

Il rendiconto finanziario dell'esercizio 2012 presentava accertamenti totali delle entrate per 8.892.432 euro ed impegni totali delle spese per 8.458.295 euro.

Il Comune, con delib. consiliare del 12 dicembre 2012, aveva richiesto la procedura di riequilibrio finanziario, introdotta dal d.l. n. 174 del 2012, convertito con modifiche nella l. 213 del 2012, ma non ha potuto presentare il piano di riequilibrio, perché la Società non ha aderito ad un accordo transattivo per la ratelizzazione del credito vantato.

Ispica (abitanti 15.133)

La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Siciliana, già, nell'esame della relazione questionario del collegio dei revisori sul rendiconto dell'esercizio 2010, con delib. n. 331 del 2012, aveva rilevato importanti criticità, tra le quali:

- utilizzo di entrate a carattere straordinario per spese correnti,
- difficoltà nella riscossione delle entrate tributarie ed extratributarie e conseguente formazione di ingenti residui attivi – oltre 2,9 mln di euro antecedenti al 2006,
- esigenza di monitorare costantemente la spesa per il personale, data la sua elevata incidenza sulla spesa corrente, al fine di una sua costante riduzione, mentre l'Ente ha proceduto alla stabilizzazione con contratti a tempo indeterminato di 72 unità di personale nonostante i divieti legislativi;

con delib. n. 11 del 2012, puntuali rilievi avevano contrassegnato anche l'esame del bilancio preventivo dell'esercizio 2011.

Il Consiglio comunale, con delib. del 20 novembre 2012, approvava l'adesione alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, prevista dall'art. 243-*bis* del Tuel, introdotto dal d.l. n. 174 del 2012, convertito con modifiche nella l. n. 231 del 2012.

Con successiva delibera del 15 gennaio 2013, l'Organo consiliare non approvava il piano di riequilibrio.

La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Siciliana, con delib. n. 28 del 2013 accertava la mancata presentazione del piano di riequilibrio finanziario entro il termine di legge e, conseguentemente, l'applicazione dell'art. 6, co. 2, del d.lgs.n. 149 del 2011.

Il Prefetto, con nota del 4 aprile 2013, invitava il Consiglio comunale a deliberare lo stato di dissesto del Comune.

Il Consiglio comunale, nelle sedute del 26 e 27 aprile 2013, ha deliberato il dissesto finanziario dell'Ente richiamando la relazione del Collegio dei revisori, nella quale oltre alle criticità rilevate dalla Corte dei conti, emerge:

- un disavanzo di amministrazione dell'esercizio 2012 di 850.498 di euro,
- debiti fuori bilancio da riconoscere derivanti da sentenze esecutive per espropriazioni di terreni illegittimamente operate per circa 4,937 mln di euro,

- endemica difficoltà a realizzare le entrate proprie previste ed accertate a causa di un elevato tasso di evasione dei tributi locali, non adeguatamente contrastato,
- costante ricorso all'anticipazione di tesoreria.

10.4 L'art. 6, co. 2 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149

Il legislatore ha affidato alle Sezioni regionali di controllo della Corte il compito di accompagnare gli Enti in difficoltà verso un duraturo risanamento o, quando questo sia impossibile, di segnalare al Prefetto ed alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica il perdurante inadempimento dell'Ente ad adottare, nel termine assegnato, le indispensabili e necessarie misure correttive per il raggiungimento e mantenimento di una sana gestione finanziaria, avviando in questo modo la procedura per la dichiarazione del dissesto dell'Ente.

Nel Referto precedente si è data notizia dei Comuni che entro febbraio 2012 erano stati sottoposti dalle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti alla procedura del dissesto guidato: i Comuni di: Alessandria, nella Regione Piemonte, di Zapponeta ed San Nicandro Garganico, nella Regione Puglia, nell'impossibilità di adottare provvedimenti atti a sanare le loro gravi situazioni economico-finanziarie, hanno dichiarato il dissesto finanziario; i Comuni di: Fratte Rosa, Montottone, Offida, Spinetoli e Ancona, nella Regione Marche, Cogorno, Boissano e Vezzano Ligure, nella Regione Liguria, Sanarica nella Regione Puglia vengono costantemente monitorati dalle competenti Sezioni di controllo della Corte in quanto stanno attuando le misure correttive che dovrebbero portare al risanamento duraturo dell'Ente; il Consiglio comunale di Foggia ha deliberato di aderire alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'art. 243-*bis* del Tuel, introdotto dal d.l. n. 174 del 2012, convertito con modifiche nella l. n. 213 del 2012.

