

*Convegno di studi
Nuovi profili dell'Amministrazione locale*

*3 e 4 luglio 2009
Cortina d'Ampezzo*

Relazione

LO STATO DI DISSESTO DEGLI ENTI LOCALI

Prof. Avv. Carola Pagliarin (Univ. di Padova)

1 *Premessa*

Il legislatore negli ultimi vent'anni è ripetutamente intervenuto sulla disciplina relativa allo stato di dissesto degli enti locali. Dando anche soltanto uno sguardo superficiale all'evoluzione normativa in questa materia, si comprende come tra le finalità principali perseguite dalle disposizioni più recenti vi sia quella di affermare una maggiore responsabilizzazione dell'ente e dei suoi amministratori.

La disciplina sul dissesto contenuta oggi nel testo unico sulle autonomie locali presenta però diversi profili di difficile armonizzazione con il nuovo Titolo V della Parte seconda della nostra costituzione, soprattutto, e radicalmente, si potrebbe dire, con quanto stabilito nell'art. 119 della Costituzione.

Sullo sfondo delle norme sul dissesto c'è una finanza locale essenzialmente "derivata" e lontana dal riconoscimento dell'autonomia finanziaria locale che impone il testo costituzionale.

Per tanto, dopo aver delineato nei suoi tratti essenziali lo stato di dissesto degli enti locali, si volgerà lo sguardo verso la nuova prospettiva tracciata dalla legge delega in materia di federalismo fiscale, recentemente approvata per dare attuazione all'art. 119 della Costituzione.

2 *La condizione di dissesto*

La condizione di dissesto dell'ente locale coincide con una situazione di crisi finanziaria particolarmente grave.

Il t.u.e.l. prevede, in realtà, anche uno stato meno grave in cui la gestione presenta, per così dire, solo potenziali elementi di dissesto, quali si presumono dalla rilevazione a consuntivo di una serie di grandezze che costituiscono indizio della precaria situazione dell'ente.

Si tratta della condizione "strutturalmente deficitaria", di cui all'art. 242, comma 1, del t.u.e.l., che ricorre quando l'ente presenta "gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio", rilevabili mediante parametri obiettivi risultanti da apposita tabella allegata al

certificato sul rendiconto della gestione del penultimo esercizio precedente quello di riferimento

In particolare, la situazione strutturalmente deficitaria ricorre per la contemporanea presenza di almeno la metà di questi parametri, fissati con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali¹

Gli enti strutturalmente deficitari sono assoggettati al controllo della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, relativamente alle assunzioni del personale ed alle dotazioni organiche, e devono rispettare una serie di limitazioni in ordine alla percentuale dei costi dei servizi da loro erogati, da coprire con i relativi proventi tariffari²

La situazione di crisi finanziaria più grave porta invece alla dichiarazione di dissesto, secondo una disciplina applicabile unicamente a province e comuni³.

Il t.u.e.l. prevede due possibili presupposti che determinano il dissesto finanziario

Recita l'art. 244, comma 1, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267: "Si ha stato di dissesto finanziario se l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'art. 193, nonché con le modalità di cui all'art. 194 per le fattispecie ivi previste"

Già l'individuazione delle cause che determinano il dissesto, così come la relativa disciplina, che vedremo, ci fa comprendere come si sia di fronte ad un regime per certi versi analogo, ma al contempo molto diverso, rispetto a quello del fallimento

Il fallimento dell'impresa commerciale è lo stato di insolvenza, quale ricorre in presenza di generici "inadempimenti od altri fattori esteriori, i quali dimostrino che il debitore non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni", come prevede la legge fallimentare⁴

Al contrario, si può parlare di dissesto di province e comuni non soltanto in presenza di uno stato di insolvenza, e cioè dell'incapacità dell'ente di onorare i suoi debiti, ma anche allorché esso si trova nell'impossibilità di assolvere le funzioni ed i servizi indispensabili di sua competenza.

A tale riguardo va sottolineato che le due condizioni possono operare anche disgiuntamente.

Per comprendere in che cosa consistano i presupposti del dissesto si può far ricordare il testo del d.p.r. 24 agosto 1993, n. 378, adottato in esecuzione al decreto legge n. 8 del 1993, nel quale è detto che "il mancato assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili" risulta qualora l'ente, "pur riducendo tutte le spese relative a servizi non indispensabili", non è in condizione "di assicurare il pareggio economico del bilancio di competenza", "a causa di elementi strutturali"

La situazione di insolvenza ricorre, invece, allorché l'ente abbia debiti "liquidi ed esigibili" che "non trovino valida copertura finanziaria (..) con mezzi di finanziamento autonomi dell'ente senza compromettere lo svolgimento delle funzioni e dei servizi indispensabili"

Si rendono necessarie però alcune ulteriori osservazioni.

I due presupposti del dissesto, per quanto possano operare disgiuntamente, sono comunque tra loro strettamente collegati⁵: nel senso che l'impossibilità ad assolvere le

¹ Art. 242, comma 2, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, così come modificato dal comma 714 dell'art. 1, legge 27 dicembre 2006, n. 296. In attuazione di quanto disposto dalla disposizione citata vedi, per il triennio 2001-2003, il d.m. 10 giugno 2003, n. 217.

² Come dispone l'art. 243 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

³ Art. 244, comma 2, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

⁴ Art. 5, r.d. 10 marzo 1942, n. 267.

⁵ Così nota, ad esempio, A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, Torino, 2005, 475.

funzioni ed i servizi indispensabili ricorre anche allorché sarebbero disponibili le risorse a ciò necessarie, ma queste sono rese indisponibili dalla necessità di onorare i debiti già contratti.

Allo stesso modo, l'insolvenza dell'ente ricorre anche quando le risorse per onorare i debiti già contratti ci sarebbero, ma l'impiego di esse a questo fine renderebbe impossibile assolvere alle funzioni ed ai servizi indispensabili.

Ciò chiarisce la differenza che intercorre tra la situazione che porta al fallimento e quella che comporta, invece, il dissesto.

Nella prima vi è un'insolvenza, per così dire, "assoluta", nel senso che il soggetto non dispone delle risorse per soddisfare i propri creditori, mentre nel dissesto vi è un'insolvenza che si potrebbe chiamare "relativa", perché queste risorse potrebbero anche esservi, ma non sarebbero comunque utilizzabili a questo fine, perché devono essere impiegate per garantire le funzioni ed i servizi indispensabili.

Ponendo l'attenzione sul primo dei due presupposti che determinano la condizione di dissesto, quello relativo all'impossibilità di assolvere le funzioni ed i servizi indispensabili, bisogna constatare, in primo luogo, che esso ha poco a che vedere con i livelli essenziali delle prestazioni, previsti dall'art 117, comma 2, lett m), Cost come oggetto della potestà legislativa esclusiva dello Stato.

A determinare il dissesto non è la circostanza che non siano esercitate tali funzioni o non siano garantiti tali servizi, quanto piuttosto che non sia possibile esercitare le prime e garantire i secondi: ciò significa che a venire in rilievo è esclusivamente un problema di insufficienza delle risorse disponibili, per cui la possibilità o meno di svolgere tali funzioni e di garantire tali servizi va valutata esclusivamente sul terreno finanziario.

Ad ogni modo, va precisato che quella del dissesto è una situazione riscontrabile in termini oggettivi, che cioè non dipende né dal modo in cui l'ente territoriale interpreta i bisogni della collettività amministrata né dal grado di efficienza ed economicità manifestato nel soddisfarli.

Ciò è dimostrato dal fatto che la dichiarazione di dissesto è atto dovuto, da adottare sulla base di un mero accertamento dei fatti, tanto che prima della riforma del Titolo V, parte II della Costituzione, il Co.Re.Co. esercitava un controllo sostitutivo in caso di inerzia degli enti nel dichiarare lo stato di dissesto.

In giurisprudenza⁶ si è evidenziato che, in mancanza di una precisa definizione normativa di funzioni e servizi indispensabili, si rinviene una indicazione nell'art 37, terzo comma, lett h), del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, sulla finanza degli enti territoriali, in base al quale i servizi indispensabili sono quelli che rappresentano le condizioni minime di organizzazione dei servizi pubblici locali e che sono diffusi sul territorio con caratteristica di uniformità. A tale indicazione avrebbe anche fatto riferimento il d.m. 28 maggio 1993, applicabile per individuare i servizi locali indispensabili al fine di escludere l'assoggettabilità ad esecuzione forzata delle somme ad essi destinate, almeno in via analogica: l'eventuale esecuzione forzata delle relative somme avrebbe infatti compromesso le condizioni minime di organizzazione dei servizi pubblici locali.

Si ritiene, dunque, che l'ente locale che venga dichiarato in stato di dissesto finanziario sia quello non in grado di garantire, al livello minimo compatibile con la giustificazione della esistenza dello stesso ente, quelle funzioni e quei servizi di cui non può assolutamente fare a meno, e che, pertanto, sono da considerare indispensabili.

