

Il secondo (trasferimento regionale) decresce di quasi l'8% tanto nel rapporto 2001/2000 che in quello 2002/2001.

L'indice della autonomia finanziaria (ind. 1), dopo un calo di quasi il 10% nel rapporto 2001/2000, nel 2000 ritorna a valori vicini a quelli dell'inizio del triennio.

L'autonomia impositiva (ind. 2) mostra, invece, una buona crescita (16,6% nel rapporto 2002/2001).

La pressione finanziaria pro-capite (ind. 3), dopo l'innalzamento del 2001, nel 2002 ritorna a valori di inizio del triennio.

La pressione tributaria (ind. 4), nel 2002, mostra un incremento di quasi il 5% nel rapporto col 2001.

L'incidenza dei residui (ind. 7 e 8), è in forte crescita e denota difficoltà di gestione. Come si vedrà appresso è tale da rappresentare indice di deficitarietà strutturale.

L'indebitamento pro/capite (ind. 9) è in crescita così come la rigidità della spesa corrente (ind. 10) che, nel 2002, rivela un incremento di oltre il 16% sul dato del 2001.

La velocità delle entrate proprie (ind. 11) mostra un buon andamento in crescita (28%) nel rapporto 2002/2001; era in crescita anche nel rapporto 2001/2000. Al contrario la velocità di gestione delle spese correnti, nel 2002, arretra sia rispetto al 2001 che al 2000.

Il rapporto dipendenti/popolazione (ind. 13), è di uno per 85 abitanti ed è quasi stabile nel triennio, ma ben al di sopra della media della fascia anagrafica di appartenenza (1 per 103/ab).

Ai fini dell'accertamento della condizione di Ente strutturalmente deficitario (vedasi paragrafo 7.2.2), i parametri risultati oltre il limite sono stati tre:

1. disavanzo di amministrazione complessivo superiore al 5% delle spese desumibili dai titoli I e III della spesa, con esclusione del rimborso di anticipazione di cassa;
2. volume dei residui attivi di fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza, con esclusione di quelli relativi all'ICI ed ai trasferimenti erariali, superiori al 21% delle entrate correnti, desumibili dai titoli I, II e III;
3. volume dei residui passivi di fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza delle spese correnti superiori al 27% delle spese di cui al titolo I della spesa.

Il patto di stabilità interno

Sulla natura e funzione del patto si rimanda alla specifica trattazione dell'argomento a cui è dedicato un capitolo della relazione.

Gli allegati prospetti, patto 2002 e patto 2003/1 e 2003/2, rappresentano il calcolo relativo ai due esercizi per il comune in esame.

Il primo prospetto relativo al 2002, di cui la Sezione ha i conti, mostra il mancato raggiungimento dell'obiettivo sul saldo finanziario (peggioramento non oltre il 2,50%) e sugli impegni correnti (peggioramento non oltre il 6%).

I due prospetti relativi all'esercizio 2003, di cui la Sezione non ha i conti, mostrano il raggiungimento di entrambi gli obiettivi (di cassa e di competenza).

Prospetto 2002

(migliaia di euro)

	2000
Entrate	
ICI	2.453
Addizionale IRPEF	0
Compartecipazione IRPEF	0
TARSU	1.695
Altre entrate tributarie	1.627
Tot. Titolo I	5.775
Tot. Titolo II	10.837
Trasf. correnti dallo Stato	5.872
Trasf. correnti dalla UE	0
Trasf. correnti dagli altri Enti partecip. Al patto	4.965
Entrate Titolo II	0
Tot. Titolo III	2.593
Tot. Titolo IV	2.876
Proventi dalla dismissione di beni immobiliari	225
Proventi dalla dismissione di attività finanziarie	0
Trasf. in c/cap. dallo Stato	0
Trasf. in c/cap. dalla UE	0
Trasf. in c/cap. dagli altri Enti partecip. Al patto	731
Riscossione di crediti	0
Entrate Titolo IV	1.920
Entrate carattere di eccezionalità	100
Incassi netti	10.188
Spese (pagamenti)	
Spese correnti	19.118
Interessi passivi	1.171
Spese sostenute sulla base di..	455
Spese carattere di eccezionalità	292
Spese correnti ril. ai fini del saldo	17.200
Spese correnti correlate a modifiche legislative	0
Spese correnti di cui all'art. 3 L. n. 75/02	0
Spese correnti soggette al vincolo del 6%	17.200
Saldo finanziario	-7.012
Obiettivo saldo	0
Verifica saldo	
Obiettivo pag.	
Verifica ob. pag.	0
Spese (impegni)	
Spese correnti	20.320
Interessi passivi	1.246
Spese sostenute sulla base di..	621
Spese carattere di eccezionalità	292
Spese correnti ril. ai fini del saldo	18.161
Spese correnti correlate a modifiche legislative	0
Spese correnti di cui all'art. 3 l. n. 75/02	0
Spese correnti soggette al vincolo del 6%	18.161
Obiettivo imp.	0
Verifica obiettivo imp.	

	2002
Entrate	
ICI	3.190
Addizionale IRPEF	905
Compartecipazione IRPEF	0
TARSU	1.923
Altre entrate tributarie	490
Tot. Titolo I	6.508
Tot. Titolo II	10.599
Trasf. correnti dallo Stato	6.368
Trasf. correnti dalla UE	0
Trasf. correnti dagli altri Enti partecip. Al patto	4.231
Entrate Titolo II	0
Tot. Titolo III	3.559
Tot. Titolo IV	1.934
Proventi dalla dismissione di beni immobiliari	248
Proventi dalla dismissione di attività finanziarie	0
Trasf. in c/cap. dallo Stato	943
Trasf. in c/cap. dalla UE	0
Trasf. in c/cap. dagli altri Enti partecip. Al patto	743
Riscossione di crediti	0
Entrate Titolo IV	0
Entrate carattere di eccezionalità	0
Incassi netti	10.067
Spese (pagamenti)	
Spese correnti	19.567
Interessi passivi	998
Spese sostenute sulla base di..	666
Spese carattere di eccezionalità	205
Spese correnti ril. ai fini del saldo	17.698
Spese correnti correlate a modifiche legislative	0
Spese correnti di cui all'art. 3 L. n. 75/02	0
Spese correnti soggette al vincolo del 6%	17.698
Saldo finanziario	-7.631
Obiettivo saldo	-7.187
Verifica saldo	NO
Obiettivo pag.	18.232
Verifica ob. pag.	SI
Spese (impegni)	
Spese correnti	22.582
Interessi passivi	1.294
Spese sostenute sulla base di..	526
Spese carattere di eccezionalità	333
Spese correnti ril. ai fini del saldo	20.429
Spese correnti correlate a modifiche legislative	0
Spese correnti di cui all'art. 3 l. n. 75/02	0
Spese correnti soggette al vincolo del 6%	20.429
Obiettivo imp.	19.251
Verifica obiettivo imp.	NO

Prospetto 2003/1

(migliaia di euro)

Entrate / Spese Esercizio 2001	
ACCERTAMENTI	
Entrate finali	23.372
Trasf. correnti dallo Stato	7.517
Trasf. correnti da UE	0
Trasf. correnti da Enti partec. al patto	3.955
Proven. dismis.beni imm. e fin.	190
Trasf. conto capitale dallo Stato	1.101
Trasf. conto capitale da UE	0
Trasf. conto capitale da Enti partec. al patto	0
Riscossione di crediti	0
Altre rettifiche entrata	0
Entrate nette	10.609
IMPEGNI	
Spese correnti	21.849
Interessi passivi	1.191
Spese sost. Sulla base di trasf.	0
Spese per calamità naturali	0
Spese per elezioni amministrative	0
Maggiori oneri rinnovo contratto personale	0
Altre rettifiche spesa	0
Spese correnti nette	20.658
Saldo finanziario	-10.049
Obiettivo programmatico	0
Rispetto patto	