Attualmente, il Comune di Besozzo, sottoposto dalla Sezione di controllo della Corte per la Regione Lombardia alla procedura, ha presentato il piano per il superamento delle criticità rilevate, pertanto viene monitorato dalla competente Sezione di controllo nell'attuazione delle misure correttive deliberate.

Nella regione Puglia, per i Comuni di: Melissano, Mattinata e Rodi Garganico hanno presentato il piano di rientro dalle criticità rilevate, ora all'esame della Sezione di controllo della Corte ; per i Comuni di: Isole Tremiti, San Paolo di Civitate, Carpino, Volturara Appula, Vieste, Trinitapoli, San Marco in Lamis e Chieuti la Sezione regionale di controllo ha deliberato l'apertura della procedura, richiedendo l'adozione delle misure correttive idonee a superare le gravi criticità rilevate.

Nella regione Basilicata, la Sezione regionale di controllo ha deliberato l'apertura della procedura per il Comune di Rotonda.

L'introduzione nel Tuel dell'art. 243-*bis* ha permesso a Comuni, per i quali le competenti Sezioni regionali di controllo della Corte avevano iniziato la procedura prevista dall'art. 6, co. 2, del d.lgs. n. 149 del 2011 per gravi irregolarità riscontrate nell'esame dei documenti contabili, di aderire alla procedura del riequilibrio finanziario pluriennale con la presentazione di un piano da sottoporre alla Commissione di cui all'art. 155, che svolge la necessaria istruttoria, ed alla approvazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

10.5 Procedure di riequilibrio finanziario pluriennale

Il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modifiche, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213 ha innovato il Titolo VIII del t.u. delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, introducendo tra le disposizioni generali riguardanti gli Enti locali deficitari, la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale che costituisce un rimedio meno radicale del dissesto, che mira a prevenire, ma più impegnativo per l'azione strutturale nel recupero degli equilibri, rispetto agli interventi imposti ex art. 193 dagli eventuali squilibri emersi per la gestione di competenza o dei residui, in corso d'esercizio.

La procedura di riequilibrio è incardinata intorno alla predisposizione e all'esame del piano di riequilibrio del quale, schematicamente, i punti salienti si possono riassumere in tre passaggi:

- ricognizione completa di tutti i fattori di squilibrio rilevati (deficit di riscossione, eccessi di spesa, anomalie nella struttura del debito); esatta determinazione del disavanzo di amministrazione, che passa attraverso un rigoroso riaccertamento dei residui, emersione dei debiti fuori bilancio;
- individuazione delle misure di riequilibrio strutturale, comprese quelle eventualmente oggetto di pronunce rese dalle Sezioni regionali di controllo della Corte, con attendibile indicazione dei tempi e degli esercizi di effettivo realizzo delle medesime; puntuali indicazioni dei tempi e dei modi per ripianare il disavanzo di amministrazione e per finanziare i debiti fuori bilancio nel periodo massimo di dieci anni;
- individuazione delle risorse che possono essere entrate proprie, indebitamento, accesso al fondo di rotazione. Quest'ultima previsione costituisce un elemento qualificante la procedura - anche se non tutti gli Enti che deliberano il piano vi fanno ricorso - in quanto rende disponibile liquidità utile a ripristinare un corretto flusso della liquidità di bilancio, liberata dalla stretta di una situazione debitoria cronica.

LE FASI DELLA PROCEDURA

Nelle linee generali le fasi della procedura successive alla presentazione del piano di riequilibrio da parte degli Enti alla Sez. regionale della Corte dei conti e alla Commissione per

la finanza e gli Organici degli Enti locali presso il Ministero dell'Interno, sono due: a) l'esame del piano da parte della predetta Commissione che si conclude con una relazione finale che viene trasmessa alla sezione regionale di controllo; b) l'esame e la deliberazione di approvazione o diniego del piano da parte della Sezione regionale di controllo.

Le pronunce della Sez. regionale di controllo sono impugnabili, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle SS.rr. della Corte che decidono anche i ricorsi contro i provvedimenti di ammissione al fondo di rotazione.