Di conseguenza, lo stato di dissesto non potrebbe essere dichiarato allorquando l'ente avesse disponibilità per assicurare, oltre le funzioni e i servizi indispensabili, anche altre funzioni e servizi; ugualmente non potrebbe dichiararsi il dissesto allorquando l'ente,

⁶ I a I Lazio - Latina, sent. 12 febbraio 2005, n. 239

mediante inserimento in bilancio delle relative spese, dimostrasse di ritenere di avere le occorrenti disponibilità per assicurare funzioni e servizi non indispensabili⁷

La regola che si desume dall'art. 244 è che la dichiarazione dello stato di dissesto – in considerazione della compressione dei diritti dei creditori nei confronti dei quali, come si vedrà, non decorrono interessi e rivalutazione monetaria – deve trovare la sua radice in una situazione obiettivamente riconoscibile che l'ente non è più in grado di controllare e che sino al momento in cui quei servizi, individuabili in quelli elencati nel d.m. del 1993 sono assicurabili, il dissesto non può essere dichiarato

Tornando alla locuzione “funzioni e servizi indispensabili” va detto, e questo è dato di estremo rilievo, che essa riprende la disciplina relativa al finanziamento degli enti locali (ora contenuta nell'art. 149 del t.u.e.l.), nell'ambito della quale si ritrova la distinzione tra i servizi indispensabili, destinati ad essere finanziati dai trasferimenti statali, e quelli reputati dagli enti “necessari allo sviluppo” delle loro collettività, da finanziare mediante le entrate fiscali ed i corrispettivi⁸.

Dunque, “l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili” ai sensi e per gli effetti dell'art. 144 del t.u.e.l. quando si trova in una condizione in cui la struttura della sua spesa è talmente rigida che, per ristabilire il pareggio, è necessario ridurre le spese in modo tale che, alla fine, quanto è, o quanto potrebbe essere, stanziato per i servizi indispensabili risulta inferiore ai finanziamenti conferiti, a tal fine, dallo Stato

Dato che il perno del sistema ruota intorno al finanziamento delle funzioni e dei servizi indispensabili mediante trasferimenti statali, si può, dunque, comprendere agevolmente come i presupposti stessi del dissesto, ma, infine, tutta la relativa disciplina, sono destinati a subire profondi cambiamenti in ragione dell'attuazione dell'art. 119 Cost.

Infatti, il testo costituzionale prevede che gli enti in discorso abbiano risorse autonome, stabiliscano ed applichino tributi ed entrate propri, dispongano di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio e possano contare su un fondo perequativo, istituito con legge statale, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante, di modo che tutte queste risorse “consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”⁹

Nel leggere i lineamenti essenziali dell'istituto del dissesto è quindi indispensabile volgere lo sguardo alle nuove prospettive che si apriranno con l'attuazione della “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione”, contenuta nella legge 5 maggio 2009, n. 42, come si cercherà di fare successivamente

Quanto al secondo presupposto del dissesto, quello relativo all'insolvenza dell'ente, si può ricordare che esso ricorre in presenza di debiti liquidi ed esigibili a carico dell'ente che siano ancora da riconoscere e coprire o comunque da adempiere, ed ai quali l'ente non sia in grado di far fronte né mediante l'impiego, per l'anno in corso e per i due successivi, delle proprie entrate e disponibilità (ad eccezione di quelle con vincolo di destinazione e, logicamente, ad eccezione di quelle necessarie al finanziamento delle “funzioni e dei servizi

⁷ Vedi, ancora, Tar Lazio – Latina, sent. 12 febbraio 2005, n. 239, cit., dove si afferma, tra l'altro, che i consiglieri sono legittimati ad impugnare la delibera adottata ai sensi dell'art. 244 che dichiara lo stato di dissesto qualora vedano messa in discussione la loro onorabilità di politici, dato che il verificarsi delle cause del dissesto viene fatto risalire al momento in cui costituivano maggioranza; in tal modo agiscono a tutela dell'immagine pubblica che è un bene pertinente alla persona, a tutela del quale bene, non può disconoscersi la possibilità di azione in via giurisdizionale

⁸ I testi normativi di riferimento sono: art. 54, comma 5, legge n. 142 del 1990; art. 4, comma 1, lett. f), n. 3; legge 23 ottobre 1992, n. 421 ed art. 37, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504

⁹ Art. 119, comma 3, Cost.

indispensabili”) e dei proventi derivanti dall’alienazione del patrimonio disponibile (art 193, comma 3), né mediante la rateizzazione triennale di tali debiti (art 194, comma 2)

3 La dichiarazione di dissesto

Come si è già anticipato nel precedente paragrafo, si esclude alcuna discrezionalità nella declaratoria del dissesto dell’ente: il quale, in presenza di dati obiettivi, è obbligato a dichiararla¹⁰

In presenza di una delle condizioni indicate dall’art 244, il Consiglio dell’ente è, dunque, tenuto a dichiarare lo stato di dissesto, con delibera irrevocabile, motivata anche con riguardo alla valutazione delle cause dello stato di dissesto. La delibera con cui si dichiara il dissesto, a cui va allegata la relazione dettagliata dell’organo di revisione economico finanziaria che analizza le cause che hanno provocato il dissesto, deve essere trasmessa entro cinque giorni, al Ministero dell’interno ed alla procura regionale della Corte dei conti ed è poi pubblicata per estratto nella Gazzetta Ufficiale a cura del Ministero dell’interno insieme al decreto del Presidente della Repubblica di nomina dell’organo straordinario di liquidazione

L’omissione della deliberazione di dissesto pur in presenza delle condizioni previste dall’art 244, che emergano dalle deliberazioni dell’ente, dai bilanci di previsione, dai rendiconti o da altre fonti, portava, nella disciplina posta dall’art 247 del tuel, all’intervento dell’organo regionale di controllo che poteva giungere alla nomina di un commissario *ad acta* per la deliberazione dello stato di dissesto. Tale disciplina risulta però superata dall’abrogazione dell’art 130 Cost¹¹

Infatti, come è ampiamente noto, dopo un vivace dibattito dottrinale ed a seguito di un’intesa politico istituzionale tra governo regioni ed autonomie locali, è prevalsa l’interpretazione sull’abrogazione implicita delle norme in materia di controllo sugli atti, a seguito dell’abrogazione della disposizione costituzionale sopra citata¹²

Il legislatore, con l’art 2 della legge 131 del 2003, ha dato delega al Governo per l’attuazione dell’art 117, secondo comma, lettera p) ed ha stabilito al comma 4, lett e) che esso, nell’esercizio della delega, si attenga, al seguente principio e criterio direttivo: “attribuire all’autonomia statutaria degli enti locali la potestà di individuare sistemi di controllo interno, al fine di garantire il funzionamento dell’ente, secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa, nonché forme e modalità di intervento, secondo criteri di neutralità, di sussidiarietà e di adeguatezza, nei casi previsti dagli articoli 141, commi 2 e 8, 193, comma 4, 243, comma 6, lettera b), 247 e 251 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n 267”

Le ipotesi di controllo da disciplinare nell’esercizio dell’autonomia statutaria riguardano gli interventi in caso di dissesto finanziario: i controlli centrali sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale da parte della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali (art 243), i controlli del Coreco in caso di omissione della

¹⁰ L’obbligo di deliberazione dello stato di dissesto si estende, ove ne ricorrano le condizioni, al commissario nominato in sostituzione del consiglio dell’ente: art. 246, comma 3, d lgs. 18 agosto 2000, n 267. In dottrina si vedano, tra gli altri, A R DE DOMINICIS, *Dissesto degli enti locali*, Milano, 2000; A BRANCASI, *L’ordinamento contabile* cit; A CRISMANI, *sub art 244*, in *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, a cura di R. Cavallo Perin e A. Romano, Padova, 2006

¹¹ In questo senso A. CRISMANI, *sub art 247*, cit

¹² Su cui sia consentito rinviare, per i richiami di dottrina e giurisprudenza, a C PAGLIARIN, *Autonomia, efficienza, responsabilità*, Torino, 2007, 111 ss

deliberazione di dissesto (art 247) e i controlli centrali della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali (art 251)

Il Governo però non ha esercitato la delega attribuitagli

L'intento del legislatore è comunque quello di affidare, in coerenza con il nuovo assetto costituzionale, agli stessi enti il compito di risolvere le crisi, anche gestionali.

Per le ipotesi di mancata approvazione del bilancio (art 141) e di salvaguardia degli equilibri di bilancio (art 193), nel caso lo statuto non avesse ancora disciplinato la materia, si prevede, con norma di chiusura del sistema, che il compito di nominare il commissario *ad acta* per gli adempimenti richiesti dalla legge sia affidato al prefetto, posto che la predisposizione dello schema di bilancio e l'approvazione del bilancio di previsione è propedeutica alla successiva procedura di scioglimento del consiglio¹³.

Una volta che sia deliberata la dichiarazione di dissesto dell'ente locale si determinano delle conseguenze sulla gestione, sui diritti dei creditori e sugli amministratori. Tali conseguenze, dettate dal t.u.e.l., derivano dalla particolare natura dell'istituto e dalle finalità che con esso si vogliono perseguire.

La disciplina del dissesto è preordinata al risanamento dell'ente¹⁴, che comunque deve continuare ad esercitare la propria attività e, nel contempo, a garantire la *par condicio* dei creditori e la tutela dei loro diritti, con una procedura concorsuale che riguarda soltanto una parte delle attività e passività patrimoniali dell'ente e che si svolge in parallelo al perdurare della sua gestione ordinaria.

La procedura concorsuale che si apre è, dunque, del tutto atipica, per molti versi distante dal fallimento o dalla liquidazione coatta amministrativa.

