



Ordine dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

Provincia di Avellino



CAMERA DI COMMERCIO
IRPINIA SANNIO



I sintomi di una crisi e le verifiche del revisore

CICLI DI SEMINARI C7 bis WEBINAR

prof. Carmine Cossiga

*Avvocato, dottore commercialista e revisore contabile, componente COSFEL,
esperto Corte dei conti, esperto IFEL*

18 NOVEMBRE 2025

Le cause

Deresponsabilizzazione amministratori e funzionari e inadeguatezza della struttura organizzativa

- ✓ disordine contabile;
- ✓ elevata evasione dei tributi locali per incapacità di gestire efficacemente le entrate proprie;
- ✓ sovrastima di entrate e sottostima di spese;
- ✓ sopravvenienze passive e violazione delle regole di ordinazione di beni e servizi (art. 191 tuel);
- ✓ rigidità della spesa corrente per una ingente spesa del personale e un eccessivo ricorso all'indebitamento;
- ✓ Partecipazioni in organismi (società, aziende speciali, consorzi, unioni, ecc.) inefficienti e con personale inoperoso.

Le cause

Elevato grado di vulnerabilità sociale e materiale e fragilità strutturale:

- ✓ scarsa capacità fiscale;
- ✓ diseconomie sociali e ambientali;
- ✓ inesistenza di un sistema perequativo efficace.

Se la condizione di fragilità strutturale fosse oggettiva dovrebbe doverosamente intervenire il sostegno statale attraverso la perequazione volta a compensare gli squilibri strutturali imputabili alle caratteristiche socio-economiche di un territorio a elevati indici di vulnerabilità e connotato da una insufficienza strutturale del gettito fiscale ad assicurare i servizi essenziali (cfr. Corte Cost. n. 115/2020).

Tuttavia, non è agevole stabilire quanto sia imputabile al contesto economico problematico o piuttosto a patologie organizzative, come nel caso di inefficienze amministrative legate alla riscossione dei tributi che non potranno mai meritare alcun intervento perequativo.

Le conseguenze

eventi conseguenti:

- un basso grado di riscossione;
- aumento degli oneri finanziari non sopportabili dalla gestione;
- esistenza dei debiti fuori bilancio e un elevato contenzioso;
- costante ricorso ad anticipazioni di tesoreria o a utilizzo in termini di cassa di fondi a destinazione vincolata;
- ritardo nei tempi di pagamento;
- impossibilità di fronteggiare per tempo le obbligazioni assunte;
- numerose esecuzioni forzate;
- difficoltà di svolgimento dell'attività fino all'incapacità di fornire i servizi pubblici essenziali.

I Sintomi

Sintomi di una crisi sono fenomeni di squilibrio e di inefficienza:

- eccessivo ricorso all'indebitamento con il conseguente aumento degli oneri finanziari non sopportabili dalla gestione;
- difficoltà di svolgimento dell'attività fino all'incapacità di fornire i servizi pubblici essenziali;
- impossibilità di fronteggiare per tempo le obbligazioni assunte;
- esistenza dei debiti fuori bilancio.

Rigidità della spesa

Sintomi di una crisi sono:

- eccessivo ricorso all'indebitamento con il conseguente aumento degli oneri finanziari non sopportabili dalla gestione;

Indebitamento locale pro capite

Residui debiti mutui

Popolazione

- spesa del personale superiore alla media.

Indice di rigidità della spesa

Spese personale+ Amm.to mutui

Entrate Tit. I + II + III

I residui attivi

Poiché rappresentano **crediti scaduti** dell'ente locale nei confronti di terzi, la loro permanenza deve essere adeguatamente giustificata e congruamente bilanciata, per la parte di dubbia o difficile esazione, dal **Fondo Crediti di dubbia esigibilità**.

Incidenza residui attivi:

$$\frac{\text{Totale residui attivi}}{\text{Accertamenti di competenza}}$$

Velocità riscossione entrate proprie

$$\frac{\text{Riscossione Titoli 1 + 3}}{\text{Accertamenti Titoli 1 + 3}}$$

Un basso grado di realizzazione delle entrate correnti

La permanenza di **residui attivi** di parte corrente, cioè di entrate del titolo I e III dimostra l'incapacità di realizzazione delle entrate proprie e genera crisi di liquidità alle quali si sopperisce attraverso il ricorso ad anticipazioni di tesoreria e/o a utilizzi in termini di cassa di entrate a destinazione vincolata per il pagamento di spese correnti.

L'evenienza è altamente probabile allorquando si elude l'obbligo di istituire un adeguato **Fondo crediti di dubbia esigibilità** il cui ammontare, a mente del principio contabile applicato sulla competenza finanziaria (all. 4/2 al d.lgs. N. 118/2011), è determinato in considerazione della media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata.

A fine esercizio, la congruità del F.C.D.E. complessivamente accantonato è verificata **applicando all'ammontare dei residui attivi la media dell'incidenza degli accertamenti non riscossi** sui ruoli o sugli altri strumenti coattivi negli ultimi cinque esercizi.

I residui attivi

- Gli enti devono inoltre monitorare con rigore la capacità di riscossione dei crediti iscritti a bilancio ed adottare misure per migliorarla.
- Gli uffici devono porre particolare attenzione ai residui attivi del titolo II e IV legati a contributi approfondendo in particolare quelli relativi al PNRR.
- L'Organo di revisione deve prestare attenzione sui residui attivi più vetusti poiché, fermo restando l'obbligo di congruo accantonamento al FCDE (secondo le modalità prescritte dal § 3.3 e dall'Esempio 5 dell'All. 4/2 cit.), grava sull'ente locale un onere motivazionale per i crediti di dubbia o difficile esigibilità di anzianità infratriennale (cfr. Corte conti Marche, Deliberazione n. 144/2023/PAR).
- Per i crediti di dubbia o difficile esigibilità di anzianità compresa tra tre e cinque anni, è invece rimessa al prudente apprezzamento dell'ente la valutazione, rendendosi necessario fornire adeguata motivazione sia nel caso in cui si opti per lo stralcio, sia nel caso in cui si opti per la conservazione.

Il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità

Per costruire il FCDE occorre individuare le categorie di **entrate** che possono essere **di dubbia e difficile esazione**.

Non si devono svalutare le seguenti entrate:

- a) i crediti da altre amministrazioni pubbliche, in quanto destinate ad essere accertate a seguito dell'assunzione dell'impegno da parte dell'amministrazione erogante;
- b) i crediti assistiti da fidejussione;
- c) le entrate tributarie che, sulla base dei nuovi principi sono accertate per cassa.

Con riferimento alle entrate che l'ente non considera di dubbia e difficile esazione, per le quali non si provvede all'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, è necessario dare adeguata illustrazione nella Nota integrativa al bilancio.

Il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità a preventivo

Il fondo crediti di dubbia esigibilità è determinato, a preventivo, **considerando solo gli incassi in c/competenza rispetto agli accertamenti del quinquennio precedente**, fermo restando la possibilità di determinare il rapporto **tra incassi di competenza e i relativi accertamenti, considerando tra gli incassi anche le riscossioni effettuate nell'anno successivo in conto residui dell'anno precedente.**

Per ciascuna formula è possibile determinare il rapporto tra incassi di competenza e i relativi accertamenti, considerando tra gli incassi anche le riscossioni effettuate nell'anno successivo in conto residui dell'anno precedente:

$$\frac{\text{Incassi di competenza es. X} + \text{Incassi esercizio X+1 in c/residui X}}{\text{Accertamenti esercizio X}}$$

In tale fattispecie è necessario slittare il quinquennio di riferimento per il calcolo della media, indietro di un anno.

Il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità a preventivo

Per le entrate di nuova istituzione (per le quali non esiste una evidenza storica), nel primo anno la quantificazione del fondo è rimessa alla prudente valutazione degli enti. A decorrere dall'anno successivo, la quantificazione è effettuata con il criterio generale riferito agli anni precedenti. Il fondo crediti di dubbia esigibilità dell'esercizio è determinato applicando all'importo complessivo degli stanziamenti di ciascuna delle entrate una percentuale pari al complemento a 100 delle medie.

La media può essere calcolata secondo le seguenti modalità:

- a) Media semplice (sia la media fra totale incassato e totale accertato, sia la media dei rapporti annui);
- b) Rapporto tra la sommatoria degli incassi di ciascun anno ponderati con i seguenti pesi: 0,35 in ciascuno degli anni nel biennio precedente e lo 0,10 in ciascuno degli anni del primo triennio rispetto alla sommatoria degli accertamenti di ciascun anno ponderati con i medesimi pesi indicati per gli incassi;
- c) Media ponderata del rapporto tra incassi e accertamenti registrato in ciascun anno del quinquennio con i seguenti pesi: 0,35 in ciascuno degli anni nel biennio precedente e lo 0,10 in ciascuno degli anni del primo triennio.

L'adeguamento del FCDE in corso di gestione

Nel corso dell'esercizio **l'andamento degli incassi** dovrà essere costantemente monitorato per verificare la congruità del FONDO stanziato.

Se, **in corso di esercizio**, gli stanziamenti delle entrate rilevanti ai fini del calcolo del FCDE sono variati, in quanto si prevedono maggiori o minori entrate di competenza, è necessario ricalcolare l'accantonamento al fondo, applicando le percentuali utilizzate in sede di bilancio di previsione alle nuove previsioni assestate e, contestualmente, adeguare lo stanziamento in spesa del fondo stesso.

In sede di **verifica della salvaguardia degli equilibri** di cui all'art. 193 del TUEL, si deve procedere all'adeguamento dell'accantonamento dell'avanzo di amministrazione a titolo di FCDE, verificando l'andamento delle riscossioni dei residui, vincolando o svincolando le necessarie quote dell'avanzo di amministrazione.

In sede di **assestamento** si deve procedere alla verifica dello stanziamento a titolo di FCDE previsto nel bilancio di previsione finanziario alla missione 20, programma 02.

L'adeguamento del FCDE a rendiconto

A rendiconto la verifica della **congruità** del FCDE accantonato nel risultato di amministrazione si effettua facendo **riferimento all'importo complessivo dei residui attivi**, sia di competenza dell'esercizio cui si riferisce il rendiconto, sia degli esercizi precedenti.

A tal fine si provvede:

- A. a determinare, per ciascuna delle categorie di entrate di dubbia esigibilità, l'importo complessivo dei residui come risultanti alla fine dell'esercizio appena concluso, a seguito dell'operazione di **riaccertamento ordinario**;
- B. a calcolare, in corrispondenza di ciascun entrata di cui al punto A., la media del rapporto tra gli incassi (in c/residui) e l'importo dei residui attivi all'inizio di ogni anno degli ultimi 5 esercizi.
- C. ad applicare all'importo complessivo dei residui classificati secondo le modalità di cui al punto A. una percentuale pari al complemento a 100 delle medie di cui al punto B.

L'adeguamento del FCDE a rendiconto

La media può essere calcolata secondo le seguenti modalità:

- a) Media semplice (sia la media fra totale incassato e totale accertato, sia la media dei rapporti annui);
- b) Rapporto tra la sommatoria degli incassi **in c/residui** di ciascun anno ponderati con i seguenti pesi: 0,35 in ciascuno degli anni nel biennio precedente e lo 0,10 in ciascuno degli anni del primo triennio rispetto alla **sommatoria dei residui attivi al 1° gennaio** di ciascuna anno ponderati con i medesimi pesi indicati per gli incassi;
- c) Media ponderata del **rapporto tra incassi in c/residui e i residui attivi all'inizio di ciascun anno** del quinquennio con i seguenti pesi: 0,35 in ciascuno degli anni nel biennio precedente e lo 0,10 in ciascuno degli anni del primo triennio.

L'adeguamento del FCDE a rendiconto

Se il FCDE complessivo accantonato nel risultato di amministrazione risulta:

- **inferiore** all'importo considerato congruo, è necessario incrementare la quota del risultato di amministrazione dedicata al fondo;
- **superiore** a quello considerato congruo, è possibile svincolare la quota del risultato di amministrazione dedicata al fondo.

In caso di **incapienza** del risultato di amministrazione, l'Ente deve registrare un **disavanzo di gestione** e la quota del FCDE non compresa nel risultato di amministrazione è iscritta come posta a sé stante della spesa nel bilancio di previsione.

I residui passivi

Poiché rappresentano debiti scaduti dell'ente locale nei confronti di terzi, la loro permanenza deve essere adeguatamente motivata in quanto è intollerabile il mancato rispetto dei tempi di pagamento (30 giorni).

Velocità gestione spese correnti:

Pagamenti Tit. I competenza

Impegni Tit. I competenza

Ritardo nei pagamenti e basso grado di smaltimento dei residui passivi

Un ritardo molto elevato nei tempi medi di pagamento (oltre i 30 giorni di legge) e la permanenza di **residui passivi** dimostra l'incapacità di estinguere le proprie obbligazioni passive verso i terzi e una palese crisi di liquidità alla quale non si riesce più a sopperire neanche attraverso il ricorso ad anticipazioni di tesoreria e/o a utilizzi in termini di cassa di entrate a destinazione vincolata per il pagamento di spese correnti.

L'evenienza è altamente probabile quando le **previsioni di cassa** non osservano le regole basilari dettate dalla giurisprudenza della Corte dei conti nelle delibere di orientamento che approvano i questionari al bilancio di previsione.