L'esito negativo della procedura di riequilibrio (diniego dell'approvazione del piano e/o mancata presentazione del piano nei termini) ovvero il mancato rispetto degli obiettivi del piano o il mancato riequilibrio finanziario al termine del periodo del piano, comporta l'attivazione della procedura di dissesto.

LA FASE DI PRIMA APPLICAZIONE DELLA PROCEDURA E GLI INTERVENTI DELLA SEZIONE DELLE AUTONOMIE

L'avvio della fase di prima applicazione della procedura è stata preceduta dall'adozione delle LL. gg. necessarie per l'istruttoria dei piani di riequilibrio da parte della surricordata Commissione; adempimento, questo, previsto dalla l. (v. art. 243-*quater*, co. 1), a cui la Sezione delle autonomie ha provveduto con delib. n. 16 del 13 dicembre 2012.

Lo schema istruttorio, nei fatti, è utilizzato dagli Enti che ricorrono alla procedura per la impostazione del piano.

Con delib. n. 11 del 6 marzo 2013, la Sezione delle autonomie ha integrato le predette LL. gg. per dare indicazioni in ordine a specifiche questioni applicative emerse in occasioni dell'esame dei primi piani di riequilibrio.

Nella medesima fase di avvio sono stati portati all'attenzione della Sezione delle autonomie problemi interpretativi connessi alla concorrenza della nuova procedura con quella relativa al cosiddetto "dissesto guidato" disciplinato dal d.lgs. n. 149/2011, che nella disciplina a regime si condizionano reciprocamente, nel senso che l'avvio dell'una sospende o impedisce l'avvio dell'altra. I casi problematici sono stati quelli in cui la procedura del "dissesto guidato" aveva raggiunto una fase procedimentale più avanzata rispetto a quella prefigurata dalla legge come momento dirimente nel radicamento dell'una o dell'altra procedura.

Per due casi, in cui è venuta in evidenza la concorrenza, delle procedure di cui si è appena detto e cioè per i Comuni di Cefalù e Vibo Valentia, le deliberazioni delle competenti sezioni regionali hanno formato oggetto di contenzioso amministrativo. In particolare per Cefalù il Tar Sicilia ha accolto la domanda cautelare sospendendo la delibera della Sezione regionale di controllo ed il provvedimento prefettizio di intimazione all'adozione della delibera di dissesto; in sede di appello il Consiglio di giustizia amministrativa ha confermato la

sospensiva solo per il provvedimento prefettizio ritenendo sussistente la giurisdizione limitatamente alla materia oggetto di tale atto. Pende per il caso di specie, regolamento preventivo di giurisdizione.

Va anche ricordato che il Comune di Milazzo ha impugnato innanzi al Tar di Catania solo il provvedimento del prefetto che ha intimato l'adozione della delibera di dissesto; la domanda cautelare è stata respinta per mancanza di "*fumus boni iuris*".

Con le delibere n. 1 del 3 gennaio 2013 , n. 13 del 3 aprile 2013 e n. 14 del 20 maggio 2013, sono state esaminate questioni di massima proposte, rispettivamente, dalla Sezione regionale di controllo per la Calabria, per la Regione Siciliana e per la Regione Lazio al cui esito sono stati indicati i criteri di orientamento relativi alla materia.

10.5.1 I piani presentati nel 2012 e 2013

Nel 2012 sono state presentate 47 domande di ricorso alla procedura di riequilibrio.

Per 9 di queste la procedura non si è conclusa favorevolmente in quanto: per quattro piani le competenti Sezioni regionali di controllo hanno negato l'approvazione; per altre quattro la procedura è stata interrotta ed ha trovato applicazione l'art. 243-*quater*, co. 7, ossia l'attivazione della fase sostitutiva affidata al Prefetto per la dichiarazione di dissesto ai sensi dell'art. 6, co. 2 del d.lgs. n. 149/2011 e per un caso è intervenuta la revoca della domanda.

Per le altre 38 domande la procedura si è sviluppata regolarmente e per una (Comune di Messina) si è conclusa con l'approvazione del piano, per altre pendono le istruttorie presso la sottocommissione.

Le domande si riferiscono 35 a Comuni e tre a Province.

I Comuni appartengono: 10 alla Regione Sicilia di cui 2 (Messina e Catania) capoluoghi di Provincia; 10 alla Regione Calabria di cui 1 (Cosenza) capoluogo di Provincia, tra i Comuni c'è anche Reggio Calabria; 9 alla Campania di cui 2 (Napoli e Benevento) capoluoghi di Provincia,; 2 alla regione Puglia di cui uno (Foggia) Capoluogo di Provincia, 1 per Lazio, Abruzzo, Toscana, Lombardia (Campione d'Italia).

