

11 Il dissesto finanziario degli enti locali

Cons. Teresa Bica

11.1 Il sistema normativo vigente

L'istituto giuridico del dissesto finanziario degli Enti locali, che si ha 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, è stato introdotto nell'ordinamento con il D.L. 2 marzo 1989 n. 66, convertito, con modificazioni, nella L. 25 aprile 1989, n.144 e, dopo varie modifiche, compiutamente disciplinato nel titolo VIII della parte II del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali emanato con D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

La modifica dell'art. 119 della Costituzione, con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, che disegna una finanza pubblica non più accentrata ed una piena autonomia finanziaria di entrata e di spesa per gli Enti locali, ma non ancora completamente attuata, ha determinato un periodo transitorio nel quale, il legislatore ordinario è intervenuto sulla parte dell'istituto del dissesto relativa al risanamento, modificando il sistema previsto nel TUEL, e, con l'art.31, comma 15 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 e con l'art. 5 della legge 28 maggio 2004 n. 140, ha ridisegnato un nuovo sistema del risanamento:

1) per gli Enti locali che hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, l'8 novembre 2001, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al titolo VIII della parte II del T. U. 267 del 2000, che disciplinano l'assunzione dei mutui per il risanamento e la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento;

2) 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 limitatamente alla copertura dei debiti maturati entro la suddetta data di entrata in vigore della legge costituzionale sopra richiamata, ogni altro onere deve essere coperto con risorse proprie dell'Ente non provenienti dall'indebitamento. Gli Enti che hanno dichiarato il dissesto dopo l'8 novembre 2001 ed entro il 31 dicembre 2003 hanno beneficiato di un contributo da attingere allo stanziamento annuo di 600.000 euro per il triennio 2004-2006. La Regione Sicilia, con legge n.8 del 6 febbraio 2006, ha previsto per gli esercizi finanziari 2006-2007 e 2008 l'erogazione di contributi straordinari per i comuni che hanno dichiarato il dissesto finanziario entro il 31 dicembre 2005.

Il legislatore statale è ancora intervenuto, con il D.L. n. 159/2007 convertito nella legge n. 222/2007 e con il D.L. n.248/2007 convertito nella legge n. 31/2008, prorogando precedenti termini ed estendendo il sostegno straordinario a molti dissesti successivi alla riforma costituzionale;

3) devono 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 giudiziale, successivamente a tale data, ma non oltre quella di approvazione del rendiconto della liquidazione di cui all'art. 256, comma 11, del T.U.

Per tutti gli Enti che dichiarano il dissesto e per i quali le risorse di parte corrente, costituite dai trasferimenti in conto al fondo ordinario ed al fondo consolidato e da quella parte di tributi locali calcolata in detrazione ai trasferimenti erariali, sono disponibili in misura inferiore alla media nazionale ed a quella della fascia demografica di appartenenza, il Ministero dell'Interno assicura, dall'anno dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, l'adeguamento dei contributi statali.

Il ministero dell'Interno, inoltre, assegna, per il personale posto in disponibilità, un contributo pari alla spesa relativa al corrispondente trattamento economico, dalla data della deliberazione e per tutta la durata della disponibilità del personale stesso.

Il Ministero dell'Interno, con decreto 24 settembre 2009, ha aggiornato, per il triennio 2010-2012, i parametri obiettivi per l'individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari, parametri che trovano applicazione a partire dagli adempimenti relativi al rendiconto della gestione esercizio 2009 e al bilancio di previsione esercizio 2011; la condizione di difficoltà di molte amministrazioni locali, determinata ,anche, dalla recessione in atto, rende il rischio di essere inclusi nell'elenco degli enti deficitari più elevato che nel passato. Gli enti deficitari vengono sottoposti a controlli più stringenti e misure per impedire che cadano nel dissesto.

Dichiarato il dissesto, si ha la netta separazione di compiti e di competenze tra la gestione passata e quella corrente: l'amministrazione locale deve occuparsi esclusivamente del bilancio risanato al fine di non incorrere in un nuovo dissesto.

Il capo III del titolo VIII del T.U. 267/2000 disciplina l'attività dell'organo straordinario di liquidazione, cui è demandata la competenza relativamente a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato e provvede alla:

- a) rilevazione della massa passiva;
- b) acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento anche mediante alienazione dei beni patrimoniali;

c) liquidazione e pagamento della massa passiva.

