

Non dissestare i dissestati

Il caso dei Comuni

Di Rocco Todero

Il dissesto: definizione

Molti comuni italiani sono costretti a misurarsi con la prospettiva del default o, per usare l'espressione giuridicamente corretta, del dissesto finanziario.

Anche gli Enti locali, infatti, ed i comuni in primo luogo, sono soggetti a fallire e ciò accade allorché l'Ente non è più in grado di garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dello stesso crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa validamente fare fronte con le modalità di cui all'articolo 193 e 194 del testo unico degli enti locali (art. 244 TUEL) e cioè per il tramite della salvaguardia degli equilibri di bilancio o del riconoscimento dei debiti fuori bilancio da pagare anche per mezzo di rateizzazioni concordate con i creditori.

Il dissesto finanziario è innanzitutto una condizione di grave crisi di liquidità, oltre che una grave crisi debitoria in presenza della quale il comune, pur titolare sulla carta di crediti di rilevante ammontare, di notevoli partecipazioni societarie e di numerosissimi immobili, non è più in grado con i mezzi ordinari di assicurare l'erogazione dei servizi essenziali e di fare fronte ai debiti contratti.

Dissesto pubblico versus fallimento privato

La disciplina del dissesto finanziario è contenuta all'interno del testo unico degli enti locali approvato con decreto legislativo n. 267/2000 (articoli 244 e seguenti) e ricalca grosso modo la disciplina del fallimento e della procedura concorsuale prevista dalla legge fallimentare (R.D. n. 267/1942).

Nell'articolo 5 della richiamata legge fallimentare, infatti, si ritrova una definizione di insolvenza pressoché identica a quella di dissesto di cui al Testo Unico degli Enti locali, tenuto conto che: "Lo stato di insolvenza si manifesta con inadempimenti od altri fatti esteriori, i quali dimostrano che il debitore non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni".

Le analogie non riguardano solo l'individuazione della condizione di default ma si estendono anche ad ulteriori profili, atteso che tanto l'iter procedimentale del dissesto finanziario dei comuni quanto quello della procedura fallimentare delle imprese private si contraddistinguono per la presenza di un organo straordinario (la curatela nel fallimento, l'organo straordinario di liquidazione nel dissesto) che provvede alla ricognizione della massa passiva e di quella attiva oltre che alla relativa liquidazione. Anche le scansioni procedurali sono omologhe considerato che in entrambi i casi, nel corso della procedura

KEY FINDINGS

- La cause del dissesto finanziario dei comuni non sono imputabili a difficoltà economico/sociali (non in prevalenza almeno) o ad eventi calamitosi straordinari.
- Esse si annidano pressoché esclusivamente nella mala gestione di un'intera classe di amministratori pubblici e nella connivenza di questa ultima con i più retri costumi sociali di alcune comunità locali.
- I comuni oggi vivono nel limbo: non falliscono e non trovano la strada del risanamento.
- Allo stesso tempo, però, trascinano con loro in questa terra di nessuno cittadini e creditori.
- Per i creditori si rende sempre più difficoltoso l'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito qual è quello alla tutela dei propri diritti ed interessi economici.

Rocco Todero è avvocato specializzato in diritto amministrativo e cultore di diritto pubblico

di liquidazione dell'attivo patrimoniale, non è consentito l'esperimento di azioni giudiziali esecutive in ossequio alla *par condicio creditorum* (art. 51 legge fallimentare ed art.248 Tuel).

Le ragioni sottese alle due discipline, tuttavia, sono solo in parte sovrapponibili, in quanto se è vero che la procedura fallimentare può concludersi anche (non sempre) con l'estinzione della persona giuridica del fallito (art. 118 legge fallimentare) ciò non può mai accadere nella procedura di dissesto finanziario, al termine della quale il Comune continua regolarmente la propria attività istituzionale sulla base di un bilancio stabilmente riequilibrato (art. 259 Tuel).

Questa differenza si ripercuote, come vedremo, con notevoli diversità sulla posizione dei creditori. Quelli dell'imprenditore fallito, infatti, sebbene assistiti dalla previsione che "I creditori (con la chiusura del fallimento, ndr) riacquistano il libero esercizio delle azioni verso il debitore per la parte non soddisfatta dei loro crediti per capitale ed interessi..." (art. 120 l.f.), vanno ordinariamente incontro alla estinzione della persona giuridica dell'imprenditore privato (società) e nella maggior parte dei casi alla estinzione del credito o della parte del medesimo non ancora riscossa. I creditori del fallito, inoltre, possono andare incontro alle conseguenze dell'istituto dell'esdebitazione (art.142 l.f.), in virtù del quale l'imprenditore è ammesso dal Tribunale, in casi particolari, al beneficio della liberazione dai debiti residui nei confronti dei creditori concorsuali non soddisfatti.

I creditori dei Comuni dissestati, invece, in considerazione del fatto che l'ente locale sopravvive alla dichiarazione di default ben possono fare valere i loro crediti, sebbene a notevole distanza di tempo, sempre e pressoché integralmente:

Qualora un credito scaturente da una pronuncia passata in cosa giudicata venga incluso solo parzialmente (quanto al capitale o agli interessi) nel piano dei debiti definitivamente approvato, la rimanenza transita a carico dell'Ente tornato *in bonis*, che dovrà farvi fronte o con residui attivi della gestione liquidatoria, ove sussistenti e disponibili, oppure con le risorse del bilancio riequilibrato. (Tar Calabria – sezione Reggio Calabria, sentenza n.389/2012).

Il dissesto: i numeri a livello nazionale

Dalla relazione della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria degli enti locali relativa agli esercizi 2011 e 2012 emerge che dal 1989 al 13.05.2013 i comuni italiani che hanno dichiarato il dissesto sono stati in totale 479. Il 60 % di questi comuni si trova all'interno di tre sole regioni italiane: 30 in Sicilia, 138 in Calabria, 123 in Campania. Fra i comuni che hanno dichiarato il dissesto 70 non hanno ancora concluso la procedura e 12 hanno dichiarato il default per ben due volte.

I numeri sopraindicati possono sembrare tali da rappresentare un fenomeno contenuto, sul piano nazionale dove si contano circa 8.000 comuni. In realtà, alla luce dei seguenti ulteriori elementi e delle connesse considerazioni la tematica del dissesto assume ben altre proporzioni.

In primo luogo l'attenzione deve essere riposta più sulle dimensioni dei comuni che dichiarano il default che sul loro numero. Sia sufficiente, a questo proposito, osservare che il dissesto del comune di Napoli dovrà essere dichiarato per circa 850 milioni di euro, quello del comune di Reggio Calabria per più di 110 milioni di euro (entrambe le predette cifre sono state ritenute inattendibili per difetto dai giudici contabili) e quello di Alessandria, solo per fare 3 tra gli esempi più discussi dalle cronache nazionali, per

40 milioni di euro. L'eventuale default di Roma Capitale, evento a quanto pare scongiurato attraverso un intervento eccezionale del Governo, inciderebbe da solo per un cifra astronomica misurabile nell'ordine di circa 10 miliardi di euro.¹

A ciò si aggiunga che 156 comuni nel consuntivo 2011 hanno presentato un disavanzo complessivo di 1.597 milioni di euro e per altri 260 la Corte dei Conti ha accertato che, pur avendo chiuso l'esercizio 2011 con un avanzo di amministrazione, presentano fondi vincolati e debiti fuori bilancio non ripianati nell'esercizio impegnato superiori all'avanzo dichiarato.