Le Province sono Catania, Chieti e Potenza.

L'accesso al fondo di rotazione è stato chiesto da 25 Enti su 38; le somme prenotate ammontano complessivamente a € 536.758.043; il solo Comune di Napoli ha prenotato € 234.985.721,72. Rilevante è anche l'importo prenotato dal Comune di Catania pari ad € 71.863.597,73.

Tutti gli Enti che hanno richiesto di accedere al fondo di rotazione hanno rappresentato eccezionali ragioni di urgenza di accesso alla liquidità del fondo ai sensi dell'art. 5 del d.l. n. 174/2012. Tale norma prevede che laddove sussistano le ricordate

ragioni di eccezionale urgenza agli Enti possa essere concessa con d.p.c.m. su proposta del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Economia, un'anticipazione a valere sul fondo di rotazione prim'ancora dell'approvazione del piano. Nel caso di diniego di approvazione del piano le somme sono restituite. Per le surriferite richieste sono stati complessivamente anticipati € 134.189.320,74.

Nel 2013, fino a tutto il mese di maggio, sono state presentate 28 domande di accesso alla procedura di riequilibrio di cui 26 da Comuni e due da Province (Imperia e Ascoli Piceno).

I Comuni appartengono: 11 alla Calabria, 5 alla Sicilia, 3 alla Campania, 2 al Lazio, entrambi capoluoghi di Provincia (Rieti e Frosinone) , 2 alla Basilicata, ed 1 per Toscana, Puglia ed Emilia.

Per tutti pendono le istruttorie in quanto i piani presentati devono essere aggiornati in funzione delle richieste di anticipazione di liquidità ex art. 1, co. 15, del d.l. 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della p.a.) che impone agli Enti che abbiano deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario e che richiedano l'anticipazione di liquidità, la modifica del piano.

Il fondo di rotazione per il 2013 ha una dotazione complessiva di 90 mln di euro le richieste fin qui pervenute assorbono oltre 75 mln di euro (prospetti n. 6 e n. 6.1).

I Comuni di Ispica, Santa Venerina e Santa Maria di Licodia, che avevano deliberato l'adesione alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, hanno dichiarato il dissesto finanziario, in quanto i rispettivi Consigli comunali non hanno approvato i piani di riequilibrio.

10.6 Le considerazioni conclusive

La 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 dei contributi per i servizi a domanda, ha, purtroppo, reso Sindaci e Presidenti di Provincia propensi a non dichiarare lo stato di dissesto degli Enti che amministrano, rendendo più gravosa la situazione economico-finanziaria, anche per il maturare di ingenti interessi negativi sui debiti non onorati e per l'aumento significativo del contenzioso, e, pertanto, molto più difficile un duraturo risanamento.

Si constata, sempre più frequentemente, che lo stato di dissesto, che colpisce maggiormente i Comuni piccoli, indice delle difficoltà di gestione insite nelle dimensioni dell'Ente, viene proposto e deliberato a seguito dell'elezione di una nuova compagine politica alla guida dell'Ente.

Con l'art. 4 del d.lgs n. 149/2011, al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica, il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, il legislatore ha disposto la redazione della relazione di fine mandato redatta dal Responsabile del servizio finanziario o dal Segretario generale e sottoscritta dal Presidente della Provincia o dal Sindaco, da trasmettere, entro dieci giorni, alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

La relazione di fine mandato contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato, con specifico riferimento a:

- a) sistema ed esiti dei controlli interni;
- b) eventuali rilievi della Corte dei conti;
- c) azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard;
- d) situazione finanziaria e patrimoniale, anche evidenziando le carenze riscontrate nella gestione degli Enti controllati dal Comune o dalla Provincia ai sensi del co. 1, numeri 1 e 2, dell'art. 2.359 del c.c., ed indicando azioni intraprese per porvi rimedio;
- e) azioni intraprese per contenere la spesa e stato del percorso di convergenza ai fabbisogni *standard*, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli *output* dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi;
- f) quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale o comunale.

La relazione e le valutazioni espresse dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti sono pubblicate nel sito istituzionale della Regione.