IL capo IV detta la disciplina per il bilancio stabilmente riequilibrato, che, approvato dal Consiglio dell'Ente entro tre mesi dalla nomina dell'organo straordinario di liquidazione e presentato al Ministro dell'Interno, deve riferirsi all'esercizio finanziario successivo a quello nel corso del quale è stato dichiarato il dissesto qualora per tale anno sia stato approvato il bilancio di previsione oppure all'esercizio in corso qualora non sia stato approvato il bilancio di previsione.

11.2 Enti in dissesto

Nel prospetto n. 1 sono indicati tutti i 442 enti che hanno dichiarato il dissesto dal 1989 al 1° aprile 2010, divisi per regione di appartenenza ed anno del dissesto. Il maggior numero di dissesti è emerso nei primi anni dall'entrata in vigore della relativa normativa; dal 1998 non è stato mai superato il numero di 5 dissesti; cinque enti hanno dovuto affrontare un secondo dissesto.

Considerando la distribuzione degli enti, interessati al fenomeno, per classe demografica: il numero maggiore di enti si ha nella classe 2[^], con 103 dissesti, mostrando la difficoltà degli enti minori ad affrontare situazioni gravi e particolari; per regione: la Calabria conta 127 dissesti, concentrati nelle prime sette classi demografiche, la Campania 113 enti, tra i quali una provincia e comuni, anche, dell' 8[^] ed della 11[^] classe. (prospetto n. 2).

Nel prospetto n. 3 è indicato il numero degli enti dissestati (24) per i quali, alla data del 1° aprile 2010, non è stato depositato il piano di estinzione delle passività, distinti per anno di dichiarazione del dissesto e per classe demografica di appartenenza.

Nel prospetto n. 4 dà conto dei mutui, con oneri a carico dello Stato, concessi ai 330 enti dissestati dal 1989 al 2001, ammontanti complessivamente a 871,175 milioni di euro.

Nel prospetto n. 5 sono indicati i mutui concessi, con oneri a carico dello Stato, dal 2002, dopo l'introduzione nell'ordinamento della modifica costituzionale di cui alla L. n. 3/2001.

11.3 Considerazioni d'insieme

La nuova normativa che ha introdotto nell'ordinamento giuridico degli enti locali, a seguito della riforma costituzionale, il principio che gli enti dissestati debbano provvedere da soli al loro risanamento, senza alcun aiuto da parte dello Stato, ha posto fine alla precedente situazione caratterizzata dal fatto che molti enti, pur non ricorrendone le condizioni dichiarassero il dissesto, al fine di poter lucrare sugli aiuti da parte dello Stato, ma ha, anche, reso difficile il risanamento.

L'effetto innegabile che ne è derivato, cioè la riduzione del numero degli enti che si avvalgono di tale procedura, non deve, tuttavia, indurre gli organi di controllo, soprattutto quelli di controllo interno, che sono dalle norme deputati a verificare costantemente la gestione economica e finanziaria dell'ente, ad abbassare la guardia, sussistendo pur sempre il rischio che una situazione di disavanzo finanziario o di gravi irregolarità di gestione possa trasformarsi in dissesto.

La mancanza di finanziamenti erariali per il sostegno del risanamento pur se ha generato una nuova consapevolezza nei cittadini, i quali sono avvertiti che il rischio del dissesto finanziario del comune di appartenenza provoca conseguenze per loro sfavorevoli, in quanto ne deriva un inevitabile innalzamento della pressione fiscale e contributiva, ha, purtroppo, reso Sindaci e Presidenti di provincia propensi a non dichiarare lo stato di dissesto degli enti che amministrano, rendendo più difficile un duraturo risanamento.

Tuttavia, poiché in molti casi il dissesto è dovuto alle condizioni socioeconomiche particolarmente difficili in cui versa ente locale, il legislatore ordinario statale e regionale, attento al dettato costituzionale, che prevede di rimuovere gli squilibri economici e sociali per favorire l'effettivo esercizio dei diritti delle persone, ha disposto interventi straordinari a favore di Enti in dissesto.

Negli ultimi anni, per alcuni grandi comuni, che presentavano situazioni finanziarie di rilevante difficoltà, sono state emanate norme particolari che, nonostante la mancata dichiarazione di dissesto, hanno riconosciuto poteri particolari ai nominati commissari straordinari ed hanno attribuito fondi speciali per far fronte alle passate passività altrimenti insanabili.

Deve, infine, rilevarsi che la procedura semplificata ex art.258 del TUEL, con la definizione transattiva delle pretese dei creditori, ha risolto molte difficoltà; è apprezzata da tutti gli OSL e, ove possibile, attuata. L'applicazione di detta procedura, genera, oltre alla riduzione della massa passiva, l'importante effetto positivo di evitare all'Ente risanato le ulteriori richieste del creditore che vi aderisce.