Entrate / Spese Esercizio 2003	
ACCERTAMENTI	
Entrate finali	23.301
Trasf. correnti dallo Stato	6.532
Trasf. correnti da UE	0
Trasf. correnti da Enti partec. al patto	3.803
Proven. dismis.beni imm. e fin.	106
Trasf. conto capitale dallo Stato	15
Trasf. conto capitale da UE	0
Trasf. conto capitale da Enti partec. al patto	0
Riscossione di crediti	0
Altre rettifiche entrata	0
Entrate nette	12.845
IMPEGNI	
Spese correnti	23.179
Interessi passivi	1.343
Spese sost. Sulla base di trasf.	0
Spese per calamità naturali	12
Spese per elezioni amministrative	131
Maggiori oneri rinnovo contratto personale	0
Altre rettifiche spesa	0
Spese correnti nette	21.693
Saldo finanziario	-8.848
Obiettivo programmatico	10.049
Rispetto patto	SI

Prospetto 2003/2

(migliaia di euro)

Entrate / Spese Esercizio 2001	
INCASSI	
Entrate finali	21.712
Trasf. correnti dallo Stato	6.058
Trasf. correnti da UE	0
Trasf. correnti da Enti partec. al patto	3.491
Proven. dismis.beni imm. e fin.	190
Trasf. conto capitale dallo Stato	1.256
Trasf. conto capitale da UE	0
Trasf. conto capitale da Enti partec. al patto	162
Riscossione di crediti	0
Altre rettifiche entrata	0
Incassi netti	10.555
PAGAMENTI	
Spese correnti	19.657
Interessi passivi	1.231
Spese sost. Sulla base di trasf.	0
Spese per calamità naturali	0
Spese per elezioni amministrative	0
Maggiori oneri rinnovo contratto personale	0
Altre rettifiche spesa	0
Spese correnti nette	18.426
Saldo finanziario	-7.871
Obiettivo programmatico	0
Rispetto patto	

Entrate / Spese Esercizio 2003	
INCASSI	
Entrate finali	21.997
Trasf. correnti dallo Stato	5.799
Trasf. correnti da UE	0
Trasf. correnti da Enti partec. al patto	2.987
Proven. dismis.beni imm. e fin.	91
Trasf. conto capitale dallo Stato	375
Trasf. conto capitale da UE	0
Trasf. conto capitale da Enti partec. al patto	132
Riscossione di crediti	0
Altre rettifiche entrata	0
Incassi netti	12.613
PAGAMENTI	
Spese correnti	19.518
Interessi passivi	1.447
Spese sost. Sulla base di trasf.	0
Spese per calamità naturali	19
Spese per elezioni amministrative	69
Maggiori oneri rinnovo contratto personale	0
Altre rettifiche spesa	0
Spese correnti nette	17.983
Saldo finanziario	-5.370
Obiettivo programmatico	-7.871
Rispetto patto	SI

Il risultato economico, il conto del patrimonio e l'indebitamento

Dai dati che si desumono dal conto del patrimonio, così come rettificato con nota n. 1006/AF del 2 febbraio 2004, il risultato economico dell'esercizio 2002 è stato negativo per 8.883.922,27 euro, essendo passato il patrimonio netto da 60.426.286,74 euro a 51.542.364,47 euro.

Il dato relativo allo *stock* dell'indebitamento finanziario, alla fine del 2002, è pari a 28.384.274,00 euro.

Stock indebitamento

	consistenza iniziale 2003	consistenza finale 2003
Finanziamenti a breve termine	0,00	0,00
Debiti nei confronti della Cassa Depositi e Prestiti	17.166.994,00	16.006.890,00
Debiti nei confronti di altri istituti di credito	11.217.280,00	11.685.357,00
Debiti per mutui e prestiti	28.384.274,00	27.692.247,00
Debiti per prestiti obbligazionari	0,00	0,00
Debiti pluriennali	0,00	0,00
Totale debiti di finanziamento	28.384.274,00	27.692.247,00

Quota ammortamento 2002 755.421,80

Quote interessi 2002 1.294.564,22

Totale entrate correnti 19.402.108,59

Incidenza %

6,67

La quota capitale in ammortamento è di 755.421,80 euro che rappresenta il 2,66% dello *stock*.

La quota di interessi ha un'incidenza sulle entrate correnti pari al 6,67%. Si ricorda che il limite dell'incidenza (capacità di indebitamento) è del 25% (art. 204 TUEL).

Nel calcolo di tale limite, peraltro, occorrerebbe tener conto che le entrate correnti a destinazione vincolata, appunto perché vincolate e non destinabili a finanziare il costo dell'indebitamento, dovrebbero essere tenute fuori. Anche il limite di per sé, nel suo valore del 25%, andrebbe rivisto alla luce della misura dei tassi di interesse oggi ben diversi da quelli a due cifre correnti in passato.

Considerazioni

L'esercizio finanziario 2002 ha chiuso con un disavanzo d'amministrazione di 6.361.792,15 euro che rappresenta oltre il 32% delle entrate correnti (oltre il 5% è già parametro di deficitarietà strutturale). Anche nel 2001 il disavanzo è stato di importo rilevante, oltre il limite del 5%. Nella relazione dell'Organo di revisione e nella delibera consiliare di approvazione è spiegato che per quasi 2 milioni di euro il disavanzo discende dalla mancata emissione dei ruoli 2002 dei servizi di acquedotto e di depurazione e fognatura. Anche se così fosse, il disavanzo rimane di importo ingente e l'omissione davvero preoccupante.

Per quello che è dato riscontrare dagli atti, sembra che la Giunta abbia predisposto lo schema di rendiconto omettendo, però, la relazione prevista dall'art. 151, comma 6 del TUEL.

Il rendiconto è stato così approvato senza indicazione degli interventi da adottare per il riequilibrio (art. 193 TUEL).

D'altra parte, se i provvedimenti di riequilibrio non hanno l'attributo del rigore e della concretezza, rimangono meri atti, nella migliore delle ipotesi, di buona volontà.

Al riguardo basta ricordare che le previsioni definitive, quindi vicine alla chiusura dell'esercizio, davano un risultato di competenza in avanzo di quasi 790.000 euro a fronte di un risultato, poi, accertato di oltre 3,5 milioni di euro in disavanzo.

L'entità dei residui, sia attivi che passivi, che via via si sono formati nella gestione della competenza ha raggiunto livelli da indice di deficitarietà strutturale. Il peggioramento del conto dei residui, significativo nel 2002 e ingente nel 2001, dà il senso dell'attendibilità dei dati di bilancio.

È improcrastinabile una inversione di tendenza.

Molti servizi hanno una copertura eccessivamente bassa. Troppi crediti da prestazione di servizi rimangono non riscossi. Il ricorso alle anticipazioni di cassa con gli scoperti che permangono nel tempo è solo un modo per rinviare l'adozione di provvedimenti di riequilibrio strutturale della finanza.

L'indagine, per i Comuni denominati "B", "C" e "D", si è svolta con le medesime modalità già considerate per il Comune "A" ed i relativi risultati sono esposti nel volume degli allegati. In questa sede, per ciascun Comune esaminato, vengono esposti soltanto il quadro finanziario iniziale e le considerazioni della Sezione.