Il legislatore, nel chiaro intento di portare sollecitamente a soluzione le situazioni critiche difficilmente sanabili con i normali mezzi a disposizione degli Enti e rendere più concreto e veloce il risanamento delle Amministrazioni locali, con l'art. 6, co. 2 del d.lgs. n. 149/2011, ha affidato alle Sezioni regionali di controllo della Corte il compito di accompagnare gli Enti in difficoltà verso un duraturo risanamento della gestione economico-finanziaria o, quando questo sia impossibile, di segnalare al Prefetto ed alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica il perdurante inadempimento dell'Ente, nel termine assegnato, nell'adozione delle indispensabili e necessarie misure correttive per il raggiungimento e mantenimento di una sana gestione finanziaria ed il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica allargata; il Prefetto assegna al Consiglio un termine, non superiore a venti giorni, per la deliberazione del dissesto, decorso infruttuosamente, nomina un Commissario per la dichiarazione del dissesto.

Le cause principali e ricorrenti, che portano al dissesto dell'Ente, sono da ricercare: negli squilibri nella gestione dei residui, mantenimento in bilancio di residui attivi spesso sopravvalutati, risalenti a parecchi esercizi precedenti ed inesigibili o, perlomeno, di difficile e dubbia esigibilità; crisi irreversibile di liquidità con ricorso sistematico ad anticipazioni di tesoreria di notevole entità, che diventano veri e propri finanziamenti, per gravi difficoltà o incapacità nella riscossione delle entrate proprie; ingenti debiti fuori bilancio per i quali l'Ente non ha adeguate risorse per ottemperare agli obblighi intrapresi; mancanza di equilibrio di bilancio causato dalla sopravvalutazione di alcune entrate e dalla sottovalutazione di alcune spese; debiti inerenti gli andamenti dei derivati stipulati; incompletezza o inadeguatezza nella tenuta delle scritture contabili, che rende difficile ed, a volte, impossibile il monitoraggio esatto e costante dei fenomeni economico-finanziari dell'Ente.

Nei casi esaminati, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, nell'esercizio del controllo sui questionari e sulle relazioni degli organi di controllo economico finanziario degli Enti, rilevando criticità ed irregolarità nei bilanci preventivi e nei rendiconti, hanno provveduto, per tempo, a richiamare gli organi politici all'esercizio di una corretta amministrazione ed a porre in essere tutti gli adempimenti necessari ed indispensabili per scongiurare situazioni più gravi, che avrebbero portato inevitabilmente al dissesto, poi concretizzatosi; con il richiamato art. 6, co. 2 del d.lgs. n. 149/2011, ora, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono spingere l'Ente, che non riesce a risanare la propria gestione, verso una sollecita dichiarazione di dissesto, per un più veloce e duraturo risanamento.

Infine il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modifiche, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, ha innovato il Titolo VIII del t.u. delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, introducendo tra le disposizioni generali riguardanti gli Enti locali deficitari, la procedura di

riequilibrio finanziario pluriennale che costituisce un rimedio meno radicale del dissesto, che mira a prevenire, ma più impegnativo per l'azione strutturale nel recupero degli equilibri, rispetto agli interventi imposti ex art. 193 dagli eventuali squilibri emersi per la gestione di competenza o dei residui, in corso d'esercizio.

Tale ultima disposizione ha permesso a Comuni, per i quali le competenti Sezioni regionali di controllo della Corte avevano iniziato la procedura prevista dall'art. 6, co. 2, del d.lgs. n. 149 del 2011 per gravi irregolarità riscontrate nell'esame dei documenti contabili, di aderire alla procedura del riequilibrio finanziario pluriennale con la presentazione di un piano da sottoporre alla Commissione di cui all'art. 155, che svolge la necessaria istruttoria, ed alla approvazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Negli ultimi anni, per alcuni grandi Comuni, che presentavano situazioni finanziarie di rilevante difficoltà, sono state emanate norme particolari (d.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 78 convertito nella l. 6 agosto 2008, n.133; d.l. 7 ottobre 2008, n. 154, art. 5 convertito nella l. 4 dicembre 2008, n. 189; e d.l. 31 maggio 2010, n. 78, art. 14; delibera Cipe del 18 dicembre 2008) che, nonostante la mancata dichiarazione di dissesto, hanno riconosciuto poteri particolari ai nominati Commissari straordinari ed hanno attribuito fondi speciali per far fronte alle passività altrimenti insanabili.

Deve 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 Organi straordinari di liquidazione (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.