

## Il dissesto finanziario negli enti locali

Nicola Giofrè

*Premessa; 1. Dissesto finanziario: definizione concettuale ed aspetti generali; 2. La procedura concorsuale; 3. La gestione ordinaria e la fase di risanamento; 4. La procedura anti- dissesto e il fondo rotativo; 5. Il sistema sanzionatorio;*

### *Premessa*

Il processo di modernizzazione che, da più di un ventennio, interessa il sistema giuridico- amministrativo italiano trova la sua genesi nell'esigenza di armonizzare i meccanismi burocratico- amministrativi di gestione della spesa pubblica agli standard europei, nell'intento di debellare quella piaga di natura socio-economica che affligge gran parte delle realtà politiche nostrane, collocando lo Stato Italiano nelle prime posizioni tra i Paesi con il più alto tasso d'inefficienza nell'impiego delle risorse pubbliche. Si sta parlando di quei fenomeni di mala amministrazione che quotidianamente insistono in Province ed Enti comunali a causa di una gestione patologica, orientata al mantenimento del consenso nel breve periodo e all'appagamento di interessi particolari a discapito di quelli generali. Un impiego errato della spesa pubblica si ripercuote direttamente sulla finanza dell'Ente locale, provocando squilibri tali da impedire il regolare perseguimento delle politiche preventivate e, nei casi più gravi, interrompendo il progresso sociale ed economico del territorio. Per tali ragioni, la moltiplicazione degli eventi su citati su scala nazionale, senza soluzione di continuità, ha reso necessario, sul finire degli anni "80, l'adozione di una linea dura concretizzata con l'emanazione di una normativa *ad hoc*<sup>1</sup> che ha introdotto e disciplinato nell'ordinamento giuridico l'istituto del dissesto finanziario degli Enti locali.

---

<sup>1</sup> Una prima disposizione in merito è rinvenibile all'art. 25 del decreto- legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144

Già dalle prime battute il legislatore ha concentrato l'attenzione su due fronti:

- Instaurare un procedimento (pseudo) sanzionatorio volto a controbilanciare il potere riconosciuto alla classe dirigente e politica degli enti territoriali.
- Prevedere le modalità di risanamento dell'ente dissestato affinché torni nel minor tempo possibile, ad ottemperare alle funzioni e a servizi di pubblica utilità.

Sommariamente la disciplina originaria prevedeva che il ripiano dei debiti pregressi e il successivo riavvio delle funzioni pubbliche dovesse passare attraverso l'accensione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti per acquisire la liquidità necessaria a fronteggiare l'emergenza. Nonostante gli intenti fossero tra i migliori, ben presto si evidenziarono i limiti e l'inutilità del rimedio approntato. Difatti la spesa per il risanamento gravava interamente sullo Stato, unico soggetto tenuto ad onorare gli obblighi assunti dalla Provincia o dal Comune nei confronti della Cassa depositi e, cosa ancor più grave, all'omessa delibera dello stato di dissesto non si ricollegava alcun provvedimento sanzionatorio. Seguì un'intensa evoluzione normativa<sup>2</sup> che provvide a sanare le incongruenze e a riformare l'istituto mediante l'accentuazione degli oneri in capo ai singoli enti e la ridefinizione delle ipotesi di dissesto e delle procedure di restaurazione dei conti dell'amministrazione. Attualmente la normativa è rinvenibile nel d.lgs. 267/2000 meglio conosciuto come il Testo unico sugli enti locali (succ. Tuel).

### *1. Dissesto finanziario: definizione concettuale ed aspetti generali*

Lo stato di dissesto per Province e Comuni è configurabile ogniqualvolta l'ente locale si trovi in una situazione di grave indigenza finanziaria che ostacoli l'espletamento delle funzioni e dei servizi indispensabili per la collettività ovvero impedisca l'adempimento degli impegni, già liquidi ed

---

<sup>2</sup> Che si esplicò con l'emanazione dell'art. 21, d.l. 8/93 conv. Con modificazioni dalla L. 68/93 e con l'art. 1 del D.P.R. N. 378/93. Ancora nel 1995 si introducono nuove disposizioni sul dissesto con il d.lgs. 77/95 s.m.i. e nel 1996-98 con l'emanazione dei decreti legislativi 336/96; 342/97 e 410/98;