Le rassegne delle deliberazioni delle sezioni di controllo della Corte dei Conti documentano, poi, del diffusissimo malcostume, svelato e censurato aspramente dai giudici contabili, di celare enormi disavanzi di amministrazioni (centinaia di milioni di euro) dietro artifici contabili fra i quali spicca la valorizzazione di poste positive del bilancio del tutto inattendibili quali sono la stragrande maggioranza dei residui attivi.²

Infine, la gravità del disordine interno ai conti pubblici degli enti locali è stata apertamente dichiarata e riconosciuta dal Parlamento italiano che ha avvertito la necessità di predisporre una normativa specifica (D.L.174/2012) in soccorso dei numerosissimi comuni che versano in condizioni di disequilibrio strutturale prossimo al dissesto. Si tratta della disciplina prevista dagli articoli 243 *bis* e seguenti del Testo Unico degli Enti Locali (di cui discorreremo ampiamente più avanti) per mezzo della quale è stata data la possibilità ai comuni italiani cosiddetti deficitari di presentare, al fine di scongiurare la dichiarazione di dissesto, un idoneo piano di riequilibrio finanziario pluriennale, fondato essenzialmente su manovre di riduzione della spesa, sulla dilazione del pagamento dei debiti ed eventualmente su un prestito erogato dallo Stato. Solo per dare un'idea delle cifre relative ai debiti contratti dai comuni per i quali è stato pensato il piano di riequilibrio pluriennale e rimanere nell'ambito degli esempi, il comune di Catania, ammesso dalla Corte dei Conti – sezione del controllo per la Regione Sicilia – con deliberazione n. 269 del 26 settembre 2013 alla procedura di riequilibrio, dovrà fare fronte a 140 milioni di euro di disavanzo di amministrazione ed a 235 milioni di euro di debiti complessivi.

Il dissesto: le cause

Nel linguaggio corrente si suole dire che il default del comune è causato da una dissennata gestione economica e finanziaria da parte degli amministratori locali; l'affermazione è vera ma necessita di essere specificata.

Le cause della dichiarazione di dissesto possono così brevemente riassumersi:

- 1) Eccessiva contrazione di debiti fuori bilancio (art. 194 TUEL), vale a dire:
 - a) l'Amministrazione acquista beni e servizi per i quali non è iscritta alcuna copertura di spese all'interno del bilancio preventivo. Il bilancio, documento contabile di autorizzazione delle spese, deve "prevedere" le voci di esborso e la loro quantificazione, ma non è evidentemente predisposto da onniscienti, di tal che può accadere che eventi imprevisi richiedano il pagamento di somme non previamente inserite nel documento di programmazione economico

1 Dalla relazione di fine mandato del sindaco di Roma Gianni Alemanno, sottoscritta in data 28 gennaio 2013, risulta che i soli debiti della gestione commissariale al 31.12.2011 ammontano a 9.618 milioni di euro (pag.20).

2 Si vedano nel corso del testo le osservazioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti circa la non attendibilità della iscrizione in bilancio dei residui attivi con particolare riferimento ai comuni di Reggio Calabria, Napoli ed Alessandria.

– finanziaria. La fattispecie, prevista in via del tutto residuale, finisce per assumere, all'interno di un contesto di *mala gestio*, il carattere della normalità. Si creano ingenti debiti, in definitiva, non coperti da previsioni di entrata. Gli acquisti di beni e servizi così effettuati vincolano esclusivamente il funzionario pubblico che ha contratto con il fornitore privato sin tanto che il consiglio comunale non proceda al riconoscimento della utilità del debito per l'ente locale accollandolo interamente a questo ultimo (evenienza ordinaria).

- b) L'Amministrazione subisce condanne derivanti da sentenze esecutive per somme anch'esse non previamente impegnate in bilancio. I comuni non riescono a prevedere l'esito dei contenziosi giudiziari in atto, in questo per la verità non aiutati dalle condizioni generali in cui versa il nostro ordinamento giuridico, il quale non consente nemmeno agli operatori più esperti di fare previsioni assistite da un qualche fondamento. Si allude all'atteggiamento troppo ondivago della giurisprudenza, capace in Italia di contraddirsi ripetutamente su profili giuridici che sembrano non trovare mai una definizione stabile tale da ingenerare nel cittadino, ed in questo caso anche nelle pubblica amministrazione, il legittimo affidamento che una determinata controversia sia decisa in un senso piuttosto che in un altro. O all'abitudine del legislatore di intervenire continuamente sulle discipline che regolano migliaia di contenziosi giudiziari alterandone le sorti imprevedibilmente. A ciò si aggiunga che la lungaggine dei contenziosi civili ed amministrativi è tale che la necessità impellente di fare fronte ad un debito consistente (per esempio in materia di espropriazione per pubblica utilità) si manifesta a distanza di 20/25 anni dal momento in cui l'atto amministrativo è stato emanato. Accade, allora, che invece di scrivere prudenzialmente fra le possibili passività le somme al cui esborso il comune potrebbe essere costretto in caso di soccombenza in giudizio, le amministrazioni omettono del tutto qualsivoglia iscrizione in bilancio. A contenzioso concluso si crea un debito fuori bilancio non assistito da alcuna previsione di entrata.
- c) Disavanzi di consorzi, aziende speciali, ed ogni altro ente partecipato. Le perdite e le passività derivanti dalla gestione delle aziende, società di servizi pubblici e consorzi partecipati dai comuni si riversano, proporzionalmente alle quote detenute (solitamente il 100%) sul bilancio dell'ente locale o meglio all'interno del suo conto consuntivo, appesantendolo in misura relevantissima. Dalla relazione delle Sezioni riunite in sede di Controllo della Corte dei Conti, "Attuazione e prospettive del federalismo fiscale", redatta in occasione della audizione presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 6 marzo 2014, emerge che il 33% delle società partecipate da Comuni e Province è in perdita e che nel 12% dei casi la perdita riguarda l'ultimo triennio. Di 3.949 società rilevate dalla Corte dei conti nel 2012, 469 hanno chiuso con segno negativo consecutivamente nel triennio, con un valore complessivo medio di 652,6 milioni di euro di perdita". Si tratta in prevalenza (64,6% sul totale) di società di servizi pubblici locali che si occupano di acqua, rifiuti, energia, gas e trasporti. Secondo il giudizio della Corte dei Conti – sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 459/2013/PRSP – INPR del 17.12.2013, la via da percorrere per porre argine al fenomeno descritto consiste nell'applicare al soggetto partecipato i medesimi criteri di sana gestione economico-finanziaria previsti per i comuni. In particolare sarebbe necessario effettuare un controllo costante sulla gestione dell'ente partecipato al fine di valutare la convenienza eventuale di altre forme di gestione dei servizi e delle attività esternalizzate dal comune, diverse, appunto, da quelle rappresentate

dalla gestione partecipata. A questo condivisibile invito a dismettere le quote di partecipazione delle società di servizi pubblici locali per fare ricorso evidentemente alle risorse del mercato privato ha fatto, tuttavia, riscontro l'osservazione delle sezioni riunite in sede di audizione che hanno osservato come la recente disciplina in materia sveli nel legislatore "la consapevolezza che percorsi di forte riduzione del perimetro delle partecipazioni locali non potrebbero produrre di per sé i risultati attesi in termini di razionalizzazione delle strutture e contenimento della spesa, se non fossero risolti nel contempo nodi cruciali come quello del riassorbimento delle perdite, degli esuberi occupazionali e del debito. Società con perdite croniche, sovradimensionate nel personale e con un debito insostenibile, non troverebbero infatti acquirenti sul mercato, né potrebbero essere liquidate se non mettendo a rischio le realtà economiche locali". Le preoccupazioni del legislatore di cui la Corte si è fatta interprete non eliminano, in ogni caso, la necessità di porre fine al modello di gestione dei servizi pubblici per il tramite delle società partecipate, proprio in ragione dei risultati fallimentari registrati. Sarebbe veramente singolare ritenere che non si possono dismettere attività che producono gravi perdite economiche, alle quali per giudizio unanime non è più possibile fare fronte, in ragione del fatto che la cessazione di queste imprese produrrebbe presunte conseguenze ancor più nefaste! La fallacia del ragionamento poco sopra prospettato è dimostrata dalla norma del TUEL (art. 259, comma *ter*) che consente di procrastinare il riequilibrio del bilancio a tre anni dalla deliberazione di dissesto per l'ipotesi in cui sul deficit del comune incidano sensibilmente le perdite delle partecipate. Il che, però, significa concedere la possibilità di accumulare perdite per ancora tre esercizi contabili.