Infatti, lo scopo che si prefigge la normativa sul dissesto è quello di restituire l'ente all'espletamento delle sue funzioni istituzionali in una situazione di ripristinato equilibrio finanziario.

La Corte costituzionale ha osservato a tale proposito che "l'ente, ancorché dissestato, non può cessare di esistere in quanto espressione di autonomia locale, che costituisce un valore costituzionalmente tutelato" e che nemmeno "un'adombrata, ma in realtà insussistente, intangibilità delle posizioni dei creditori" può condannarlo alla paralisi amministrativa¹⁵.

A fronte di questa peculiare *ratio* dell'istituto si delineano differenze di disciplina rispetto alle altre procedure concorsuali.

Infatti, da una parte si prevede la delibera dello stato di dissesto, l'esclusione della capitalizzazione di somme per interessi ed accessori, l'iammissibilità delle azioni esecutive individuali, il riparto "nei limiti della massa attiva" (con ciò ipotizzandosi l'incapienza), l'iammissibilità di richieste di crediti di data anteriore all'approvazione del piano di estinzione: tutte previsioni tipiche delle procedure concorsuali.

¹³ Art 1, decreto legge n. 13 del 2002, convertito in legge n. 75 del 2002, e richiamato per l'anno 2004 dall'art 1, comma 2, decreto legge n. 80 del 2004, convertito in legge n. 140 del 2004. In dottrina (A. CRISMANI, *sub art 147*, in *Commentario breve cit.*) si rileva che, in assenza di un intervento legislativo che ridisciplini la materia, a seguito dell'abrogazione dell'art. 130 Cost. e del mutamento del quadro costituzionale delle competenze degli enti territoriali, la soluzione potrebbe essere di rinviare totalmente all'ente locale l'individuazione delle modalità di "uscita dall'*impasse* politico-amministrativa", entro un termine fissato dal legislatore statale. Solo allo scadere del termine a disposizione dell'ente, il Prefetto potrà avviare le procedure per lo scioglimento, normativamente previste. Analogo adeguamento va operato anche per le ipotesi di omessa deliberazione dello stato di dissesto e mancata attivazione delle entrate proprie successivamente alla delibera di dissesto.

¹⁴ Nota F. PICA, *Le questioni del dissesto degli enti locali*, in *Riv. Corte conti*, 2006, 1 s., che la finalità dell'istituto del dissesto "non è in senso stretto il risanamento finanziario: ciò che viene perseguito non è, di per sé, il riequilibrio della gestione finanziaria, ma la capacità dell'ente di 'garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili' (art. 244, comma 1°, del t.u.e.l.)".

¹⁵ Corte cost. sent. 21 aprile 1994, n. 155.

Dall'altra parte però, per altri versi, la procedura di dissesto ha le sue connotazioni proprie, dettate proprio dal fatto che l'ente territoriale non può fallire e comunque deve continuare ad espletare le proprie funzioni istituzionali

In primo luogo, come si è visto, lo stato di dissesto non viene dichiarato ad istanza del creditore, ma dallo stesso ente locale debitore (senza che per altro che si determini alcuno degli effetti personali che la normativa fallimentare collega, in danno del debitore o degli amministratori, alla dichiarazione di fallimento o all'accertamento dello stato di insolvenza)

Inoltre, l'organo di liquidazione ha titolo a transigere vertenze in atto o pretese in corso senza che sia assicurato ai creditori alcun controllo sull'attività di predisposizione della massa passiva

Di notevole rilievo risulta poi la mancanza di alcun accertamento, con indagine giudiziale e con efficacia definitiva, della consistenza e dell'entità della massa passiva, nonché dell'ammontare e della natura di ciascun credito.

Ancora, la normativa sul dissesto degli enti locali non prevede che siano liquidati tutti i beni dell'amministrazione assoggettata alla procedura e non è altresì stabilito che i beni disponibili, in ipotesi, già sottratti siano (o possano essere) acquisiti alla massa attiva, attraverso procedimenti di revoca degli atti compiuti dal debitore

La mancata previsione di azioni revocatorie è giustificata dal fatto che l'ente locale opera discrezionalmente, ma sulla base di normative che scandiscono la sua attività e che rendono obbligatori e necessari i suoi comportamenti.

Infine, non è consentito ai creditori alcun controllo in sede di riparto, anche se sussiste la possibilità di controllo dei creditori della formazione massa passiva

La Consulta ha anche precisato che ove sorga l'esigenza di una procedura concorsuale, non necessariamente questa deve interamente svolgersi nel contesto di un procedimento giurisdizionale sotto l'immediato e diretto controllo dell'autorità giudiziaria, come nell'ipotesi del fallimento, ben potendo invece il legislatore prevedere un procedimento amministrativo, tanto più se sono coinvolti interessi pubblici, come nella specie quello del risanamento dell'ente locale dissestato¹⁶

Il punto di equilibrio bene o male trovato dal legislatore tra esigenze istituzionali di funzionamento di comuni e province, enti costituzionalmente necessari, e rispetto dei diritti dei creditori viene ad essere intaccato sotto più profili dall'attuazione del nuovo testo del Titolo V della Parte II della Costituzione

La Consulta¹⁷ aveva avuto modo di rilevare che l'inammissibilità delle azioni esecutive individuali e lo svolgersi invece della procedura concorsuale attribuisce in realtà ai creditori dell'ente che si dichiara dissestato una maggiore probabilità di essere soddisfatti, poiché la relativa disciplina prevede la formazione della massa attiva in termini più favorevoli di una normale procedura esecutiva individuale "vi rientrano infatti non solo tutto il ricavato della complessa attività di realizzo posta in essere dal commissario () ma, anche (e soprattutto) lo speciale mutuo concesso con onere a carico dello Stato"¹⁸ Ora, dato che nella logica della necessaria attuazione dell'art 119 Cost. la contribuzione dello Stato dovrebbe venire meno, dovrebbero cadere anche i presupposti di quanto affermato dalla Corte sotto questo specifico profilo, fermo che "la pretesa creditoria all'esecuzione forzata non è frustrata, ma è meramente deviata da uno strumento di soddisfazione individuale verso uno di tipo concorsuale"¹⁹

¹⁶ Corte cost., sent 21 aprile 1994, n. 155 cit

¹⁷ Corte cost., sent 21 aprile 1994, n. 155 cit

¹⁸ Sostituito dal contributo erogato dal Ministero dell'interno in misura proporzionale alla popolazione dell'ente (art 31, comma 15, legge n. 289 del 2002

¹⁹ Corte cost., sent 21 aprile 1994, n. 155 cit

Il che non significa negare tutela giurisdizionale alle situazioni giuridiche soggettive che possono essere lese nel procedimento concorsuale²⁰.

Infatti, se è vero che la normativa sul dissesto non prevede speciali mezzi di tutela giurisdizionale, ciò non significa, né mai potrebbe significare, che l'attività dell'organo di liquidazione sia sottratta alla ordinaria verifica giurisdizionale²¹.

4 Gli effetti della dichiarazione di dissesto

Come si è visto la disciplina del dissesto è preordinata al risanamento dell'ente, che, in quanto ente costituzionalmente necessario, non può cessare di esistere e di esercitare la propria attività. Questa disciplina è, inoltre, rivolta a garantire la *par condicio* dei creditori mediante una procedura concorsuale che riguarda soltanto una parte delle attività e passività patrimoniali dell'ente e che si svolge in parallelo al perdurare della sua gestione ordinaria.

Si assiste, in definitiva, ad una sorta di scomposizione dell'ente in due distinte entità, destinate a coesistere, per un determinato periodo di tempo, su ambiti differenti.

Si è già detto che la dichiarazione di dissesto produce tre ordini di effetti che riguardano: i creditori, la gestione ordinaria dell'ente locale e gli amministratori dello stesso ente.

Le conseguenze sui creditori operano fin dall'inizio; quelle sugli amministratori sono soltanto eventuali; quelle sulla gestione ordinaria (così come l'inizio dell'attività dell'organo straordinario di liquidazione) sono rinviata all'esercizio successivo, nel caso in cui l'ente abbia già deliberato il bilancio di previsione per l'esercizio nel corso del quale è adottata la dichiarazione di dissesto²².

A) Le conseguenze sugli amministratori²³ sono limitate a quelli che la Corte dei conti ha riconosciuto responsabili, anche in primo grado, di danni da loro prodotti, con dolo o colpa grave, nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario.

Gli amministratori così riconosciuti responsabili non possono ricoprire, per un periodo di cinque anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali o di rappresentante di tali enti presso istituzioni, organismi ed enti pubblici o privati, quando il giudice contabile, valutate le circostanze e le cause che hanno determinato il dissesto, accerti che questo è diretta conseguenza delle azioni od omissioni per le quali l'amministratore è stato riconosciuto responsabile.

L'interdizione temporanea dai pubblici uffici può essere considerata una sanzione accessoria ed automatica a quella principale della condanna patrimoniale comminata dalla Corte dei conti, oppure sanzione autonoma di una figura tipica di responsabilità che

²⁰ Sul punto Corte cost., sent. 1982 n. 18 e 1992, n. 392.