esigibili, contratti verso terzi<sup>3</sup>. Da una prima interpretazione della norma è palese come la crisi finanziaria dell'ente sia prospettabile per una gamma di ipotesi ben più ampia di quella prevista per il fallimento in ambito privatistico. Infatti la procedura per giungere alla dichiarazione di fallimento dell'imprenditore privato può essere avviata soltanto quando questi versa in uno stato di grave insolvenza che non consenta l'adempimento delle obbligazioni contratte<sup>4</sup>. Per contro gli Enti locali sono tenuti a deliberare lo stato di indigenza anche quando si concretizzano delle difficoltà strutturali, per mancanza di fondi, che non consentono di garantire quei servizi e quelle funzioni minime per soddisfare l'esigenze primarie della collettività. Si pensi all'impossibilità di garantire il servizio della distribuzione dell'acqua, lo smaltimento dei rifiuti o l'esercizio di quelle attività accessorie a sostenere l'organizzazione amministrativa come il pagamento degli stipendi, la conservazione delle strutture e così via. L'ente territoriale opera per il benessere comune e, diversamente dal privato, non cessa di esistere ma prosegue nello svolgimento della sua attività, nell'interesse della comunità. Qualora ciò risulti oggettivamente impossibile è necessario intervenire con l'emanazione di una dichiarazione formale, ad opera del consiglio dell'ente dissestato, volta a confermare la sussistenza di una grave crisi finanziaria. Il provvedimento deve essere corredato da una relazione dell'organo di revisione nella quale si analizzano dettagliatamente, sotto l'aspetto economico-finanziario, i fattori e le cause che hanno determinato il dissesto<sup>5</sup>. La norma stabilisce la delibera irrevocabile sebbene, secondo pacifico orientamento della dottrina e della giurisprudenza<sup>6</sup>, l'aggettivo attribuito è usato impropriamente, perché il provvedimento non è discrezionale ma obbligatorio<sup>7</sup> quindi, dato che l'irrevocabilità è una caratteristica insita nella natura stessa di questa tipologia di atti, risulta superfluo ribadire ciò che si dà già per assodato. Tuttavia accantonando per un momento le questioni

---

<sup>3</sup> Art. 244, comma 1, d.lgs. 267/2000

<sup>4</sup> Art. 5, r.d. 10 marzo 1942, n. 267

<sup>5</sup> Art. 246, comma 1, d.lgs. 267/2000

<sup>6</sup> Tra gli altri cfr. R. NEVOLA, *Dissesto e risanamento finanziario degli enti locali*, su [www.dirittoitalia.it](http://www.dirittoitalia.it), 2001

<sup>7</sup> Infatti se ne impone l'emanazione all'acclaramento dello stato di dissesto

terminologiche, preme evidenziare come l'evoluzione normativa abbia introdotto delle tangibili conseguenze alla mancata adozione della delibera di dissesto. Potrebbe risultare scontato che alla violazione di un obbligo si ricollegi l'inflizione di una sanzione, se non fosse che, nell'originaria formulazione dell'istituto<sup>8</sup>, non si prevedeva alcun effetto all'omissione in esame, privando la disciplina del carattere coercitivo. Tuttavia la riforma *ex* D.L. 8/93 conv. dalla L. 68/93 ha colmato le lacune, riconoscendo all'organo regionale di controllo il potere di nominare un commissario *ad acta* che sostituisca l'Ente dissestato nell'emanazione della delibera omessa, per trasmetterla successivamente al prefetto, che provvederà a sciogliere il Consiglio inerte. Attualmente la titolarità della su citata funzione spetta allo stesso prefetto<sup>9</sup> in quale, per l'ormai nota riforma del titolo V della Costituzione<sup>10</sup>, assimila i poteri in precedenza spettanti ai CO.RE.CO.<sup>11</sup>. L'attivazione della procedura di risanamento passa attraverso la trasmissione della delibera, entro cinque giorni dalla data di esecutività, al Ministero dell'Interno e alla procura regionale della Corte dei Conti<sup>12</sup>, affinché si possano intraprendere le indagini per la ricerca dei responsabili che hanno contribuito al disfacimento dell'ente. A fini conoscitivi si prevede la pubblicazione del provvedimento sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana<sup>13</sup>, in modo che i creditori siano messi nelle condizioni di partecipare alla procedura concorsuale, che vedrà la ripartizione della massa attiva realizzata<sup>14</sup> tra gli aventi diritto secondo il principio della *par condicio creditorum*, di cui all'art. 2741 del codice civile. Il ripiano dei debiti pregressi è sicuramente un'operazione propedeutica e necessaria ad assicurare la ripresa delle funzioni ordinarie dell'ente, a tutela dei diritti e delle aspirazioni della collettività residente sul territorio amministrato, ma non è l'unica. Ad essa si

---

<sup>8</sup> la procedura di risanamento degli enti locali è relativamente recente. Risale al 1989, anno in cui fu emanato il d.l. 66/89 che all'art. 25 introdusse l'istituto del dissesto.