- 2) Mancata riscossione di crediti accertati a favore dell'Ente. Si tratta dei cosiddetti residui attivi e cioè delle somme accertate e non riscosse entro il termine dell'esercizio (art. 189 TUEL). In questa voce rientrano le imposte e i tributi locali non riscossi. È prassi ordinaria (e come tale tuttavia non conforme alle regole di contabilità pubblica) quella di posizionare i residui attivi fra le poste positive del bilancio anche quando i crediti che rappresentano sono diventati difficilmente esigibili o addirittura prescritti. Il loro mantenimento fra le voci di bilancio consente però di riequilibrare artificiosamente le voci di spesa. Alla resa dei conti l'inesigibilità dei crediti crea una gravissima crisi di liquidità prima, cui si tenta di fare fronte con anticipazioni di tesoreria che maturano a loro volta ingentissimi costi per interessi passivi, ed un buco di bilancio poi. Per tale ragione è previsto il periodico accertamento dei residui attivi al fine di eliminare quelli di difficile riscossione, così da ottenere un dato quanto più credibile del risultato di amministrazione rappresentato da: cassa + residui attivi – residui passivi (questi ultimi le spese iscritte in bilancio ancora non liquidate).

Il dissesto: la procedura

La competenza a dichiarare il dissesto finanziario è del consiglio comunale il quale, anche grazie all'ausilio di una relazione del collegio dei revisori dei conti, deve valutare le cause che hanno determinato la grave situazione deficitaria (art. 246 TUEL).

Il consiglio comunale, in caso di inerzia, può essere "costretto" dalla Corte dei Conti a dichiarare il dissesto quante volte i giudici contabili registrino una condizione di grave disequilibrio strutturale cui l'Ente non abbia, nonostante le sollecitazioni degli organi di controllo, posto adeguatamente rimedio (art. 243 *quater*, comma 7 TUEL; art. 6, comma 2, D. Lgs. n.149/2011).

La dichiarazione di dissesto rappresenta l'incipit di una procedura amministrativa molto articolata dalla quale scaturiscono numerose conseguenze per una pluralità di soggetti.

Innanzitutto il comune perde una parte della sua autonomia atteso che del ripianamento dell'indebitamento pregresso si deve occupare l'organo straordinario di liquidazione nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'Interno e composto per i comuni più grandi da una commissione di tre membri scelti fra magistrati a riposo della Corte dei Conti, della magistratura ordinaria, del Consiglio di Stato, fra funzionari dotati di un'adeguata esperienza nel campo finanziario e contabile in servizio o in quiescenza degli uffici centrali o periferici del Ministero dell'Interno, del Ministero del Tesoro del bilancio e della programmazione economica, del Ministero delle finanze, fra i segretari ed i ragionieri comunali e provinciali particolarmente esperti, anche in quiescenza, fra gli iscritti nel registro dei revisori contabili, gli iscritti nell'albo dei dottori commercialisti e gli iscritti nell'albo dei ragionieri (art. 252 TUEL). Questo organo può essere considerato, come detto, l'omologo della curatela fallimentare ed ha il compito di rilevare la massa passiva che affligge le casse del comune, di sindacare sulla legittimità delle singole richieste di ammissione al passivo dei creditori, di liquidare e pagare tutti i debiti esistenti (articoli 254 e 256 TUEL).

Per fare fronte a questo compito l'organo straordinario di liquidazione può utilizzare tutta una serie di risorse fra le quali: i residui ancora da riscuotere, vale a dire i crediti accertati ma non riscossi, i ratei di mutuo disponibili in quanto non ancora utilizzati, quote dell'avanzo di amministrazione non vincolato e, se necessario, i proventi derivanti dalla alienazione dei beni del patrimonio disponibile (art. 255 TUEL).

Per l'ipotesi che la procedura di dissesto non si chiuda nei termini di legge, e in particolare per il caso in cui si accerti entro il predetto termine che la massa attiva non sia sufficiente a coprire la massa passiva o venga accertata l'esistenza di ulteriori debiti pregressi, il Comune dissestato accantona un'apposita somma, considerata spesa eccezionale a carattere straordinario, da imputare nel bilancio annuale riequilibrato ed in quelli pluriennali (art. 268 *bis* Tuel).

Sino alla riforma costituzionale del 2001 i comuni dissestati potevano usufruire anche di un contributo erogato dallo Stato a fondo perduto, il cui pagamento era posto in capo al Ministero dell'Interno.

In seguito all'entrata in vigore del nuovo articolo 119 della Costituzione a tenore del quale i comuni possono contrarre indebitamento solo per finanziare spese di investimento ed è esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti, l'articolo 31, comma 15 della legge n.289/2002 ha disposto l'abrogazione di tutte le norme del TUEL che disciplinavano l'assunzione di mutui e la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento. Il contributo dello Stato è rimasto salvo per quei comuni che hanno dichiarato il dissesto prima della entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001 (la legge che ha modificato il titolo V della Costituzione). In seguito il legislatore statale è intervenuto con d.l. n. 159/2007, convertito nella legge n. 22/2007 e con 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. La Regione Sicilia, con legge n.8/2006 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. Si è assistito, in sostanza, al solito malcostume del legislatore che dapprima fissa una regola generale per ricondurre le azioni delle pubbliche amministrazioni a condivisibili principi di autonomia, responsabilità e salvaguardia degli equilibri di bilancio, salvo subito dopo introdurre una pletora di

eccezioni con la quale si distribuiscono privilegi circoscritti, si sconfessa l'impianto della regola generale e si offre il destro agli esclusi di reclamare lo stesso trattamento privilegiato. *Nihil novi sub sole!*

I comuni che dichiarano il dissesto devono, comunque, fare fronte oggi al risanamento dei debiti pregressi ed alla predisposizione di un bilancio stabilente riequilibrato con le sole proprie risorse.

Il divieto di contribuzione statale a fondo perduto è ispirato, come detto, all'articolo 119 Cost. il quale riconosce autonomia finanziaria di entrata e di spesa a ciascun comune nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e prevede l'intervento dello Stato per mezzo del fondo perequativo esclusivamente a favore dei territori con una minore capacità fiscale per abitante. La disposizione costituzionale, inoltre, al fine di evitare l'avvitamento dell'indebitamento, consente la contrazione di mutui solo per finanziare spese d'investimento e non già spese correnti. Il divieto, in sostanza, rappresenta l'altra faccia della medaglia dell'autonomia degli enti locali, vale a dire la responsabilità dei risultati di gestione.

Il dissesto ed i creditori

Conseguenze particolarmente gravi in seguito alla deliberazione di dissesto finanziario ricadono in capo ai cittadini ed ai creditori.

Questi ultimi dal momento della dichiarazione di dissesto non possono agire in giudizio per l'esecuzione dei titoli giudiziari da cui discende il credito nei confronti del Comune. Tutte le procedure esecutive sono di diritto dichiarate estinte (art.248 TUEL) in omaggio alla *par condicio creditorum*, allo stesso modo di quanto avviene in caso di fallimento di imprenditori privati per la quale evenienza l'articolo 43 della legge fallimentare prevede l'automatica interruzione di qualsivoglia giudizio che vede coinvolto il soggetto fallito e l'art. 51 della medesima legge il divieto di intraprendere qualsivoglia azione esecutiva da parte dei creditori.

I creditori di solito sono costretti ad aspettare moltissimi anni prima di vedere soddisfatte tutte le loro pretese patrimoniali in ragione soprattutto della lungaggine della rilevazione della massa attiva e passiva (che può dare luogo anche alla estinzione anticipata della procedura di dissesto come previsto dall'art. 268 *bis* Tuel), della difficoltà di reperire poste patrimoniali attive (enorme difficoltà a vendere i beni immobili) e della mancanza del contributo statale a fondo perduto.