Comune "B" – 7^a classe demografica

	(in euro)	
	2001	2002
Disavanzo di amministrazione	87.442,79	459.211,06
Debiti fuori bilancio riconosciuti e non ripianati nell'esercizio	0,00	266.644,80
Disavanzo di amministrazione effettivo	87.442,79	725.855,86
Disavanzo di amministrazione effettivo pro capite	2,28	18,95
Fondi vincolati da ricostituire	57.442,95	143.648,39
Incidenza in % sulle entrate correnti ((dis. eff. + fv)/ ec)	0,36	2,12
Risultato della gestione di competenza	1.025.642,37	-388.470,06
Risultato della gestione dei residui	-676.470,38	16.701,73
Equilibrio economico e finanziario (competenza)	1.039.748,31	-1.174.379,00
Scoperto di cassa (saldo negativo residui attivi / passivi totali anticip. cassa)	449.148,63	437.277,64
Disavanzo di amministrazione relativo all'esercizio 2000	436.614,78	

Considerazioni

Il bilancio 2001, già in disavanzo per rilevanti rettifiche al conto dei residui, avrebbe dovuto comportare, nel 2002, una tendenza al riequilibrio.

Nel 2002, invece, il disavanzo di amministrazione si aggrava e raggiunge livelli ben più significativi. L'Ente ha difficoltà a raggiungere gli obiettivi che si pone con il bilancio di previsione. Già il Collegio dei revisori lamenta la mancanza di spiegazioni per i consistenti scostamenti fra i dati assestati e le risultanze a consuntivo. D'altra parte sembra davvero arduo immaginare una attendibile programmazione di bilancio laddove si riconoscono debiti irregolarmente formati per oltre un milione di euro, nell'esercizio 2002, e si dichiara che ve ne sono altri di cui non si riesce a dare puntuale contezza. Sintomatico è anche il fatto che l'Ente non tenga aggiornato l'albo dei beneficiari di contributi, sovvenzioni, sussidi ed altri benefici. Il consistente ricorso ad anticipazioni di cassa ha comportato un aggravio significativo per interessi passivi.

Sono state anche utilizzate, in termini di cassa, entrate aventi specifica destinazione e del c/terzi per il pagamento di spese correnti. Risorse che sarebbero dovute rientrare in tempi brevi e, comunque, entro il limite temporale della chiusura dell'esercizio. Cosa non avvenuta così come per una quota di anticipazione di cassa. È appena il caso di ricordare che l'utilizzo di queste risorse è consentito solo per rimediare allo squilibrio temporale tra pagamenti ed incassi e non può trasformarsi in fonte di finanziamento a breve o lungo termine. Al riguardo giova anche rammentare la recente disposizione della finanziaria per il 2004 (art.3, comma 17, legge 24 dicembre 2003, n.350) che considera, con tutte le implicazioni che ne discendono, indebitamento il ricorso alle anticipazioni quando perde la funzione di rimedio a momentanea carenza di liquidità divenendo risorsa aggiuntiva per il pagamento di spese che non hanno, o non hanno più, idonea copertura di bilancio. Ora, è chiaro che un bilancio in disavanzo, per l'importo del disavanzo, è carente di copertura.

L'Ente ha anche difficoltà a concludere i procedimenti amministrativi – contabili mediante l'ultimo atto dell'esborso o dell'incasso monetario. Infatti l'elevato volume di residui, sia attivi che passivi, provenienti dalla gestione della competenza è di tale rilievo da costituire indice di deficitarietà strutturale.

Comune "C" – 7^a classe demografica

(in euro)

	2001	2002
Disavanzo di amministrazione	(*) 9.107,65	5.296,65
Debiti fuori bilancio riconosciuti e non ripianati nell'esercizio	0,00	0,00
Disavanzo di amministrazione effettivo	9.330,71	5.296,65
Disavanzo di amministrazione effettivo pro capite	0,17	0,10
Fondi vincolati da ricostituire	0,00	0,00
Incidenza in % sulle entrate correnti ((dis. eff. + fv)/ ec)	0,02	0,01
Risultato della gestione di competenza	3.396.717,07	-533.543,48
Risultato della gestione dei residui	-3.394.042,89	537.354,48
Equilibrio economico e finanziario (competenza)	3.386.212,89	-548.037,93
Scoperto di cassa (saldo negativo residui attivi / passivi totali anticip. cassa)	3.863.935,74	2.961.837,07
Disavanzo di amministrazione relativo all'esercizio 2000	11.781,83	

(*)Dagli atti ufficiali del 2001 risulta un disavanzo di amministrazione pari a Lire 18.066.772 (euro 9.330,71). Peraltro, il saldo residui attivi/passivi riportato a nuovo nel 2002 è pari a -9.107,65 euro che, in assenza di fondo di cassa, rappresenta il disavanzo di amministrazione pregresso. Si rileva, quindi, una squadratura di 223,06 euro.

Considerazioni

Il Comune è in disavanzo di amministrazione ormai da più anni, ma sempre per importi poco significativi.

Questo dato potrebbe indurre a valutazioni di non preoccupazione qualora lo squilibrio della cassa non fosse così accentuato, e ciò da più esercizi.

Il finanziare una consistente parte della spesa di funzionamento con l'utilizzo di risorse provenienti dalle anticipazioni o dal saldo positivo di cassa di altri bilanci (degli investimenti, delle entrate a destinazione vincolata) per tempi che vanno oltre l'esercizio di gestione o, addirittura, per più esercizi di seguito, è il sintomo che la copertura propria di quella spesa ha difficoltà a concretizzarsi. La conseguenza è che, magari a distanza di anni, nel momento in cui la difficoltà diventa impossibilità (revisione dei residui), i conti dell'Ente esprimano disavanzi d'amministrazione ormai difficili da ripianare perché sommatoria di disavanzi di più anni mai apparsi nei conti.

Occorrerebbe, poi, maggiore precisione nella tenuta del conto del patrimonio, quantomeno per i dati finanziari.

Comune “D” – 2^a classe demografica

(in euro)

	2001	2002
Disavanzo di amministrazione	168.436,50	203.332,72
Debiti fuori bilancio riconosciuti e non ripianati nell'esercizio	0,00	0,00
Disavanzo di amministrazione effettivo	168.436,50	203.332,72
Disavanzo di amministrazione effettivo pro capite	117,70	142,00
Fondi vincolati da ricostituire	65.851,83	2.694,07
Incidenza in % sulle entrate correnti ((dis. eff. + fv)/ ec)	23,44	19,53
Risultato della gestione di competenza	-74.869,79	-26.240,17
Risultato della gestione dei residui	-128.713,67	-8.656,04
Equilibrio economico e finanziario (competenza)	-85.439,76	-28.934,24
Scoperto di cassa (saldo negativo residui attivi / passivi totali anticip. cassa)	0,00	0,00
Avanzo di amministrazione relativo all'esercizio 2000	35.146,96	

Considerazioni

Dopo il 2001 in disavanzo, l'anno 2002, come impone l'obbligo di riequilibrio, avrebbe dovuto quantomeno mostrare una tendenza verso il pareggio. Il disavanzo 2002, invece, è di importo ancora più elevato per gli ulteriori saldi negativi, tanto della gestione della competenza che dei residui.

L'importo, stante la fascia demografica dell'Ente e la ridotta consistenza delle spese, è tale da costituire indizio di deficitarietà strutturale.