²¹ "Viceversa" - nota la Corte costituzionale nella sentenza 21 aprile 1994, n. 155, più volte citata - "rimane ferma la giurisdizione generale del giudice amministrativo in caso di atti illegittimi oltre che quella del giudice ordinario in caso di lesione di diritti soggettivi ove ritenuti configurabili nella procedura instaurata con la deliberazione dello stato di dissesto. Quindi c'è sempre un giudice chiamato a verificare la legittimità della procedura di liquidazione, e la mancata menzione di specifici mezzi processuali di tutela - mentre, secondo quanto già osservato, non può mai essere intesa come radicale loro esclusione - potrà - ove intesa come implicita previsione normativa di una tutela giudicata contenutisticamente non adeguata delle situazioni soggettive dei creditori - in ipotesi rilevare, al fine di attivare la verifica di costituzionalità di tale tutela differenziata e in tesi limitata alla giurisdizione generale di legittimità davanti al giudice amministrativo, soltanto in eventuali giudizi promossi davanti all'una o all'altra giurisdizione ed aventi ad oggetto la legittimità di singoli atti (compresi quelli di ammissione o di esclusione di crediti) della procedura". Cfr. Corte cost., sent. 1987, n. 146 e 1989, n. 251.

²² Art. 246, comma 4, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

²³ Art. 248, comma 5, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

comporta la sanzione patrimoniale di tipo risarcitorio e, sul presupposto essenziale di tale accertamento, l'interdizione dai pubblici uffici, che non è sanzione accessoria alla prima²⁴

B) Le conseguenze sui creditori²⁵ riguardano i rapporti obbligatori rientranti nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione e consistono nella cristallizzazione dei debiti dell'ente, che non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria, nonché nell'estinzione delle procedure esecutive in corso, con conseguente inefficacia dei pignoramenti eventualmente eseguiti, e nell'impossibilità di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti dell'ente

Si tratta di conseguenze che erano già previste dalla precedente disciplina ed in ordine alle quali sono intervenute diverse pronunce della Corte costituzionale che hanno sciolto alcune incertezze interpretative sulla loro effettiva portata.

La Consulta ha chiarito che la cristallizzazione dei debiti dell'ente è soltanto temporanea, perché, anche successivamente all'apertura della procedura, continuano a maturare gli accessori del credito (rivalutazione ed interessi), ma questi non sono opponibili alla procedura e non possono essere ammessi alla massa passiva, ferma restando la possibilità, per il creditore, di azionare questi diritti nei confronti dell'ente una volta esaurita la gestione dell'organo straordinario di liquidazione²⁶

Quanto, invece, all'inefficacia dei pignoramenti eventualmente eseguiti, la Corte ha precisato come essa non comporti che il bene già pignorato nell'ambito della procedura individuale ritorni nella disponibilità dell'ente locale, ma sta invece a significare che tale bene confluisce nella massa attiva della procedura di liquidazione avviata dalla dichiarazione di dissesto²⁷

Con riferimento all'impossibilità di intraprendere o proseguire azioni esecutive individuali, il giudice delle leggi ha sottolineato – come si è già visto *supra* – che tale limite è un tipico effetto delle procedure concorsuali, che non contrasta con le garanzie fornite dalla Costituzione al creditore ed, in particolare, non viola il suo diritto di iniziativa economica né il suo diritto alla tutela giurisdizionale

Per quanto attiene all'estinzione delle procedure esecutive pendenti, è espressamente previsto, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, che essa interviene dopo che siano scaduti i termini per l'opposizione giudiziale da parte dell'ente o la stessa sia stata respinta, in modo da escludere che sia il giudice dell'esecuzione a dover liquidare l'importo dovuto, con conseguente violazione dei diritti di difesa²⁸

C) La dichiarazione di dissesto ha effetti sulla disciplina da applicare alla gestione durante il periodo intercorrente tra tale dichiarazione e l'approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato

L'ente si trova sottoposto ad una sorta di stato di tutela e la sua autonomia non gode più delle garanzie costituzionali a causa del cattivo uso che è stata fatta di tale autonomia, cosicché il regime delle spese soprattutto subisce una radicale trasformazione, nel senso che l'ente viene, in vario modo, costretto a circoscrivere la propria attività a quei servizi ritenuti indispensabili dallo Stato

Ma cerchiamo ora di esporre con ordine gli effetti della deliberazione di dissesto sulla gestione

²⁴ A R. DE DOMINICIS, *Dissesto* cit., 114. Anche A. CRISMANI, *sub art. 248*, in *Commentario breve* cit., definisce la responsabilità per fatti da dissesto come un nuovo tipo di responsabilità, come tale unica, qualificata, tipica e speciale.

²⁵ Art. 248, commi 2, 3 e 4 d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

²⁶ Corte cost., sent. 16 giugno 1994, n. 242 e sent. 17 luglio 1998, n. 269.

²⁷ Corte cost., sent. 21 aprile 1994, n. 155 cit.

²⁸ Corte cost., 21 aprile 1994, n. 155 cit.

Il primo effetto è la sospensione dei termini per la deliberazione del bilancio²⁹: 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 finanziario³⁰. Ove sia stato già approvato il bilancio preventivo per l'esercizio successivo, il consiglio provvede alla revoca dello stesso³¹.

Quanto ai vincoli relativi alle entrate, si stabilisce il divieto di contrarre nuovi mutui, salvo quelli per finanziare il risanamento limitatamente alle passività relative a spese di investimento, nei termini indicati dall'art. 249 del t.u.e.l.

Inoltre, sempre con riferimento alle entrate, si deve deliberare l'aumento delle imposte e delle tasse nella misura massima consentita. La delibera è irrevocabile, da adottare nella prima seduta successiva alla dichiarazione di dissesto o comunque entro trenta giorni da essa, con efficacia protratta ai cinque anni successivi a quello di approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato³².

E' stata riconosciuta agli enti locali la possibilità di deliberare le maggiorazioni, riduzioni, graduazioni ed agevolazioni consentite dalla normativa vigente.

A seguito della dichiarazione di dissesto e per i cinque anni successivi a quello di approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, gli enti devono applicare misure tariffarie in grado di coprire una percentuale di costi non inferiore a quella indicata dall'art. 251, comma 5. Tutte le delibere relative a imposte, tasse e tariffe devono essere comunicate, entro trenta giorni, alla Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali ed è prevista la sospensione dei contributi statali nel caso in cui esse violino i vincoli ora ricordati.

Quanto alle spese, ricorre un regime differenziato a seconda che l'ente, al momento di deliberare la dichiarazione di dissesto abbia o meno già adottato il bilancio per l'esercizio in corso.

Nel primo caso è possibile effettuare (nei limiti logicamente del bilancio stesso e per la restante parte dell'esercizio), soltanto le spese relative ai servizi espressamente previsti dalla legge, salvo che si tratti di spese da sostenere a fronte di impegni già assunti (art. 246, comma 4). Al riguardo, viene precisato che il bilancio già approvato esplica "la sua efficacia per l'intero esercizio finanziario", lasciando così intendere che la dichiarazione di dissesto ha l'ulteriore effetto di produrre una sorta di cristallizzazione degli stanziamenti di spesa, nel senso che non sarebbe più possibile adottare variazioni al bilancio³³.

Se l'ente non ha deliberato il bilancio per l'esercizio in corso e, comunque, a partire dal successivo 1° gennaio, opera, invece, fino all'avvenuta approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, un regime secondo cui gli impegni possono essere assunti nei limiti delle previsioni definitive dell'ultimo bilancio approvato ed i pagamenti in conto competenza, con esclusione delle spese non frazionabili, non possono superare mensilmente l'importo di 1/12 delle somme impegnabili.

Si prevede anche che gli impegni possono essere assunti soltanto entro il limite delle entrate già accertate: in tal modo, l'attestazione di copertura finanziaria assume, a livello di enti dissestati, una portata ben più restrittiva di quanto avviene presso gli altri enti³⁴.

²⁹ Art. 248, comma 1, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

³⁰ Art. 246, comma 4, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

³¹ Art. 246, comma 4, ultimo periodo, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

³² Art. 251 d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

³³ Sul punto, A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile cit.*, 481.

³⁴ Art. 250, comma 1, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

5 L'organo di liquidazione e la procedura concorsuale

Con il dissesto il percorso di risanamento si divide in due distinti, anche se in parte contestuali momenti: quello dell'estinzione delle passività pregresse, affidato ad un organo straordinario di liquidazione³⁵, e quello della gestione durante il risanamento e della predisposizione del bilancio stabilmente riequilibrato, affidato agli organi istituzionali dell'ente.

Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, sono nominati il commissario liquidatore, per i comuni con popolazione fino ai 5000 abitanti, o la commissione di liquidazione, per le province e i comuni con popolazione superiore. Il t.u.e.l. stabilisce i requisiti soggettivi necessari per far parte dei due organi ed estende ad essi le incompatibilità previste per i componenti dei collegi di revisione³⁶.

Essi si insediano entro cinque giorni dalla notifica della nomina³⁷ e dispongono di ampi poteri, anche di natura organizzatoria³⁸.

All'organo di liquidazione spetta l'utilizzazione del personale e dei mezzi operativi dell'ente, l'accesso a tutti gli atti dell'ente, l'emanazione di direttive, la possibilità di dotarsi di personale e di acquisire consulenze e attrezzature che restano poi in proprietà dell'ente³⁹.

Come si è già anticipato, l'organo di liquidazione è preposto alla gestione dei debiti pregressi: per far ciò accerta la massa passiva, forma la massa attiva, acquisendo i mezzi finanziari necessari alla estinzione di tali debiti, e provvede alla liquidazione ed al pagamento della massa passiva.