PROSPETTO N. 1
Enti dissestati per regione ed anno del dissesto al 01/04/2010

REGIONE	DISSESTI																						Totale compl.
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
PIEMONTE		1	2	1	1																		5
LOMBARDIA		3	3	5	1	1					1												14
LIGURIA	1			2																			3
VENETO	1			1				1															3
EMILIA ROMAGNA	1		4	1		1			1														8
TOSCANA	3	1																					4
UMBRIA	2	1				1																	4
MARCHE	2	1	1			1									1								6
LAZIO	7	2	5	2	7	3	3	2		1		2		1			1	1	1		2	2	42
ABRUZZO	6	1	1	4	1	1	3														1		18
MOLISE	4	4		1	2	1															1	1	14
CAMPANIA	18	18	10	12	22	14	2	1	5		2	1		1	1	1		2		1	1	1	113
PUGLIA	21	4	2	4	2		1													1			35
BASILICATA	4	3	3	1	3	2	2	1															19
CALABRIA	51	22	13	10	11	7	2	3	1		1		1	1	1					3			127
SICILIA	2	3	1	2	2	6	3	1			1						2	1					24
SARDEGNA	2													1									3
Totale complessivo	125	64	45	46	52	38	16	9	7	1	5	3	1	4	2	2	3	4	2	4	5	4	442

N.B.

I comuni di :ARPAIA (dissesto 1992 piano di estinzione 2001)-LUNGRO(dissesto 1989 ex art.25)-SORIANO CALABRO (dissesto 1990 piano di estinzione 1999) RIONERO SANNITICO (dissesto 1990 piano estinzione 2002) sono conteggiati due volte perché in dissesto per una seconda volta.

PROSPETTO N. 2
ENTI DISSESTATI PER REGIONE E CLASSE DEMOGRAFICA AL 1/04/2010

REGIONE	CLASSE DEMOGRAFICA												Totale compl.
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	11	A.P.	
PIEMONTE	4	1											5
LOMBARDIA	4	4	3		2	1							14
LIGURIA	1	1	1										3
VENETO							1	2					3
EMILIA ROMAGNA			4	1	3								8
TOSCANA		1	1			2							4
UMBRIA			1	2				1					4
MARCHE		1	3	1	1								6
LAZIO	7	5	7	2	9	2	5	4	1				42
ABRUZZO	5	2	5	3	1	1		1					18
MOLISE	3	7	3			1							14
CAMPANIA	2	15	25	8	13	20	16	11	1		1	1	113
PUGLIA			4	3	9	16	1	1		1			35
BASILICATA		4	5	3	3	2	1		1				19
CALABRIA	2	20	36	19	30	14	6						127
SICILIA	2	1	5	1	4	5	5	1					24
SARDEGNA					1	1		1					3
Totale complessivo	30	62	103	43	76	65	35	22	3	1	1	1	442

legenda classi demografiche

00(da 1 a 499 abitanti)	06 (da 10.000 a 19.999 abitanti)
01(da 500 a 1.999 abitanti)	07 (da 20.000a 59.000 abitanti)
02(da 1.000 a 1.999 abitanti)	08 (60.000 99.999 abitanti)
03(da 2.000 a 2.999 abitanti)	09 (da 100.000a 249.999 abitanti)
04(da 3.000 a 4.999 abitanti)	10 (da 250.000 a 500.000 abitanti)
05(da 5.000 a 9.999 abitanti)	11 (da 501.000)

PROSPETTO N. 3

Enti dissestati per i quali, al 01/04/2010 non risulta depositato il piano di estinzione

REGIONE	ANNO DISSESTO										Totale compl.
		00	01	02	03	04	05	06	07	09	
MARCHE	2004				1						1
Totale MARCHE					1						1
LAZIO	2005							1			1
	2006				1						1
	2007							1			1
	2009					1		1			2
	2010					1			1		2
Totale LAZIO					1	2		3	1		7
ABRUZZO	2009							1			1
Totale ABRUZZO								1			1
MOLISE	2009							1			1
	2010			1							1
Totale MOLISE				1				1			2
CAMPANIA	2004					1					1
	2006			1	1						2
	2008			1							1
	2009					1					1
	2010						1				1
Totale CAMPANIA				2	1	2	1				6
PUGLIA	2007									1	1
Totale PUGLIA										1	1
CALABRIA	2008		1			2					3
Totale CALABRIA			1			2					3
SICILIA	2005	1						1			2
	2006								1		1
Totale SICILIA		1						1	1		3
Totale complessivo		1	1	3	3	6	3	4	2	1	24