È previsto anche che i creditori dei comuni possano accontentarsi di accettare la modalità semplificata di liquidazione dei debiti. In virtù di tale procedura il comune può proporre al creditore il pagamento di una somma variabile fra il 40 ed il 60 per cento del debito accertato, con rinuncia ad ogni altra pretesa (interessi e rivalutazione) e con l'impegno alla liquidazione obbligatoria entro trenta giorni dalla accettazione della proposta da parte del privato creditore (art.258 TUEL). È evidente che la praticabilità di tale allettante prospettiva, capace di chiudere celermente la procedura di dissesto, passa tanto dalla accettazione dei creditori a rinunciare ad una quota della loro pretesa, quanto dalla immediata disponibilità di cassa del Comune delle cifre offerte, le quali, appunto devono poi essere erogate entro 30 giorni dal perfezionamento della manifestazione di consenso del creditore. Ebbene, se è possibile ritenere che la prima condizione possa realisticamente avverarsi, non così si può dire della seconda, atteso che le condizioni economiche generali dei comuni sono tali da non consentire nemmeno il pagamento di una ridotta porzione dei loro debiti.

Nella procedura ordinaria, invece, il creditore non del tutto soddisfatto può ancora agire nei confronti del Comune tornato *in bonis* (art. 168 *ter* TUEL) come spiegato dal TAR Napoli nella sentenza n. 2819/2011 a tenore della quale

I debiti pecuniari degli enti locali dissestati maturano interessi e rivalutazione che non sono esigibili durante il periodo di sospensione derivante dalla pendenza della procedura straordinaria di liquidazione in applicazione della disposizione di cui all'art. 268 *ter*, comma 3, d.lg. n. 267 del 2000, ma possono essere richiesti dal creditore una volta terminata la suddetta procedura, in quanto l'ente locale è tornato "*in bonis*" e non sussiste più, dunque, alcuna ragione giuridica ostativa all'adempimento delle obbligazioni pecuniarie secondo le regole ordinarie." (Vedi anche Consiglio di Stato, sentenza n. 3261/2009 e Tar Calabria, Reggio Calabria, sentenza n.389/2012)

Di recente la Corte europea dei diritti dell'uomo si è pronunciata sulla condizione in cui vengono a trovarsi i creditori dei comuni in esito alla dichiarazione di dissesto finanziario ed ha ritenuto contrastanti con le norme della Convenzione alcune disposizioni di legge il cui effetto è in pratica quello di ostacolare per un lunghissimo lasso di tempo l'esecuzione giudiziaria del credito nei confronti dell'Ente dissestato. La Corte, in particolare, si è soffermata sulle norme che obbligano il creditore ad attendere la presentazione del rendiconto da parte dell'organo straordinario di liquidazione (in sostanza la chiusura della procedura di dissesto) prima di potere agire con l'azione esecutiva a soddisfazione del proprio credito. Tale attesa, hanno ritenuto i Giudici di Strasburgo, sebbene giustificata in via di principio dalla necessità di dare attuazione al principio della *par condicio creditorum*, diviene illegittima allorché la durata della procedura di dissesto si prolunga per un lunghissimo lasso temporale nel corso del quale al creditore non è riconosciuta alcuna possibilità di incidere sull'esito della medesima. La Corte EDU, infine, ha affermato che:

la mancanza di risorse di un comune non può giustificare che lo stesso ometta di onorare gli obblighi che derivano da una sentenza definitiva pronunciata contro l'ente" (De Luca contro Italia, ric. 43870/04).

La decisione della Corte Europea mette in luce criticità rilevanti perché sottolinea la mancanza di certezze circa la durata della procedura di dissesto e dunque evidenzia come la pretesa creditoria rischia in concreto di rimanere in balia dell'arbitrio della pubblica amministrazione. Vero è, cioè, che il principio della *par condicio creditorum* richiede la sospensione delle procedure giudiziarie esecutive al fine di evitare che qualcuno dei creditori possa integralmente soddisfarsi sulla massa attiva a scapito di coloro che tale giudizio non intraprendono, ma, ritiene la Corte, il sacrificio del privato deve essere proporzionato, e tale non è se la sospensione della possibilità di adire il Giudice per vedersi assicurata l'effettività della tutela viene prolungata sine die e senza possibilità per il privato di incidere sull'esito della procedura.

Tuttavia, un rilievo critico merita l'affermazione dei giudici di Strasburgo, dal tenore apparentemente perentorio, secondo la quale la mancanza di risorse di un comune non può giustificare l'inadempimento delle obbligazioni da esso assunte e riconosciute (nel caso di specie) da una sentenza passata in giudicato. Come dire che la mancanza di acqua dentro un pozzo non può giustificare che gli avventori rimangano a bocca asciutta! L'impostazione della Corte sembra "estirpare" la nozione di credito dal naturale contesto in cui esso tradizionalmente naviga e cioè dall'alveo del rischio e lo qualifica al pari di una pretesa che non può mai e per nessuna ragione rimanere inadempita. Ed in effetti, la disciplina del dissesto finanziario consente ai creditori, come abbiamo accennato, di portare ad esecuzione la pretesa creditoria anche dopo che il Comune sia

tornato *in bonis*, circostanza, questa ultima, anch'essa garantita dalla legge. Ma allora delle due, l'una: o il creditore attende la ricostituzione dell'attivo, anche grazie ai contributi economici provenienti dal bilancio stabilmente riequilibrato, e per beneficiarne ci vorrà necessariamente del tempo in considerazione della limitatezza oggettiva delle risorse reperibili e delle procedure necessarie per renderle liquide (si pensi alle dismissioni immobiliari o al recupero dei residui attivi per il quale saranno necessari l'emissione dei ruoli, la riscossione, l'eventuale contenzioso con i contribuenti, ecc.), o l'aggressione immediata dell'attivo esistente al momento dello svolgimento delle azioni esecutive condurrà di necessità alla soddisfazione parziale dei crediti e persino dei creditori (in teoria, alcuni sì ed altri no).

Il dissesto ed i cittadini

I cittadini che risiedono, invece, all'interno di un comune dissestato subiscono l'obbligatorio aumento, per le imposte e le tasse locali di spettanza dell'ente medesimo, delle aliquote e delle tariffe di base nella misura massima consentita, nonché l'aumento dell'imposta comunale per l'esercizio delle imprese, arti e professioni sino alla determinazione massima del tributo dovuto (art. 251 TUEL). Fa eccezione la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani che deve comunque coprire il costo integrale del servizio.

Tali misure hanno efficacia quinquennale a decorrere dall'approvazione del bilancio riequilibrato.

Entro tre mesi dalla data di emanazione del decreto con il quale viene nominato l'Organo Straordinario di Liquidazione, il Comune dissestato deve imbastire una ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. Gli organi ordinari del comune per raggiungere tale finalità, oltre al già menzionato aumento sino al massimo consentito delle aliquote delle imposte e delle tasse, devono ridurre le dotazioni finanziarie ed eliminare ogni previsione di spesa che non abbia per fine l'esercizio di servizi pubblici indispensabili. Inoltre devono essere emanate obbligatoriamente le norme tese al risanamento economico-finanziario degli enti ed organismi dipendenti nonché delle aziende speciali. Ed a questo proposito è interessante ribadire che, laddove il riequilibrio del bilancio sia gravemente condizionato dall'esito della razionalizzazione di tutti gli organismi e le società partecipate, i cui costi incidono in maniera rilevante sul bilancio del comune, la legge consente, in deroga alle norme generali, che il riequilibrio possa essere raggiunto non subito ma entro tre anni (art.259, comma 1 *ter* Tuel). In ultimo, deve essere ridefinita la pianta organica del personale e deve essere conseguentemente ridotta la relativa spesa ordinaria.