Il commissario liquidatore (o la commissione di liquidazione) è tenuto a fare denuncia dei danni provocati all'ente locale o all'erario statale, che abbia accertato nell'esercizio dei propri compiti, alla procura regionale della Corte dei conti, ed a fare la relativa segnalazione al Ministro dell'interno, per il tramite delle prefetture⁴⁰.

L'organo straordinario di liquidazione, potendo accedere a tutti gli atti dell'ente locale, può venire a conoscenza di ipotesi di responsabilità amministrativa. L'obbligo di denuncia si deve ritenere riguardi tutte le ipotesi di illecito così riscontrate e non solamente quelle legate al dissesto e all'attività degli amministratori locali.

Poiché l'organo di liquidazione opera contestualmente agli organi istituzionali dell'ente e poiché la gestione dei debiti pregressi coesiste con quella ordinaria dell'ente, è necessaria una delimitazione temporale dei rapporti obbligatori da riferire all'una o all'altra gestione.

Sono di competenza dell'organo di liquidazione i debiti di bilancio e fuori bilancio maturati entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello a cui si riferisce l'ipotesi di bilancio riequilibrato. Rimane attribuito agli organi istituzionali tutto ciò che riguarda la gestione di competenza.

³⁵ Sulla complessa questione relativa alla posizione giuridica del commissario straordinario si veda A. R. DE DOMINICIS, *Dissesto* cit., 41 s., il quale lo qualifica come "funzionario straordinario dell'ente", un organo sostitutivo dell'amministrazione attiva con poteri e funzioni eccezionali e straordinari.

³⁶ L'indipendenza e l'imparzialità sono garantite essenzialmente dalle qualifiche soggettive dei liquidatori indicate nell'art. 252, comma 1, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

³⁷ Art. 252 d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

³⁸ R.A. DE DOMINICIS, *Dissesto* cit., 37 nota come l'accertamento e la declaratoria del dissesto ed il conseguente avvio della procedura di risanamento danno luogo ad una fase in cui l'ente si trova con un grado di autonomia ridotta ovvero in uno stato di semi-incapacità di agire.

³⁹ Art. 253 d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

⁴⁰ Art. 252, comma 5, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Seguendo la medesima logica le entrate relative alla competenza restano alla gestione degli organi istituzionali dell'ente, salvo le particolari entrate che all'organo di liquidazione è consentito attivare proprio per provvedere alle passività pregresse.

La massa attiva costituisce il complesso delle risorse con cui l'organo di liquidazione deve far fronte alle pretese dei creditori. Essa è composta dal fondo di cassa al 31 dicembre dell'esercizio precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, dai residui attivi e comunque dai crediti dell'ente risultanti alla medesima data, da ratei di mutuo non ancora utilizzati, dai proventi ricavabili mediante l'alienazione di attività produttive e di beni dell'ente, dal ricavato del mutuo che può essere contratto per il finanziamento di debiti relativi a spese di investimento.

L'organo di liquidazione provvede ad istituire un servizio di cassa della liquidazione, aprendo apposito conto presso il tesoriere dell'ente⁴¹

Sul conto della liquidazione il tesoriere dell'ente deve versare il fondo di cassa, quale risulta dal conto consuntivo o dal verbale di chiusura dell'esercizio, integrato dei residui attivi riscossi successivamente in eccedenza dei residui passivi pagati in tale periodo.

L'organo di liquidazione cura la realizzazione dei residui attivi ed ha comunque il potere di accertare le entrate tributarie per le quali sia stata omessa la predisposizione dei ruoli o del titolo di entrata. In relazione a ciò, l'insediamento dell'organo straordinario deve essere comunicato al concessionario della riscossione affinché provveda a versare sul conto della liquidazione le riscossioni relative agli esercizi pregressi⁴²

Fanno parte della massa attiva anche le risorse acquisibili mediante dismissioni: possono essere alienati i beni del patrimonio disponibile non indispensabili per il raggiungimento dei fini dell'ente ed i relativi proventi possono essere utilizzati in deroga agli eventuali vincoli di destinazione stabiliti dalla legislazione vigente.

L'organo di liquidazione provvede all'individuazione dei beni da alienare, li prende in consegna e ne cura la conservazione, dispone la stima di tali beni al fine di poter elaborare il piano di estinzione e provvede alle alienazioni dopo che il piano stesso sia stato approvato dal Ministero. Gli organi istituzionali dell'ente possono però evitare l'alienazione di tali beni assegnando risorse della gestione ordinaria⁴³

Quanto ai contributi statali a copertura degli oneri dei mutui contratti per finanziare il risanamento dell'ente va detto che la materia ha subito rilevanti interventi normativi a seguito della novella costituzionale del Titolo V, Parte seconda della Costituzione.

Nell'attesa dell'attuazione del nuovo testo costituzionale e della proposta al Governo dell'Alta Commissione per il Federalismo Fiscale, l'art. 31, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria per il 2003) ha stabilito che, in riferimento ai principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, fossero abrogate le disposizioni del titolo VIII della parte II del testo unico sugli enti locali, che disciplinano l'assunzione di mutui per il risanamento dell'ente locale dissestato, nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento.

E' stata però garantita l'applicazione delle predette disposizioni per il risanamento degli enti dissestati la cui deliberazione di dissesto è stata adottata prima della data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001.

L'articolo 4, comma 208, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (finanziaria per il 2004) ha modificato il comma 15 dell'art. 31 della finanziaria per il 2003, sopra richiamato, sostituendo l'ultimo periodo - "Resta ferma l'applicazione delle predette disposizioni per il

⁴¹ Il servizio è regolato in base a convenzione stipulata dal presidente dell'organo ed è sottoposto alla disciplina della tesoreria unica.

⁴² E' possibile avvalersi del conto corrente postale intestato all'ente per le entrate riscosse mediante tale servizio. Le relative risorse devono essere tempestivamente girate al conto della liquidazione.

⁴³ Art. 255, comma 9, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

risanamento degli enti dissestati la cui deliberazione di dissesto è stata adottata prima della data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001” - con “Al fine di agevolare la gestione liquidatoria degli enti locali in stato di dissesto finanziario, di cui al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è stanziata, in via eccezionale, la somma annua di 600 mila euro per il triennio 2004-2006”.

Con l'emanazione del decreto legge 29 marzo 2004, n. 80, convertito dalla legge 28 maggio 2004, n. 140, si è voluto intervenire di nuovo sulla materia, anche se in modo certo non organico, in attesa della completa attuazione del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

L'articolo 5 della legge n. 140 del 2004, ora citata, stabilisce che:

- a) per gli enti locali che hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 (e cioè l'8 novembre 2001) continuano ad applicarsi le disposizioni recate dal titolo VIII della parte seconda del testo unico degli enti locali che disciplinano l'assunzione di mutui per il risanamento, nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento;
- b) per gli enti locali che hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario dopo l'8 novembre 2001 resta la facoltà di contrarre mutui senza oneri a carico dello Stato per finanziare passività relative a spese di investimento, nonché mutui per il ripiano dell'indebitamento di parte corrente, ma limitatamente alla copertura dei debiti maturati entro la suddetta data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001⁴⁴.

La medesima disposizione ha inoltre previsto che, ai fini dell'applicazione degli articoli 252, comma 4 e 254, comma 3, del t.u.e.l., possono essere inseriti nella massa passiva tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale, successivamente a tale data, ma, comunque, non oltre quella di approvazione del rendiconto della liquidazione di cui all'art. 256, comma 11, del medesimo testo unico.

Con riferimento alla massa passiva si è giustamente notato⁴⁵ che in questa devono essere, quanto meno, inseriti i debiti la cui esistenza rappresenta elemento costitutivo della situazione di dissesto: se così non fosse, potrebbe verificarsi il caso di una situazione di insolvenza che, essendo causata da debiti non ammissibili, non sarebbe eliminabile neppure con la procedura di risanamento. Da ciò consegue che alla massa passiva vanno necessariamente ammessi tutti i debiti di bilancio, nonché quelli fuori bilancio riconosciuti o riconoscibili, in quanto legittimamente riferibili all'ente: sono questi, infatti, i debiti che se “liquidi ed esigibili” e se l'ente non è in grado di “farvi fronte”, determinano il dissesto per insolvenza, e sono logicamente i medesimi debiti che devono essere estinti dall'organo straordinario di liquidazione.

Nella massa passiva confluiscono, accanto ai debiti che hanno determinato la situazione di dissesto, i debiti che sono in qualche modo un prodotto dalla dichiarazione di dissesto. Così, la dichiarazione stessa determina la gestione straordinaria ed la nomina dell'organo di liquidazione, i cui oneri vanno iscritti nella massa passiva. Ancora, vengono iscritti nella massa passiva i debiti, comprensivi di capitale, accessori e spese, dei creditori che, a seguito della dichiarazione di dissesto, hanno visto estinzione le loro procedure esecutive pendenti. Infine, poiché l'organo di liquidazione è legittimato a transigere vertenze giudiziali e stragiudiziali, anche il debito risultante dall'eventuale atto di transazione confluisce nella massa passiva.

⁴⁴ Stante l'obbligo di rispettare quanto previsto dal comma 6 dell'art. 119 Cost., in forza del quale comuni, province, città metropolitane e Regioni “possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti”

⁴⁵ A. BRANCASI, *L'ordinamento* cit., 485.