Negativo è stato nei due esercizi l'equilibrio economico-finanziario di competenza. Il saldo globale di cassa corrente è stato negativo sia nel 2001 che nel 2002. L'indebitamento, per l'incidenza degli interessi sul dato delle entrate correnti, che ha raggiunto valori da indice di deficitarietà strutturale, è a livelli non più elevabili.

La gestione ha difficoltà a concludersi e la massa dei residui appare eccessiva. In particolare l'entità dei residui passivi di provenienza della competenza ha raggiunto una dimensione tale da fare scattare il corrispondente parametro di deficitarietà strutturale. Vi è stato un uso della cassa non corretto e non solamente per inadempimenti formali. Infatti l'Ente ha utilizzato, per il pagamento di spese correnti, l'importo di un mutuo erogato in unica soluzione per l'acquisto di un immobile, poi, non più concluso. Il non ricostituito equilibrio di cassa fra i bilanci corrente e delle entrate a destinazione vincolata, se protratto a lungo, diviene indice di improbabilità di poste attive di bilancio e di conseguenti disavanzi latenti.

10.1 Considerazioni d'insieme

L'indagine ha rivelato che nel 2002 gli Enti locali (solo Comuni) che hanno chiuso i conti in disavanzo d'amministrazione sono stati 21 per un ammontare complessivo di sbilancio di 24,919 milioni di euro. Nel 2001 gli Enti in disavanzo erano 28 per un ammontare di 21,778 milioni di euro.

L'incidenza media pro-capite, negli Enti coinvolti, è di 73,24 euro con gli estremi della forbice che toccano i valori di 330,14 euro/ab. e di 0,10 euro/ab.. Nel 2001 l'incidenza media era stata di 46,44 euro/ab.. È difficile valutare questi dati se non nel confronto meramente temporale. Può affermarsi che il fenomeno dei disavanzi, nel tempo, pur mostrando dati variamente mutevoli, visto con lo sguardo alla finanza pubblica locale nel suo insieme –numero di Enti e valore delle partite contabili– astraendo dalle situazioni specifiche, non pare possa fare insorgere significative preoccupazioni. Ciò che invece deve essere sempre al centro dell'attenzione è l'eventualità che il fenomeno, così come appare, non sia reale, nel senso che rappresenti solo la punta emergente di una entità molto più consistente che rimane sommersa. Questa riflessione discende dall'analisi dei consuntivi dei quattro Enti soggetti a verifica speciale.

Nelle “considerazioni” che sono state svolte alla fine dell’esame di ogni singolo conto o nel contesto dell’esame delle singole partite, la Sezione ha avuto modo di dare il proprio avviso sulle situazioni specifiche riscontrate. Ora, invece, riportando ad unità considerazioni già fatte si vuole richiamare l’attenzione sulla valenza, a volte nascosta, che hanno gli squilibri di cassa quali marcatori degli squilibri finanziari complessivi. Costituiscono squilibrio di cassa tutte le situazioni in cui vengono utilizzate per il pagamento di spese correnti –naturalmente non in via provvisoria per sopperire a *deficit* di liquidità– risorse provenienti dal conto degli investimenti, dal c/terzi, dalle anticipazioni del Tesoriere e/o dalle entrate a destinazione vincolata. Il dato comune di queste situazioni è il non rientro nei conti propri e nei tempi dovuti - quanto meno a fine esercizio – delle risorse utilizzate. L’art. 195, comma 3, TUEL dispone che “con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione viene ricostituita la consistenza delle somme vincolate che sono state utilizzate per il pagamento di spese correnti” e, di recente (art.3, co. 17, legge 24 dicembre 2003, n. 350 – legge finanziaria per il 2004), il legislatore ha voluto precisare gli esatti confini superati i quali gli utilizzi di cassa diventano indebitamento.

Gli squilibri di cassa consentono all’Ente in difficoltà di raggiungere, alternativamente, due risultati:

- se il disavanzo d’amministrazione è palese, essi creano nuove risorse fittizie che consentono all’Ente di procrastinare il riequilibrio finanziario con interventi di natura strutturale;
- se il disavanzo d’amministrazione non è palese -perché ad esempio si sopravvalutano gli accertamenti e/o non si procede alla eliminazione di residui attivi ormai inesigibili- essi creano, anche qui, nuove risorse fittizie che vanno a surrogare, in termini di cassa, poste attive di bilancio inattendibili consentendo all’Ente di mantenere sommerso lo squilibrio finanziario e di procrastinare la rilevazione del disavanzo d’amministrazione.

Orbene, se è così, monitorare tutti gli Enti sugli equilibri (squilibri) di cassa consente un’azione preventiva, si ritiene importante, contro possibili futuri dissesti e fa emergere le situazioni a rischio (disavanzi).

Lo strumento potrebbe consistere nel costruire un nuovo parametro obiettivo di deficitarietà strutturale *ad hoc* (art.242 TUEL).

Il Ministero dell’Interno, competente per materia, possiede sicuramente le informazioni e le conoscenze idonee, attingendo, se del caso, ai dati dei dissesti in cui gli squilibri di cassa sono una costante.

11 Il fenomeno dei dissesti

La normativa sulle gestioni straordinarie di liquidazione - L'evoluzione dal 1989 al 2004

L'istituto del dissesto è stato introdotto nell'ordinamento nel 1989 con l'art. 25 del decreto legge 2 marzo 1989, n.66 convertito nella legge 24 aprile 1989, n.144 che affidava la gestione del risanamento all'Ente locale che aveva dichiarato lo stato di dissesto.

È con l'art. 21 del decreto legge 18 gennaio 1993, n.8, convertito nella legge 19 marzo 1993, n.68, che si è proceduto alla separazione delle competenze tra la gestione della situazione pregressa affidata ad un Organo straordinario di liquidazione e la gestione ordinaria che l'Ente locale doveva impostare in modo innovativo, redigendo un'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato da sottoporre all'approvazione ministeriale e provvedendo alla rideterminazione della pianta organica, se eccedente rispetto alle unità spettanti in base al rapporto tra il numero dei dipendenti e la popolazione della fascia demografica di appartenenza dell'Ente. Con il decreto del Presidente della Repubblica 24 agosto 1993, n.378 è stato approvato il regolamento recante norme sul risanamento degli Enti locali.

Modifiche alla procedura sono state successivamente apportate:

- con quattro decreti legge emanati dal mese di febbraio del 1994 al mese di agosto dello stesso anno. L'ultimo del 27 agosto 1994, n.515, convertito nella legge 28 ottobre 1994, n.596;
- con il decreto legislativo n.77 del 25 febbraio 1995, concernente l'ordinamento finanziario degli Enti locali, che ha introdotto nel sistema le cause di prelazione ed ha ridotto da dieci a cinque anni la durata degli impegni che l'Ente risanato deve assumere per garantire gli equilibri di bilancio;
- con il decreto legislativo n.336 dell'11 giugno 1996, che ha previsto:
 - a) la presentazione da parte dell'Organo straordinario di un piano di rilevazione dei debiti, da depositare al Ministero dell'Interno con la richiesta di autorizzazione all'assunzione di un mutuo con la Cassa depositi e prestiti con ammortamento a totale carico dello Stato;
 - b) la possibilità, per il creditore, di presentare ricorso al Ministero dell'Interno avverso l'esclusione totale o parziale dal piano di rilevazione;
 - c) il pagamento, una volta acquisito il mutuo, di un acconto dei debiti inseriti nel piano di rilevazione;
 - d) l'elaborazione da parte dell'Organo di liquidazione, una volta definite tutte le situazioni debitorie, di un piano di estinzione da sottoporre all'approvazione ministeriale, in occasione della quale sono stabilite le condizioni per la conclusione della procedura.