Gli equilibri di cassa vanno garantiti, nella fase previsionale, sommando i flussi di entrate che si prevede di riscuotere con l'eventuale giacenza iniziale di cassa e tale plafond non può essere incrementato delle risorse acquisibili attraverso il ricorso all'anticipazione di tesoreria. La provvista complessiva di cassa così determinata andrà impiegata per le autorizzazioni di spesa, con priorità per quelle vincolate e, successivamente, per le singole unità elementari del bilancio e del PEG (macroaggregati e capitoli).

Il rispetto del programma dei pagamenti

In tal modo si conferisce attendibilità al documento di programmazione finanziaria a tutela degli equilibri effettivi, imponendo all'ente di ricondurre la spesa corrente alla sua effettiva potenzialità, evitando di spendere più di quanto si realizzi.

Le **previsioni di cassa** contenute nella parte “spesa” del bilancio devono orientare i responsabili dei servizi, ai sensi dell’art. 183, co. 8, del TUEL, ad accertare, prima di ordinare una spesa, che **il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio.**

Il responsabile finanziario e l’organo di revisione hanno il dovere di accertare che le previsioni di cassa rispecchino gli effettivi andamenti delle entrate e delle spese e che le entrate non siano state sovrastimate al solo scopo di sovrastimare la spesa. L’omissione nel delicato adempimento di verifica potrebbe ingenerare responsabilità disciplinare e amministrativa.

Il Fondo Garanzia debiti commerciali

Ha lo scopo di raffreddare la spesa e garantire la tempestività nei pagamenti, (legge n. 145/2018).

Va determinato in misura pari al 5 per cento degli stanziamenti di bilancio riguardanti la spesa per acquisti di beni e servizi quando si registri la mancata riduzione dell'ammontare dei debiti commerciali residui alla fine dell'anno precedente rispetto a quello del penultimo esercizio di almeno il 10%, ovvero il mancato rispetto dei termini di pagamento delle fatture commerciali alla fine dell'anno precedente.

L'importo del fondo di garanzia sarà pari:

al 5% degli stanziamenti di spesa dell'esercizio in corso per acquisto di beni e servizi, in caso di mancata riduzione del 10 per cento del debito commerciale residuo oppure per ritardi superiori a 60 giorni, registrati nell'esercizio precedente;

al 3%, per ritardi compresi tra 31 e 60 giorni, registrati nell'esercizio precedente;

al 2%, per ritardi compresi tra 11 e 30 giorni, registrati nell'esercizio precedente;

all'1%, per ritardi compresi tra 1 e 10 giorni, registrati nell'esercizio precedente.

Non è possibile disporre impegni e pagamenti e le economie confluiscono a fine esercizio nella quota accantonata del risultato di amministrazione.

Il ritardo nei pagamenti

L'art. 4-bis del D.L. n. 13/2023 introduce una disposizione in materia di riduzione dei tempi di pagamento della P.A. prevedendo che *«nell'ambito dei sistemi di valutazione della performance previsti dai rispettivi ordinamenti, provvedono ad assegnare, **integrando i rispettivi contratti individuali**, ai dirigenti responsabili dei pagamenti delle fatture commerciali nonché ai dirigenti apicali delle rispettive strutture specifici obiettivi annuali relativi al rispetto dei tempi di pagamento previsti dalle vigenti disposizioni e valutati, ai fini del riconoscimento della retribuzione di risultato, **in misura non inferiore al 30 per cento**.*

*Ai fini dell'individuazione degli obiettivi annuali, si fa riferimento **all'indicatore di ritardo annuale** di cui all'articolo 1, commi 859, lettera b), e 861, della legge n. 145/2018.*

***La verifica** del raggiungimento degli obiettivi relativi al rispetto dei tempi di pagamento è **effettuata dal competente organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile** sulla base degli indicatori elaborati mediante la piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64.»*

Squilibrio strutturale di cassa

La funzione delle anticipazioni di tesoreria è quella di regolare **l'ordinario sfasamento temporale tra flussi di entrate e di spese** e non già di finanziare artatamente **squilibri strutturali di cassa** dipendenti da squilibri sostanziali della gestione, semmai ammantati da aleatorie entrate che giammai si realizzeranno.

**Incidenza degli interessi sulle anticipazioni sul
totale degli interessi passivi**

interessi sulle anticipazioni di tesoreria
Interessi passivi

Importo anticipazione non restituita al 31 dicembre

Squilibrio strutturale di cassa

Parimenti, il costante utilizzo in termini di cassa di entrate a destinazione vincolata per il pagamento di spese correnti, è sintomo di uno **squilibrio strutturale di cassa**.

Il vincolo di cassa si rende funzionale a corroborare la effettiva attuazione delle finalità perseguite dalle norme e fatte proprie dagli enti locali, in quanto assicura la disponibilità delle necessarie risorse per far fronte prontamente agli interventi programmati.

Il libero utilizzo per cassa di risorse che andrebbero vincolate, **negli enti in crisi di liquidità**, determinerebbe di contro la concreta probabilità di pretermissione o, nei casi più critici, di impossibilità a dar corso a pagamenti di spese vincolate e scadute con evidente frustrazione della *voluntas legis*. (Corte dei conti, Sezione autonomie, deliberazione n. 17/SEZAUT/2023/QMIG)

Importo fondi vincolati non reintegrati al 31 dicembre

Le patologie della spesa: i debiti fuori bilancio

I debiti fuori bilancio sono costituiti da obbligazioni pecuniarie, relative al conseguimento di un fine pubblico, regolarmente assunte dall'amministrazione verso terzi per atti e fatti non perfezionate contabilmente, in violazione del procedimento giuscontabile di spesa normativamente previsto.

A determinate condizioni ed entro i precisi limiti di cui all'art. 194 Tuel 267/2000, possono essere oggetto di riconoscimento e successivo pagamento. L'esigenza del riconoscimento consiliare sorge per il fatto che dette obbligazioni devono essere ricondotte nell'alveo del bilancio di cui è dominus l'organo consiliare che, diversamente, sarebbe esautorato dal loro vaglio di legittimità ed utilità per l'ente locale (Sezione delle Autonomie, n. 27/SEZAUT/2019/QMIG del 21 novembre 2019).

I requisiti di riconoscibilità dei debiti fuori bilancio consistono nel **fine pubblico conseguito**, nella **regolarità della fornitura** e nella **congruità dei prezzi**.

Le patologie della spesa: i debiti fuori bilancio

I DFB riconoscibili sono elencati dalla legge:

1. *Sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive.*
2. *Copertura dei disavanzi di consorzi, aziende speciali o istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti dallo Statuto, da convenzioni o da atti costitutivi e sempre che sia stato rispettato l'obbligo del pareggio di bilancio.*
3. *Ricapitalizzazioni di società di capitali per l'esercizio di servizi pubblici locali.*
4. *Procedure espropriative o di occupazione di urgenza per opere di pubblica utilità, limitatamente a quella parte di debito che derivi da una rideterminazione dell'indennizzo imposta da modifiche della normativa oppure da provvedimenti giurisdizionali.*
5. *Acquisizioni di beni e servizi effettuate in violazione delle regole per l'assunzione degli impegni, nei limiti della utilità e dell'arricchimento accertati per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e di servizi di competenza. (il **quantum del debito riconoscibile** da parte dell'ente dovrà essere pari alla minor somma tra **l'arricchimento dell'ente** e la **diminuzione patrimoniale subita dal terzo**).*

Le patologie della spesa: le passività pregresse

Accanto ai debiti fuori bilancio, si collocano le c.d. “**passività pregresse**” che, a differenza dei debiti fuori bilancio, si collocano all’interno di un ordinario procedimento di spesa. Si tratta, infatti, di spese per le quali l’Amministrazione comunale ha proceduto a un regolare impegno, ma che, per fatti non prevedibili, di norma collegati alla natura della prestazione, hanno dato luogo a un debito non assistito da idonea copertura ex art. 191 del Tuel 267/2000, che può rilevare come insufficienza dell’impegno contabile.

Ponendosi, quindi, all’interno di una regolare procedura di spesa, la passività pregressa esula dalla fenomenologia del debito fuori bilancio, costituendo debiti la cui competenza finanziaria è riferibile all’esercizio di loro manifestazione. Lo strumento procedimentale, in casi come questi, è costituito di fatto dalla procedura ordinaria di spesa disciplinata dal citato art. 191, accompagnata dalla eventuale variazione di bilancio finalizzata al reperimento delle risorse ove queste risultino insufficienti (Corte dei conti Lombardia/n. 175/2023/PAR).

Esempio: errata cancellazione dei residui passivi

Il fondo rischi contenzioso

La quota da accantonare a consuntivo nel risultato di amministrazione, a titolo di “Fondo rischi e spese”, ai sensi del d.lgs. n. 118/2011, All. 4/2, § 9.2, è determinata, tra l’altro, da “accantonamenti per le passività potenziali”, come definite dai principi nazionali ed internazionali dettati in tema di contabilità (IAS 37, OIC 31, IPSAS n. 19).

Tali principi definiscono l’omologo concetto di “passività potenziale”, che trova applicazione nella contabilità economica, quale obbligazione passiva, non ancora perfezionatasi, condizionata dal verificarsi di uno o più eventi futuri e incerti, e misurata dal c.d. “coefficiente di rischio”, frutto di una stima basata su precise ed espresse motivazioni. Moltiplicando tale coefficiente con l’ammontare di ciascuna passività potenziale viene a determinarsi l’accantonamento da effettuare al Fondo in oggetto.

La medesima ratio ispira la disciplina prevista per l’accantonamento da effettuarsi in ordine al rischio “spese legali” relative agli oneri previsti da contenzioso in cui si hanno significative probabilità di soccombere, o di sentenze non definitive e non esecutive. Tali accantonamenti confluiscono nel “fondo rischi e spese” (cfr. all. 4/2, § 5.2. lett. h del d.lgs. n. 118/2011).

Il fondo rischi contenzioso

La SRC Campania (pronunce n. 240/2017PRSP e n. 7/2018PRSP) ha distinto 4 categorie di rischio:

- i) **debito certo**. Indice di rischio 100%. L'evento che si è consolidato in sentenza esecutiva;
- ii) **passività “probabile”**. Rientrano in tale definizione i casi di provvedimenti giurisdizionali non esecutivi, o di giudizi non ancora esitati in decisione, per cui l'Avvocato abbia espresso un giudizio di soccombenza di grande rilevanza. Infatti, la passività potenziale è «probabile», se la probabilità che il fatto si verifichi è maggiore della probabilità che non si verifichi; tradotto numericamente, presuppone un indice di rischio di verifica almeno pari al 51%, contro un 49% che non si verifichi. Quindi se la valutazione di rischio è “probabile” si deve applicare “almeno” un tasso di accantonamento del 51%;
- iii) **passività «possibile»**. Il grado di «possibile» ricorre se è più verosimile che il fatto non si verifichi piuttosto che il contrario, cioè la probabilità che il fatto non si verifichi è maggiore della probabilità che si verifichi. Quindi il range di accantonamento potrebbe essere da un massimo del 49% fino ad un minimo che si determina in base alla soglia del successivo criterio di classificazione (10%);
- iv) passività da **evento «remoto»**. L'evento generativo ha scarsissime possibilità di verificarsi, ossia potrà accadere molto difficilmente. Nella prassi si ritiene remoto un evento quando la probabilità che si verifichi è stimata inferiore al 10%. In questi casi l'accantonamento previsto è zero.

Enti strutturalmente deficitari

Gli enti strutturalmente deficitari sono quelli che presentano **gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio**, rilevabili da un'apposita tabella, da allegare al bilancio di previsione e al rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari (art. 242 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

I parametri di deficitarietà sono determinati con decreto ministeriale ogni triennio analizzando i valori riferiti ai rendiconti dell'ultimo triennio disponibile. Essi si applicano ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Comunità montane (Con D.M. 4 agosto 2023 sono stati approvati per il triennio 2022-2024).

Se la tabella dei parametri dimostra una condizione strutturalmente deficitaria (la metà dei parametri previsti): l'ente, ai sensi dell'art. 243 del Tuel, è soggetto ai controlli centrali in materia di personale da parte della Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti Locali (Cosfel) e alla copertura minima percentuale dei costi di alcuni servizi pubblici e a domanda individuale finanziati da tariffe e contribuzioni, da dimostrare annualmente a mezzo speciale certificazione redatta sul modello approvato dal ministero.