<sup>9</sup> A norma dell'art. 6, comma 2 del D.lvo 149/2011

<sup>10</sup> Attuata mediante la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 che all'art. 9, comma 2 ha previsto l'abrogazione dell'art. 130 Costituzione che ha sua volta significato la tacita abrogazione dei controlli di legittimità sugli atti degli enti locali ad opera di organi regionali.

<sup>11</sup> secondo quanto disposto dall'art. 247 del Tuel considerato tacitamente abrogato

<sup>12</sup> Art. 246, comma 2, d.lgs. 267/2000

<sup>13</sup> Art. 246, comma 2, d.lgs. 267/2000

<sup>14</sup> Dall'organo preposto alla liquidazione

devono affiancare gli interventi espletati dagli organi istituzionali volti a procacciare la liquidità finanziaria ed a restaurare i conti in bilancio. Giunta e Consiglio, operando in concomitanza all'organo straordinario di liquidazione, garantiscono la continuità della gestione ordinaria, seppur in un clima, per così dire, cristallizzato dato che il legislatore dispone il "congelamento" delle consuete azioni in atto per concentrare gli sforzi sulla protezione di interessi superiori, la cui salvaguardia giustifica l'applicazione di particolari deroghe ai principi ordinari.

Nello specifico si prevede che a seguito della deliberazione del dissesto:

- Vengano sospesi i termini per la deliberazione del bilancio<sup>15</sup>;<sup>16</sup>
- Sino all'approvazione del rendiconto di gestione, redatto dall'organo straordinario di liquidazione al termine dal pagamento della massa passiva, non possano essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti di competenza dell'organo stesso<sup>17</sup>;
- I pignoramenti eseguiti non siano vincolanti né per l'ente, tanto meno per il tesoriere<sup>18</sup>;
- Si arresti la maturazione degli interessi sia dei debiti che delle anticipazioni di cassa<sup>19</sup>;

## 2. *La procedura concorsuale*

La formazione della massa attiva e l'individuazione di quella passiva spetta all'organo di liquidazione straordinaria cui è demandato il compito di gestire e ripianare il disavanzo dell'amministrazione e dei debiti fuori bilancio, contratti entro il 31 dicembre dell'ultimo anno antecedente al dissesto<sup>20</sup>. La scelta di affidare a soggetti terzi ed esterni all'ente territoriale, l'estinzione delle

---

<sup>15</sup> Art. 248, comma 1, d.lgs. 267/2000

<sup>16</sup> Nonostante ciò l'art. 246, comma 4 del Tuel dispone 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 esplicare la sua efficacia per l'intero esercizio finanziario, intendendosi operanti per l'ente locale i divieti e gli obblighi previsti dall'articolo 191, comma 5. Inoltre ove sia stato già approvato il bilancio preventivo per l'esercizio successivo, il consiglio provvede alla revoca dello stesso.

<sup>17</sup> Art. 248, comma 2, d.lgs. 267/2000

<sup>18</sup> Art. 248, comma 3, d.lgs. 267/2000

<sup>19</sup> Art. 248, comma 4; d.lgs. 267/2000

<sup>20</sup> Art. 252, comma 4, d.lgs. 267/2000

passività pregresse, risponde al bisogno di garantire, durante le fasi di liquidazione, l'assenza di conflitti di interessi che potrebbero interferire negativamente sulle operazioni esercitate. Onde evitare la materializzazione del rischio si prevede che i commissari vengano nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministero dell'interno. Quest'ultimo seleziona i potenziali liquidatori tra i soggetti appartenenti alle seguenti categorie: magistrati a riposo della Corte dei conti, magistrati ordinari, del Consiglio di Stato, funzionari dotati di un'idonea esperienza nel campo finanziario e contabile in servizio o in quiescenza degli uffici centrali o periferici del Ministero dell'Interno, del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, del Ministero delle finanze e di altre amministrazioni dello Stato, segretari e ragionieri comunali e provinciali particolarmente esperti, anche in quiescenza, ancora gli iscritti nel registro dei revisori contabili ed infine iscritti nell'albo dei ragionieri<sup>21</sup>. L'organo *de quo* necessita del maggior grado di indipendenza e campo d'azione per esercitare efficientemente le funzioni attribuite, perciò vengono messi a completa disposizione le dotazioni organiche e materiali necessarie a favorire la realizzazione di un assetto organizzativo adeguato al conseguimento degli scopi prefissati dalla norma<sup>22</sup>. Sempre per le stesse ragioni la commissione a diritto ad accedere a tutti gli atti tecnici ed amministrativi dell'Ente locale e ad emanare direttive burocratiche<sup>23</sup>. Al riconoscimento dei poteri corrisponde specularmente l'assunzione di una serie di obblighi e responsabilità protese al soddisfacimento degli interessi superiori di cui abbiamo ampiamente disquisito in precedenza. In particolare i liquidatori sono chiamati a predisporre un piano di rilevazione del passivo per determinare l'ammontare del debito generato, la cui completezza dipende dall'efficacia del mezzo pubblicitario adottato per portare invitare i vari creditori a partecipare alla procedura concorsuale<sup>24</sup>. L'individuazione dei soggetti e delle pretese