Modifiche ulteriori sono intervenute con i decreti legislativi n.342 del 15 settembre 1997 e n.410 del 23 ottobre 1998, che hanno esteso la possibilità di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, hanno introdotto una procedura semplificata e, per la definizione della massa passiva, hanno trasferito dall'Ente locale dissestato al singolo creditore l'onere di provare l'esistenza del rapporto creditorio.

La normativa sul dissesto è stata infine inserita nel titolo VIII, parte II, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali emanato con il decreto legislativo n.267 del 18 agosto 2000. Sono poi intervenute, in materia procedurale, ed è per questo che se ne tratterà in prosieguo nell'apposito paragrafo, il d.l. n. 13 del 22.2.2002, convertito con legge n.75 del 24 aprile 2002 e il d.l. n. 50 del 20 marzo 2003 convertito con legge 20 maggio 2003 n.116 che hanno aggiunto all'articolo 268 del TUEL, rispettivamente, gli articoli 268 bis e 268 ter.

Le numerose modifiche apportate nel corso di un decennio hanno inciso sulle procedure iniziali, determinando la necessità di rivedere situazioni considerate definite e di conseguenza ritardi nella presentazione dei piani di rilevazione e di estinzione.

Infine:

- con la legge finanziaria per il 2003 (art. 31, comma 15, legge 27 dicembre 2002, n.289), a seguito delle modificazioni apportate al titolo V della parte seconda della Costituzione con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, in attesa della fissazione dei “nuovi principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, venivano abrogate le disposizioni del titolo VIII della parte II del citato testo unico che disciplinano l’assunzione di mutui per il risanamento degli Enti locali dissestati, nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento. Le disposizioni del testo unico continuavano ad applicarsi per il risanamento degli Enti che avevano deliberato lo stato di dissesto prima dell’entrata in vigore della legge costituzionale n.3 del 2001;
- con la legge finanziaria per il 2004 (articolo 4, comma 208, legge 24 dicembre 2003, n. 350) il legislatore è tornato sul punto sostituendo al concetto di “abrogazione” quello di “non applicazione” ed eliminando la previsione che le disposizioni pregresse del TUEL continuassero ad applicarsi per i dissesti deliberati antecedentemente alla novella costituzionale n.3/2001. Contemporaneamente, “al fine di agevolare la gestione liquidatoria degli Enti locali in stato di dissesto”, veniva stanziata in “via eccezionale”, la somma annua di 600.000 euro per il triennio 2004-2006;¹⁸⁸
- con decreto legge n. 80 del 29 marzo 2004 convertito in legge 28 maggio 2004, n. 140 - art.5, comma 1- il Governo legislatore è nuovamente tornato sul punto riscrivendo il comma 15 dell’art. 31 della legge 27 dicembre 2002, n. 289. Le nuove disposizioni possono così schematizzarsi:
 - a) rimane ferma la riserva di rivedere la disciplina della materia nell’ambito dei nuovi principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario in attuazione delle nuove disposizioni del titolo V della parte seconda della Costituzione;
 - b) le disposizioni del titolo VIII della parte II del TUEL che disciplinano l’assunzione dei mutui per il risanamento degli Enti locali dissestati nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento, continuano a trovare applicazione nei confronti degli Enti che hanno deliberato lo stato di dissesto anteriormente alla data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 (9 novembre 2001);
 - c) le predette disposizioni del TUEL non trovano più applicazione nei confronti degli Enti che abbiano dichiarato lo stato di dissesto successivamente alla data precitata. Per questi Enti resta ferma la facoltà di assumere mutui, senza oneri a carico dello Stato, per il finanziamento di passività correlate a spese di investimento, nonché per il ripiano di

¹⁸⁸ In una prima bozza predisposta per il referto a commento e valutazione dell’intervento legislativo contenuto nelle due leggi finanziarie, prima della emanazione del decreto legge del 29 marzo 2004 n. 80, poteva leggersi: “In buona sostanza il legislatore è alla ricerca di un nuovo sistema che, nel rispetto del principio, ormai costituzionalizzato, del ricorso all’indebitamento solo per il finanziamento delle spese per gli investimenti, consenta di convogliare disponibilità finanziarie idonee a definire tutte le questioni legate al dissesto e al suo superamento”.

Questo nuovo sistema il legislatore ritiene di poterlo rinvenire solo nel contesto dei nuovi “principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” emanandi. Le citate disposizioni delle due leggi finanziarie devono dunque ritenersi provvisorie e allo stato non è possibile esprimere ulteriori giudizi se non che il sistema venutosi a creare è contraddittorio e non appare idoneo a risolvere le questioni legate ai dissesti.

Contraddittorio perché, ad esempio, non consente più, nel contesto di una procedura straordinaria di liquidazione, il finanziamento con mutuo di debiti fuori bilancio maturati antecedentemente alla novella costituzionale, laddove invece ciò è consentito in una gestione ordinaria (art.41, comma 4, legge finanziaria per il 2002). Che poi il sistema si appalesi inidoneo discende dalla constatazione dell’insufficienza delle risorse stanziare. Infatti, se si considera il periodo 1996-2003 (si trascuri quello precedente perché sicuramente influenzato dall’accumulo – prospetto n.2 in fondo al capitolo), la media annuale dei dissesti è di quasi 4 (31:8) e se poi si considera l’incidenza media per Ente dei mutui concessi dal 1989 al 2003 - prospetto n.4 - pari a € 2.960.270 (1.195.949.000:404), non c’è chi non veda l’enorme divario tra le somme stanziare e quelle che il criterio statistico suggerisce essere occorrenti.

Aldilà, quindi, delle soluzioni tecniche che verranno trovate, il legislatore dovrà decidere se lo Stato continuerà a farsi carico dei dissesti degli Enti locali mantenendo in piedi il sistema attuale delle gestioni straordinarie di liquidazione o se, invece, lascerà il tutto, o gran parte, a carico dell’Ente dissestato ponendo probabilmente in crisi l’attuale sistema.

passività correlate a spese correnti purchè maturate entro la precitata data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001;

- d) per agevolare la gestione liquidatoria degli Enti di cui al punto precedente, è stanziata la somma annua di Euro 600.000 per il triennio dal 2004 al 2006 da valere per i dissesti dichiarati fino al 31 dicembre 2003. Le predette risorse verranno erogate dal Ministero dell'Interno a favore dell'Organo straordinario di liquidazione in base alla popolazione residente.

Le appena ricordate disposizioni del decreto legge fanno superare alcune considerazioni che scaturivano dalla presa d'atto del sistema che era venuto a determinarsi a seguito della prima versione del comma 208, art.4 della legge finanziaria per il 2004. Innanzitutto le nuove disposizioni fanno correttamente salve le gestioni straordinarie dei dissesti antecedenti alla novella costituzionale. Per i nuovi dissesti non viene più inibito “tout court” il ricorso al mutuo, ma questo viene consentito all'Ente, senza oneri a carico dello Stato, limitatamente alle passività correlate a spese di investimento o comunque maturate in data anteriore al nuovo disposto costituzionale. Appare più chiara la presa di posizione sulla entità degli oneri che potranno gravare sul bilancio statale a seguito di dissesti degli Enti locali: questi oneri non saranno più determinati, pur con il limite di cui al comma 4 dell'art. 255 del TUEL, dall'entità del dissesto, ma discenderanno da decisioni programmatiche di bilancio. Rimangono tuttavia i dubbi sulla capacità degli Enti dissestati di trovare le risorse per risanarsi, ma è pur vero che il pregresso sistema, probabilmente, deresponsabilizzava in maniera eccessiva gli Enti stessi.