PROSPETTO .N. 4

Enti in dissesto - mutui concessi dal 1990 al 2001 con oneri a carico dello Stato

(migliaia di euro)

REGIONE	Dati	ANNO MUTUO											Totale complessivo	
		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000		2001
PIEMONTE	N.ENTE							2	2					4
	MUTUO							59	409					468
LOMBARDIA	N.ENTE			2			2	1	4	1	1		1	12
	MUTUO			264			2.012	91	496	162	314		126	3.464
LIGURIA	N.ENTE			1			1			1				3
	MUTUO			778			82			650				1.511
VENETO	N.ENTE			1				1						2
	MUTUO			12.626				479						13.106
EMILIA ROMAGNA	N.ENTE			1		1	2	1	1	1				7
	MUTUO			1.988		297	1.360	941	679	789				6.053
TOSCANA	N.ENTE		1	1				1					1	4
	MUTUO		520	425				2.667				656		4.268
UMBRIA	N.ENTE		1			1		1	1					4
	MUTUO		478			8.824		1.103	590					10.994
MARCHE	N.ENTE		1				1	1	1					4
	MUTUO		89				802	564	441					1.896
LAZIO	N.ENTE	1	1	5	1		1	2	13	3	1		2	30
	MUTUO	2.392	229	1.963	393		422	5.833	28.483	3.208	1.002		2.938	46.862
ABRUZZO	N.ENTE		1	3	1		1	1	6	1	1			15
	MUTUO		301	232	1.279		61	484	15.744	661	1.310			20.073
MOLISE	N.ENTE		2	3				4			1			10
	MUTUO		382	514				1.107			927			2.929
CAMPANIA	N.ENTE		1	8	1		1	4	24	14	11	5	7	76
	MUTUO		443	5.242	375		355	10.960	77.208	337.517	26.145	25.819	23.839	507.903
PUGLIA	N.ENTE	1	4	5	1	1	2	4	5	1	1	1	1	27
	MUTUO	1.638	1.639	6.114	1.484	1.383	548	6.827	18.432	1.800	2.537	2.112	1.534	46.049
BASILICATA	N.ENTE			1				2	2	3	4		2	14
	MUTUO			1.078				1.109	3.516	3.711	5.438		2.183	17.035
CALABRIA	N.ENTE	1		13	8	4	8	8	22	11	13	9	4	101
	MUTUO	248		13.203	8.611	3.266	11.348	13.774	30.819	20.071	18.778	22.290	5.554	147.962
SICILIA	N.ENTE							1	3	4	4	1	2	15
	MUTUO							933	2.176	12.436	10.026	3.785	3.831	33.187
SARDEGNA	N.ENTE		1			1								2
	MUTUO		724			6.690								7.414
TOTALE ENTI		3	13	44	12	8	19	34	84	40	37	17	19	330
TOTALE MUTUO		4.277	4.806	44.427	12.142	20.460	16.990	46.931	178.994	381.006	66.477	54.661	40.004	871.175

PROSPETTO N. 5
ENTI IN DISSESTO - MUTUI CONCESSI DAL 2002 ALL'1/04/2010 a carico dello Stato compreso fondo speciale 2007 a carico dello Stato

(migliaia di euro)

REGIONE	DATI	ANNO						Totale complessivo
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	
VENETO	N. ENTE	1						1
	MUTUO	5.103						5.103
MARCHE	N. ENTE			1				1
	MUTUO			1.304				1.304
LAZIO	N. ENTE		2	1				3
	MUTUO		1.628	1.007				2.635
ABRUZZO	N. ENTE	1			1			2
	MUTUO	1.747			1.109			2.856
MOLISE	N. ENTE	1						1
	MUTUO	972						972
CAMPANIA	N. ENTE	7	10	3		9	1	30
	MUTUO	154.900	29.144	7.459		46.263	4.857	242.624
PUGLIA	N. ENTE	1	1	3		1		6
	MUTUO	3.903	1.734	6.422		1.331		13.390
BASILICATA	N. ENTE	1	3			1		5
	MUTUO	458	57.616			7.062		65.136
CALABRIA	N. ENTE	6	7	2	1	5	3	21
	MUTUO	14.599	14.609	4.677	1.037	11.964	2.147	49.033
SICILIA	N. ENTE	1	1	2		2		6
	MUTUO	5.543	2.899	1.543		7.915		17.900
TOTALE ENTI		19	24	12	2	18	1	76
TOTALE MUTUO		187.228	107.629	22.413	2.146	74.534	4.857	400.954

fonte: Ministero dell'Interno