La dichiarazione di dissesto, dunque, fa scattare una procedura che si articola su due binari paralleli; sul primo agisce la commissione straordinaria che ha il compito di liquidare tutti i debiti pregressi, mentre sul secondo agiscono gli organi di governo del comune che hanno il compito di predisporre un bilancio stabilmente riequilibrato, un bilancio, cioè, in cui ordinariamente ed in via continuativa le entrate correnti consentono di coprire le spese correnti, senza il contributo di entrate straordinarie, di mutui o prestiti.

Conseguenze negative sono previste anche per gli amministratori che a giudizio della Corte dei Conti abbiano contribuito al verificarsi del dissesto finanziario. Per loro sono previsti due tipi di sanzioni: 1) l'impossibilità ad essere candidati alla carica di sindaco, membro del consiglio comunale, del consiglio regionale, del parlamento nazionale ed europeo o a ricoprire il ruolo di assessore, revisore dei conti per un periodo di dieci

anni; 2) una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque sino ad un massimo di venti volte della retribuzione mensile lorda dovuta al momento della commissione della violazione (art. 248 TUEL).

La procedura di riequilibrio pluriennale: il cosiddetto predissesto

Di recente, con decreto legge n. 174/2012 sono state introdotte all'interno del testo unico degli enti locali alcune norme (articoli 243 *bis* e seguenti) tendenti ad evitare la dichiarazione di dissesto ed a consentire ai comuni l'attivazione di una procedura di riequilibrio finanziario. I Comuni che hanno richiesto di aderire a tale procedura sino al mese di maggio del 2013 sono stati circa un centinaio.

Si tratta, in sostanza, della possibilità per gli enti che versano in situazione di strutturale squilibrio di bilancio in grado di provocare il dissesto (art. 243 *bis* TUEL) di potere predisporre un piano di risanamento della durata massima di 10 anni che preveda l'adozione di misure idonee a: 1) eliminare il disequilibrio strutturale con particolare riferimento alla necessità che le entrate ordinarie siano costantemente in grado di fare fronte alle spese correnti, 2) ripagare tutti i debiti che gravano sulle spalle dell'ente.

Il piano di riequilibrio deve essere adottato dal consiglio comunale ed è sottoposto alla approvazione di merito della sezione regionale della Corte dei Conti. Esso deve prevedere tutta una serie di misure atte a raggiungere gli obiettivi sopra indicati con i numeri 1 e 2 e per far ciò possono sostanzialmente essere utilizzati i medesimi strumenti che la commissione straordinaria per la liquidazione e gli organi ordinari del comune devono adottare in esito alla dichiarazione di dissesto finanziario (aumento aliquote al massimo, alienazione beni immobili, riscossione residui, contenimento spesa per il personale; art. 243 *bis* Tuel). La deliberazione della sezione regionale può essere impugnata, tanto in caso di approvazione del piano quanto in caso di diniego, innanzi alle Sezioni Riunite della medesima Corte dei Conti (art. 243 *quater* Tuel).

Le differenze di fondo con la procedura di dissesto consistono in breve: a) nella possibilità, prevista dall'art. 243 *bis* del TUEL, di addivenire ad accordi con i creditori per il pagamento rateale dei crediti nel corso di un periodo pari alla durata del piano di riequilibrio e cioè sino a 10 anni, durante i quali si rinuncia ad interessi e rivalutazione (dal momento dell'adesione del comune alla procedura di riequilibrio finanziario i creditori non possono utilizzare alcuno strumento giudiziario per soddisfare il proprio credito), b) nella possibilità di accedere ad un'anticipazione a valere sul fondo di rotazione denominato: "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali", anticipazione che deve anch'essa essere restituita in un periodo massimo di 10 anni e che può raggiungere la cifra massima di euro 300 per abitante dei comuni; c) nella possibilità di assumere mutui per la copertura di debiti fuori bilancio riferiti però a spese di investimento in deroga alle norme ordinarie; d) nella gestione della procedura riequilibrio per il tramite dei soli organi di governo dell'ente senza l'intervento di alcuna commissione di nomina ministeriale.

Al pari della procedura del dissesto finanziario, anche la disciplina di riequilibrio strutturale pluriennale appare disegnata sul modello di un istituto contenuto all'interno della legge fallimentare, vale a dire sul concordato. Le differenze che, tuttavia, emergono *ictu oculi* sono fondamentalmente due: a) nel concordato è sufficiente che la maggioranza dei creditori si esprima favorevolmente alla proposta di estinzione dei crediti nella misura indicata dall'impresa istante affinché tale proposta vincoli anche i creditori dissenzienti. Se, quindi, ed a mo' d'esempio, la maggioranza dei creditori ha accettato di estinguere i crediti con il pagamento del solo 20% del loro valore, ai creditori dissen-

zienti non è consentito agire in giudizio per reclamare la soddisfazione integrale della pretesa patrimoniale. Mentre nella procedura di dissesto l'accordo sulla soddisfazione del credito nella misura e nel termine proposto dal Comune, con riguardo ai debiti fuori bilancio, deve essere perfezionato con ogni singolo creditore; b) secondo l'*id quod plerumque accidit* il concordato rappresenta l'anticamera della estinzione dell'impresa (almeno per le società), mentre la procedura di predissesto è preordinata al riequilibrio dei conti del Comune che dovrà continuare la propria attività istituzionale.

L'effetto principale che la procedura di riequilibrio sembrerebbe voler sortire è quello di evitare il consolidamento e la cristallizzazione del debito dei comuni, quantomeno dei debiti fuori bilancio, alla data di dichiarazione dell'altrimenti inevitabile dissesto finanziario.

Fatto, in ipotesi, 1000 il debito totale del comune, il meccanismo della procedura di riequilibrio consente, piuttosto che registrarlo per intero alla data (ipotesi) del 31.12.2013, di spalmarlo in 10 anni così da iscrivere per ciascun anno solo la somma di 100! (con benefici effetti sulla contabilità pubblica nazionale da presentare in sede europea?)

Agli amministratori dei Comuni è stata offerta, in sostanza, la possibilità di evitare la dichiarazione di dissesto e di incorrere di conseguenza nella scure del severo giudizio della Corte dei conti e nelle relative sanzioni politiche ed economiche. È apparso naturale (ma non corretto) che gli amministratori locali vedessero nella procedura di riequilibrio in primo luogo un salvagente per se stessi, circostanza che ha contribuito ad abbassare notevolmente il tasso di valutazione "tecnica" dell'opportunità di aderire al meccanismo di cui all'articolo 243 *bis* piuttosto che procedere alla dichiarazione di default.

Questo atteggiamento ha trovato la sponda nelle solite lungaggini e farraginosità della legislazione e della burocrazia italiana. La commissione per la finanza e gli organici degli enti locali e la Corte dei conti stanno procedendo all'esame dei piani di rientro, ma moltissimi comuni che hanno aderito alla procedura di riequilibrio sono ancora in attesa degli esiti delle valutazioni dei predetti organi. Il legislatore ha complicato ulteriormente le cose perché, da un lato, l'emanazione del d.l. 35/2013 relativo alle anticipazioni ai comuni per il pagamento dei debiti scaduti nei confronti dei fornitori privati ha costretto le amministrazioni locali a rimodulare e riformulare il piano di riequilibrio, dall'altro, è stata riconosciuta la facoltà alle amministrazioni comunali appena insediate e ad inizio mandato di rimodulare il piano di riequilibrio presentato dalle precedenti compagini amministrative sin tanto che la Corte dei Conti non si sia pronunciata sulle precedenti deliberazioni di approvazione del medesimo piano (art. 243 *bis*, comma 5, TUEL).

