



Assessorato Organizzazione
Risorse Umane

Osservatorio **COMUNI** Calabria

Quaderno n. 1

a cura di Maria Teresa NARDO

CRISI FINANZIARIA DELL'ENTE LOCALE

Principali Istituti e strumenti

agosto 2023



POR Calabria

2014-2020

Fesr-Fse

il futuro è un lavoro quotidiano



Titolo VIII del TUEL (d.lgs. n. 267/2000)

Prevede 3 tipologie di criticità finanziaria degli enti Locali

- indicatori di deficiarietà «oltre soglia»
- riequilibrio finanziario pluriennale (introdotta nel 2012)
- dissesto (introdotta nel 1989)

Il Piano di riequilibrio pluriennale (243bis del Tuel)* (1/2)

- Lo chiede il comune (attivazione della procedura) con specifica delibera di Consiglio
- Entro 90 giorni dalla delibera si deve redigere e approvare in Consiglio un Piano di durata variabile (da 4 a 20 anni).
- Istruttoria ministeriale (Interno)
- Valutazione della sezione regionale della Corte dei Conti e omologazione.

* Il Piano di riequilibrio può essere adottato anche ai sensi dell'art. 256, co. 12, del Tuel. In tal caso la procedura deve essere autorizzata dalla COSFEL (Ministero dell'Interno)

Il Piano di riequilibrio pluriennale (243bis del Tuel) (2/2)

- ▶ In caso di diniego (mancata omologazione del Piano) il comune va in dissesto (può ricorrere alle Sezioni Riunite della Corte dei Conti)
- ▶ In caso di approvazione il Piano va in gestione e la Corte sez. Controllo regionale controlla l'attuazione delle misure (relazioni semestrali)
- ▶ La delibera di ricorso al Piano di riequilibrio è revocabile e il diniego di approvazione del piano da parte della Corte dei Conti sez. regionale è impugnabile presso le Sezioni Riunite.

Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale

I soggetti coinvolti

1. Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali (COSFEL)

2. Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (eventualmente SS.RR. Corte dei Conti)

3. Organi di revisione
4. Consiglio Comunale

4. Consiglio Comunale

Valutazione/esame

Parere/relazioni
periodiche e finale

Approvazione:

- a) ricorso alla procedura
- b) documento (Piano di Riequilibrio)

Elementi portanti del Piano di Riequilibrio Finanziario

▶ **Quantificazione massa passiva**

Natura

Esatta Quantificazione

▶ **Ripiano massa passiva**

Come si finanzia?

Con quali tipologie di entrate?

Quali spese da ridurre?

Quale riorganizzazione di servizi e uffici?

Contenuti del Piano:

- Analisi delle criticità
- **Quantificazione massa passiva**
- **Soluzioni** (modi e tempo di ripiano)
- Fondo rotativo (utilizzo o meno del fondo)

Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale

Le Linee Guida

Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale

Le Linee Guida (1/2)

Il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, all'art. 3, co. 1, lett. r), prevede l'adozione di **Linee guida** deliberate dalla **Sezione delle autonomie della Corte dei conti** ai fini dell'esame del Piano di riequilibrio.

Le linee sono destinate alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali (art. 155 Tuel) e costituiscono, anche, supporto alle funzioni esercitate dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, comprese quelle presso le Regioni a statuto speciale e le due Province autonome che potranno utilizzarle nel rispetto dei regimi di autonomia differenziata ad esse applicabili.

Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale

Le Linee Guida (2/2)

Le linee guida che prevedono i criteri e lo schema per l'istruttoria del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-*quater* TUEL da parte della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali sono:

- Deliberazione della Sezione delle autonomie n. **16/SEZAUT/2012/INPR** e successive integrazioni (delibere n. 11/2013 e n. 8/2015), con la quale sono state approvate le prime linee guida sulla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale;
- Deliberazione della Sezione delle autonomie n. **5/SEZAUT/2018/INPR** «Linee guida per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza (art. 243-*quater*, Tuel)»

Il dissesto

Il Dissesto

- E' stato introdotto prima della riforma del TUEL e della riforma del Titolo V e dell'armonizzazione contabile (d.lgs. 118/2011).
- Dal 1993 è stata introdotta la figura dell'OSL (organismo straordinario di liquidazione) composto, sulla base delle dimensioni dell'ente, da 1 o 3 componenti.
- Separazione della gestione ante e post dissesto.
- Non è più possibile dopo il 2001 attivare mutui per debiti di parte corrente
- Le condizioni per il dissesto sono riconducibili all'impossibilità di fornire i servizi fondamentali e di pagare i creditori
- La dichiarazione del dissesto è irrevocabilità e impugnabile.

Soggetti coinvolti nel dissesto

Soggetti della procedura di risanamento sono l'organo straordinario di liquidazione (**OSL**), incaricato di provvedere al ripiano dell'indebitamento pregresso con i mezzi consentiti dalla legge, e gli **organi istituzionali dell'ente**, chiamati ad assicurare condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria e a rimuovere le cause strutturali all'origine del dissesto (art. 245).

Il ruolo dell'amministrazione comunale nei casi di dissesto

- Entro 60 giorni l'amministrazione deve predisporre lo schema di **Bilancio Riequilibrato** (secondo il modello F del Ministero dell'Interno) <https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/notizie/comunicato-del-29-novembre-2016-0>)
- Il ministero approva con decreto lo schema (può fare rilievi e chiedere modificazioni)
- Per 5 anni esercita un controllo (prescrizioni ministeriali)
- Il periodo dell'OSL può essere superiore a 5 anni

Il ruolo dell'OSL - ORGANISMO STRAORDINARIO DI LIQUIDAZIONE

- E' nominato con DPR (procedimento molto lungo)
- Gestisce atti e fatti verificatisi al 31 dicembre precedente alla approvazione (da parte del comune) del progetto di bilancio riequilibrato
- Forti ambiguità in merito alla individuazione della sfera dell'OSL
- Avviso ai creditori (formazione della massa passiva)
- Piano di rilevazione della massa passiva (depositato presso il ministero dell'interno)
- Piano di estinzione dei debiti (approvato con decreto dal Ministero dell'Interno)
- Procedura semplificata
- Rendiconto della gestione
- Sospensione delle procedure esecutive

Durata del dissesto...

Il risanamento dell'ente locale dissestato ha (TEORICAMENTE) la durata di **cinque anni** decorrenti da quello per il quale viene redatta l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.

Le prescrizioni contenute nel decreto di approvazione dell'ipotesi di bilancio sono eseguite dagli amministratori, ordinari o straordinari, dell'ente locale, con l'obbligo di riferire sullo stato di attuazione in un apposito capitolo della relazione sul rendiconto annuale (art. 265, commi 1 e 2).

I tempi del dissesto

L'OSL provvede – entro **180 giorni dall'insediamento** (elevati di ulteriori 180 giorni per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti o capoluogo di provincia e per le province) – all'accertamento della massa passiva mediante la formazione di **un piano di rilevazione**, in cui sono inclusi:

- a) i debiti di bilancio e fuori bilancio di cui all'art. 194 verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato;
- b) i debiti derivanti dalle procedure esecutive estinte ai sensi dell'art. 248, comma 2;
- c) i debiti derivanti da transazioni compiute dall'OSL in ordine a vertenze giudiziali e stragiudiziali relative a debiti rientranti nelle fattispecie di cui alle precedenti lett. a) e b) (art. 254, commi 1 e 3)

Quali passività sono del dissesto?