---

<sup>21</sup> Art. 252, comma 1, d.lgs. 267/2000

<sup>22</sup> Art. 253, comma 2 e 3, d.lgs. 267/2000

<sup>23</sup> Art. 253, comma 1, d.lgs. 267/2000

<sup>24</sup> L'art. 254, comma 2, d.lgs. 267/2000 prevede a tal riguardo l'affissione all'albo pretorio dell'avviso di avvio della procedura ma consente l'utilizzo di ulteriori mezzi di comunicazione e di stampa.

avanzate<sup>25</sup> deve concludersi entro 180 giorni dall'insediamento dell'organo nell'Ente dissestato<sup>26</sup>. Successivamente si passa alla formazione della massa attiva<sup>27</sup>, o di quel che ne rimane, attingendo alle liquidità presente in cassa, riscuotendo i crediti liquidi ed esigibili al 31/12 dell'anno precedente alla dichiarazione di dissesto, curando l'accertamento delle entrate tributarie per le quali non si è provveduto in precedenza<sup>28</sup> ed infine alienando i beni disponibili dell'ente per i quali ne è stata concessa indirettamente la dismissione, ad opera del Ministero dell'Interno, tramite l'approvazione del piano di rilevazione<sup>29</sup>. Appurate le passività e le risorse finanziarie disponibili, e comunque entro 24 mesi dall'insediamento, si procede al ripiano dei debiti mediante la progettazione di una strategia mirata all'estinzione delle passività<sup>30</sup>. Affinché la stessa divenga esecutiva, iniziando a produrre gli effetti sperati, deve essere sottoposta alla *imprimatur* del Ministro dell'Interno il quale, ha centoventi giorni di tempo<sup>31</sup>, dal deposito del piano di estinzione, per valutare la corretta formazione della massa passiva e l'idoneità, formale e sostanziale, delle scelte adoperate per appropriarsi delle proprie risorse<sup>32</sup>. In caso di esito positivo<sup>33</sup>, la Commissione è tenuta, entro venti giorni dalla notifica del provvedimento che decreta l'approvazione, a corrispondere ai creditori quanto dovuto nelle

---

<sup>25</sup> In merito, il legislatore ai commi 4, 5 e 7 dell'art. 254, d.lgs. 267/2000 dispone che: "4. L'organo straordinario di liquidazione, ove lo ritenga necessario, richiede all'ente che i responsabili dei servizi competenti per materia attestino che la prestazione è stata effettivamente resa e che la stessa rientra nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'ente locale. I responsabili dei servizi attestano altresì che non è avvenuto, nemmeno parzialmente, il pagamento del corrispettivo e che il debito non è caduto in prescrizione alla data della dichiarazione di dissesto. I responsabili dei servizi provvedono entro sessanta giorni dalla richiesta, decorsi i quali l'attestazione si intende resa dagli stessi in senso negativo circa la sussistenza del debito. 5. Sull'inserimento nel piano di rilevazione delle domande di cui al comma 2 e delle posizioni debitorie di cui al comma 3 decide l'organo straordinario di liquidazione 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 di cui al comma 4. 7. L'organo straordinario di liquidazione è autorizzato a transigere vertenze giudiziali e stragiudiziali relative a debiti rientranti nelle fattispecie di cui al comma 3, inserendo il debito risultante dall'atto di transazione nel piano di rilevazione.

<sup>26</sup> Art. 254, comma 1, d.lgs. 267/2000.

<sup>27</sup> Ai sensi dell'art. 255, comma 1, d.lgs. 267/2000

<sup>28</sup> Tramite la predisposizione dei ruoli o del titolo in entrata.

<sup>29</sup> Art. 6, comma 2, DPR 24 agosto 1993, n. 378).

<sup>30</sup> Art. 256, comma 6, d.lgs. 267/2000

<sup>31</sup> Salvo eventuali proroghe o la sospensione dei termini se è necessario acquisire dei pareri consultivi dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali.