A parere della scrivente Sezione, il punto di arrivo della disciplina, necessariamente condizionata dal divieto della garanzia statale sull'indebitamento degli Enti locali, dovrà comportare l'assunzione di oneri da parte dello Stato non inferiori a quelli che assicurino l'erogazione di livelli essenziali di prestazioni a favore dei cittadini degli Enti in dissesto. Funzionale appare, poi, l'opportunità di irrobustire procedure di controllo, monitoraggio e segnalazione che evidenzino anticipatamente situazioni di difficoltà finanziaria.

A parte le ultime disposizioni determinate dai nuovi vincoli costituzionali sull'indebitamento degli Enti locali, l'esame dell'evoluzione della normativa del settore fa emergere che in una prima fase, la disciplina del risanamento degli Enti locali dissestati mostrava una maggiore attenzione agli interessi degli Enti ponendo in secondo piano le ragioni dei creditori; in tempi più recenti, anche a seguito di pronunce della Corte Costituzionale, il legislatore ha mostrato maggiore attenzione al bilanciamento degli opposti interessi rappresentati dall'esigenza del risanamento dell'Ente locale e da una piena tutela della posizione dei creditori.

La procedura di risanamento

La parte che segue va letta con l'avvertenza che la disciplina richiamata, attinente all'acquisizione delle risorse necessarie alla copertura delle passività, è vigente per tutte le gestioni liquidatorie relative a dissesti dichiarati antecedentemente all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001. Per le gestioni dei dissesti successivi vale quanto appena detto nel paragrafo che precede.

L'Organo straordinario di liquidazione

L'attività dell'Organo straordinario di liquidazione, al quale è affidato il risanamento delle passività pregresse, è regolata dagli articoli dal 252 al 258 del TUEL. L'Organo, a struttura monocratica o collegiale (tre componenti) a seconda che il Comune dissestato abbia una popolazione inferiore o superiore a 5.000 abitanti, nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, ha competenza relativamente a fatti ed atti di

gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui è stato dichiarato lo stato di dissesto.¹⁸⁹

Esso deve provvedere alla rilevazione delle situazioni debitorie, all'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ed alla liquidazione e pagamento della massa passiva. Non compete all'Organo di liquidazione la gestione dei residui attivi e passivi relativi a fondi a gestione vincolata e dei mutui passivi già attivati per investimenti.

I poteri organizzatori dell'Organo di liquidazione

All'Organo straordinario sono stati attribuiti poteri per lo svolgimento delle attività necessarie al perseguimento degli obiettivi di risanamento. In primo luogo, è previsto un collegamento diretto ed immediato con la struttura amministrativa dell'Ente locale dissestato del quale può utilizzare personale e mezzi operativi e nei confronti del quale è dotato di un potere di accesso agli atti. All'Organo straordinario, infatti, sono attribuiti anche poteri di autonoma organizzazione che consentono di dotarsi di proprio personale, di acquisire attrezzature e di utilizzare consulenze esterne.

La rilevazione della massa passiva

La procedura per la rilevazione delle passività ha inizio con un invito, adeguatamente pubblicizzato, ai creditori dell'Ente a presentare domanda corredata da idonea documentazione, che dimostri la sussistenza del credito, ne indichi l'importo ed eventuali cause di prelazione.

Valutate dall'Organo straordinario la documentazione fornita dal Comune e le istanze dei creditori, i debiti accertati sono inclusi in un piano di rilevazione della massa passiva nel quale sono individuati:

- i residui passivi registrati alla chiusura dell'esercizio precedente l'anno del dissesto, esclusi quelli relativi ai fondi a gestione vincolata;
- i debiti fuori bilancio riconosciuti dall'Ente locale e dall'Organo straordinario di liquidazione riferiti al periodo precedente l'anno di dichiarazione del dissesto;
- i debiti derivanti da procedure esecutive dichiarate estinte;
- i debiti derivanti da transazioni compiute dall'Organo straordinario.

Al piano deve essere allegato l'elenco delle passività non inserite. Avverso i provvedimenti dell'Organo straordinario di diniego di inserimento nel piano di rilevazione è ammesso ricorso al Ministero dell'Interno che si deve pronunciare entro 60 giorni dal ricevimento; la decorrenza del termine per la decisione vale quale rigetto del ricorso. Il piano di rilevazione della massa passiva acquista esecutività con il deposito presso il Ministero dell'Interno che deve avvenire entro 180 giorni dall'insediamento dell'Organo, termine raddoppiato per i Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, per i Comuni capoluogo di provincia e per le Amministrazioni provinciali.

L'accertamento e l'acquisizione della massa attiva

L'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento, anche mediante l'alienazione di beni patrimoniali, costituisce la competenza dell'Organo straordinario sul fronte delle entrate. La massa attiva da accertare per il finanziamento delle passività pregresse è costituita:

- dal fondo di cassa disponibile alla chiusura dell'anno precedente la dichiarazione di dissesto;
- dai residui attivi da riscuotere, ad eccezione di quelli relativi ai fondi a gestione vincolata;
- dai ratei di mutuo disponibili in quanto non utilizzati dall'Ente;
- da un mutuo ventennale, assunto con la Cassa depositi e prestiti a totale carico dello Stato, previa autorizzazione ministeriale.

La richiesta di autorizzazione al perfezionamento del mutuo è presentata al Ministero dell'Interno unitamente al deposito del piano di rilevazione e l'importo del mutuo richiesto

¹⁸⁹ Il comma 2 dell'art.5 del d.l. 29 marzo 2004, n. 80, precisa che vi rientrano tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro quella data, pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale, successivamente a tale data, ma, comunque, non oltre quella di approvazione del rendiconto della gestione di cui all'art. 256, comma 11, TUEL.

dovrà tenere in considerazione la necessità di finanziare sia le passività risultanti dal piano di rilevazione che quelle escluse dal piano.¹⁹⁰

Nel caso di insufficienza della massa attiva a fornire adeguata copertura alle passività pregresse, l'Organo straordinario potrà fare ricorso ai proventi derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali, disponibili, dell'Ente. Se l'Ente locale intende evitare l'alienazione di beni patrimoniali, è tenuto ad assegnare proprie risorse finanziarie liquide ovvero a contrarre, in data anteriore al 9 novembre 2001, un mutuo passivo con onere a proprio carico, per il valore stimato di realizzo dei beni. L'Ente può, inoltre, destinare una quota dell'avanzo di amministrazione non vincolato al finanziamento delle passività.

La liquidazione ed il pagamento della massa passiva

Il mutuo erogato dalla Cassa depositi e prestiti e le altre poste attive disponibili, consentono all'Organo straordinario di provvedere al pagamento di acconti, in misura proporzionale uguale per le passività inserite nel piano di rilevazione e ad accantonamenti per i debiti in contestazione esattamente quantificati. Possono essere erogati ulteriori acconti, utilizzando le entrate che si rendono disponibili.