La Corte dei Conti dal canto suo e per ciò che ci risulta non sta adottando un atteggiamento di certo tenero. Le deliberazioni relative ai comuni di Napoli, Reggio Calabria, Alessandria e Catania aventi ad oggetto la valutazione dei rispettivi piani di riequilibrio, di cui discorreremo più oltre, testimoniano un condivisibile atteggiamento severo, teso ad accertare il rispetto di tutti i principi della contabilità pubblica con particolare riferimento alla veridicità dei dati inseriti nel piano, alla credibilità dei giudizi prognostici di entrata e di spese ed alla prudenza nella loro quantificazione. In assenza di tali presupposti la Corte ha bocciato il piano di risanamento destinando il comune inevitabilmente verso il dissesto finanziario, in applicazione del comma 7 dell'articolo 243 *quater* TUEL, a tenore del quale la mancata presentazione del piano entro i termini di legge, il diniego dell'approvazione del piano, l'accertamento di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, ovvero il mancato raggiungimento del riequilibrio

finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso, comportano l'attivazione della procedura per la dichiarazione di dissesto finanziario.

È interessante notare, invece, come i giudici contabili abbiano preferito valutare positivamente, ai fini del giudizio sulla credibilità e sostenibilità del piano di riequilibrio, la prudenza con la quale i comuni hanno inserito fra le entrate le voci relative alle dimissioni immobiliari, alla cessione delle partecipazioni o al recupero dei residui attivi. Sul punto interessante appare la deliberazione della Corte dei conti sezione del controllo per la Regione siciliana del 26 settembre 2013 relativa all'approvazione del piano di riequilibrio del Comune di Catania, dove si plaude alla scelta di non associare in via cautelare alcun valore all'interno del piano agli eventuali introiti provenienti dalla cessione delle partecipazioni societarie.

Vi è da osservare, comunque, che quello della Corte dei conti si atteggia a vero e proprio giudizio di merito in grado di sindacare l'opportunità e la discrezionalità delle scelte compiute dagli organi democraticamente eletti dal corpo elettorale. Questo sindacato incide senza dubbio sulla autonomia costituzionale riconosciuta ai comuni (art. 114 Cost.) ma vale anche ad assicurare l'equilibrio dei bilanci, la sostenibilità del debito pubblico (artt. 81 e 97, comma 1, Cost.) e l'unità della Repubblica (art. 5 Cost.) e, per tale ragione, oggi può considerarsi, senza tema di smentita, indispensabile.

A questo proposito è opportuno ricordare come con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 siano stati eliminati i controlli preventivi delle Commissioni Regionali di Controllo sui provvedimenti degli enti locali. L'efficacia degli atti emanati dai Comuni era, cioè, sottoposta alla condizione sospensiva della approvazione della Commissione regionale la quale effettuava un sindacato di legittimità pieno. Il nuovo Titolo V, sulla scorta di una riforma tesa alla valorizzazione delle autonomie locali ed alla riduzione del perimetro della centralizzazione delle funzioni amministrative, ha invece eliminato qualsiasi forma di controllo preventivo sui provvedimenti adottati, bilanci preventivi e rendiconti consuntivi compresi.

I risultati, tuttavia, non sono stati soddisfacenti soprattutto per ciò che concerne la sana gestione economico-finanziaria delle casse pubbliche e così è stato necessario mettere sotto "tutela" della Corte dei conti, i comuni, quantomeno limitatamente ai controlli sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi. L'autonomia in sostanza non è bastata molte volte a garantire "buona amministrazione", di tal che, oggi non solo la Corte dei conti deve esaminare i bilanci preventivi ed i rendiconti consuntivi al fine di verificare il rispetto del patto di stabilità, del vincolo di indebitamento previsto dall'art. 119 Cost., della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti, come prescrive l'articolo 148 *bis* Tuel, ma è chiamata, altresì, ad esercitare poteri di direzione sui comuni attraverso i quali limita grandemente (e convenientemente) l'esercizio della autonomia locale al fine di ricondurla al rispetto di norme e principi di rango costituzionale.

Di certo vi è, infatti, che senza la costante e penetrante sorveglianza della Corte dei conti alle amministrazioni comunali sarebbe lasciata la possibilità di sperperare ingenti quantità di denaro pubblico, di perpetrare le più gravi violazioni di legge nel settore della contabilità pubblica, di falsificare i più elementari dati economico-finanziari.

Utilizzando le deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti relativi ai Comuni di Reggio Calabria, Napoli ed Alessandria, per i quali, nonostante la presentazione dei piani di riequilibrio pluriennale, sono state ritenute sussistere le condizioni per la dichiarazione obbligatoria di dissesto, è possibile verificare in concre-

to quanto è stato poco sopra affermato e quali siano gli elementi più significativi della gestione contabile che conducono a default.

Fra predissesto e dissesto: alcuni casi

Reggio Calabria

(Deliberazione della sezione regionale della Corte dei Conti per la Calabria n.11/2014)

Per il Comune di Reggio Calabria è stato accertato un debito di 110 milioni di euro. Tale cifra, tuttavia, non è stata ritenuta del tutto attendibile dalla Corte dei Conti a causa della insufficiente eliminazione dei residui attivi. Al 31.12.2011 i residui attivi relativi ad entrate proprie ammontavano a 230 milioni di euro e quelli complessivi a 554 milioni di euro, mentre i residui passivi correnti a 204 milioni di euro e quelli complessivi a 668 milioni di euro. Tuttavia, più del 30% dei residui attivi sono stati ritenuti dalla Corte non esigibili perché troppo vetusti o perché il Comune non è comunque in grado di riscuoterli. Complessivamente i tributi locali e le tariffe per i servizi a domanda individuale sono stati riscossi nel lasso di tempo intercorrente il 2010/2012 nella misura del 50% circa. Cifre molto esigue riguardano la riscossione, ad esempio, delle tariffe dell'acquedotto comunale (nel 2012 il 25,19% sul totale accertato e dovuto e nel 2011 il 39,44%), dei proventi della TARSU (39,35% nel 2010, 36,04 nel 2012), della TOSAP (40,70% nel 2010) e della addizionale IRPEF (24,37% nel 2012). La capacità di recuperare la riscossione dei residui attivi (dei crediti cioè non riscossi) è molto bassa, nell'ordine del 10%. I debiti fuori bilancio sono circa 25 milioni di euro.

Napoli

(Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione 12/2014)

Il disavanzo del Comune di Napoli è di circa 850 milioni di euro, la capacità di riscossione di tributi propri e di entrate extra tributarie è di circa il 50% negli ultimi 3 anni. Gli introiti dalle tariffe per i servizi a domanda individuale dal 2008 al 2012 non hanno mai coperto più del 32% del dovuto e dell'accertato, con punte inferiori del 14%. Nel 2012, ad esempio, le tariffe degli asili nido incassate sono state pari al 5,29%, del dovuto, quelle per le mense scolastiche al 28,83%, quelle per gli impianti sportivi al 12%.

I crediti di dubbia esigibilità eliminati a seguito dell'invito pressante della Corte dei Conti di procedere al riaccertamento ammontano a 870 milioni di euro. I giudici contabili hanno sottolineato l'inattendibilità di tutti i dati forniti dalla Amministrazione, la quale, prima di applicare correttamente i principi contabili su invito della Corte, aveva al 31.12.2011 presentato addirittura un avanzo di amministrazione di 92 milioni di euro per trovarsi poi definitivamente con circa 850 milioni di disavanzo. La Corte, infine, ha evidenziato che dopo la cancellazione dei residui attivi dal rendiconto 2011 permangono ancora per le principali voci di entrata insussistenze potenziali dell'ordine del 90%, per residui TARSU e contravvenzioni del Codice della Strada, molti dei quali risalenti persino all'anno 1995. I debiti fuori bilancio cui fare fronte sono circa 65 milioni di euro.

Alessandria

(Corte di Conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 260 del 12 giugno 2012)

Anche per il Comune di Alessandria, cittadina del "profondo nord", emergono dati consistenti di *mala gestio*: 37 milioni di disavanzo, 45 milioni di residui attivi in gran parte

inesigibili, 27 milioni di debiti fuori bilancio, 78 milioni di debiti nei confronti degli organismi partecipati, scarsa capacità di riscossione dei residui attivi.