<sup>32</sup> Art. 256, comma 7, d.lgs. 267/2000

<sup>33</sup> Laddove per il diniego dell'approvazione si prevede

percentuali stabilite nel piano di estinzione<sup>34</sup>. Ultimati i pagamenti non resta altro che approvare il rendiconto di gestione e a trasmetterlo all'organo regionale di controllo e al collegio dei revisori che si preoccuperanno di verificare la corrispondenza delle risultanze della liquidazione rispetto alle previsioni prospettate<sup>35</sup>. Nonostante la celerità dei termini previsti dalla procedura concorsuale, sovente gli organi di liquidazione si ritrovano ad operare in un clima di precarietà ed urgenza nel quale il rispetto dei tempi ordinari potrebbe arrecare, all'Ente già di per sé dissestato, ulteriori nocimenti. Pertanto, qualora fosse necessario, si può accedere ad una forma di risoluzione semplificata<sup>36</sup>, basata sulla stessa *ratio* fondante il concordato preventivo di ambito privatistico. In pratica ai liquidatori, valutata la convenienza, è riconosciuta l'opportunità di estinguere le pretese vantate da controparte tramite una definizione transattiva. Ai creditori si offre un l'adempimento parziale del debito con liquidazione immediata, o comunque entro trenta giorni dall'accettazione della transazione a fronte della rinuncia ad ogni altra pretesa<sup>37</sup>. In modo tale da poter procedere tempestivamente alla redazione ed approvazione del rendiconto di gestione e alla chiusura della procedura concorsuale. Benché di primo acchito l'eventualità prospettata potrebbe apparire iniqua e lesiva delle prerogative dei creditori, in realtà ad una più attenta analisi si mostra la soluzione migliore e, se vogliamo, il male minore da sopportare per affrontare le incombenze derivanti dal dissesto. A riguardo, non va sottaciuto che l'Ente locale, in sé per sé, è un soggetto autonomo e distinto da coloro che ne amministravano la gestione e che hanno provocato la dissoluzione dei conti e degli equilibri finanziari. Una procedura semplificata di simil fatta, fermo restando la responsabilità degli organi di vertice, che se accertata in diversa sede<sup>38</sup> determinerà ripercussioni personali ed inibitorie sugli autori degli illeciti, consente una via di fuga tanto per l'Ente territoriale quanto per i suoi creditori. In sostanza, laddove non ci sono

---

<sup>34</sup> Art. 256, comma 9, d.lgs. 267/2000

<sup>35</sup> Art. 256, comma 11, D.lgs. 267/2000

<sup>36</sup> Art. 258, d.lgs. 267/2000

<sup>37</sup> Art. 258, comma 3, d.lgs. 267/2000

<sup>38</sup> Dalla Corte dei conti



ne vincitori e ne vinti, come nel caso in esame, soltanto un buon accordo può sopire gli animi dei contendenti.

### *3. La gestione ordinaria e la fase di risanamento*

Le autorità amministrative, in seguito alla dichiarazione di dissesto, non cessano di esercitare le loro funzioni ma, al contrario sono tenute ad avviare una collaborazione proficua con la Commissione liquidatrice per assicurare in tempi brevi il riequilibrio delle poste in bilancio e la ripresa delle attività istituzionali. Come accennato in precedenza, in concomitanza all'estinzione delle passività, devono essere rimosse anche le cause e le circostanze che hanno contribuito a determinare la crisi finanziaria per evitare che in futuro si ripresentino. Quindi la gestione provvisoria e "controllata" dell'ente viene spalleggiata da una serie di interventi strutturali ed organizzativi che trovano la loro naturale esplicazione in un nuovo bilancio preventivo riequilibrato, da presentare al Ministro dell'interno entro il termine perentorio di tre mesi dalla nomina presidenziale dei liquidatori<sup>39</sup>. L'ipotesi di bilancio così redatta deve essere presentata previamente alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali affinché, in seguito alla valutazione delle misure in essa previste, formuli un parere, da trasmettere al Ministro dell'interno, sull'adeguatezza o meno delle stesse ad assicurare una buona stabilità finanziaria<sup>40</sup>. Nell'evenienza in cui il giudizio della Commissione sia sfavorevole, la proposta di bilancio va rigettata con provvedimento ministeriale, motivando la decisione e rimettendo in termini il Consiglio perché, entro i successivi quarantacinque giorni, provveda a sanare le incongruenze, pena lo scioglimento dello stesso<sup>41</sup>. Le soluzioni così adottate si riferiscono ad un orizzonte temporale medio- lungo<sup>42</sup>, e convergono verso una sensibile riduzione dei flussi finanziari in uscita a fronte dell'aumento dei

---

<sup>39</sup> Art. 259, comma 1, d.lgs. 267/2000

<sup>40</sup> La commissione ha un termine massimo di quattro mesi per rilasciare il parere che, se positivo deve essere sottoposto alla visione del Ministero dell'interno affinché si proceda all' approvazione del bilancio riequilibrato. Art. 261, d.lgs. 267/2000.