Entro 24 mesi dall'insediamento, l'Organo straordinario, una volta accertata definitivamente la consistenza della massa passiva ed i mezzi finanziari disponibili, presenta al Ministero dell'Interno per l'approvazione il piano di estinzione, in cui sono indicate tutte le partite debitorie inserite nel piano di rilevazione e quelle sorte in momenti successivi.

Il Ministro dell'Interno, ai fini dell'approvazione del piano, si avvale del parere della Commissione per la finanza e gli organici degli Enti locali. Approvato in sede ministeriale il piano di estinzione, l'Organo straordinario può procedere al pagamento delle residue passività sino alla concorrenza della massa attiva realizzata.

Nel caso di risorse non sufficienti e di prospettive di pagamento definitivo in misura parziale delle situazioni debitorie accertate, il legislatore, preso atto dell'avviso manifestato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 269 del 17 luglio 1998, secondo cui le norme allora vigenti denunciate per dubbio di incostituzionalità andavano interpretate nel senso conforme ai principi costituzionali e, quindi, nel senso che i crediti nei confronti dell'Ente non ammessi alla liquidazione non erano da considerare estinti, ma potevano essere fatti valere nei confronti dell'Ente risanato una volta conclusa la procedura di liquidazione, è intervenuto per realizzare l'obiettivo del risanamento più ampio possibile. È stato quindi previsto il coinvolgimento dell'Ente locale risanato nella procedura di liquidazione, attraverso l'assunzione di un mutuo a proprio carico con la Cassa depositi e prestiti ovvero con altri istituti di credito per consentire all'Organo straordinario il pagamento delle residue passività.¹⁹¹

Ultimate le operazioni di pagamento, l'Organo straordinario approva l'atto finale rappresentato dal rendiconto della gestione.

La procedura semplificata

È stata introdotta con l'articolo 16 del decreto legislativo n.342 del 1997 una modalità semplificata di accertamento e liquidazione dei debiti, che prevede una gestione condotta dall'Organo straordinario con l'adesione dell'Ente locale (deliberazione di Giunta). Quest'ultimo contribuisce alla costituzione della massa attiva necessaria per il pagamento integrale delle passività pregresse con l'assunzione a proprio carico di un mutuo ovvero con la messa a disposizione di risorse finanziarie liquide che si aggiungono al mutuo a carico dello Stato. L'Organo straordinario definisce transattivamente (dal 40 al 60%) le pretese dei creditori, acquisisce il mutuo dalla Cassa depositi e prestiti a carico dello Stato e procede, in tempi brevi, al pagamento senza dover prima predisporre e

¹⁹⁰ Come avvertito, il modulo vale per i dissesti dichiarati antecedentemente alla legge costituzionale n. 3/2001, per quelli successivi l'Ente potrà contare solo sui mutui propri, con le limitazioni poste dalla nuova disciplina sull'indebitamento e sul contributo statale.

¹⁹¹ Va da sé che il sistema appena descritto si regge solo se verranno rese disponibili adeguate risorse finanziarie. In proposito vedasi la prima nota del capitolo.

depositare il piano di rilevazione dei debiti. Deve essere effettuato un accantonamento per i debiti per i quali non è stata accettata la transazione.¹⁹²

Le innovazioni introdotte nel 2002 e 2003

I problemi rimasti insoluti delle gestioni di liquidazione sono stati messi in evidenza in occasione della conversione del decreto legge n.13 del 22 febbraio 2002 contenente disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità degli Enti locali. È stato inserito nel testo unico, con la legge di conversione n.75 del 24 aprile 2002, l'art. 268 bis inerente la procedura straordinaria per fronteggiare ulteriori passività.

La disposizione prevede che, nel caso in cui la procedura di liquidazione non si possa concludere entro i 24 mesi previsti dalla vigente normativa per l'onerosità degli adempimenti connessi alla compiuta determinazione della massa attiva e passiva del dissesto, il Ministro dell'Interno, di intesa con il sindaco dell'Ente interessato, previo parere della Commissione per la finanza e gli organici degli Enti locali, disponga una chiusura anticipata e semplificata della gestione, fissandone in un decreto le modalità di esecuzione. La prosecuzione della gestione straordinaria è affidata ad una nuova Commissione, composta da tre membri, di cui uno designato dal sindaco dell'Ente locale interessato, nominata con decreto del Presidente della Repubblica per un periodo di un anno prorogabile a due. Alla Commissione è affidata la gestione nei seguenti casi:

- a) ricostituzione del disavanzo di amministrazione o di debiti fuori bilancio non ripianabili ovvero mancato rispetto delle prescrizioni ministeriali fissate in occasione dell'approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato da parte di un Ente locale già andato in dissesto;
- b) insufficienza della massa attiva a finanziare la massa passiva;
- c) accertamento di ulteriori passività pregresse.

Per fronteggiare le ulteriori passività, l'Ente locale dissestato stanZIA nei bilanci, annuale e pluriennale, una somma, considerata spesa eccezionale a carattere straordinario, resa congrua ogni anno con apposita deliberazione. Per soddisfare i debiti pregressi non estinti, l'Ente locale predispone piani di impegno annuale e pluriennale da sottoporre all'approvazione del Ministro dell'Interno, previo parere della Commissione per la finanza e gli organici degli Enti locali.

Qualora i piani risultino inidonei a soddisfare i debiti pregressi, il Ministro dell'Interno, sentita la sopracitata Commissione, dichiara, con apposito decreto, la chiusura del dissesto.

Il legislatore è poi nuovamente intervenuto nella materia con il decreto legge 20 marzo 2003, n. 50, convertito nella legge 20 maggio 2003, n. 116 che ha aggiunto al TUEL l'art. 268 Ter il cui contenuto può così sintetizzarsi:

- nella procedura di cui all'art. 268 bis rientrano tutti i debiti comunque riferiti a fatti di gestione precedenti il bilancio riequilibrato anche se accertati successivamente allo svolgimento della procedura ordinaria di rilevazione della massa passiva;
- fino alla conclusione della procedura di cui sopra, a pena di nullità, non sono ammesse procedure di esecuzione o di espropriazione forzata;
- agli Enti locali già dissestati, che non abbiano concluso la procedura di risanamento con la presentazione del rendiconto consuntivo, ove risulti l'insorgenza di maggiori debiti riferiti a fatti di gestione antecedenti al bilancio riequilibrato, tenuto conto anche di interessi, rivalutazione e spese legali, è consentito, in via straordinaria, di accedere alla procedura di cui all'art. 268 bis.

¹⁹² Vale la penultima nota.

Il risanamento finanziario degli Enti locali

Secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno, gli Enti locali che hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel periodo intercorrente tra il 1989, anno in cui è stata emanata la normativa istitutiva, ed il 31 dicembre 2003, sono 418, di cui una sola Amministrazione provinciale, quella di Napoli. L'andamento dei dissesti e la loro distribuzione per Regione e per classe demografica sono illustrati nei prospetti n.1 e n.2 riportati in fondo al capitolo.

Nel 2003 hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario i Comuni di Rocca Bernarda (KR – ab. n. 3385) e di Pontelandolfo (BN – ab. n. 2520).

Gli Enti per i quali non risulta essere stato ancora depositato alla data del 31.12.2003 il piano di estinzione, inclusi quelli che hanno dichiarato il dissesto nel biennio 2002-2003 (n.6), per i quali non sono ancora scaduti i termini per la presentazione, sono 34, dei quali 29 hanno una popolazione inferiore a 5.000 abitanti (vedi prospetto n.3 in fondo al capitolo).