Può sembrare semplice ma non è così

Debito «*correlato*» ad atti e fatti relativi al periodo del dissesto (cfr. art. 5, comma 2, del d.l. n. 80/2004)

È stato chiarito dalla giurisprudenza che «l'utilizzo del termine "correlati" fa riferimento al momento genetico della nascita dell'obbligazione... Invero, la giurisprudenza amministrativa formatasi sulla nuova norma ha ritenuto che la stessa debba essere letta in accordo con la logica del sistema, e con le ragioni giustificatrici della speciale previsione derogatoria, di "isolare" i costi economici della gestione dissestata all'interno della speciale procedura concorsuale volta al risanamento dell'ente e di evitare che le scelte gestionali pregresse, maturate al tempo della gestione diseconomica, continuino a riverberare senza limiti i loro effetti negativi sui bilanci successivi, **con un approccio sostanzialistico** che guarda più all'atto o fatto di gestione, anziché al dato formale della qualificazione dei conseguenti debiti in termini civilistici di perfezione, esigibilità, certezza, liquidità ecc. (cfr. T.A.R. Campania Napoli, sez. V, sentenza dell'8.6.2006, n. 6804).

Deliberazione 23/2020/PAR

Puglia sez. controllo

Maggiore estensione delle competenze dell'OSL, e concludere che:

- ▶ i debiti certi, liquidi ed esigibili correlati a fatti e atti verificatosi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato rientrano nella competenza dell'OSL;
- ▶ i debiti non certi, non liquidi e non esigibili correlati ai medesimi fatti e atti rientrano nella competenza dell'OSL laddove diventino certi, liquidi ed esigibili anche successivamente al 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato ma comunque non oltre la data di approvazione del rendiconto della gestione da parte dello stesso OSL ex art. 256, comma 11, TUEL.

Il conferimento di un incarico legale avvenuto entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato si pone come fatto genetico di un debito nei confronti del Comune dissestato, destinato a ricadere nella competenza liquidatoria dell'OSL ove la relativa parcella – che rende liquida ed esigibile l'obbligazione pecuniaria – intervenga dopo la data della dichiarazione di dissesto ma entro quella di approvazione del rendiconto della gestione da parte dell'OSL.

Quali passività sono del dissesto? Può sembrare semplice ma non è così ...

Tale conclusione è stata fondata, in primo luogo, sulla formulazione letterale dell'articolo 5, comma 2, del D.L. n. 80/2004 (ritenuta espressione della *“volontà del Legislatore di rendere quanto più possibile ampia la competenza dell'organo straordinario di liquidazione”*), con particolare riferimento al significato proprio del termine *“correlati”* (è *“ragionevole ritenere che la disposizione abbia inteso concentrare in capo alla gestione straordinaria, senza alcuna eccezione, tutte le poste debitorie comunali comunque causalmente e funzionalmente rivenienti da scelte e condotte gestionali anteriori al dissesto, a prescindere dalla relativa qualificazione giuridica, dall'eventuale sopravvenienza al dissesto e dall'intervenuta emanazione, in proposito, di pronunce giurisdizionali”*).

Il piano di estinzione
nel dissesto...

Il piano di estinzione nel dissesto ...

Il piano di rilevazione della massa passiva acquista esecutività con il deposito presso il Ministero dell'Interno, a cui l'OSL provvede entro 5 giorni dall'approvazione di cui all'art. 254, comma 1; a seguito del definitivo accertamento della massa passiva e dei mezzi finanziari disponibili, e comunque entro 24 mesi dall'insediamento, l'OSL predispone 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 in vista dell'approvazione da parte di quest'ultimo (art. 256, commi 1 e 6).

I pagamenti e il rendiconto di gestione ...

Entro 20 giorni dalla notifica del decreto di approvazione ministeriale, l'OSL provvede al pagamento delle residue passività, sino alla concorrenza della massa attiva realizzata; entro il termine di 60 giorni dall'ultimazione delle operazioni di pagamento, l'OSL è tenuto ad approvare il **rendiconto della gestione** e a trasmetterlo all'organo di revisione contabile dell'ente, il quale è competente sul riscontro della liquidazione e verifica la rispondenza tra il piano di estinzione e l'effettiva liquidazione (art. 256, commi 9 e 11)