<sup>41</sup> Art. 261, comma 4, d.lgs. 267/2000

<sup>42</sup> Cinque anni dalla redazione del bilancio preventivo riequilibrato Art. 265, comma 1, d.lgs. 267/2000

flussi in entrata<sup>43</sup>. A tal proposito si concede l'innalzamento, nella misura massima consentita, delle aliquote e delle tariffe di base tanto per le imposte quanto per le tasse di spettanza dell'Ente locale 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 dovuto<sup>44</sup>. Si riducono le spese correnti, eliminando o riducendo l'erogazione dei servizi non strettamente indispensabili e riorganizzando le attività e le dotazioni organiche secondo criteri di efficienza<sup>45</sup>. In merito a quest'ultimo punto il personale in sovrannumero, rispetto al rapporto dipendenti- popolazione stilato trimestralmente dal Ministro dell'interno<sup>46</sup>, deve essere dichiarato in eccedenza<sup>47</sup> e collocato in disponibilità con relativa applicazione delle disposizioni inerenti all'istituto in oggetto. La violazione degli obblighi prescritti comporta la denuncia dell'accaduto alla Procura regionale presso la Corte dei conti da parte del Ministero dell'interno, il quale ricordiamo svolgere funzioni di regolazione e controllo sugli agenti coinvolti nel risanamento.

#### *4. La procedura anti- dissesto e il fondo rotativo*

Il testo unico sugli enti locali, oltre a regolamentare le modalità da esperire dagli enti dissestati, per superare l'empasse dovuta alla crisi che li ha resi protagonisti, si preoccupa di prevedere una procedura, per Comuni e Province strutturalmente deficitarie, volta a impedire che gli squilibri in bilancio provochino l'insorgenza di pregiudizi ulteriori. La normativa, di recente introduzione<sup>48</sup>, opera su un piano preventivo, riconoscendo agli Enti in difficoltà un'alternativa responsabile per affrontare in tempo le complicazioni, che una gestione poco accorta possa aver generato negli ultimi esercizi finanziari. Qualora, nell'annuale ricognizione dello stato di attuazione dei programmi, l'organo consiliare dovesse accertare la sussistenza di un

---

<sup>43</sup> Art. 259, comma 2, d.lgs. 267/2000

<sup>44</sup> Art. 251, comma 1, d.lgs. 267/2000

<sup>45</sup> Art. 259, comma 5, d.lgs. 267/2000

<sup>46</sup> Art. 263, d.lgs. 267/2000

<sup>47</sup> Art. 259, comma 6, d.lgs. 267/2000

<sup>48</sup> Con il d.l. 174/2012 conv. dalla legge 213/2012

disavanzo in bilancio, non ripianabile con i rimedi ordinari<sup>49</sup>, può ricorrere mediante delibera, alla procedura del riequilibrio finanziario pluriennale, a meno che la sezione regionale della Corte dei conti non abbia in precedenza già disposto l'esecuzione di misure correttive<sup>50</sup>. Il provvedimento di adesione deve essere trasmesso, entro cinque giorni dalla data di esecutività, sia al Ministro dell'interno che alla Corte dei conti<sup>51</sup>, mentre entro sessanta giorni il Consiglio dell'Ente locale deve stilare un programma di riequilibrio ove gli interventi possano essere dilazionati entro un arco temporale di dieci anni. Analogamente a quanto previsto nella disciplina del dissesto, anche per il riequilibrio si richiede l'attivazione di un controllo esterno, esercitato da organi terzi ed imparziali, volti a giudicare la congruità delle scelte adottate e a supervisionare sul rispetto delle norme di correttezza durante le fasi procedurali. Pertanto è necessario che il piano deliberato contenga le informazioni utili a garantire una valutazione completa. In particolare deve riportare<sup>52</sup>:

- l'elencazione delle misure correttive già adottate dall'Ente per contrastare comportamenti di mala amministrazione o per garantire il perseguimento degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno accertati dalla competente sezione regionale della Corte dei conti;
- una ricognizione su tutti i fattori di squilibrio rilevati e del disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e di eventuali debiti fuori bilancio;
- l'individuazione, con relativa previsione dell'anno di effettivo realizzo, delle misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio entro il periodo massimo di dieci anni;
- l'indicazione, per ciascun anno del piano, della percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione che si vuole assicurare e degli importi