I casi di Napoli, Reggio Calabria ed Alessandria non lasciano dubbi e rappresentano realtà che non è un'esagerazione definire eclatanti. I dati, sebbene suscettibili di diverse analisi interpretative, confermano l'esistenza di una cattiva gestione della cosa pubblica perpetrata per molti anni. Ma le amministrazioni locali non sembrano ancora oggi avvertire la gravità della condizione in cui navigano e continuano a porre in atto condotte che definire "discutibili" sarebbe un eufemismo. Il Comune di Napoli, come abbiamo visto, ha presentato alla Corte dei Conti un consuntivo che al 30.11.2011 indicava avanzo di amministrazione per 92 milioni di euro! L'applicazione corretta dei principi contabili (veridicità soprattutto) ha svelato un debito superiore a 850 milioni di euro! L'amministrazione partenopea ha previsto di risanare il bilancio per mezzo della alienazione immobiliare del patrimonio rappresentato dagli alloggi di edilizia popolare (13.005 in tutto) e dagli immobili costituenti il patrimonio disponibile del Comune (2.351 immobili). Il Comune aveva stimato un introito di euro 660 milioni, ma la Corte dei Conti, oltre a rilevare l'inattendibilità del crono-programma delle vendite e delle previsioni di entrata ha osservato che per espresso vincolo normativo

solo il 25% degli eventuali proventi previsti dal piano di dismissioni del patrimonio ERP potrà essere destinato al ripiano del deficit dell'Ente proprietario, mentre il 75% andrà obbligatoriamente destinato a piani di recupero e di riqualificazione nonché alla costruzione di nuovi alloggi ed altre finalità tese a dare risposte ai bisogni abitativi.

Il piano di rientro, in conclusione, era fondato su un'operazione in gran parte giuridicamente illegittima!

Dello stesso tenore le considerazioni per i comuni di Reggio Calabria ed Alessandria, dove si sono registrate entrate tributarie troppo esigue, debiti fuori bilancio stratosferici ed artifici contabili veramente fantasiosi. Il Comune di Alessandria, ha fatto notare la Corte dei Conti, per fare quadrare il bilancio aveva contabilizzato elevate plusvalenze conseguenti ad alienazioni immobiliari. Sennonché

Il Comune, infatti, aveva indicato come operazioni di cartolarizzazione le vendite di beni effettuate in favore di società partecipate, appositamente costituite (SV.I.AL. s.r.l. e VALOR.I. AL. srl, il cui capitale è integralmente detenuto dal Comune), che ricorrevano al debito, garantito dallo stesso Comune di Alessandria, per corrispondere all'Ente locale il prezzo della cessione. Peraltro, la vendita, in molti casi, presentava difficoltà rallentamenti e, addirittura, avveniva a prezzi inferiori a quelli di cessione da parte del Comune di Alessandria, con il conseguente formarsi di elevate perdite a carico del bilancio delle società che l'ente locale era tenuto a ripianare.

Per i casi sopra rappresentati le competenti sezioni della Corte di Conti hanno bocciato i piani di riequilibrio proposti dai Comuni ed hanno ordinato ex comma 7, art. 243 *quater* TUEL, la dichiarazione obbligatoria di default.

Il nuovo Governo Renzi, tuttavia, si è immediatamente prodigato in una "falsa partenza", atteso che con decreto legge n.16/2014 ha stabilito che per l'esercizio 2014 gli enti locali che abbiano presentato, nel 2013, piani di riequilibrio finanziario che non sono poi stati approvati dalla Corte dei conti, hanno la facoltà di presentare un nuovo piano entro 90 giorni dal diniego della Corte a condizione che sia avvenuto un miglioramento nel risultato di amministrazione registrato nell'ultimo rendiconto approvato. Con il medesimo decreto, poi, il Governo, nonostante fosse originariamente previsto che la

bocciatura del piano di rientro da parte della competente sezione della Corte dei conti facesse decadere il divieto per i creditori di adire il giudice per la soddisfazione delle proprie pretese patrimoniali, ha previsto nuovamente il rinnovo della sospensione delle procedure esecutive.

Ancora un volta si consente agli alunni sonoramente bocciati di presentarsi per la seconda occasione agli esami di riparazione anziché costringerli a ripetere l'anno e si svilisce la funzione giurisdizionale (a cosa è servito il giudizio della Corte di conti?). I comuni vivono nel limbo: non falliscono e non trovano la strada del risanamento, allo stesso tempo, però, trascinano con loro in questa terra di nessuno i cittadini ed i creditori, ai quali ultimi si rende sempre più difficoltoso l'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito qual è quello alla tutela dei propri diritti ed interessi (art. 24 Cost.). Se, infatti, è ragionevole, come abbiamo osservato, ordinare la sospensione delle azioni esecutive durante lo svolgimento della procedura di dissesto e dopo l'approvazione di quella di riequilibrio strutturale, non è in alcun modo giustificabile che in esito alla bocciatura del piano di rientro il creditore sia ancora costretto ad attendere le nuove determinazioni dell'amministrazione pubblica.

Conclusioni

1. Il ruolo dello Stato nel dissesto dei comuni

Le cronache giornalistiche hanno portato alla ribalta il tema dell'intervento dello Stato in soccorso dei comuni che versano in condizioni di dissesto o di grave disequilibrio strutturale. È il caso, adesso, di affermare che non vi può essere pretesa di autonomia della gestione senza esigere allo stesso tempo la responsabilità per il medesimo operato. Le cause del dissesto dei comuni non sono imputabili a difficoltà economico/sociali (non in prevalenza almeno) o ad eventi calamitosi straordinari, bensì si annidano, come abbiamo visto, pressoché esclusivamente nella *mala gestio* di un'intera classe di amministratori pubblici e nella connivenza di questa ultima con i più retrivi costumi sociali di alcune comunità locali. L'appello alla solidarietà per il soccorso a comunità in difficoltà appare in questa circostanza stucchevole oltre che giuridicamente privo di alcun fondamento. È bene ricordare, infatti, che l'inderogabile dovere di solidarietà cui l'articolo 2 della Costituzione fa espresso richiamo è funzionale alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'uguaglianza dei cittadini (art. 3 Cost.), è funzionale a colmare cioè un divario originario che altera la sana competizione sociale, e non è certo invocabile per porre rimedio alle conseguenze negative prodottesi dalle condotte poste in essere da soggetti liberi e responsabili. Non si può dimenticare, poi, che lo Stato un ruolo fondamentale a vantaggio dei comuni lo ha comunque svolto, sia con la disciplina sul cosiddetto predissesto (articolo 243 *bis* e ss. TUEL), sia con la predisposizione di un fondo di rotazione da utilizzare da parte dei comuni per ripianare i buchi di bilancio, sia con le norme che hanno consentito di anticipare il pagamento dei debiti degli enti locali (d.l. n. 35/2013). Non è, dunque, accettabile alcun soccorso ai comuni dissestati che gravi ingiustamente sulle casse dello Stato.

2. Un fallimento vero ed un rating pubblico anche per i comuni

In un'economia di mercato il credito è concesso dai soggetti che vi operano sulla base del merito creditizio in ragione del quale si definisce la solidità del debitore e si misura il grado del rischio che la pretesa economica rimanga insoddisfatta. In questo contesto il creditore è consapevole del rischio che grava sulla soddisfazione della propria pre-

tesa patrimoniale e sa che in caso di default del debitore le perdite potranno essere molto ingenti e definitive. Il debitore, a sua volta, farà quanto in suo potere per apparire realmente affidabile attraverso la trasparenza del suo operato e dei suoi conti che dovranno essere in ordine, pena il ritiro della fiducia del mercato ed il blocco di qualsiasi transazione.