Tab. A1 - Parametri obiettivi per comuni, province, città metropolitane e le comunità montane per il triennio 2022 – 2024

Parametro	Codice indicatore	Denominazione dell'indicatore	Condizione di deficitarietà del parametro	Soglie (valori percentuali)		
				Comuni	Province e Città Metropolitane	Comunità Montane
P1	1.1	Incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti	deficitario se maggiore del	48%	41%	60%
P2	2.8	Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di partecorrente	deficitario se minore del	22%	21%	20%
P3	3.2	Anticipazioni chiuse solo contabilmente	deficitario se maggiore di	0	0	0
P4	10.3	Sostenibilità debiti finanziari	deficitario se maggiore del	16%	15%	14%
P5	12.4	Sostenibilità disavanzo effettivamente acarico dell'esercizio	deficitario se maggiore del	1,20%	1,20%	1,20%
P6	13.1	Debiti riconosciuti e finanziati	deficitario se maggiore del	1%	1%	1%
P7	13.2 + 13.3	Debiti in corso di riconoscimento + Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento	deficitario se maggiore dello	0,60%	0,60%	0,60%
P8		Indicatore concernente l'effettiva capacità di riscossione (riferito al totale delle entrate)	deficitario se minore del	47%	45%	54%

Enti strutturalmente deficitari

Il triennio per l'applicazione dei parametri decorre dall'anno 2022 con riferimento alla data di scadenza per l'approvazione dei documenti di bilancio prevista ordinariamente per legge, dei quali la tabella contenente i parametri costituisce allegato. La condizione di deficitarietà emersa dai parametri allegati al rendiconto trova applicazione a partire dal bilancio di previsione del secondo esercizio finanziario successivo

Esempio: deficitarietà rilevata a rendiconto 2023, da applicarsi al bilancio 2025-2027.

L'ente sarà **comunque** soggetto al controllo centrale provvisorio:

- ✓ se non ha approvato il rendiconto di gestione nei termini di legge;
- ✓ fino a quando non attesti la non deficitarietà con la presentazione del certificato al rendiconto della gestione e l'annessa tabella dei parametri;
- ✓ fino a quando non invii il rendiconto della gestione alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (decorsi i 30 giorni utili).

Enti strutturalmente deficitari: Sanzioni

Se gli enti strutturalmente deficitari non rispettano i livelli minimi di copertura dei costi di gestione dei servizi o non danno dimostrazione di tale rispetto trasmettendo la prevista certificazione: sono soggetti ad una **sanzione pari all'1 per cento delle entrate correnti** risultanti dal rendiconto della gestione del penultimo esercizio finanziario precedente.

La sanzione si applica sulle risorse attribuite dal Ministero dell'interno a titolo di trasferimenti erariali e di federalismo fiscale; in caso di incapienza l'ente locale è tenuto a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue.

Se si verificano condizioni di deficitarietà strutturale, gli enti locali devono inserire nei propri contratti di servizio stipulati con le società controllate, con esclusione di quelle quotate in borsa, clausole volte a prevedere la riduzione delle spese di personale delle società medesime.

Enti che ricorrono alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale

Altri enti per i quali, anche in considerazione delle pronunce delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci e sui rendiconti – ai sensi dei commi 166 ss. della legge 23 dicembre 2005, n. 266 - **sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate** possono far ricorso, con deliberazione consiliare, alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'articolo 243-bis del tuel.

Essa rappresenta, nell'ambito dell'attuale problematico panorama della finanza locale, un “utile” rimedio per scongiurare la più grave situazione di dissesto.

La particolare procedura si inserisce in un sistema in cui sono prefigurate, in una graduale articolazione, le situazioni di precarietà delle gestioni amministrative ed in parallelo i rimedi per farvi fronte.

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale presuppone una situazione di evidente deficitarietà strutturale prossima al dissesto, che potrebbe dar luogo al procedimento del c.d. “dissesto guidato”, ma che si svolge privilegiando l’affidamento agli organi ordinari dell’ente della gestione delle iniziative per il risanamento.

Si tratta di un “*tertium genus*” che si aggiunge alle fattispecie di cui agli articoli 242 (enti in condizioni strutturalmente deficitarie) e 244 del Tuel (enti in stato di dissesto) e che privilegia l’affidamento agli organi ordinari dell’ente della gestione delle iniziative di risanamento che devono, tuttavia, essere sottoposte ad un’attenta e costante vigilanza delle Sezioni regionali ai fini della verifica della piena sostenibilità delle misure indicate dal piano e dell’effettivo raggiungimento del risanamento dell’ente.

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale

Il ricorso al piano di riequilibrio è precluso qualora la Sezione regionale di controllo abbia già assegnato il termine per l'adozione delle misure correttive, nel corso della procedura del cosiddetto "dissesto guidato".

Le misure previste prendono le mosse da quelle per il ripiano dei debiti e dell'eventuale disavanzo di amministrazione e da quelle necessarie per il ripristino del pareggio, laddove si prevedono disavanzi di gestione o di amministrazione per squilibri della gestione di competenza o dei residui.

Presupposto necessario per accedere alla procedura di riequilibrio è la regolare approvazione del bilancio di previsione e dell'ultimo rendiconto nei termini di legge; ciò in quanto è necessario che le successive proiezioni abbiano come punto iniziale di riferimento una situazione consacrata in documenti ufficiali.

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale

L'iter procedurale inizia con la deliberazione di consiliare con la quale l'ente decide di ricorrere alla procedura di RFP da trasmettere entro 5 giorni alla Corte dei conti e al Ministero dell'Interno. Il PRFP deve essere approvato con deliberazione consiliare entro il termine perentorio di 90 giorni decorrenti dall'esecutività della deliberazione.

La deliberazione di approvazione del PRFP deve essere, poi, trasmessa entro 10 giorni alla Corte dei Conti e al Ministero dell'Interno. La COSFEL entro 60 giorni dalla data di presentazione del piano, svolge la necessaria istruttoria anche sulla base delle Linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti.

All'esito dell'istruttoria, la Commissione redige una relazione finale, con gli eventuali allegati, che è trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti la quale entro il termine di 30 giorni delibera sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio.

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale

Il ricorso alla procedura di cui sopra sospende temporaneamente la possibilità per la Corte dei conti di assegnare il termine per l'adozione delle misure correttive e sospende le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente dalla data di deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale fino alla data di approvazione o di diniego di approvazione del PRFP.

In caso di approvazione del piano, la Corte dei conti vigila sull'esecuzione dello stesso, adottando in sede di controllo, effettuato ai sensi dell'art. 243-bis, comma 6, lettera a), apposita pronuncia.

Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale può avere una durata compresa tra quattro e venti anni, compreso quello in corso e deve essere corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario.

I termini di durata massima del piano di riequilibrio

Rapporto passività/impegni di cui al Titolo I	Durata massima del piano di riequilibrio finanziario pluriennale
Fino al 20%	4 anni
Superiore al 20% e fino al 60%	10 anni
Superiore al 60% e fino al 100%	15 anni
Oltre il 100%	20 anni

Il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale

Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale deve tenere conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate e deve, comunque, contenere:

- a) le eventuali **misure correttive** adottate dall'ente locale in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria;
- b) la puntuale ricognizione, con relativa quantificazione, dei **fattori di squilibrio** rilevati, dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e di eventuali debiti fuori bilancio;
- c) l'individuazione, con relative quantificazione e previsione dell'anno di effettivo realizzo, di tutte le **misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale** del bilancio, per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio entro il periodo massimo di dieci anni, a partire da quello in corso alla data di accettazione del piano;
- d) l'indicazione, per ciascuno degli anni del piano di riequilibrio, della percentuale di **ripiano del disavanzo di amministrazione** da assicurare e degli importi previsti o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali per il **finanziamento dei debiti fuori bilancio**.

Il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale

Al fine di assicurare il prefissato graduale riequilibrio finanziario, per tutto il periodo di durata del piano, l'ente:

- a) può deliberare le aliquote o tariffe dei tributi locali nella misura massima consentita, anche in deroga ad eventuali limitazioni disposte dalla legislazione vigente;
- b) è soggetto ai controlli centrali in materia di copertura di costo di alcuni servizi, di cui all'articolo 243, comma 2, ed è tenuto ad assicurare la copertura dei costi della gestione dei servizi a domanda individuale prevista dalla lettera a) del medesimo articolo 243, comma 2;
- c) è tenuto ad assicurare, con i proventi della relativa tariffa, la copertura integrale dei costi della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e del servizio idrico integrato;

Il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale

- d) è soggetto al controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale;
- e) è tenuto ad effettuare:
 - ✓ una **revisione straordinaria di tutti i residui attivi e passivi** conservati in bilancio, stralciando i residui attivi inesigibili o di dubbia esigibilità;
 - ✓ una sistematica attività di **accertamento delle posizioni debitorie aperte con il sistema creditizio**;
 - ✓ una sistematica attività di **accertamento** dei procedimenti di realizzazione delle opere pubbliche ad esse sottostanti ed una verifica della consistenza;
 - ✓ l'integrale **ripristino delle entrate con vincolo di destinazione**;
 - ✓ una rigorosa **revisione della spesa** con indicazione di precisi obiettivi di riduzione della stessa, nonché una verifica e relativa valutazione dei costi di tutti i servizi erogati dall'ente e della situazione di tutti gli organismi e delle società partecipati e dei relativi costi e oneri comunque a carico del bilancio dell'ente.

Il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale

L'ente in pre-dissesto può procedere all'assunzione di mutui per la copertura di debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento in deroga ai limiti di cui all'articolo 204, comma 1, previsti dalla legislazione vigente, nonché accedere al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali, a condizione che si sia avvalso della facoltà di deliberare le aliquote o tariffe nella misura massima prevista dalla lettera a), che abbia previsto l'impegno ad alienare i beni patrimoniali disponibili non indispensabili per i fini istituzionali dell'ente e che abbia provveduto alla rideterminazione della dotazione organica ai sensi dell'articolo 259, comma 6, fermo restando che la stessa non può essere variata in aumento per la durata del piano di riequilibrio.

Lo schema di Piano deve seguire le **Linee Guida** per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza (art. 243-quater, tuel) dettate dalla Corte dei Conti – Sezione Autonomie n. 5/2018.

Il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale

Ai fini del controllo dell'attuazione del PRFP approvato, l'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente trasmette al Ministero dell'interno e alla competente sezione regionale della Corte dei conti una relazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso ed entro il 31 gennaio dell'anno successivo all'ultimo di durata del piano, una relazione finale sulla completa attuazione dello stesso e sugli obiettivi di riequilibrio raggiunti.

È possibile rimodulare il piano – anche riducendone la durata - qualora, durante la fase di attuazione, dovesse emergere, in sede di monitoraggio, un grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi superiore rispetto a quello previsto. La proposta, corredata del parere positivo dell'organo di revisione economico-finanziaria, deve essere presentata direttamente alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale

La mancata presentazione del piano entro il termine previsto, il diniego dell'approvazione del piano, l'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti 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'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del Dlgs. n. 149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto.

La delibera di approvazione o di diniego del piano può essere impugnata entro 30 giorni, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, che si pronunciano entro 30 giorni.

Il fondo di rotazione

Per il risanamento finanziario degli enti che hanno deliberato la **procedura di riequilibrio finanziario**, lo Stato prevede **un'anticipazione a valere sul "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali"** da restituire in un periodo **massimo di 10 anni** decorrente dall'anno successivo a quello in cui viene erogata l'anticipazione.

Con D.M. sono definiti i criteri per la determinazione dell'anticipazione attribuibile a ciascun ente locale, nei limiti dell'importo massimo fissato in euro 300 per abitante per i comuni e in euro 20 per abitante per le province o per le città metropolitane, e della disponibilità annua del Fondo, devono tenere anche conto:

- a) dell'incremento percentuale delle entrate tributarie ed extra-tributarie previsto nell'ambito del piano di riequilibrio pluriennale;
- b) della riduzione percentuale delle spese correnti previste nell'ambito del piano di riequilibrio pluriennale.

E' possibile richiedere un'anticipazione del 50 per cento dopo la deliberazione e prima della approvazione del Piano da parte della Sezione regionale di controllo.

Il fondo di rotazione

Il Fondo di rotazione è **un'anticipazione di sola cassa** da parte dello Stato per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali.

I criteri per l'attribuzione del Fondo tengono in conto anche dell'incremento percentuale delle entrate tributarie ed extratributarie e della riduzione percentuale delle spese correnti previste nell'ambito del piano di riequilibrio pluriennale.

L'importo attribuito deve essere restituito **in 10 anni** (con sentenza n. 18 del 14 febbraio 2019, la Consulta ha censurato il comma 434 della legge 232/2016 che dilatava a 30 anni la restituzione del fondo rotativo).

In base al punto 3.20-bis del Principio contabile applicato alla contabilità finanziaria (all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011), per le anticipazioni di liquidità concesse a valere sul fondo di rotazione di cui all'art. 243 ter del Dlgs. n. 267 del 2000, gli enti locali applicano le modalità di contabilizzazione definite dalla deliberazione della Sezione delle autonomie n. 14 del 2013 (In entrata, al titolo sesto e in spesa al titolo quarto per confluire, a fine esercizio, nell'avanzo accantonato del risultato di amministrazione.)

Il fondo di rotazione

La precisazione anzidetta appare necessaria alla luce della sentenza n. 224 del 22 dicembre 2023 della Consulta che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 43, commi 1 e 2, del DL 133/2014, in riferimento all'articolo 81, commi 3 e 6, all'articolo 97, comma 1, e all'articolo 119, commi 1 e 7, della Costituzione.

La norma censurata aveva riconosciuto agli enti locali la possibilità di impiegare il fondo non solo con finalità di anticipazione di cassa, ma anche con funzione di copertura, espressamente prevedendo l'utilizzo delle relative risorse tra le misure di cui alla lettera c del comma 6 dell'art. 243-bis necessarie per il ripiano del disavanzo di amministrazione e per il finanziamento dei debiti fuori bilanci.