---

<sup>49</sup> Ai sensi degli artt. 193 e 194 del d.lgs. 267/2000

<sup>50</sup> Art. 243 bis, comma 1, d.lgs. 267/2000

<sup>51</sup> La quale, ai sensi dell'art. 243- quater , d.lgs. 267/2000, provvederà a controllare la congruenza del piano con gli obiettivi da raggiungere

<sup>52</sup> Ai sensi dell'art. 243- bis, comma 6, d.lgs. 267/2000

previsti o da prevedere nei successivi bilanci annuali e pluriennali per i debiti fuori bilancio;

La prima difficoltà che si trova a dover affrontare l'ente locale nella fase attuativa del programma è il reperimento della ricchezza necessaria a ristabilire la sana gestione amministrativa. A tal riguardo il legislatore ha concesso una serie di deroghe alla disciplina ordinaria e ha previsto l'istituzione di un fondo specifico che consenta di superare agevolmente gli ostacoli frapposti. L'Ente ha l'opportunità di rivolgersi ai contribuenti residenti sul territorio amministrato, innalzando le aliquote e le tariffe dei tributi locali nella massima misura consentita<sup>53</sup>, sotto la rigida sorveglianza della Commissione per la stabilità degli enti locali, alla quale sarà demandato anche il compito di valutare il rispetto dei limiti prescritti per l'assunzione del personale<sup>54</sup>.

In seconda battuta, per la copertura dei debiti fuori bilancio contratti per il sostentamento delle spese di investimento, si può far affidamento sull'accensione di mutui, e se le circostanze lo consentono<sup>55</sup>, accedere ad un Fondo di rotazione. Quest'ultimo è considerato come l'estremo appiglio cui aggrapparsi per evitare il *default* e dover subire i pregiudizi che il dissesto comporterebbe.

Se ne possono usufruire i Comuni nei quali le risorse acquisite, tramite gli interventi previsti dalla procedura di riequilibrio, si mostrino insufficienti a sopportare le richieste per il mantenimento della macchina amministrativa. Il fondo permette di beneficiare di "un'iniezione di liquidità"<sup>56</sup> destinata a coprire le spese più urgenti per superare indenne la precaria situazione di emergenza. Inoltre l'ammontare dell'aiuto non è stabilito in una misura fissa, ma varia in base a una serie di criteri, tra i più rilevanti troviamo l'incremento percentuale delle entrate e la riduzione delle spese correnti previste nel piano

---

<sup>53</sup> Art. 243- bis, comma 8, lett. a), d.lgs. 267/2000

<sup>54</sup> Art. 243- bis, comma 8, lett. b) d), d.lgs. 267/2000

<sup>55</sup> Per accedere al fondo di rotazione è necessario che l'ente locale si sia avvalso della facoltà di deliberare le aliquote e le tariffe nella misura massima prevista, 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 secondo le tabelle stilate trimestralmente dal Ministro dell'interno ai sensi dell'art. 263, comma 2, Tuel

<sup>56</sup> G. TROVATI, Comuni in arrivo il fondo anti dissesti, su. [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 2012

di riequilibrio finanziario<sup>57</sup>. La somma spettante non è corrisposta a titolo gratuito ma deve essere restituita per intero affinché il fondo possa essere rifinanziato e impiegato in altri Comuni in difficoltà. A tal fine deve essere sottoscritto un piano di rientro che garantisca la restituzione delle somme a fronte di un taglio della spesa corrente e della riduzione dell'indebitamento<sup>58</sup>.

##### *5. Il Sistema sanzionatorio per gli organi di governo.*

Come si ha avuto modo di apprezzare nello studio in esame, il dissesto finanziario insorge allorché l'Amministrazione non sia più in grado di esercitare quelle funzioni e quei servizi per i quali se ne è prevista l'istituzione. In poche parole l'Ente dissestato viene svuotato della sua vera essenza a causa di una gestione "fai da te", approssimativa e contaminata soventemente dalla prevaricazione di interessi egoistici il cui soddisfacimento mina le fondamenta di qualsiasi apparato orientato alla garanzia e la difesa del benessere comune. Pertanto è doveroso che un ordinamento democratico come il nostro affianchi alla procedura di risanamento anche un sistema sanzionatorio che colpisca, con pene personali e patrimoniali, gli autori degli illeciti gestori. D'altronde l'esperienza insegna che la classe dirigente, in ambito pubblico, può essere responsabilizzata esclusivamente attraverso l'imposizione di una serie di contrappesi tesi a scoraggiare i potenziali malintenzionati a violare i vincoli e gli obblighi imposti, favorendo così l'adozione di comportamenti virtuosi. La normativa che si occupa di regolamentare le ipotesi di illecito per provocato dissesto è contenuta nel d.lgs. 149/2011 che, in linea generale prevede l'irrogazione di sanzioni inibitorie e patrimoniali nei confronti di chi ha contribuito, nell'esercizio delle proprie funzioni, a determinare il dissesto dell'ente territoriale. Nello specifico le disposizioni<sup>59</sup> in esame sanciscono delle conseguenze pregiudizievoli in capo agli amministratori degli Enti locali che la Corte dei conti ha riconosciuto responsabili, anche in primo grado, di danni cagionati con dolo o colpa grave,