I soggetti che intrattengono rapporti con i comuni, invece, si trovano in una condizione radicalmente differente. Non gli è possibile di solito avere informazioni chiare ed approfondite circa lo stato di salute dei conti della amministrazione pubblica e fanno affidamento esclusivamente su una delibera di impegno spesa che autorizza l'esborso economico (non il pagamento immediato) pur in assenza di una reale e prossima disponibilità di cassa. È accaduto, così, che i Comuni sono stati ritenuti tradizionalmente "clienti" sicuri per quanti offrono loro beni e servizi; salvo scoprire (troppo in ritardo) che il credito concesso presenta in realtà un altissimo rischio di non essere soddisfatto nell'immediato ed in un prossimo futuro, rischio ancor più grave per l'ipotesi che l'ente dichiari il dissesto finanziario.

Sarebbe opportuno, allora, che chi si accinge a intrattenere rapporti contrattuali con i Comuni (e con la P.A. più in generale) possa avere a disposizione informazioni complete e veritiere circa il *rating* dell'amministrazione con la quale si predispongono a contrattare al fine di potere valutare adeguatamente l'opportunità di vendergli beni e servizi. La mera predisposizione del bilancio preventivo, infatti, nulla dice circa le reali condizioni in cui versa il comune in quanto lo strumento economico-finanziario è presentato per espressa volontà legislativa sempre in pareggio (art. 162 Tuel). Ma si tratta di un bilancio preventivo. Ed il pareggio preventivo si ottiene solitamente con la sottovalutazione delle spese previste e per mezzo della sovrastima delle entrate programmate. Cosicché un impegno di spesa trova copertura solo teorica all'interno del bilancio e la sua liquidazione è subordinata alla realizzazione entro l'esercizio in corso delle entrate previste. Qualche indicazione maggiore si può ottenere dal rendiconto consuntivo, dal quale è possibile evincere più chiaramente le difficoltà di cassa dell'ente. Ma si tratta sempre di elementi, come abbiamo visto, suscettibili di essere alterati oltre modo da amministrazioni irresponsabili. Una valutazione da parte di un soggetto terzo che rappresenti periodicamente in maniera obiettiva e quanto più chiara possibile, invece, le reali condizioni del comune anche per il tramite di giudizi sintetici facilmente comprensibili ai non addetti ai lavori renderebbe tutto più agevole. Da un lato, il Comune sarebbe costretto ad avere i conti in ordine per scongiurare l'eventuale rifiuto del mercato di fornirgli i beni ed i servizi di cui necessita, dall'altro, però, il creditore sarebbe a sua volta disposto ad accettare "serenamente" le eventuali perdite per il caso di dissesto in ragione della consapevolezza del merito creditorio del Comune all'epoca della conclusione del contratto. In questo modo si potrebbe anche arrivare a disciplinare un fallimento vero e proprio con l'estinzione definitiva, cioè, dei crediti rimasti insoddisfatti in esito alla procedura di dissesto. Oggi, invece, come abbiamo detto, i crediti dei privati divenuti totalmente o parzialmente inesigibili a conclusione della procedura di dissesto possono essere fatti valere (anche a distanza di molti anni) nei confronti del Comune tornato *in bonis* (art. 268 *ter* TUEL; sentenza TAR Napoli, n. 2819/2011), di tal che continueranno a gravare sulla comunità dei cittadini.

D'altronde non si comprende la ragione per la quale il credito nei confronti del Comune debba essere sottratto al rischio di default del debitore come avviene, invece, ordinariamente nel mercato privato. Un fallimento vero, dunque, anche per i Comuni, assistito dalle ordinarie cautele tipiche delle transazioni consumate all'interno di un'economia di mercato, permetterebbe di assicurare comunque l'ordinario svolgimento delle funzioni amministrative essenziali. Né sarebbe d'ostacolo la presenza delle numerose so-

cietà partecipate cariche di ingenti debiti e di personale in eccesso rispetto ai fabbisogni reali. Anche per loro dovrebbe semplicemente aprirsi la strada della dismissione o del fallimento, con tutte le conseguenze necessarie, comprese quelle del licenziamento del personale in esubero e dell'estinzione degli ingenti debiti, per ripartire, dopo, con l'affidamento al mercato privato della erogazione dei relativi servizi pubblici.

Dissesto o predissesto?

La Corte dei Conti ha ribadito in più occasioni che le condizioni di dissesto e predissesto, per quanto prossime l'una all'altra non possono essere confuse tra loro e che in presenza dei presupposti per il default previsti dalla legge

l'ente locale è tenuto alla dichiarazione di dissesto, non essendo la stessa frutto di una scelta discrezionale, quanto piuttosto una determinazione finalizzata al ripristino dell'equilibrio di bilancio, funzionale a riportare il funzionamento dell'Ente in condizioni di normalità, anche al fine di evitare un ulteriore aggravarsi della situazione finanziaria" (Sezione Regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 260/2012, Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n.143/2012, Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione 12/2014).

Pur in presenza di un grave deficit strutturale l'ordinamento consente di provare ad evitare il dissesto quante volte le manovre programmate dall'amministrazione comunale su un orizzonte temporale massimo di 10 anni siano in grado, a giudizio della Corte dei Conti, di riportare la situazione finanziaria dell'Ente in una condizione di normalità.

Abbiamo visto, però che le leve utilizzabili dall'amministrazione che accede alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (predissesto) sono grosso modo identiche a quelle che il Comune deve di necessità mettere in campo per l'ipotesi di dichiarazione di dissesto e pressoché identiche risultano essere le conseguenze per cittadini e creditori.

Ciò che lascia perplessi, tuttavia, è l'impostazione, se ci è consentito il termine, "dirigista" che permea l'istituto legislativo del riequilibrio pluriennale dei comuni che versano in condizioni in cui il *limes* con il default è veramente labile.

Fare affidamento su una programmazione economico-finanziaria rigida di così lungo periodo, suscettibile di andare "a gambe all'aria" al primo imprevedibile incidente di percorso che ragionevolmente potrà presentarsi nel corso di 10 anni appare atteggiamento forse troppo ambizioso e ottimistico.

Troppe le variabili dalle quali dipende il buon esito di un piano di riequilibrio decennale e troppo scarse le leve che l'amministrazione comunale può utilizzare per fare fronte alle prevedibili difficoltà.

Si pensi, ad esempio, agli ostacoli che si frappongono alla dismissione del patrimonio immobiliare soprattutto in un contesto di grave crisi economica ed in assenza di strumenti normativi che rendano appetibili gli investimenti dei privati; o alla difficoltà di rimettere in sesto le società ed i consorzi partecipati dai comuni permanendo gli attuali livelli di indebitamento e di inefficienze nella gestione. Come non guardare con sospetto, poi, alla promessa, contenuta anch'essa nei piani di riequilibrio, di incrementare per il futuro il tasso di riscossione dei tributi e delle tariffe per i servizi a domanda individuale, in un contesto, anche questo, di grave difficoltà economica e sociale e senza l'indicazione di nuovi e diversi metodi capaci di assicurare il recupero di efficienza

nella riscossione, come potrebbe verificarsi, invece, con l'esternalizzazione completa della esazione?

E poi, ancora, viene da chiedersi se nel corso di 10 anni il costo dei servizi da erogare alla cittadinanza rimarrà costante, se l'andamento demografico rimarrà stabile, se la composizione anagrafica della popolazione non inciderà in qualche misura sui numeri del piano di rientro e se il legislatore, infine, saprà resistere alla tentazione di mutare il quadro di riferimento normativo sulla base del quale quei numeri si fondano.

Queste, in conclusione, le perplessità che suggeriscono di preferire più realisticamente la dichiarazione di default alla procedura di riequilibrio pluriennale, quantomeno (ma non solo) per i comuni che hanno già avuto bocciato il piano dalla Corte dei conti; senza ulteriori indugi, senza nuove eccezioni e rinnovate proroghe (come quelle adottate da ultimo dal Governo Renzi) il cui unico effetto è quello di testimoniare della più totale incapacità a districarsi abilmente in questo pericolosissimo ginepraio.

IBL Briefing Paper

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

I BRIEFING PAPER

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito www.brunoleoni.it.