Gli enti locali che in questi ultimi anni hanno previsto l'accesso al Fondo di Rotazione ex articolo 243-ter del Tuel per la sostenibilità del piano di riequilibrio pluriennale finanziario, restano sospesi nell'incertezza.

Il fondo di rotazione

In caso di accesso al **Fondo di rotazione**, l'Ente deve adottare entro il termine dell'esercizio finanziario le seguenti misure di riequilibrio della parte corrente del bilancio:

- a) La determinazione delle **aliquote o tariffe** dei tributi locali nella **misura massima** consentita;
- b) la **riduzione delle spese di personale**, da realizzare in particolare attraverso l'eliminazione dai fondi per il finanziamento della **retribuzione accessoria** del personale dirigente e di quello del comparto, delle risorse variabili di cui agli articoli 15, comma 5, e 26, comma 3, dei CCNL del 1° aprile 1999 (comparto) e del 23 dicembre 1999 (dirigenza), per la quota non connessa all'effettivo incremento delle dotazioni organiche;
- c) entro il termine di un triennio, **riduzione di almeno il dieci per cento delle spese per prestazioni di servizi**;
- d) entro il termine di un triennio, **riduzione di almeno il venticinque per cento delle spese per trasferimenti correnti**, finanziate attraverso risorse proprie;
- e) **blocco dell'indebitamento**, fatto salvo quanto previsto dal primo periodo del comma 8, lettera g), per i soli mutui connessi alla copertura di debiti fuori bilancio pregressi.

Blocco dell'indebitamento

In deroga al comma 8, lettera g), e al comma 9, lettera d) e all'articolo 243-ter, Il successivo comma 9-bis stabilisce che i comuni in predissesto possono contrarre mutui, oltre i limiti di cui al comma 1 dell'articolo 204, necessari alla copertura di spese di investimento relative a progetti e interventi che garantiscano l'ottenimento di risparmi di gestione funzionali al raggiungimento degli obiettivi fissati nel P.R.F.P., per un importo non superiore alle quote di capitale dei mutui e dei prestiti obbligazionari precedentemente contratti ed emessi, rimborsate nell'esercizio precedente.

Rimodulazione o riformulazione del Piano

In considerazione del **principio di intangibilità** della procedura di riequilibrio pluriennale, si ritenevano preclusi adattamenti del percorso di risanamento in fase di attuazione.

Agli enti può essere concessa la facoltà di rimodulare o riformulare il PRFP.

Con il termine “**riformulazione**” deve intendersi una **nuova edizione** del piano di riequilibrio, mentre la “**rimodulazione**” consiste nella **revisione** e/o riorganizzazione del piano sulla base di esigenze diverse sopravvenute (vengono revisionati una serie di parametri in modo coordinato e graduale).

Sul punto vanno richiamate le deliberazioni della Sez. autonomie n. 13/2016 e n. 9/2017 ove si chiarisce che la distinzione tra “rimodulazione” e “riformulazione” del piano di riequilibrio appare simmetrica a quella tra enti che hanno già ottenuto l’approvazione del piano dalla competente Sezione regionale ed enti che hanno soltanto deliberato il piano.

Rimodulazione o riformulazione del Piano

In seguito alla riformulazione, si rende necessaria la trasmissione alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali al fine di garantire la corrispondenza tra il piano oggetto d'istruttoria ed il piano oggetto di decisione (Corte dei conti, del. n. 5/SEZAUT/2018/INPR).

L'art. 243-bis comma 5 del tuel consente di **rimodulare** il piano presentato dalla precedente amministrazione, ordinaria o commissariale, nel caso in cui non risulti ancora intervenuta la delibera della Corte dei conti di approvazione o di diniego di cui all'art. 243-quater, comma 3. In caso di **inizio nuovo mandato**, l'amministrazione in carica ha facoltà di **rimodulare** il piano di riequilibrio, presentando la relativa delibera nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di inizio mandato.

Rivestono carattere di eccezionalità le disposizioni emanate nel tempo che hanno riaperto i termini per **rimodulare e/o riformulare** i Piani di riequilibrio, presentati o approvati, nel contempo disciplinandone i presupposti. Specifiche disposizioni sono state adottate, inoltre, a seguito della crisi connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Rimodulazione o riformulazione del Piano

Si sono registrati nel tempo una serie di arresti normativi ad opera della Corte costituzionale la quale ha ritenuto illegittima la norma che, nel richiedere la riproposizione del piano di riequilibrio, prevede che il ricalcolo complessivo del disavanzo, già oggetto del piano modificato, sia effettuato "ferma restando la disciplina prevista per gli altri disavanzi".

Ciò in quanto si introduce, ad avviso della Corte, un "*meccanismo di manipolazione del deficit*" che consente di sottostimare, attraverso la strumentale tenuta di più disavanzi, l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento e, conseguentemente, di peggiorare, anziché migliorare, nel tempo del preteso riequilibrio, il risultato di amministrazione. (Corte cost., sentenza n. 115 del 2020).

La tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale.

il perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie, oltre che entrare in contrasto con i precetti finanziari della Costituzione, disincentiva il buon andamento dei servizi e non incoraggia le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a un' oculata e proficua spendita delle risorse della collettività.

Gli accordi Governo Vs. Enti locali

La legge di bilancio per il 2022 (commi 567-580, legge n. 234 del 2021) ha stanziato per gli anni 2022-2042 un contributo complessivo di 2,67 miliardi di euro a favore dei comuni sede di capoluogo di città metropolitana con disavanzo pro capite superiore a euro 700.

I contributi sono vincolati al ripiano della quota annuale del disavanzo e alle spese per le rate annuali di ammortamento dei debiti finanziari. Su di essi non sono ammessi sequestri o procedure esecutive.

L'erogazione del contributo è subordinata alla sottoscrizione di un Accordo tra il Presidente del Consiglio dei ministri e il Sindaco, in cui il comune si impegna, sulla base di uno specifico cronoprogramma con scadenze semestrali, a concorrere al ripiano del disavanzo per almeno un quarto del contributo statale annuo concesso, attraverso:

- ✓ l'incremento dell'addizionale IRPEF e l'introduzione di una addizionale comunale sui diritti di imbarco portuale e aeroportuale;

Gli accordi Governo Vs. Enti locali

- ✓ la valorizzazione del patrimonio e l'incremento dei canoni di concessione e locazione;
- ✓ l'incremento della riscossione delle entrate;
- ✓ un'ampia revisione della spesa, in particolare attraverso il riordino e la riduzione degli uffici (e dei relativi spazi), il contenimento della spesa per il personale, la razionalizzazione delle società partecipate; l'incremento progressivo della spesa per investimenti.

Il monitoraggio dell'Accordo e la verifica della sua attuazione spettano alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, operante presso il Ministero dell'interno. La Commissione effettua verifiche semestrali sul raggiungimento degli obiettivi intermedi definiti dal cronoprogramma e in caso di verifica negativa indica al comune le misure da assumere entro il semestre successivo.

In caso di ulteriore inadempimento la Commissione trasmette gli esiti della verifica alla sezione regionale della Corte dei conti.

Identiche misure sono state assunte nei confronti dei comuni capoluogo di provincia con il decreto-legge n. 50 del 2022, ma senza contributi.

Il Dissesto finanziario

Gli enti locali che non possono più garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, ovvero nei cui confronti esistono crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui agli artt. 193 e 194 del D.lgs. n. 267/2000, sono costretti a deliberare il dissesto finanziario, ai sensi dell'art. 246.

CAUSE DEL DISSESTO

- Rigidità ed elevata consistenza del personale;
- Eccessivo carico dei costi di investimento;
- La non accorta politica dell'entrata;
- La presenza di DFB inestinti

FINALITA' DEL DISSESTO

- Restituire l'ente all'espletamento delle sue funzioni istituzionali in una situazione di ripristinato equilibrio finanziario;
- Deviare il soddisfacimento forzoso del credito dalla (ordinata) esecuzione individuale verso una (speciale) procedura concorsuale di liquidazione ispirata, tra l'altro, al principio della “**par condicio creditorum**”.

Il «dissesto guidato»

Nell'articolato sistema degli enti in crisi si è inserita la procedura del cosiddetto “**dissesto guidato**” di cui all'art. 6, comma 2, del D.lgs. 6 n. 149/2011 che, prima del D.L. 174/2012, rappresentava il rimedio di chiusura di un sistema di salvaguardia delle gestioni degli enti locali.

Ciò perché, a fronte di un'obbligatoria soluzione di **default** prevista dalla norma, gli enti sfuggivano all'evenienza continuando a produrre deficit e a non garantire più i servizi essenziali, con l'impotenza delle istituzioni per l'assenza di controlli sostitutivi che la riforma costituzionale aveva loro assegnato in ragione dell'equi ordinazione tra i diversi livelli di governo.

La norma prevede che qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario, la Corte dei conti assegna all'ente un termine ai fini dell'adozione delle misure correttive necessarie.

Il «dissesto guidato»

In particolare le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, con una prima deliberazione individuano le misure correttive volte a ristabilire l'equilibrio finanziario dell'ente locale. Con una successiva deliberazione, le Sezioni medesime provvedono a verificare l'adozione di tali misure nel termine assegnato.

Qualora l'ente locale non provveda, entro il termine assegnato dalla Corte dei Conti, ad adottare le misure (o comunque le misure adottate non siano ritenute soddisfacenti), la Corte trasmette gli atti al Prefetto il quale, accertato entro trenta giorni il perdurante inadempimento dell'ente locale e la sussistenza delle condizioni di grave squilibrio, assegna al Consiglio un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto.

In caso di inerzia del Consiglio, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto, dando così corso alla procedura di scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'art. 141 del TUEL.

Il dissesto finanziario

L'iter procedurale ha inizio con la deliberazione di consiglio comunale recante la formale ed esplicita dichiarazione di dissesto finanziario che valuta le cause che lo hanno determinato.

Alla deliberazione è allegata una **dettagliata relazione dell'organo di revisione** economico finanziaria che analizza le cause che hanno provocato il dissesto.

Se, per l'esercizio nel corso del quale si rende necessaria la dichiarazione di dissesto, è stato validamente deliberato il bilancio di previsione, tale atto continua ad esplicare la sua efficacia per l'intero esercizio finanziario, gli ulteriori adempimenti e relativi termini iniziali, propri dell'organo straordinario di liquidazione (OSL) e del consiglio dell'ente, sono differiti al 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui è stato deliberato il dissesto.

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

Le fonti sul dissesto

Normativa coordinata:

- ✓ Artt. 25 ss., D.L. 2 marzo 1989, n. 66 convertito in l. 24 aprile 1989, n. 144 (**istituzione**);
- ✓ Art. 21 D.L. 18 gennaio 1993, n. 8 convertito in l. 19 marzo 1993, n. 68;
- ✓ **D.P.R. 24 agosto 1993, n. 378, in quanto compatibile (art 269 TUEL);**
- ✓ Capo VII del D.lgs. n. 77/1995 e disposizioni correttive emanate col D.lgs. n. 336/1996, col D.lgs. n. 342/1997 e col D.lgs. n. 410/1998
- ✓ poi trasfuso negli **artt. 244-272 D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267;**
- ✓ **art 1, comma 878 legge 27 dicembre 2017, n. 205 e art. 1, comma 789, della legge 29 dicembre 2022 n. 197**, che (integrando l'art. 255, comma 10, del TUEL), hanno, rispettivamente, escluso dall'amministrazione dell'Organo straordinario di liquidazione, le anticipazioni di tesoreria e le anticipazioni di liquidità.

Le fonti sul dissesto

Norme non inserite nel TUEL:

- ✓ **art. 5 D.L. n. 80/2004**, convertito con L. n. 140/2004 - disposizione interpretativa secondo cui:
 - appartengono al dissesto tutti i **debiti correlati ad atti e fatti di gestione** verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale, successivamente a tale data);
 - dopo la riforma del Titolo V Cost. (legge cost. n. 3/2001), resta la **facoltà di contrarre mutui** senza oneri a carico dello Stato **per finanziare passività relative a spese di investimento**.
- ✓ **art 2 bis, D.L. 24 giugno 2016 n. 113**, modificato dall'art 36, comma 2, D.L. 24/04/2017, n. 50, convertito con legge 96/2017 secondo cui, in deroga a quanto previsto dall'articolo 255, comma 10, del D.lgs. n. 267/2000, per i comuni e per le province in stato di dissesto finanziario **l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata compete all'organo straordinario della liquidazione** ed è gestita separatamente, nell'ambito della gestione straordinaria di liquidazione. Resta ferma la facoltà dell'organo straordinario della liquidazione di definire anche in via transattiva le partite debitorie, sentiti i creditori.
- ✓ **Art. 16, commi da 6-ter a 6-sexies** D.L. 9 agosto 2022, n. 115 e ss.mm. sul ripiano del **disavanzo da F.A.L.**

Le fonti sul dissesto

La Prassi:

- ✓ **Circolare del Ministero dell'Interno n. 21 del 20/09/1993** (Problemi applicativi del risanamento degli enti locali territoriali in stato di dissesto e del regolamento concernente le modalità applicative del risanamento D.P.R. 24 agosto 1993, n. 378);
- ✓ **Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali**: atto di orientamento 26 ottobre 2018 sulla gestione dei fondi vincolati negli enti in dissesto finanziario.