La formazione della massa passiva si articola poi secondo un procedimento che il legislatore, all'art 254 del t u e l , ha scandito con la previsione di termini precisi entro cui vanno compiuti i diversi adempimenti, stabilendo anche misure sanzionatorie.

A seguito del definitivo accertamento della massa passiva e di quella attiva, e comunque entro il termine di 24 mesi dall'insediamento, l'organo straordinario di liquidazione predispose il piano di estinzione delle passività, includendo le passività accertate successivamente all'esecutività del piano di rilevazione dei debiti e lo deposita presso il Ministero dell'interno dove viene sottoposto all'approvazione del Ministro entro 120 giorni, secondo le procedure di cui all'art 256, comma 7, del t u e l

Il decreto di approvazione del piano di estinzione è notificato all'ente locale ed all'organo straordinario di liquidazione per il tramite della prefettura⁴⁶

Nei successivi 20 giorni, l'organo di liquidazione provvede al pagamento delle residue passività fino alla concorrenza della massa attiva realizzata⁴⁷ E' chiaro che, qualora questa non sia sufficiente all'integrale estinzione delle passività, i creditori dell'ente locale verranno soddisfatti a riparto, garantendo i loro diritti di prelazione

La Corte costituzionale⁴⁸, rigettando le questioni di costituzionalità formulate con riferimento a disposizioni precedentemente vigenti del medesimo tenore, ha precisato che la procedura concorsuale non determina affatto l'estinzione dei crediti rimasti insoddisfatti per insufficiente capienza della massa attiva, o perché non ammessi alla massa passiva

Il t u e l. per altro prevede che nel caso in cui l'insufficienza della massa attiva, non diversamente rimediabile, è tale da compromettere il risanamento dell'ente, il Ministro dell'interno può stabilire misure straordinarie per il pagamento integrale della massa passiva della liquidazione, anche in deroga alle norme vigenti, ma comunque "senza oneri a carico dello Stato"⁴⁹

Oltre alla procedura per così dire normale di estinzione delle passività è prevista una procedura semplificata⁵⁰, che presenta molte analogie con il concordato preventivo. Il ricorso a questa procedura viene proposto dall'organo di liquidazione all'ente locale, che, entro trenta giorni, esprime, con delibera di Giunta, il proprio assenso, impegnandosi a mettere a disposizione le risorse a ciò necessarie. Ricevuto il consenso dell'ente, l'organo di liquidazione, dopo aver sommariamente valutato la fondatezza delle pretese creditorie, propone a ciascun creditore il pagamento di una somma variabile tra il 40% e il 60% del debito, in relazione all'anzianità del medesimo, con rinuncia ad ogni altra pretesa e con garanzia di ricevere il pagamento entro trenta giorni dall'accettazione. La proposta è fatta negli stessi termini anche a coloro che vantano crediti privilegiati, mentre i crediti relativi a retribuzioni per prestazioni di lavoro subordinato sono liquidati per l'intero loro importo. Ad ogni modo, l'organo di liquidazione deve accantonare un importo pari al 50% dei debiti per i quali non è stata accettata la transazione ed al 100% di quelli assistiti da privilegio e, sulla base di questi accantonamenti, predisporre il piano di estinzione, al quale viene allegato l'elenco dei debiti transatti.

6. Il risanamento dell'ente e la gestione ordinaria

⁴⁶ Con l'eventuale decreto di diniego dell'approvazione del piano il Ministro dell'interno prescrive all'organo straordinario di liquidazione di presentare, entro l'ulteriore termine di sessanta giorni decorrenti dalla data di notifica del provvedimento, un nuovo piano di estinzione che tenga conto delle prescrizioni contenute nel provvedimento (cfr. art. 256, comma 10, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267)

⁴⁷ Art. 256, comma 9, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267

⁴⁸ Corte cost., 17 luglio 1998, n. 269

⁴⁹ Art. 256, comma 12, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267

⁵⁰ Si fa riferimento alle "Modalità semplificate di accertamento e di liquidazione dei debiti" di cui all'art. 258 d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Dopo aver esaminato la procedura concorsuale, che attraverso l'accertamento della massa passiva e la formazione della massa attiva porta alla liquidazione e al pagamento della prima, si descriverà molto brevemente ora la fase del risanamento dell'ente

Come si è già anticipato, l'attività dell'organo straordinario di liquidazione si svolge in parallelo a quella che gli organi istituzionali dell'ente compiono per giungere al riequilibrio finanziario. Essi gestiscono temporaneamente il bilancio durante la procedura di risanamento ed elaborano l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, seguendo il procedimento prescritto dall'art 259, comma 1, del t.u.e.l.⁵¹, per poi avviare una nuova e diversa gestione finanziaria in stabile pareggio economico e finanziario

L'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato prevede l'approvazione di un piano in grado di rimuovere le cause strutturali della crisi, in modo da conseguire un pareggio economico e finanziario e dei ragionevoli rapporti tra le diverse componenti della spesa, in grado di rendere possibile la copertura finanziaria dei servizi indispensabili⁵²

Per conseguire questo risultato, l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato va costruita assumendo come presupposto una serie di trasformazioni sia sul versante delle entrate che su quello delle spese correnti

Queste trasformazioni devono scaturire da specifiche misure e, più in generale, dalla riorganizzazione degli uffici preposti alla gestione delle entrate⁵³ e da un riordino complessivo dell'apparato secondo criteri di efficienza⁵⁴

In ordine alle entrate, è prevista, accanto alle specifiche misure già adottate a seguito della dichiarazione di dissesto, l'attivazione di ogni altro cespite disponibile⁵⁵

Con riferimento alle spese, l'ipotesi di bilancio va costruita prefigurando una riorganizzazione complessiva dell'ente secondo criteri di efficienza e l'eliminazione, o quantomeno la riduzione, di tutte le spese non destinate all'esercizio di "servizi pubblici indispensabili"⁵⁶

La norma fa discendere dal dissesto effetti di tipo sanzionatorio, destinati a protrarsi nel tempo, la cui giustificazione sta evidentemente nel cattivo uso che l'ente ha dimostrato di saper fare della propria autonomia e la cui portata si sostanzia, in definitiva, in un diverso *status* dell'ente dissestato che è tenuto a conformare la propria attività alle priorità fissate a livello centrale⁵⁷

Il legislatore individua quale elemento essenziale per il risanamento la riduzione degli oneri per il personale⁵⁸: in particolare è prescritta la riduzione della spesa per il personale a tempo determinato nonché la rideterminazione delle piante organiche sia per gli enti aventi un rapporto dipendenti-popolazione superiore alla media, sia per gli altri enti quando ciò si renda comunque necessario per le compatibilità di bilancio⁵⁹

Il mancato rispetto degli adempimenti sopra indicati comporta la denuncia dei fatti alla Procura regionale presso la Corte dei conti da parte del Ministero dell'interno. L'ente

⁵¹ L'art 161 disciplina l'istruttoria e la decisione sull'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato e l'art. 262 l'inosservanza degli obblighi relativi all'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, prevedendo in caso di inerzia o inosservanza dei termini lo scioglimento dell'ente da parte del Ministero dell'interno per gravi e persistenti violazioni di legge (art 141, comma 1, lett a) Sulla natura ordinatoria e non perentoria del termine di quattro mesi da parte della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali F. GABOARDI, *sub art 262*, in *Commentario breve* cit.,

⁵² Cfr art. 14, comma 6, d.P.R. n. 378 del 1993

⁵³ Art 259, comma 3, d. lgs 18 agosto 2000, n. 267

⁵⁴ Art 259, comma 5, d. lgs 18 agosto 2000, n. 267

⁵⁵ Art 259, comma 3, d. lgs 18 agosto 2000, n. 267

⁵⁶ Art. 259, comma 5, d. lgs 18 agosto 2000, n. 267.

⁵⁷ Così A. BRANCASI, *L'ordinamento* cit., 489

⁵⁸ Art 259, comma 6, d. lgs 18 agosto 2000, n. 267

⁵⁹ Art 259, comma 6, d. lgs 18 agosto 2000, n. 267

locale è autorizzato ad iscrivere nella parte entrata dell'ipotesi di bilancio un importo pari alla quantificazione del danno subito ed è consentito all'ente il mantenimento dell'importo tra i residui attivi sino alla conclusione del giudizio di responsabilità

Il risanamento dell'ente locale dissestato ha la durata di cinque anni a decorrere da quello per il quale viene redatta l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato⁶⁰

Tanto dura il periodo in cui si applica il regime dettato per gli enti in situazione strutturalmente deficitaria⁶¹, mantengono efficacia i provvedimenti di aumento delle imposte, tariffe, canoni e contribuzioni dell'utenza⁶², restano valide le limitazioni relative alla percentuale di costo dei servizi da coprire mediante le tariffe⁶³, perdura il divieto di variare la pianta organica⁶⁴.