---

<sup>57</sup> Art. 243- ter, comma 3, lett. a) b), d.lgs. 267/2000

<sup>58</sup> Art. 243- bis, comma 9, d.lgs. 267/2000

<sup>59</sup> Art. 6, comma 1, d.lgs. 149/2011

nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario. Le sanzioni consistono nella:

- Interdizione, della durata di dieci anni, per tutti gli autori degli illeciti dalle cariche di: assessore, revisore dei conti di enti locali e di rappresentante degli stessi verso altre istituzioni ed organismi pubblici e privati.
- Incandidabilità, della durata di dieci anni, per sindaci e presidenti di provincia.

Anche i revisori dei conti non sono esenti dall'obbligo di sottostare a meccanismi sanzionatori<sup>60</sup> qualora la Corte dei conti accerti, in capo a questi ultimi, profili di grave responsabilità per non aver esercitato i controlli di regolarità amministrativo-contabile in modo adeguato o aver ritardato, se non addirittura omissi, l'inoltro delle comunicazioni previste dalle normative vigenti. Se l'indagine conferma la commissione delle violazioni indicate, i revisori sono condannati ad una sanzione inibitoria, consistente nell'impossibilità di ricoprire incarichi di nomina in collegi analoghi per un termine di dieci anni dall'emanazione della sentenza. A questa si deve aggiungere una sanzione disciplinare eventuale, comminata dall'ordine di appartenenza valutate le circostanze. Per ragioni di completezza ed esaustività è doveroso rammentare che il legislatore, con la recente novella in esame, ha riconosciuto una responsabilità politica anche nei confronti dei presidenti delle regioni, che nell'esercizio delle loro funzioni, hanno tenuto delle condotte pregiudizievoli per gli interessi dell'ente territoriale. Nello specifico è censurabile, in sede giudiziale, la mancata redazione del piano di rientro del disavanzo sanitario strutturale o, se questo è stato regolarmente redatto, la sua corretta esecuzione. La violazione o l'elusione degli obblighi su citati, se commessa con dolo o colpa grave, comporta la rimozione del presidente dalle sue funzioni con decreto del presidente della Repubblica, poiché questi evidenzia la più totale incompetenza nell'esercitare i compiti affidategli dalla collettività con mandato elettorale<sup>61</sup>. Per gli stessi motivi, alla sanzione

---

<sup>60</sup> Sanciti dagli art. 3, comma 3 e art. 6, comma 2, d.lgs. 149/2011

<sup>61</sup> Art. 2, comma 1 e 2, d.lgs. 149/2011

principale, e allo scioglimento del Consiglio regionale, se ne affianca una accessoria concernente l'incandidabilità del Presidente, per un decennio dall'accertamento della responsabilità, dalle cariche elettive tanto locali quanto nazionali, alla quale deve aggiungersi l'interdizione, sempre per il medesimo, da qualsiasi nomina come componente in organi o cariche in ambito pubblico. In conclusione preme ribadire che più voci in dottrina nutrono seri dubbi sulla capacità dell'apparato sanzionatorio vigente a contrastare la tendenza, prevalente allo stato attuale, a concepire gli incarichi dirigenziali e di alta amministrazione come un'isola felice, nella quale approdare per soddisfare interessi propri senza il rischio di subire pene esemplari per le condotte attuate. D'altronde non poteva essere altrimenti in un ordinamento dove le istituzioni, quasi a voler legittimare la loro azione, mettono spesso mani alla disciplina lasciandola però sostanzialmente immutata. Perciò è necessario predisporre delle riforme strutturali per rilanciare la macchina amministrativa, affinché si favorisca un cambio di prospettiva radicale, nel quale si privilegi la prevenzione piuttosto che la cura, evitando così di dover fronteggiare quotidianamente situazioni di emergenza come quelle riportate nella ricerca in esame.