La Giurisprudenza della giustizia amministrativa:

- ✓ Cons. Stato, Ad. Plenaria n. 15/2020 e n. 1/2022 se **gli atti e fatti** cui è correlato il provvedimento giurisdizionale **sono cronologicamente ricollegabili** all'arco temporale anteriore al 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, il provvedimento successivo, che determina l'insorgere del titolo di spesa (nella specie, il decreto ingiuntivo esecutivo e non opposto), **deve essere imputato alla gestione liquidatoria**, purché detto provvedimento sia emanato prima dell'approvazione del rendiconto della gestione di cui all'art. 256, comma 11 (propende per una **tesi sostanzialista** rispetto a quella **contabilista**).

Le fonti sul dissesto

La giurisprudenza della **Corte dei conti**:

- ✓ Sez. autonomie, n. 3/2017/QMIG e n. 12/2020/QMIG sulla circostanza che **non assume carattere indefettibile la previa adozione della deliberazione consiliare** di riconoscimento, spettando all'OSL ogni valutazione sull'ammissibilità del debito alla massa passiva;
- ✓ Sez. reg. controllo Lazio, Deliberazione n. 101/2019/PAR e n. 61/2022/PAR sul **mancato obbligo, a carico della gestione ordinaria dell'ente o dell'OSL, di ricostituzione delle risorse vincolate**;
- ✓ Sez. autonomie, n. 21/2020/QMIG sulla competenza dell'Organo Straordinario di Liquidazione dei debiti correlati a prestazioni di servizio professionali contrattualizzate entro il 31 dicembre dell'esercizio precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, salvi i casi in cui, per la particolare struttura del contratto o per il carattere continuativo o periodico delle prestazioni, la manifestazione degli effetti economici connessi all'esecuzione si realizzi successivamente.

Le fonti sul dissesto

La Giurisprudenza della CEDU sui dissesti infiniti:

- ✓ sentenze n. 15918/89 del 20.07.2000, n. 64215/01 del 16.10.2007, n. 16861/02 del 9.6.2009, n. 357/07 del 17.05.2011, n. 43780/2004 e n. 43892/04 del 24.09.2013 e, di recente, n. 54352/14 del 18.01.2024 e n. 31795/23 del 16.01.2025, ove la CEDU ha affermato che «l'avvio della **procedura di dissesto finanziario** a carico di un ente locale e la nomina di un organo straordinario liquidatore, nonché il successivo d.l. n. 80/2004 che impediva i pagamenti delle somme dovute fino al riequilibrio del bilancio dell'ente, **non giustificano il mancato pagamento dei debiti accertati in sede giudiziaria**, poiché lesive dei principi in materia di protezione della proprietà e di accesso alla giustizia riconosciuti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo».

Queste doglianze rivelano una violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, a causa della mancata esecuzione o dell'esecuzione tardiva di provvedimenti giudiziari interni e di una violazione del diritto di accesso a un tribunale dei ricorrenti.

Le fonti sul dissesto

Ne consegue **l'obbligo per lo Stato di appartenenza di pagare, entro tre mesi**, le somme dovute dagli enti locali nei termini e secondo le modalità prescritte dalla Convenzione". A decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali.

Su tale assunto, però, il **Consiglio di Stato, Ad. Plen. n. 1/2022**, ha ritenuto che, «**ove si ravvisi un contrasto della legge nazionale con i parametri della CEDU**, la soluzione non può essere l'applicazione diretta della stessa e l'unica strada consentita all'interprete è **rimettere la questione alla Corte costituzionale** perché valuti la costituzionalità della legge alla luce del parametro interposto descritto dall'art. 117, comma 1, Cost.»

Il C.d.S. non ha ravvisato alcuna violazione costituzionale perché **il credito sarà comunque remunerato**, ai sensi del d.lgs. n. 231/2002, dagli interessi di mora, offrendo al creditore una compensazione che si contrappone al rischio che il credito venga attratto nella massa della gestione liquidatoria. Nel caso in esame, poi, il ritardo nel pagamento non era molto risalente, trattandosi di un dissesto alquanto recente.

Le fonti sul dissesto

La Giurisprudenza della Corte costituzionale:

A seguito di remissione da parte del Consiglio di Stato (Ord. n. 5502/2021), con la **sentenza n. 219 del 24.10.2022**, la Corte costituzionale ha confermato che la disposizione dettata dall'art. 248, comma 4, tuel, relativa agli interessi sul debito degli enti locali, in coerenza con le caratteristiche di una procedura concorsuale, ha la finalità di determinare esattamente la consistenza della massa passiva da ammettere al pagamento nell'ambito del dissesto dell'ente locale, ma essa «**non implica la “estinzione”** dei crediti non ammessi o residui, i quali, conclusa la procedura di liquidazione, potranno essere fatti valere nei confronti dell'ente risanato» (**sentenza n. 269 del 1998**).

Ha altresì precisato, con riferimento al «**blocco di rivalutazione ed interessi**», in pendenza della procedura concorsuale, che tale meccanismo risulta finalizzato alla realizzazione della *par condicio*, oltre che a impedire un ulteriore deterioramento della condizione patrimoniale del debitore (**sentenza n. 242 del 1994**).

Le fonti sul dissesto

La Giurisprudenza della Corte costituzionale:

Ha, infine, chiarito che in proposito, la giurisprudenza di legittimità ha riconosciuto **la responsabilità del debitore insolvente**, tornato *in bonis*, **per gli interessi maturati nel corso della procedura concorsuale**, pur essendo tutti i creditori già stati pagati integralmente per capitale e interessi nel corso della procedura (*ex multis*, Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 12 maggio 2021, n. 12559; sentenze 9 luglio 2020, n. 14527 e 19 giugno 2020, n. 11983), ed ha chiarito che la *ratio* di tale normativa risiede nel generale principio della responsabilità patrimoniale sancito dall'art. 2740 del codice civile, che si applica anche alle procedure concorsuali.

In questa prospettiva, **il legislatore**, nell'apprestarsi a riformare la normativa sulla crisi finanziaria degli enti locali, potrà **prestare adeguata attenzione alle diverse esigenze che si contrappongono**.

Cosa succede nel momento in cui l'ente dichiara il dissesto?

La dichiarazione di dissesto produce, fondamentalmente, l'effetto di separare la gestione ordinaria, di competenza degli organi ordinari dell'ente, ed in special modo del Consiglio Comunale, cui compete il compito di riequilibrare il bilancio con una serie di manovre correttive, dalla gestione straordinaria di competenza dell'organo di liquidazione, cui spetta la tacitazione delle pretese creditorie e la risoluzione di eventuali pendenze pregresse.” (Sezione controllo Sicilia, delibera n. n.176/2016/QMIG).

Gli oneri pregressi vengono estrapolati dal bilancio comunale e trasferiti all'Organo Straordinario di Liquidazione, un apposito organo nominato dal Presidente della Repubblica che viene incaricato di gestire le insolvenze attraverso la redazione di un piano di estinzione che ha lo scopo di azzerare la situazione che ha portato al deficit.

Nel frattempo il Consiglio Comunale inizia una nuova vita finanziaria. La normativa sul risanamento prevede la sospensione della decorrenza degli interessi sui debiti ed il blocco delle azioni esecutive.

Cosa succede nel momento in cui l'ente dichiara il dissesto?

Organi istituzionali: hanno il compito di rimuovere le cause strutturali che hanno portato al dissesto e di deliberare i provvedimenti idonei ad assicurare il ripristino di una situazione di equilibrio strutturale di bilancio (solido e duraturo nel tempo). Hanno il compito della **gestione presente e futura**.

Organo straordinario di liquidazione: ha il compito della **gestione pregressa** provvedendo al ripiano dell'indebitamento pregresso. Nell'ambito della procedura di risanamento, ha la funzione principale di:

- 1. Rilevazione della massa passiva**
- 2. Formazione della massa attiva;**
- 3. Acquisizione dei mezzi disponibili per il riequilibrio finanziario;**
- 4. Liquidazione e pagamento dei debiti pregressi.**

Cosa succede nel momento in cui l'ente dichiara il dissesto?

All'ente locale spetta la gestione corrente attraverso la predisposizione del bilancio stabilmente riequilibrato sottoposto all'approvazione del Ministero dell'Interno su parere della COSFEL (artt. 259-261 Tuel).

All'Organo Straordinario di Liquidazione (OSL) compete la ricognizione ed il ripiano della massa debitoria pregressa attraverso la predisposizione di un piano di rilevazione e di un piano di estinzione della massa passiva (artt. 254 e 256 Tuel).

Alla sopra richiamata logica della separazione tra gestione passata e quella corrente si ispira anche la circolare del Ministero dell'Interno n. 21 del 20/09/1993.

“Il principio fondamentale introdotto nella normativa sul dissesto dall'articolo 21 del decreto-legge n. 8 del 1993, è quello di una netta separazione di competenze tra gli organi istituzionali dell'ente e l'organo speciale della liquidazione. Rientrano nella competenza esclusiva dell'organo straordinario della liquidazione la gestione di tutti i debiti fuori bilancio e di tutti i residui attivi e passivi alla data del 31 dicembre precedente l'anno dell'ipotesi di bilancio, compresi quelli aventi vincolo di destinazione”.

Le conseguenze dissesto finanziario

Dalla data di dichiarazione di dissesto **vengono sospesi i termini approvazione del bilancio e dei rendiconti non approvati**. Il decreto ministeriale di approvazione dell'ipotesi di bilancio indicherà i nuovi termini di approvazione, solitamente pari a 120 giorni dalla data di notifica del decreto.

La dichiarazione di dissesto può comportare **ulteriori conseguenze per i sindaci, i presidenti di provincia e i revisori** ritenuti responsabili del dissesto.

La sezione giurisdizionale della Corte dei conti irrognerà una **sanzione pecuniaria** pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione e decreterà **l'incandidabilità** e impossibilità di ricoprire determinate cariche per dieci anni.

La gestione provvisoria dell'ente dissestato in assenza di bilancio

Dalla data di deliberazione del dissesto finanziario e sino alla data di approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato:

- l'ente locale non può impegnare per ciascun intervento somme complessivamente superiori a quelle definitivamente previste nell'ultimo bilancio approvato con riferimento all'esercizio in corso, comunque nei limiti delle entrate accertate. I relativi pagamenti in conto competenza non possono mensilmente superare un dodicesimo delle rispettive somme impegnabili, con esclusione delle spese non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi;
- per le spese disposte dalla legge e per quelle relative ai servizi locali indispensabili, nei casi in cui nell'ultimo bilancio approvato mancano del tutto gli stanziamenti ovvero gli stessi sono previsti per importi insufficienti, l'ente individua con deliberazione le spese da finanziare, con gli interventi relativi, motiva nel dettaglio le ragioni per le quali mancano o sono insufficienti gli stanziamenti nell'ultimo bilancio approvato e determina le fonti di finanziamento.

L'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato

Il consiglio comunale dell'ente locale presenta al Ministro dell'interno, entro il **termine perentorio di tre mesi** un'**ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato**, accompagnato dalla **relazione dell'organo di revisione** economico finanziaria che analizza le cause che hanno provocato il dissesto (art. 246, comma 1).

La norma contenuta nell'art. 259, comma 1, t.u.e.l., che prevede lo scioglimento del consiglio per il mancato raggiungimento di un accordo di bilancio riequilibrato è stata ritenuta non censurabile, in quanto si tratta di un meccanismo oggettivo e non arbitrario.

La **Corte Costituzionale**, con **sentenza n. 91/2025**, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Campania riguardo all'automaticità dello scioglimento del consiglio comunale per mancata approvazione, entro i termini, dell'ipotesi di bilancio riequilibrato.

La Corte ha confermato che la mancata approvazione è una ragione legittima per lo scioglimento, ritenendo il meccanismo chiaro, oggettivo e non in contrasto con il principio di democraticità, poiché la salvaguardia degli equilibri finanziari è presupposto del mandato elettivo.

L'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato

L'ipotesi di bilancio realizza il riequilibrio mediante l'**attivazione di entrate proprie** con le modalità di cui all'articolo 251, riorganizzando anche i servizi relativi all'acquisizione delle entrate ed attivando ogni altro cespite e la **riduzione delle spese correnti** attraverso la riorganizzazione di tutti i servizi con criteri di efficienza, rivedendo le dotazioni finanziarie ed eliminando, o quanto meno riducendo, ogni previsione di spesa che non abbia per fine l'esercizio di servizi pubblici indispensabili.

La **spesa per il personale a tempo determinato** deve altresì essere ridotta a non oltre il **50% della spesa media** sostenuta a tale titolo per l'ultimo triennio antecedente l'anno cui l'ipotesi si riferisce.