In dottrina⁶⁵ però si è ritenuto "indefinito" il periodo di risanamento, anche se esso appare chiaramente proteso a stabilizzare il risanamento e ad escludere che risulti effimero, in quanto ci si domanda se, con l'approvazione ministeriale dell'ipotesi di bilancio, il risanamento si possa ritenere realizzato e vi sia da quel momento soltanto il problema di consolidare e stabilizzare un risultato già conseguito, oppure l'ente debba adottare, a tal fine, ulteriori misure

La questione ruota attorno alla portata delle prescrizioni impartite dal Ministro dell'interno con il decreto che approva l'ipotesi di bilancio. Per un verso, si potrebbe pensare che, se il risanamento dell'ente richiede integrazioni o correzioni all'ipotesi di bilancio, questo non deve essere approvato e nel relativo decreto di diniego vanno indicate le prescrizioni sulla cui base l'ente deve provvedere a predisporre una nuova ipotesi di bilancio: in definitiva, la situazione risanata dell'ente sembrerebbe quella rappresentata dall'ipotesi di bilancio approvata dal Ministero, come, del resto, è reso evidente dalle disposizioni che fanno cessare gli effetti del dissesto dal momento dell'approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato. Per altro verso, va però tenuto presente che, tra l'ipotesi di bilancio e il bilancio vero e proprio, vi è coincidenza di struttura, per cui i due atti dovrebbero avere un identico contenuto, ma ciò lascerebbe senza spiegazione il fatto che sia prescritto (dall'art. 264, comma 1, del t.u.e.l.) all'ente di deliberare il bilancio entro trenta giorni dal decreto ministeriale di approvazione della relativa ipotesi. Evidentemente tutto il sistema presuppone che il bilancio da adottare possa essere differente dall'ipotesi di bilancio approvata dal Ministero; ma ciò significa che le prescrizioni contenute nel decreto ministeriale possono riguardare anche il bilancio dell'esercizio a cui l'ipotesi di bilancio si riferisce, nel senso che queste prescrizioni possono imporre aggiustamenti e correzioni in funzione di stabilizzare la situazione risanata⁶⁶.

7 Il dissesto degli enti locali nella prospettiva del "federalismo fiscale"

Nella descrizione della attuale disciplina del dissesto degli enti locali si sono messi in evidenza molteplici e rilevanti aspetti che dovranno essere ripensati alla luce del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione e, soprattutto, a seguito dell'attuazione del cosiddetto "federalismo fiscale".

⁶⁰ Art. 265, comma 1, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267

⁶¹ Art. 243, comma 7, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267

⁶² Art. 251, comma 2, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267

⁶³ Art. 251, comma 5, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267

⁶⁴ Art. 267 d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267

⁶⁵ Cfr. A. BRANCASI, *L'ordinamento* cit., 491

⁶⁶ A. BRANCASI, *L'ordinamento* cit., 492

Come si è messo in evidenza nelle pagine precedenti, la disciplina del dissesto è preordinata al risanamento dell'ente, che comunque deve continuare ad esercitare la propria attività e, nel contempo, a garantire la *par condicio* dei creditori e la tutela dei loro diritti, con una procedura concorsuale che si svolge in parallelo al perdurare della sua gestione ordinaria.

Infatti, lo scopo che si prefigge la normativa sul dissesto è quello di restituire l'ente all'espletamento delle sue funzioni istituzionali in una situazione di ripristinato equilibrio finanziario.

L'ente, ancorché dissestato, non può cessare di esistere in quanto espressione di autonomia locale, che costituisce un valore costituzionalmente tutelato.

Proprio in ragione della necessità di "mantenere in vita" il comune o la provincia il legislatore statale aveva previsto un intervento erariale, in ultima analisi, a completa copertura dello squilibrio.

Con l'art. 25 del decreto legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144, si consentiva all'ente dissestato di contrarre con la Cassa di Risparmio di Roma e con la Cassa di Risparmio di Venezia un mutuo per il finanziamento dell'indebitamento pregresso il cui onere era a totale carico dello Stato stesso. A tal fine era previsto l'utilizzo delle quote spettanti all'ente del fondo per lo sviluppo degli investimenti.

Tale disciplina, anche se modificata successivamente in modo significativo, poteva consentire, e nei fatti ha consentito, condotte gestionali irresponsabili.

A seguito delle modifiche apportate al Titolo V della Parte seconda della Costituzione dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 il legislatore ordinario ha dovuto porre mano alla disciplina del dissesto, almeno nei profili che maggiormente sembravano frustrare il modello di finanza locale autonoma e responsabile, che emergeva chiaramente dal nuovo testo della Carta fondamentale.

In particolare, non è stato ritenuto ammissibile un esteso sostegno statale agli enti in difficoltà.

Come si è visto, per gli enti locali che hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale sopra citata resta la facoltà di contrarre mutui, ma senza oneri per lo Stato, per finanziare passività relative a spese di investimento⁶⁷.

La disciplina dell'art. 119 Cost. attendeva però una compiuta attuazione: attuazione che ha registrato, e registra, un forte ritardo.

A questo riguardo sia consentito svolgere qualche notazione di carattere più generale.

Va detto subito che il ritardo nell'applicazione dell'art. 119 rispetto alle altre norme relative all'autonomia regionale e locale non è privo di gravi conseguenze: in primo luogo, in termini di responsabilità correlata all'esercizio delle funzioni e del potere di spesa⁶⁸.

È noto che l'autonomia della spesa non correlata alla responsabilità politica e giuridica del prelievo tributario genera facilmente arbitrio, che si traduce in politiche potenzialmente non attente agli equilibri di bilancio se non contenute da vincoli esterni – come, ad esempio, il cosiddetto Patto di stabilità interno – Vincoli che, comunque, oltre a sollevare in alcuni casi non poche questioni circa il loro rispetto delle sfere di autonomia

⁶⁷ Nonché mutui per il ripiano dell'indebitamento di parte corrente, ma limitatamente alla copertura dei debiti maturati entro la suddetta data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, stante il necessario rispetto dell'ultimo comma dell'art. 119 Cost. Vedi *supra* in nota 41.

⁶⁸ Sul rapporto tra autonomia finanziaria e autonomia regionale *tout court*, tra federalismo fiscale e federalismo, alla luce delle premesse teoriche e filosofiche che stanno alla base dello Stato federale e dello Stato unitario si veda, per tutti, M. BERTOLISSI, *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 9 ss.

regionale e degli enti locali spesso risultano nei fatti insufficienti a contenere la crescita della spesa spinta dalla sostanziale assenza di responsabilità politica⁶⁹

Ma spieghiamo meglio: si è parlato di un ritardo con riferimento all'attuazione delle disposizioni sull'autonomia tributaria regionale in primo luogo perché la Consulta ha negato capacità immediatamente precettiva alla relativa parte del novellato testo costituzionale⁷⁰

Secondo il giudice delle leggi, infatti, l'attuazione dell'art. 119 Cost., nuova formulazione, richiede come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, "il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali"

In questo stato di cose è lo stesso giudice delle leggi ad invocare una fase "transitoria", in grado di consentire l'ordinato passaggio dall'attuale sistema - caratterizzato, per espressa ammissione della Corte, "dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte 'derivata', cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a Regioni ed enti locali di effettuare autonome scelte" - ad uno nuovo, in armonia con il dettato costituzionale.

Al momento, dunque, rileva la Consulta, non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo "propri" delle Regioni o degli enti locali, intendendosi per "propri" i tributi frutto di una autonoma potestà impositiva degli stessi enti e che, quindi, possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento, oggi assenti perché "incorporati", per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato

In particolare, secondo il giudice delle leggi⁷¹, non sono tributi propri delle Regioni: l'addizionale regionale all'IRPEF, l'IRAP, la tassa automobilistica regionale e il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi; al contrario, sarebbe tributo proprio regionale la tassa di concessione per la ricerca e la raccolta dei tartufi, tassa di non grande rilievo, come forse si può intuire, in effetti incapace di fornire un gettito almeno sufficiente a coprire le spese di esazione

Si delinea anche qui una distinzione tra il significato da attribuire all'espressione "tributo proprio", ai sensi del nuovo art. 119 Cost., e quello che si era andato individuando con riferimento al vecchio testo costituzionale

Infatti - osserva la Consulta - "anche i tributi di cui già oggi la legge dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi, e per i quali la stessa legge riconosce già spazi limitati di autonomia agli enti quanto alla loro disciplina - e che perciò la stessa legislazione definiva talora come 'tributi propri' delle Regioni, nel senso invalso nella applicazione del previgente art. 119 della Costituzione - sono istituiti dalla legge statale e in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti espressamente rimessi all'autonomia degli enti territoriali"

In particolare, per quanto attiene alla disciplina dei tributi locali, viene invocata la riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte, contenuta nell'art. 23 Cost., per ribadire la necessità dell'intervento del legislatore, quantomeno in riferimento agli aspetti fondamentali dell'imposizione: di modo che, "data l'assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, dovrà altresì essere definito, da un lato, l'ambito (sempre necessariamente delimitato in forza appunto della riserva di legge) in cui potrà esplicarsi la

⁶⁹ Per un approfondimento su questi aspetti problematici sia consentito rinviare a C. PAGLIARIN, *Autonomia, efficienza, responsabilità*, Torino, 2007 e alla dottrina ivi citata

⁷⁰ Cfr. sentenze n. 296, 297 e 311 del 2003

⁷¹ Secondo quanto affermato nelle citate sentenze n. 296, 297 e 311 del 2003 e 335 del 2005

potestà regolamentare degli enti medesimi; dall'altro lato, il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali". In questo modo vengono, in astratto, ipotizzate due situazioni di disciplina legislativa: a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale e regolamentare locale) e a due livelli (statale e locale oppure regionale e locale).