Se si escludono i 6 Enti per i quali non è ancora spirato il termine per il deposito, sono 9 (il 32,1%) i Comuni che hanno dichiarato il dissesto negli anni 1989 e 1990 e per i quali non è stato presentato il piano di estinzione. Le regioni che presentano Comuni in tali condizioni sono la Calabria con 7 Enti e la Campania con 2 Enti. L'analisi per dimensione demografica mostra che 6 Enti hanno una popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Gli Enti che hanno dichiarato lo stato di dissesto nel periodo intercorrente tra il 1991 ed il 1993 e per i quali non è ancora intervenuto il piano di estinzione sono 8, pari al 28,5% del totale. Le regioni che presentano Enti in tale fascia sono la Campania con 3 Enti, la Calabria e la Puglia con 2 Enti e la Basilicata con un Ente.

Sono 8, pari al 28,5%, gli Enti per i quali non è stato presentato il piano di estinzione e i cui dissesti risalgono agli anni 1994, 1995 e 1996. Le regioni con Enti in tali condizioni sono, nell'ordine, la Sicilia con 3 Comuni, la Campania con 1 Comune, la Basilicata con 2 Comuni, la Calabria e la Puglia con un Ente ciascuna.

Il piano di estinzione non risulta presentato da 3 organi straordinari di liquidazione, i cui Enti hanno dichiarato il dissesto negli anni 1997, 2000 e 2001; le regioni interessate sono la Calabria con due Comuni ed il Lazio con un Comune.

In valori assoluti le regioni in cui sono presenti situazioni di ritardo, escludendo sempre i dissesti relativi al 2002 ed al 2003, sono: la Calabria in cui per 12 Enti su 124 non risultano presentati i piani di estinzione; la Campania con 6 Enti su 106 andati in dissesto; la Basilicata con 3 Enti su 19; la Sicilia con 3 Enti su 21; il Lazio con 1 Comune su 35; la Puglia con 3 Comuni su 34.

Dai dati trasmessi dal Ministero dell'Interno, gli Enti che hanno ritenuto di aderire alla procedura semplificata per l'accertamento e la liquidazione dei debiti introdotta dal decreto legislativo n.342 del 1997 sono stati 14.

La situazione debitoria complessiva di ciascun Comune è esposta nel piano di rilevazione depositato al Ministero dell'Interno nel quale sono indicati i debiti ammessi alla liquidazione e quelli esclusi; avverso l'esclusione il creditore può presentare ricorso al Ministero dell'Interno. I ricorsi presentati fino al 31 dicembre 2003 sono stati complessivamente 2.111 e quelli definiti 463 per cui i ricorsi pendenti sono 1.648.¹⁹³

L'onere complessivo che lo Stato ha dovuto sostenere dal 1989 per il risanamento degli stati di dissesto di 404 Enti locali ammonta, alla data del 31 dicembre 2003, a 1,196 miliardi di euro.

La distribuzione per area geografica evidenzia che all'area nord sono stati concessi mutui a 33 Comuni per un ammontare complessivo pari a 33,498 milioni di euro, nell'area centro a 70 Comuni per un ammontare di 90,42 milioni di euro, nell'area meridionale a 278 Comuni per un ammontare pari a 1,015 miliardi di euro ed infine nell'area insulare a 23 Comuni per un ammontare di 57,571 milioni di euro (vedi prospetto n. 4 nel volume degli allegati).

¹⁹³ Contro il Ministero sono, poi, stati proposti n. 242 ricorsi al giudice amministrativo di cui 206 avverso il silenzio rigetto e 36 avverso il decreto di reiezione.

Indagine sulle gestioni straordinarie di liquidazione

L'indagine sui dissesti ha riguardato le gestioni straordinarie di liquidazione dei 7 Comuni che avevano dichiarato lo stato di dissesto finanziario negli esercizi 1995, 1996, 1997 e 1998 e che al 31 ottobre 2003, data di avvio dell'indagine, non risultavano aver presentato al Ministero dell'Interno il piano di estinzione delle passività pregresse.

È stata richiesta a ciascun Organo straordinario di liquidazione una relazione in cui fossero illustrate le motivazioni che avevano determinato il ritardo nella presentazione del piano di estinzione delle passività e indicati i seguenti elementi conoscitivi:

- a) assunzione da parte dell'Organo straordinario di personale esterno al Comune;
- b) utilizzo di consulenze esterne;
- c) notizie sul deposito del piano di rilevazione dei debiti e degli eventuali aggiornamenti;
- d) ammontare della massa passiva esposta nel piano di rilevazione dei debiti, articolata nelle singole voci, numero dei creditori, ammontare delle situazioni debitorie definite;
- e) elenco delle situazioni debitorie ancora da definire;
- f) elenco dei debiti esclusi dal piano di rilevazione e loro ammontare;
- g) elenco dei ricorsi presentati;
- h) importo della massa attiva disponibile;
- i) illustrazione di eventuali difficoltà riscontrate nell'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili, in particolare per quanto concerne l'alienazione di beni patrimoniali e la riscossione delle entrate proprie;
- j) eventuale adozione della procedura semplificata prevista dall'art. 258 del testo unico;
- k) previsioni per la presentazione del piano di estinzione.

Dall'esame della documentazione trasmessa dagli Organi straordinari dei 7 Comuni oggetto dell'indagine si possono trarre alcune considerazioni della Sezione che vengono esposte nel paragrafo seguente.

Considerazioni d'insieme

L'indagine ha riguardato le gestioni di liquidazione di sette Comuni, di cui uno aveva dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel 1994, quattro nel 1995, uno nel 1996 ed uno nel 1997. Per quanto concerne l'appartenenza regionale dei Comuni esaminati si rileva che le regioni interessate sono la Campania, con due Enti, e con un solo Ente la Puglia, la Calabria, il Lazio, l'Abruzzo, e la Basilicata. Un solo Ente ha una popolazione superiore ai 5.000 abitanti e, quindi, una Commissione composta da tre membri quale Organo straordinario di liquidazione.

Per due Organi straordinari monocratici si è registrato un cambiamento nella composizione che ha determinato un rallentamento delle operazioni e può aver contribuito a produrre il rilevato ritardo.

Nell'ambito dei poteri organizzatori conferiti all'Organo straordinario dall'articolo 253 del TUEL, che può utilizzare il personale comunale e, per motivate esigenze, dotarsi di personale proprio ed acquisire consulenze, si è rilevato che nessun Organo straordinario si è dotato di personale proprio a parte un'ipotesi singolare di due contratti di lavoro a tempo determinato stipulati con due dipendenti di altro Ente locale, con retribuzione ragguagliata all'effettiva prestazione temporale. Per altre ipotesi, l'utilizzo del personale dell'Ente dissestato, previo riconoscimento di lavoro straordinario a carico della gestione, è avvenuto in quattro casi —uno revocato per venir meno del rapporto fiduciario— mentre il ricorso a consulenze è avvenuto di frequente (9 consulenze) anche in concomitanza con altre forme organizzatorie e con più professionisti per la stessa gestione. L'esigenza di un intervento esterno si è avvertita di più nei settori contabile, legale e tecnico in particolare per gli espropri e per l'informatizzazione delle procedure.

Il primo obiettivo che l'Organo straordinario deve perseguire è l'accertamento della massa passiva da realizzare attraverso una procedura che prevede l'invito con strumenti di pubblicità, ai creditori dell'Ente a presentare domanda ed idonea documentazione a sostegno del credito vantato. Il sistema ha subito delle modifiche rilevanti nel tempo, in quanto originariamente incombeva