Ai fini dell'istruttoria dell'ipotesi del Bilancio Stabilmente Riequilibrato è allegato il **Modello «F» sottoscritto** dal Responsabile del Servizio Finanziario, dall'Organo di revisione, dal Segretario e **vistato** dal Sindaco.

il Modello «F»

Il modello è composto da:

PARTE I Notizie generali sull'ente
Cause sullo squilibrio della gestione
Disavanzo di amministrazione

PARTE II Ipotesi di bilancio: Verifica del pareggio finanziario, degli equilibri contabili e dei vincoli di finanza pubblica

Fondi e accantonamenti
Fondo anticipazione di liquidità
Fondo pluriennale vincolato

il Modello «F»

PARTE III Provvedimenti adottati per l'attivazione delle entrate proprie e verifica attendibilità delle previsioni dell'ipotesi di bilancio

Quadro n. 1	Imposta municipale propria
Quadro n. 2	Addizionale comunale all'IRPEF
Quadro n. 3	TARI o Tariffa corrispettiva
Quadro n. 4	Recupero evasione entrate tributarie ed extratributarie
Quadro n. 5	Imposta di soggiorno
Quadro n. 6	Trasferimenti erariali
Quadro n. 7	Canone Unico Patrimoniale
Quadro n. 8	Canone per la raccolta e la depurazione delle acque
Quadro n. 9	Servizio acquedotto
Quadro n. 10	Diritti di segreteria
Quadro n. 11	Proventi dei beni patrimoniali
Quadro n. 12	Proventi derivanti dal rilascio di permesso a costruire
Quadro n. 13	Proventi da sanzioni per violazioni al codice della strada
Quadro n. 14	Proventi dei servizi a domanda individuale
Quadro n. 15	Proventi da altri servizi

il Modello «F»

PARTE IV Provvedimenti adottati per la riduzione delle spese correnti

Quadro n. 16 **Notizie sulla situazione del personale**

Quadro n. 17 **Spesa per indebitamento**

Quadro n. 18 **Spese per organismi partecipati**

Quadro n. 19 **Risorse per il risanamento**

Quadro n. 20 **Provvedimenti adottati per la riorganizzazione dei servizi e la riduzione delle spese correnti**

Contenimento spese di funzionamento

Riduzione spese correnti

Spese per indennità di funzione amministratori

Quadro n. 21 **Verifica equilibrio fondi a gestione vincolata**

L'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato

L'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato è istruita dalla COSFEL, che formula eventuali rilievi o richieste istruttorie, cui l'ente locale fornisce risposta entro sessanta giorni.

Entro il termine di quattro mesi la Commissione esprime un parere sulla validità delle misure disposte dall'ente per consolidare la propria situazione finanziaria e sulla capacità delle misure stesse di assicurare stabilità alla gestione finanziaria dell'ente medesimo.

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

L'organo di revisione riferisce trimestralmente al consiglio dell'ente.

Cosa succede nel momento in cui l'ente dichiara il dissesto?

L'art. 248, ai commi 2 e 4, t.u. enti locali prevedono che dalla data della dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256:

- ✓ **non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive** nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione.
- ✓ **le procedure esecutive pendenti alla data della dichiarazione di dissesto sono dichiarate estinte d'ufficio dal giudice** con inserimento nella massa passiva dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese.
- ✓ i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa e già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria;

Il blocco di rivalutazione ed interessi

Con la sentenza n. **219 del 24.10.2022**, la **Corte costituzionale** ha confermato che **la disposizione relativa agli interessi sul debito degli enti locali**, in coerenza con le caratteristiche di una procedura concorsuale, ha la finalità di determinare esattamente la consistenza della massa passiva da ammettere al pagamento nell'ambito del dissesto dell'ente locale, ma essa «**non implica la “estinzione” dei crediti non ammessi o residui, i quali, conclusa la procedura di liquidazione, potranno essere fatti valere nei confronti dell'ente risanato**» (sentenza n. 269 del 1998).

Ha altresì precisato, con riferimento al «blocco di rivalutazione ed interessi», in pendenza della procedura concorsuale, che tale meccanismo risulta finalizzato alla realizzazione della par condicio, oltre che a impedire un ulteriore deterioramento della condizione patrimoniale del debitore (sentenza n. 242 del 1994).

Ha, infine, chiarito che in proposito, **la giurisprudenza di legittimità ha riconosciuto la responsabilità del debitore insolvente, tornato in bonis, per gli interessi maturati nel corso della procedura concorsuale**, pur essendo tutti i creditori già stati pagati integralmente per capitale e interessi nel corso della procedura ed ha chiarito che la ratio di tale normativa risiede nel generale principio della responsabilità patrimoniale sancito dall'art. 2740 del codice civile, che si applica anche alle procedure concorsuali.

In questa prospettiva, il legislatore, nell'apprestarsi a riformare la normativa sulla crisi finanziaria degli enti locali, potrà prestare adeguata attenzione alle diverse esigenze che si contrappongono.

La gestione dell'OSL

L'organo straordinario di liquidazione **ha competenza relativamente a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato** e provvede alla:

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

In base all'art. 255, comma 10, tuel, recentemente emendato dall'art. 1, comma 789, della legge n. 197/2022, **non compete all'OSL** l'amministrazione delle **anticipazioni di tesoreria** di cui all'articolo 222, delle **anticipazioni di liquidità** previste dal D.L. n. 35/2013 e successivi rifinanziamenti, e dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata, **ai mutui passivi già attivati per investimenti, ivi compreso il pagamento delle relative spese**, nonché l'amministrazione dei **debiti assistiti dalla garanzia della delegazione di pagamento** di cui all'articolo 206.

La gestione nel periodo di dissesto finanziario

Va ricordato che, in deroga alla regola testé riportata, l'art. 2-bis del Decreto Legge del 24/06/2016, n. 113, ha disposto che **l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata compete all'organo straordinario della liquidazione ed è gestita separatamente, nell'ambito della gestione straordinaria di liquidazione.** Resta ferma la facoltà dell'organo straordinario della liquidazione di definire anche in via transattiva le partite debitorie, sentiti i creditori.

L'OSL entro 180 giorni dall'insediamento, forma un piano di rilevazione della massa passiva.

Il termine è elevato di ulteriori 180 giorni per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti o capoluogo di provincia e per le province.

Ai fini della formazione del piano, l'OSL **entro 10 giorni dalla data dell'insediamento dà avviso, mediante affissione all'albo pretorio ed anche a mezzo stampa, dell'avvio della procedura di rilevazione delle passività dell'ente locale con trasmissione delle istanze nel termine perentorio di 60 gg.** prorogabile di una sola volta per altri 30 giorni.

Il Piano di rilevazione della massa passiva

Sull'inserimento nel piano di rilevazione delle domande e delle posizioni debitorie decide l'OSL con provvedimento da notificare agli istanti al momento dell'approvazione del piano di rilevazione tenendo conto degli elementi di prova del debito desunti dalla documentazione prodotta dal terzo creditore, da altri atti e dall'eventuale attestazione dei Responsabili dei servizi dell'Ente.

L'OSL è autorizzato a **transigere vertenze giudiziali e stragiudiziali** relative a debiti inserendo il debito risultante dall'atto di transazione nel piano di rilevazione della massa passiva.

La Corte dei conti - Sezione delle autonomie, con delibera n. 12/SEZAUT/2020/QMIG, ha enunciato il seguente principio di diritto: *“Per i debiti fuori bilancio rinvenienti da atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre precedente a quello dell’ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, **non assume carattere indefettibile la previa adozione della deliberazione consiliare di riconoscimento**, spettando all’organo straordinario di liquidazione ogni valutazione sull’ammissibilità del debito alla massa passiva.”*

Il Piano di rilevazione della massa passiva

Il piano di rilevazione della massa passiva acquista esecutività con il deposito presso il Ministero dell'interno che deve avvenire entro 5 giorni dall'approvazione. Al piano è allegato l'elenco delle passività non inserite nel piano, corredato dai provvedimenti di diniego e dalla documentazione relativa.

L'OSL provvede, poi, all'accertamento della massa attiva, costituita:

- dall'eventuale contributo dello Stato;
- da residui da riscuotere;
- da ratei di mutuo disponibili in quanto non utilizzati dall'ente;
- da altre entrate e, se necessario, da proventi derivanti da alienazione di beni del patrimonio disponibile.

L'OSL provvede a riscuotere i ruoli pregressi emessi dall'ente e non ancora riscossi, totalmente o parzialmente nonché all'accertamento delle entrate tributarie per le quali l'ente ha omesso la predisposizione dei ruoli o del titolo di entrata previsto per legge.

La gestione dell'OSL

In base all'art. 255, comma 10, tuel, recentemente emendato dall'art. 1, comma 789, della legge n. 197/2022, **non compete all'OSL l'amministrazione:**

- delle **anticipazioni di tesoreria;**
- delle **anticipazioni di liquidità;**
- dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata, **ai mutui passivi già attivati per investimenti, ivi compreso il pagamento delle relative spese,** nonché l'amministrazione dei **debiti assistiti dalla garanzia della delegazione di pagamento** di cui all'articolo 206.

Va ricordato che, **in deroga alla regola** testé riportata, l'art. 2-bis del Decreto Legge del 24/06/2016, n. 113, ha disposto che **l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata compete all'organo straordinario** della liquidazione ed è gestita separatamente, nell'ambito della gestione straordinaria di liquidazione.

Resta ferma la facoltà dell'organo straordinario della liquidazione di **definire anche in via transattiva** le partite debitorie, sentiti i creditori.

La massa attiva di competenza dell'OSL

La **massa attiva** della liquidazione, nei cui confronti non sono ammessi sequestri o procedure esecutive, è il complesso di risorse finanziarie per far fronte alle pretese dei creditori e comprende:

1. Il **fondo di cassa (libera e vincolata)** risultante al 31 dicembre dell'esercizio precedente alla deliberazione del dissesto, rettificato sulla base delle riscossioni dei residui attivi e, fino alla concorrenza della cassa, dei pagamenti di residui passivi, effettuati prima della deliberazione di dissesto;
2. i crediti riportati tra i **residui attivi** dopo la revisione straordinaria degli stessi e **altri crediti** rimasti da riscuotere al 31 dicembre dell'esercizio precedente la deliberazione di dissesto;
3. **le quote di mutui residue e disponibili** in quanto corrispondenti ad economie accertate rispetto alle somme mutate, esclusi i mutui della Cassa depositi e prestiti;

(segue)...

La massa attiva di competenza dell'OSL

... (seguito)

4. i proventi derivanti da **alienazione di beni patrimoniali disponibili**;
5. i **contributi statali** e regionali;
6. una parte dell'**avanzo di amministrazione** non vincolato che l'ente ha **realizzato nel corso della procedura di risanamento**, così da favorire con proprie risorse l'estinzione delle passività arretrate che, se non estinte, ricadrebbero egualmente in capo all'ente, una volta rientrato *in bonis*.
7. L'art. 5 D.L. n. 80/2004, convertito con L. n. 140/2004 ha precisato che dopo la riforma del Titolo V Cost. (legge cost. n. 3/2001), **resta la facoltà di contrarre mutui senza oneri a carico dello Stato per finanziare passività relative a spese di investimento**.

La composizione della massa passiva

Il comma 3 dell'art. 254 del tuel e art. 6, c. 3, lett. a) del D.P.R. 378/1993 definiscono il **perimetro della massa passiva** da inserire nel piano di rilevazione:

a) i debiti di bilancio, cioè i residui passivi (corrispondenti a debiti scaduti!) dei quali l'ente è tenuto ad effettuare una revisione straordinaria degli stessi, escludendo quelli prescritti;

a1) i debiti fuori bilancio di cui all'articolo 194 TUEL verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato;

b) i debiti derivanti dalle procedure esecutive pendenti alla data della dichiarazione di dissesto che, ai sensi dell'articolo 248, comma 2, sono dichiarate estinte d'ufficio dal giudice a seguito dell'inserimento d'ufficio nella massa passiva, per capitale, accessori e spese (art. 5, c.1, lett. e, D.P.R. 378/1993);

c) i debiti derivanti da transazioni concluse dall'OSL in relazione a vertenze giudiziali e stragiudiziali relative a passività potenziali.

I debiti fuori bilancio

I debiti fuori bilancio rinvenienti da atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre precedente a quello dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato possono essere quelli già oggetto di riconoscimento da parte del consiglio, ma non finanziati o non pagati.

Per i debiti fuori bilancio rinvenienti da atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre precedente a quello dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, la Sezione autonomie ha chiarito che **“non assume carattere indefettibile la previa adozione della deliberazione consiliare di riconoscimento, spettando all'organo straordinario di liquidazione ogni valutazione sull'ammissibilità del debito alla massa passiva.”** (delibera n. 12/2020/QMIG).

Tra le motivazioni addotte rileva *“un netto **discrimen** tra le regole ordinarie che presidiano la gestione dell'Ente **in bonis** e quelle proprie, eccezionali ed inderogabili applicabili alla gestione dissestata che prevedono **“non solo procedure straordinarie ad hoc per il dissesto, ma anche competenze straordinarie ad hoc ed un organo straordinario ad hoc, in funzione sostitutiva di quelli ordinari”**.*

Modello A – Scheda per accertamento e riconoscimento debiti fuori bilancio (generico)

Modello B – Scheda per accertamento e riconoscimento debiti fuori bilancio relativo ai LL.PP.

Modello C – Scheda per accertamento e riconoscimento debiti fuori bilancio relativo a parcelle per progettazioni

Le passività certe, potenziali e pregresse

L'OSL ammetterà d'ufficio nella massa passiva anche i debiti per capitale, accessori e spese derivanti titoli (sentenze e decreti ingiuntivi esecutivi) che sono sfociati in **procedure esecutive pendenti** di cui potrà poi essere richiesta la loro **estinzione**.