Ma, in realtà, seguendo il ragionamento ormai sviluppato della Corte costituzionale, poco spazio viene lasciato alla Regione in assenza di una legge statale di principio per il coordinamento della finanza pubblica

Infatti, per la Consulta "poiché non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale, si deve tuttora ritenere preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente fissati dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali" e per altro "si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti".

Analogamente a quanto osservato in ordine alle norme programmatiche contenute nella Costituzione, si individua un solo limite che deriva in via immediata dalla riforma del testo del Titolo V della parte seconda relativo all'autonomia impositiva, "il limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119".

Il quadro normativo risultante dalla riforma costituzionale, dunque, è stato interpretato dal giudice delle leggi⁷² nel senso, da una parte, che lo spazio riservato al potere impositivo regionale dipende prevalentemente dalle scelte di fondo operate dallo Stato in sede di fissazione dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario e, dall'altra, che l'esercizio del potere esclusivo delle Regioni di autodeterminazione del prelievo è ristretto a quelle limitate ipotesi di tributi, per la maggior parte "di scopo" o "corrispettivi", aventi presupposti diversi da quelli degli esistenti tributi statali.

Questa la posizione della Corte costituzionale

Quindi, l'attuazione delle nuove previsioni costituzionali in materia di autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali è subordinata all'iniziativa (e alla buona volontà) dello Stato

Iniziativa che, a dire la verità, non è mancata, anche se ha faticato a dispiegarsi nell'approvazione di norme di legge ordinaria

Significativi, a tale proposito, appaiono i risultati dei lavori svolti dall'Alta Commissione di Studio per la Definizione dei Meccanismi Strutturali del Federalismo Fiscale (ACoFF), istituita nel 2003⁷³ e soppressa con la legge finanziaria per il 2007⁷⁴

La traduzione in realtà della prescritta autonomia finanziaria regionale e locale sembra essere un obiettivo condiviso⁷⁵, se non da tutti, dalla maggioranza delle forze politiche e istituzionali: lo stesso Presidente della Repubblica in più occasioni ha sottolineato l'urgenza di attuare il "federalismo fiscale" e nel *Libro verde sulla spesa*

⁷² Come sintetizza la stessa Corte costituzionale nel punto 5 del considerato in "diritto" della sent. n. 102 del 2008

⁷³ Con d.p.c.m. 9 aprile 2003, sulla base di quanto stabilito dalla legge finanziaria per il 2003, legge n. 289 del 2002

⁷⁴ Art. 1, comma 477, legge 27 dicembre 2006, n. 296

⁷⁵ Mantiene un certo scetticismo e invita a guardare con diffidenza alle affermazioni vaghe e di mero principio in tema di "federalismo fiscale" A. MORRONE, *Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di "federalismo fiscale"*, in www.forumcostituzionale.it, al link relativo.

pubblica della Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, tale urgenza è in molti momenti sottolineata, quale strumento di miglioramento della qualità e dell'efficienza della spesa pubblica

Ed è certo dato di rilievo che il Consiglio dei Ministri il 3 agosto 2007 abbia approvato un disegno di legge delega sull'attuazione dell'art. 119 Cost., il cui iter si è però legato negli esiti alle vicende della legislatura conclusasi poco tempo dopo

Questo percorso travagliato è arrivato oggi ad un punto di snodo fondamentale, anche se non definitivo: ci si riferisce ovviamente all'approvazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, di "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione". Il sistema andrà per così dire a regime soltanto con l'approvazione dei decreti attuativi, ma si possono trarre già da ora alcuni elementi importanti.

La legge detta principi e criteri direttivi, volti a delineare l'ossatura del sistema del cosiddetto "federalismo fiscale": si tratta di principi generalmente condivisi e ampiamente citati nei lavori delle diverse commissioni di studio che si sono impegnate nella scrittura del federalismo fiscale.

Vediamo ora gli importanti profili della riforma che vengono in rilievo in riferimento al dissesto degli enti locali.

In primo luogo, nella previsione dei principi e criteri direttivi generali, l'autonomia di entrata e di spesa è riconosciuta nella prospettiva di una maggiore "responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile" di tutti i livelli di governo e nel rispetto della "lealtà istituzionale" con il "concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale" e la "adozione per le proprie politiche di bilancio da parte di regioni, città metropolitane, province e comuni di regole coerenti con quelle derivanti dal patto di stabilità e crescita"⁷⁶.

Nella parte dedicata al coordinamento dei diversi livelli di governo si prevede che i futuri decreti legislativi siano adottati secondo principi e criteri direttivi volti ad assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica con l'introduzione di un sistema premiante nei confronti degli enti per così dire virtuosi e, di maggiore rilievo in questa sede, di un sistema sanzionatorio per gli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica.

Secondo i principi e criteri direttivi contenuti nella lett. e) dell'art. 17, comma 1, della legge di delega sul federalismo fiscale, questo sistema sanzionatorio è costituito dalla previsione del divieto a procedere alla copertura dei posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali (fatte salve quelle afferenti al cofinanziamento regionale o dell'ente locale per l'attuazione delle politiche comunitarie), fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti atti a raggiungere gli obiettivi, fra i quali anche l'alienazione di beni mobiliari e immobiliari rientranti nel patrimonio disponibile dell'ente nonché l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva

Sempre nell'ambito del medesimo sistema sanzionatorio si stabilisce, come principio e criterio direttivo, la previsione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla Regione e agli enti locali, "con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all'art. 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, oltre che dei casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici".

Per altro si stabilisce che le attività che causino un grave dissesto nelle finanze regionali rientrino nei casi di grave violazione di legge che portano allo scioglimento del

⁷⁶

Art. 1, comma 2, lett. a) e b) legge 5 maggio 2009, n. 42

consiglio regionale e alla rimozione del presidente della giunta ai sensi dell'art 126 della Costituzione

All'art 18 della legge di delega sul federalismo fiscale è previsto il "Patto di convergenza": nell'ambito del disegno di legge finanziaria, il Governo è chiamato a proporre norme di "coordinamento dinamico" della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo e a stabilire, per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi da rispettare, gli obiettivi di servizio, il livello di ricorso al debito nonché l'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva. Anche il mancato rispetto del patto di convergenza può portare all'erogazione di sanzioni, come si vedrà.

Nell'ambito dei principi e criteri direttivi di carattere generale viene inserita la previsione di meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico-finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art 117, comma 2, lettera m) Cost. o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'art 117, comma 2, lettera p) Cost.

I decreti legislativi di futura emanazione sono anzi chiamati a stabilire le modalità specifiche attraverso le quali il Governo adotta misure sanzionatorie nel caso in cui la Regione o l'ente locale non assicuri i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art 117, comma 2, lettera m) Cost. o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'art 117, comma 2, lettera p) Cost. o qualora gli scostamenti dal "Patto di convergenza" abbiano caratteristiche permanenti e sistematiche.

Le misure sanzionatorie in questione sono quelle previste dall'art 17, comma 1, lett e), che abbiamo descritto poco sopra. Esse sono commisurate all'entità degli scostamenti e possono comportare l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed extratributarie. Il Governo può anche esercitare nei casi più gravi il potere sostitutivo di cui all'art 120, secondo comma della Costituzione, secondo quanto disposto dalla legge n. 131 del 2003⁷⁷ e secondo il principio di responsabilità amministrativa e finanziaria.

Non potendo descrivere in questa sede le strutture portanti del nuovo testo normativo – quali, ad esempio, le disposizioni concernenti il finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane⁷⁸ e la previsione del costo e del fabbisogno *standard*⁷⁹ – e volendo fornire una prospettiva più di carattere generale si può dire che il disegno di legge delega sul federalismo fiscale, dando attuazione all'art 119 Cost., disegna un sistema completamente diverso da quello presupposto dalle norme sul dissesto degli enti locali descritto dal t.u.e.l.

Nel disegno normativo tracciato dalla legge di delega in particolare si pone sempre più l'accento sulla responsabilità di tutti i livelli di governo a fronte della riconosciuta autonomia di entrata e di spesa.

In particolare, in questo quadro non sembra rimanere alcuno spazio per l'intervento statale finalizzato al risanamento degli enti locali dissestati, ma anzi sembra profilarsi un inasprimento del sistema con la previsione di un sistema sanzionatorio addirittura anticipato rispetto allo stato di dissesto o anche alla sola condizione di ente strutturalmente deficitario.

Rimane però la realtà di enti dissestati che non riescono a raggiungere il risanamento senza gli interventi statali: si tratta di enti delle regioni del Sud del nostro Paese dove vi sono già diffuse difficoltà socio-economiche che tendono ad aggravarsi proprio a seguito della crisi finanziaria dell'ente.

⁷⁷ Cfr art 8 legge 5 giugno 2003, n. 131

⁷⁸ Cfr artt 11 e seguenti legge 5 maggio 2009, n. 42.

⁷⁹ Quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica.

Difficile che lo Stato non ceda alla tentazione di intervenire, come in altri casi è già intervenuto. Gli interventi straordinari per questi enti potrebbero fondarsi sull'art. 119 Cost., ai sensi del quale: "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni"

Una tale applicazione del dettato costituzionale non potrebbe però arrivare a cancellare in concreto, anche se con provvedimenti eccezionali, il principio della responsabilità, affermato con forza nella legge delega sul federalismo fiscale: quella responsabilità che si deve accompagnare sempre all'autonomia.