Inoltre, l'OSL può **transigere vertenze** giudiziali e stragiudiziali che riguardino passività potenziali per atti e fatti antecedenti per le quali l'avvocato abbia espresso un giudizio di soccombenza di grande rilevanza.

L'OSL, infine, ha competenza, altresì, sulle **passività pregresse**.

L'OSL entro 180 giorni dall'insediamento, forma un piano di rilevazione della massa passiva (elevabile di ulteriori 180 giorni per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti o capoluogo di provincia e per le province).

Ai fini della formazione del piano, l'OSL entro 10 giorni dalla data dell'insediamento dà avviso, mediante affissione all'albo pretorio ed anche a mezzo stampa, dell'avvio della procedura di rilevazione delle passività dell'ente locale con trasmissione delle istanze nel termine perentorio di 60 gg. prorogabile di una sola volta per altri 30 giorni.

I requisiti della massa passiva

Per essere ammissibili i crediti devono essere:

Certi: deve esistere un'obbligazione di dare;

Liquidi: il soggetto creditore deve essere individuato, il debito definito nel quantum ovvero determinabile;

Esigibili: il pagamento non è dilazionato o subordinato a condizione.

Sull'inserimento nel piano di rilevazione delle domande e delle posizioni debitorie decide l'OSL con provvedimento da notificare agli istanti al momento dell'approvazione del piano di rilevazione tenendo conto degli elementi di prova del debito desunti dalla documentazione prodotta dal terzo creditore, da altri atti e dall'*eventuale* attestazione dei Responsabili dei servizi dell'Ente.

L'art. 5-bis, comma 3, del D.P.R. n. 378/1993 prevede che **le schede di rilevazione** delle singole partite debitorie devono contenere almeno le generalità identificative del creditore, l'importo del debito distinto per capitale e accessori, l'oggetto dell'obbligazione e l'epoca in cui è sorta la stessa, il tipo e gli estremi del documento che comprova il credito.

L'ammissione dei debiti alla massa passiva

“L'OSL deve decidere sull'ammissibilità delle domande formulate dagli aventi diritto entro i termini e con le modalità indicate dal comma 2 del ripetuto art. 254, ed anche sulla fondatezza delle posizioni debitorie di cui al successivo comma 3. Tale decisione deve essere formalizzata in un apposito provvedimento da notificare agli interessati, al momento dell'approvazione del piano di rilevazione, e può essere corroborata dalla documentazione raccolta in fase istruttoria, a termini anche del comma 4, che attribuisce all'OSL la facoltà di chiedere all'ente che i responsabili dei servizi competenti per materia attestino l'effettività delle prestazioni rese, nonché la loro attinenza alle competenze istituzionalmente affidate all'ente locale.” (Sez. autonomie n. 3/QMIG/2017).

Il comma 4 dell'art. 254 e il comma 3 dell'art. 5 del D.P.R. n. 378/1993 prevedono che l'OSL possa richiedere ai responsabili dei servizi competenti per materia di attestare che **la prestazione è stata effettivamente resa e che la stessa rientra nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'ente locale.**

Le componenti escluse dalla massa passiva

Sono esclusi dalla massa passiva (art. 6, comma 5 D.P.R. n. 378/1993):

- **i debiti fuori bilancio, anche se riconosciuti, e i residui passivi, caduti in prescrizione ai sensi dell'art. 2934 del codice civile;**
- **i debiti fuori bilancio che non siano suffragati dalle attestazioni dell'amministrazione ordinaria e da idonea documentazione ovvero che non siano conseguenti a spese per l'esercizio di funzioni o servizi di competenza dell'ente per legge;**
- **i debiti fuori bilancio relativi comunque a spese di rappresentanza, pranzi, ricevimenti, consumazioni o simili;**
- **I debiti per espropriazione di aree ricomprese nei piani di edilizia economico-popolare o di insediamenti produttivi, per le parti cedute o date in concessione superficiaria a enti o privati per la realizzazione di immobili, in tutti i casi nei quali l'ente sia in grado di adottare provvedimenti di recupero a carico degli acquirenti o concessionari.**

La rilevazione della massa passiva e l'accertamento della massa attiva

Il piano di rilevazione della **massa passiva** acquista esecutività con il deposito presso il Ministero dell'interno che deve avvenire entro 5 giorni dall'approvazione. Al piano è allegato l'elenco delle passività non inserite nel piano, corredato dai provvedimenti di diniego e dalla documentazione relativa.

L'OSL provvede, poi, all'accertamento della **massa attiva**.

L'OSL provvede a riscuotere i ruoli pregressi emessi dall'ente e non ancora riscossi, totalmente o parzialmente nonché all'accertamento delle entrate tributarie per le quali l'ente ha omesso la predisposizione dei ruoli o del titolo di entrata previsto per legge.

Alienazione dei beni e altri mezzi per il risanamento

Ove necessario ai fini del finanziamento della massa passiva, ed in deroga a disposizioni vigenti che attribuiscono specifiche destinazioni ai proventi derivanti da alienazioni di beni l'organo straordinario di liquidazione, **procede alla rilevazione dei beni patrimoniali disponibili non indispensabili** per i fini dell'ente, **avviando**, nel contempo, **le procedure per l'alienazione** di tali beni.

Per il finanziamento delle passività, **l'ente locale può destinare una quota dell'avanzo di amministrazione non vincolato** che avesse realizzato nel corso della procedura di risanamento così da favorire con proprie risorse l'estinzione delle passività arretrate che, se non estinte, ricadrebbero egualmente in capo all'ente, una volta rientrato in bonis.

Nei confronti della massa attiva non sono ammessi sequestri o procedure esecutive e queste ultime, se intraprese, non determinano vincoli sulle somme.²²

Alienazione dei beni e altri mezzi per il risanamento

Ove necessario ai fini del finanziamento della massa passiva, ed in deroga a disposizioni vigenti che attribuiscono specifiche destinazioni ai proventi derivanti da alienazioni di beni l'organo straordinario di liquidazione, **procede alla rilevazione dei beni patrimoniali disponibili non indispensabili** per i fini dell'ente, **avviando**, nel contempo, **le procedure per l'alienazione** di tali beni.

Per il finanziamento delle passività, **l'ente locale può destinare una quota dell'avanzo di amministrazione non vincolato** che avesse realizzato nel corso della procedura di risanamento così da favorire con proprie risorse l'estinzione delle passività arretrate che, se non estinte, ricadrebbero egualmente in capo all'ente, una volta rientrato in bonis.

Nei confronti della massa attiva non sono ammessi sequestri o procedure esecutive e queste ultime, se intraprese, non determinano vincoli sulle somme.

La gestione della vincolata

Poiché l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata compete all'OSL, si rende necessario effettuare alcune precisazioni che attengono alle **risorse vincolate**:

- 1) utilizzate in termini di cassa e **non ricostituite** alla data della dichiarazione di dissesto,
- 2) ovvero **le conseguenze per le finalità destinate della cassa vincolata attribuita all'OSL**.

In presenza di una situazione di conclamata sofferenza dell'Ente, che **non ha consentito la ricostituzione della cassa**, con effetti che la nuova contabilità armonizzata espressamente estende anche alla competenza attraverso conseguenti vincoli sul risultato di amministrazione, residuano **due possibilità**:

- **rimettere all'OSL** il compito di rintracciare le risorse da utilizzare per la ricostituzione del vincolo nell'ambito di quelle di cui ha disponibilità,
- o ritenere che la copertura dei residui passivi in argomento **ricada sull'ipotesi di bilancio** stabilmente riequilibrato.

La 1° soluzione viene offerta dalla delibera della Corte dei conti, Sez. controllo Lazio n. **101/2019**.

Il ripristino della cassa vincolata

La Sezione - nel precisare che con la riforma del titolo V della Costituzione **l'OSL** ha assunto una posizione di indipendenza dall'Amministrazione statale, **quale organo dello Stato-comunità** e di strumento di realizzazione di interessi pubblici a salvaguardia dell'autonomia delle Ente locale tanto che **le due gestioni**, per quanto separate in ragione della finalità di consentire il risanamento dell'Ente nel rispetto delle ragioni creditorie, **sono riconducibili sempre allo stesso** - ha puntualizzato che **l'utilizzazione delle risorse vincolate per il pagamento di spese diverse**, le quali, se non soddisfatte, avrebbero costituito residuo da inserire nell'ambito della massa passiva, **ha comportato un contenimento di quest'ultima di pari importo**.

Ha perciò concluso nel ritenere che l'imputazione ad esercizi futuri di spese secondo il criterio dell'esigibilità, imposta dai nuovi principi contabili, **non consente di far ricadere l'onere del relativo finanziamento sull'OSL**, la cui attività, caratterizzata da finalità di risanamento dell'Ente, è costituita dalla rilevazione ed estinzione delle passività pregresse, a carico delle risorse rese disponibili, e **non può estendersi alla costituzione del fondo pluriennale vincolato**.

L'utilizzo della cassa vincolata da parte dell'OSL

Con la delibera n. 61/2022, la Sez. controllo Lazio, ha precisato che l'ammontare della gestione vincolata che transita all'OSL, in termini di massa attiva **comprende tutte le risorse accertate e incassate, anche se non impegnate, oltre ai residui passivi per la spesa vincolata**, con l'obiettivo di smobilitare una parte del risultato di amministrazione del bilancio *in bonis* (eliminazione dei fondi vincolati, con conseguente miglioramento del saldo) e, contemporaneamente, mettere a disposizione dell'OSL le risorse correlate, accrescendo la massa attiva con **un meccanismo simile a quello dell'art. 195 del Tuel**.

In tal modo, l'OSL procede al pagamento dei debiti della massa passiva con risorse ad alto tasso di liquidità - quali i trasferimenti vincolati per legge - rinviano alla chiusura del dissesto il finanziamento delle opere e dei servizi per cui le risorse vincolate sono state a suo tempo imputate al bilancio.

Tuttavia il meccanismo, anziché realizzarsi all'interno dello stesso bilancio (unitario e universale), si pone fra i due bilanci in capo allo stesso ente, reciprocamente segregati, **con gravi rischi per gli equilibri prospettici, oltre che con pregiudizio della capacità di realizzare finalità pubbliche vincolate, a meno che l'ente non trovi coperture medio tempore**.

L'utilizzo della cassa vincolata da parte dell'OSL

In altri termini, anche l'amministrazione delle **risorse vincolate che non hanno dato luogo a residui passivi**, ma sono transitate nel **fondo pluriennale vincolato o nell'avanzo vincolato**, vanno trasferite all'OSL perché, secondo le definizioni dell'art. 6, comma 2, lett. a), del D.P.R. n. 378/1993, **fa parte della massa attiva il fondo di cassa** risultante al 31 dicembre dell'esercizio precedente alla deliberazione del dissesto, rettificato sulla base delle riscossioni dei residui attivi e, fino alla concorrenza della cassa, dei pagamenti di residui passivi, effettuati prima della deliberazione di dissesto.

L'ente deve, pertanto, trasferire all'OSL **tanto la cassa libera quanto quella vincolata** e nell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato **non potrebbe trovare spazio un impegno finanziato con F.P.V. o avanzo vincolato!**

Il trasferimento all'OSL della cassa vincolata costringe l'ente a rinviare alla chiusura del dissesto il finanziamento delle opere e dei servizi per cui le risorse vincolate sono state a suo tempo imputate al bilancio, **a meno che l'ente non trovi coperture medio tempore.**

F.A.L. e dissesto

Con la **delibera n. 8/2022/QMIG**, la Sez. autonomie ha enunciato il seguente principio di diritto: *«**La gestione delle anticipazioni di liquidità ...**, contratte dall'ente prima del 31 dicembre dell'anno antecedente la dichiarazione di dissesto, **ricade nella competenza dell'OSL**, in quanto relative ad atti o fatti verificatisi antecedentemente alla dichiarazione di dissesto; non ricorre nella fattispecie la deroga alla competenza dell'OSL di cui all'art. 255 del TUEL, in quanto le stesse, oltre a non costituire indebitamento ai sensi dell'art. 119 della Cost., non sono assistite da delegazione di pagamento ex art. 206 TUEL, ma da altre forme di garanzia stabilite nei modelli di contratto tipo»*.

Si è detto che **l'art. 1, comma 789, della legge 29 dicembre 2022 n. 197**, integrando l'art. 255, comma 10, del TUEL), ha **escluso dall'amministrazione dell'OSL, le anticipazioni di liquidità**.

La norma, non disponendo che per l'avvenire, ha dato luogo al convincimento che le rate pagate dall'ente dissestato prima dell'entrata in vigore della modifica normativa potessero essere richieste all'OSL visto che la Sezione autonomie, con la delibera n. 8/2022, aveva attribuito tale competenza all'OSL. Senonché, **il Comune e la OSL sono sì gestioni separate ma, tra loro, interconnesse**.

Le rate dell'anticipazione di liquidità

La norma, non disponendo che per l'avvenire, ha dato luogo al **convincimento che le rate pagate dall'ente dissestato prima dell'entrata in vigore della modifica normativa potessero essere richieste all'OSL** visto che la Sezione autonomie, con la delibera n. 8/2022, aveva attribuito tale competenza all'OSL. Senonché, **il Comune e la OSL sono sì gestioni separate ma, tra loro, interconnesse.**

Con la **delibera n. 105/2022**, la Sez. reg. Lazio ha precisato che «***L'ente in gestione ordinaria riequilibrata non può insinuarsi nella massa passiva del proprio dissesto poiché non può vantare crediti verso sé stesso. Per questa ragione non può neppure iscrivere un residuo attivo verso la OSL registrazione contabile che presuppone l'esistenza di un credito. L'ipotesi che il Comune possa essere tra i creditori dell'OSL è priva di qualsiasi base giuridica*** com'è priva della logica sottostante alla segregazione l'ipotesi di accollare il debito di restituzione alla OSL.

Il F.A.L. al termine della procedura di risanamento

Con la **delibera n. 8/2022/QMIG**, la Sez. autonomie aveva anche precisato che, **al termine della procedura di risanamento**, l'anticipazione di liquidità ancora da rimborsare sarà ascrivibile nuovamente all'ente rientrato *in bonis* e tale circostanza determinerà **due rilevanti conseguenze**:

«la prima è che **l'anticipazione di liquidità non restituita andrà riportata nella contabilità dell'ente** al titolo 4 della spesa ed è destinata a confluire nel risultato di amministrazione, sotto forma di fondo, come quota accantonata e andranno applicate le modalità di contabilizzazione previste al punto 3.20-bis del principio applicato della contabilità finanziaria All. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011».

la seconda è che rivivrà la speciale tutela reale del credito per cui le rate di rimborso scadute e non pagate dall'OSL potranno essere oggetto di recupero ... tramite modello F24. ... l'ente è tenuto ad eseguire un costante e attento monitoraggio del debito residuo in gestione all'OSL e a verificare se quest'ultimo ha estinto le rate scadute, ovvero ha ridotto o estinto il debito residuo a tale titolo. Al fine di evitare che possano porsi nuove tensioni sugli equilibri, l'ente sarà tenuto ad accantonare la necessaria provvista finanziaria e prevedere un'adeguata copertura delle rate di rimborso, nei bilanci stabilmente riequilibrati futuri, per tutte le annualità ancora dovute.

La reiscrizione del F.A.L.

Il legislatore è intervenuto con l'art. 16, commi da 6-ter a 6-sexsies del D.L. n. 115/2022 i cui termini sono stati più volte prorogati (dall'art. 18, comma 1, del D.L. n. 44 del 2023 e dall'art. 2, comma 6, del D.L. n. 215 del 2023 e, da ultimo, con l'art. 8, comma 6 del D.L. 25 del 2025) disponendo che **gli enti locali in stato di dissesto finanziario, che hanno eliminato il F.A.L. accantonato nel risultato di amministrazione, hanno l'obbligo di ricostituirlo nel risultato di amministrazione al 31 dicembre (2022) 2025**, per un importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate negli esercizi precedenti e non ancora rimborsate alla chiusura dell'esercizio **(2022) 2025** e di **provvedere al ripiano**, a decorrere dall'esercizio **(2023) 2026** in quote costanti, entro il termine massimo di dieci anni, dell'eventuale **maggior disavanzo** registrato **al 31 dicembre (2022) 2025** rispetto all'esercizio precedente, derivante dalla ricostituzione del Fondo.

L'art. 18, comma 1, del D.L. n. 44 del 2023, ha, inoltre, consentito il ripiano in quote costanti fino a dieci anni anche agli enti locali in occasione del primo conto consuntivo successivo all'approvazione del rendiconto della gestione liquidatoria – che segna la fuoriuscita dalla procedura di dissesto – ~~qualora tale approvazione fosse avvenuta entro il 31 dicembre 2024~~ (termine soppresso dall'art. 8, comma 6 del D.L. 25 del 2025).

La reiscrizione del F.A.L. dal 2026

L'art. 119, comma 1, del D.d.L. di Bilancio 2026 prevede che gli enti locali in dissesto, a seguito del trasferimento della massa passiva e della massa attiva all'Organismo straordinario di liquidazione, rideterminino il proprio risultato di amministrazione, riferendolo alla data del 31 dicembre dell'esercizio precedente l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, comprensivo anche del fondo anticipazioni di liquidità, e possano ripianare l'eventuale disavanzo di amministrazione risultante da tale rideterminazione in 10 anni, a quote costanti.

L'ANCI proporrà un emendamento chiedendo un ripiano più lungo (20 anni) e l'applicazione estensiva delle modalità di contabilizzazione previste dall'art. 52, comma 1-ter, del D.L. n. 73/2021 consentendo che la quota del risultato di amministrazione liberata a seguito della riduzione del fondo anticipazione di liquidità venga iscritta nell'entrata del bilancio dell'esercizio successivo come "Utilizzo del fondo anticipazione di liquidità", in deroga ai limiti previsti dall'articolo 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 e che le medesime regole di contabilizzazione si applichino agli enti locali che fanno ricorso al fondo di rotazione di cui all'articolo 243-ter del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Il Piano di estinzione dei debiti - Modello D

Il Rendiconto della liquidazione – Modello E

L'OSL approva il **piano di estinzione della passività entro il termine di 24 mesi dall'insediamento**.

Il piano è sottoposto all'approvazione, entro 120 giorni dal deposito, del Ministro dell'interno il quale valuta la correttezza della formazione della massa passiva e la correttezza e validità delle scelte nell'acquisizione di risorse proprie. Allo scopo, si avvale del parere consultivo della COSFEL, la quale può formulare rilievi e richieste istruttorie cui l'organo straordinario di liquidazione è tenuto a rispondere entro sessanta giorni dalla comunicazione.

A seguito dell'approvazione del piano di estinzione, l'OSL provvede entro 20 giorni dalla notifica del decreto del Ministro dell'interno, al pagamento delle residue passività sino alla concorrenza della massa attiva realizzata.

Entro il termine di sessanta giorni dall'ultimazione delle operazioni di pagamento, l'OSL approva il **rendiconto della liquidazione** e lo trasmette **all'organo di revisione** contabile dell'ente il quale è competente sul riscontro della liquidazione e verifica la rispondenza tra il piano di estinzione e l'effettiva liquidazione.

La procedura semplificata

Oltre alla procedura ordinaria sopra descritta, l'OSL ha, anche, la possibilità di ricorrere alla procedura semplificata. In questo caso **la procedura semplificata** viene proposta all'ente locale disestato il quale, **con deliberazione di giunta**, decide entro trenta giorni e, in caso di adesione, s'impegna a mettere a disposizione le risorse finanziarie.

In tale procedura, l'OSL effettua una **sommatoria delibazione** sulla fondatezza del credito vantato e può definire **transattivamente** le pretese dei relativi creditori, **ivi compreso l'erario, offrendo il pagamento di una somma variabile tra il 40 ed il 60% del debito**, in relazione all'anzianità dello stesso, con rinuncia ad ogni altra pretesa. Ciò non si applica ai redditi da lavoro dipendente che devono essere liquidati per intero.

L'OSL propone al creditore la transazione dando un termine di 30 giorni per l'accettazione e procede alla liquidazione obbligatoria entro 30 giorni dalla conoscenza dell'accettazione della transazione. L'OSL, poi, accantona l'importo del 50% dei debiti per i quali non è stata accettata la transazione; l'accantonamento è elevato al 100% per i debiti assistiti da privilegio.

La Giurisprudenza della CEDU sui dissesti infiniti

La Giurisprudenza della CEDU sui dissesti infiniti:

- ✓ sentenze n. 15918/89 del 20.07.2000, n. 64215/01 del 16.10.2007, n. 16861/02 del 9.6.2009, n. 357/07 del 17.05.2011, n. 43780/2004 e n. 43892/04 del 24.09.2013 e, di recente, n. 54352/14 del 18.01.2024 e n. 31795/23 del 16.01.2025, ove la CEDU ha affermato che «l'avvio della **procedura di dissesto finanziario** a carico di un ente locale e la nomina di un organo straordinario liquidatore, nonché il successivo d.l. n. 80/2004 che impediva i pagamenti delle somme dovute fino al riequilibrio del bilancio dell'ente, **non giustificano il mancato pagamento dei debiti accertati in sede giudiziaria**, poiché lesive dei principi in materia di protezione della proprietà e di accesso alla giustizia riconosciuti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo».

Queste doglianze rivelano una violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione, a causa della mancata esecuzione o dell'esecuzione tardiva di provvedimenti giudiziari interni e di una violazione del diritto di accesso a un tribunale dei ricorrenti.

La Giurisprudenza della CEDU sui dissesti infiniti

Ne consegue **l'obbligo per lo Stato di appartenenza di pagare, entro tre mesi**, le somme dovute dagli enti locali nei termini e secondo le modalità prescritte dalla Convenzione". A decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali.

Su tale assunto, però, il **Consiglio di Stato, Ad. Plen. n. 1/2022**, ha ritenuto che, «**ove si ravvisi un contrasto della legge nazionale con i parametri della CEDU**, la soluzione non può essere l'applicazione diretta della stessa e l'unica strada consentita all'interprete è **rimettere la questione alla Corte costituzionale** perché valuti la costituzionalità della legge alla luce del parametro interposto descritto dall'art. 117, comma 1, Cost.»

Il C.d.S. non ha ravvisato alcuna violazione costituzionale perché **il credito sarà comunque remunerato**, ai sensi del d.lgs. n. 231/2002, dagli interessi di mora, offrendo al creditore una compensazione che si contrappone al rischio che il credito venga attratto nella massa della gestione liquidatoria. Nel caso in esame, poi, il ritardo nel pagamento non era molto risalente, trattandosi di un dissesto alquanto recente.

L'insufficienza della massa attiva

L'art. 256, c. 12, del TUEL prevede che “Nel caso in cui l'insufficienza della massa attiva, non diversamente rimediabile, e tale da compromettere il risanamento dell'ente, il Ministro dell'interno, su proposta della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, può stabilire **misure straordinarie per il pagamento integrale della massa passiva della liquidazione**, anche in deroga alle norme vigenti, comunque senza oneri a carico dello Stato.

Tra le misure straordinarie è data la **possibilità all'ente di aderire alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'articolo 243-bis”**.

Un'ulteriore procedura straordinaria contemplata dal tuel per fronteggiare ulteriori passività consiste nella prosecuzione del dissesto ai sensi dell'art. 268-bis del tuel.

La ricostituzione di disavanzi o di debiti fuori bilancio

La recente giurisprudenza contabile ha ritenuto **inammissibile**, in pendenza di dissesto, il ricorso, *tout court*, alla misura straordinaria del riequilibrio finanziario pluriennale al di fuori dell'unica possibilità contemplata dall'art. 256, comma 12, del tuel per il pagamento integrale della massa passiva di liquidazione.

Un ente dissestato che generi nuovi disavanzi non ripianabili con i mezzi di cui all'articolo 193, o nuovi debiti fuori bilancio non ripianabili con le modalità di cui all'articolo 194, incorre nella fattispecie di cui all'art. 268 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Corte dei conti-Sezioni Riunite in speciale composizione, n. 4/2023/EL, riguardante il Comune di Vibo Valentia).

Ciò comporta la **segnalazione alla Procura della Repubblica e della Corte dei conti** per l'accertamento delle ipotesi di reato e l'adozione di **misure necessarie al risanamento**.

La riformulazione dell'articolo 268

Si sta lavorando a una nuova formulazione degli articoli in commento prevedendo che gli enti locali **in regola con l'approvazione del rendiconto della gestione**, possono ricorrere, con deliberazione consiliare, a una procedura straordinaria qualora si trovino nella condizione di cui all'articolo 265, comma 5 (già 268) e nei casi in cui:

- a) l'organo straordinario di liquidazione abbia approvato il rendiconto senza che l'ente possa raggiungere un reale risanamento finanziario certificato a seguito della riconciliazione dei conti;
- b) in data successiva alla conclusione delle operazioni dell'organo straordinario di liquidazione, venga accertata l'esistenza di ulteriori passività pregresse, ivi comprese passività sopraggiunte derivanti da soccombenza in contenziosi civili giudiziari per fatti riconducibili a periodi precedenti alla dichiarazione di dissesto finanziario, ancorché conseguenti ad azioni intraprese contro l'ente anche per procedure concorsuali a carico di società controllate, tenuto conto anche di interessi, rivalutazioni e spese legali, a cui l'ente non riesce a far fronte con le modalità di cui agli articoli 188, 193 e 194 del Tuel;

La riformulazione dell'articolo 268-bis

Le misure necessarie per il risanamento sono stabilite dal Ministro dell'interno con proprio decreto, su proposta della COSFEL, simili a quelle di cui all'articolo 43, comma 2, del decreto legge 17 maggio 2022, n. 50, nonché ogni ulteriore misura volta alla riduzione del disavanzo che l'ente individua in piena autonomia, anche in riferimento alle misure previste dall'art. 243 bis.

Tra le misure straordinarie possono essere previste assunzioni a tempo determinato, in deroga all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 , di figure non fungibili funzionali a gestire e monitorare il risanamento.

La durata massima della procedura sarà determinata sulla base del rapporto tra le passività da ripianare e le entrate correnti accertate con l'ultimo rendiconto approvato, che possono variare da un minimo di 5 anni a un massimo di 15 prorogabili di ulteriori 5 anni qualora dal monitoraggio periodico dovesse emergere un peggioramento del disavanzo di amministrazione derivante dal verificarsi unicamente di una delle ipotesi previste nell'art. 268, comma 1, lettere a) o b).