

## 1. PREMESSA

L'articolo 9, comma 1, della legge 15 maggio 1997, n. 127, reca una delega normativa al Governo in tema di equilibrio finanziario e contabilità degli enti locali.

La delega è intesa a rafforzare gli strumenti per garantire gli equilibri di bilancio, assegnando un ruolo preciso al collegio dei revisori contabili e riaffermando il principio del rispetto dell'obbligo della copertura finanziaria nei provvedimenti di spesa degli enti locali anche al fine di impedire il sorgere di debiti fuori bilancio. Inoltre il legislatore delegante ha disposto l'integrazione delle disposizioni del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, e successive modificazioni, relative alle conseguenze del dissesto finanziario prevedendo procedure semplificate e celeri per la rilevazione ed il pagamento dei debiti e introducendo sanzioni per gli amministratori che hanno concorso a determinare, con dolo o colpa, la situazione di dissesto.

Infine il comma 3, dell'articolo 9, sopra citato, ha stabilito di estendere le disposizioni relative all'organo di revisione e quelle di semplificazione della procedura di dissesto anche ai casi di dissesto in atto.

La presente circolare vuole fornire considerazioni sulle novità più rilevanti introdotte nell'ordinamento dal decreto legislativo 15 settembre 1997, n. 342. Tali considerazioni sono state comunicate anche all'Osservatorio sull'applicazione della legge n. 127 del 1997, costituito dal Ministero dell'interno e dal Dipartimento per la funzione pubblica, che ne ha condiviso la valenza.

In primo luogo vengono all'esame le disposizioni contenute in diversi articoli dell'ordinamento come l'art. 3, per il parere del responsabile del servizio sulle determinazioni contenenti impegni di spesa, l'art. 12 relativo alla relazione previsionale e programmatica, l'art. 14 che indica gli allegati al bilancio di previsione e l'art. 105 che disciplina le funzioni dell'organo di revisione, le quali pur avendo oggetti differenti, concorrono a quel complesso di misure atte a garantire il rispetto del pareggio di bilancio anche durante il corso della gestione.

Al mantenimento degli equilibri di bilancio è legata anche la disciplina degli enti in condizioni strutturalmente deficitarie, enti cioè che presentano sintomi di squilibrio finanziario che, se non corretti in tempo, potrebbero determinare il dissesto dell'ente. A tal fine è stata riformulata la disciplina contenuta nei primi sei commi dell'articolo 45 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, che prevede una serie di misure obbligatorie per ricondurre gli enti in condizioni di gestione finanziariamente equilibrata.

Innovazioni importanti riguardano gli articoli 35 e 37 del decreto legislativo n. 77 del 1995 e successive modificazioni, volte a prevenire il formarsi di debiti fuori bilancio e a rendere sanabile quella parte del debito per la quale è possibile dimostrare ed accertare l'utilità e l'arricchimento derivato all'ente.

Le novità più corpose riguardano la disciplina del dissesto degli enti locali e specificatamente gli articoli dal n. 85 al n. 90 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 e successive modificazioni, con cui è regolamentata l'attività dell'organo straordinario di liquidazione, e gli articoli 79 ed 81, che disciplinano la deliberazione del dissesto e le conseguenze della stessa, introducendo il procedimento dinanzi alla Corte dei conti per l'accertamento delle eventuali responsabilità degli amministratori.

Nel prosieguo della trattazione gli articoli di legge non diversamente indicati si intendono riferiti al decreto legislativo 15 settembre 1997, n. 342.

## 2. LA DIFESA DEGLI EQUILIBRI DI BILANCIO

L'equilibrio del bilancio costituisce principio fondamentale dell'ordinamento, sancito dall'articolo 4, comma 6, del decreto legislativo n. 77 del 1995 e successive modificazioni. Alla salvaguardia degli equilibri sono dedicate una serie di disposizioni inserite nei diversi articoli dell'ordinamento, come ad esempio quelle che regolano l'impegno di spesa (art. 27), le disposizioni concernenti il disavanzo di amministrazione (art. 32) e i debiti fuori bilancio (artt. 35 e 37), ed in particolare l'articolo 36, intitolato specificatamente "Salvaguardia degli equilibri di bilancio".

Il decreto legislativo n. 342 del 1997, agli articoli 1, 2, 17 e 20, ha precisato le procedure, i tempi ed i soggetti interessati all'adozione delle misure di riequilibrio, al fine di evitare fenomeni di deresponsabilizzazione e ritardi che potrebbero pregiudicare la manovra di aggiustamento, come nelle fattispecie della segnalazione degli squilibri del bilancio, del contenuto del parere che l'organo della revisione deve esprimere sul bilancio di previsione, dei casi di inammissibilità e di improcedibilità delle deliberazioni di consiglio e di giunta non coerenti con la relazione previsionale e programmatica.

### 2.1 I compiti del consiglio dell'ente e del collegio di revisione

La difesa degli equilibri di bilancio ha un valore essenziale per una corretta gestione dell'ente ed è importante per la prevenzione di una possibile situazione di dissesto. E' quindi necessario che l'ente attivi un efficace controllo di gestione utilizzando tutte le tecniche, anche mutuata dalle aziende private, per tenere costantemente sotto controllo gli equilibri di bilancio. L'ordinamento approvato con il decreto legislativo n. 77 del 1995 contiene numerose disposizioni volte a tutelare la corretta gestione delle risorse degli enti.

Le norme, introdotte con il decreto legislativo n. 342 del 1997, tendono a perfezionare le disposizioni già esistenti, al fine di renderle ancora più efficaci.

L'articolo 1 integra il comma 6 dell'articolo 3 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, prevedendo che la segnalazione di fatti che possono compromettere l'equilibrio di bilancio, la cui procedura è disciplinata dal regolamento di contabilità, debba essere effettuata entro sette giorni dalla conoscenza degli stessi da parte del responsabile del servizio finanziario e che debba investire anche il consiglio dell'ente locale nella persona del suo presidente o del suo facente funzioni, al fine di dare la possibilità all'organo consiliare, anche su proposta della giunta, di agire tempestivamente nel corso della gestione. Al consiglio è conseguentemente assegnato un termine perentorio di trenta giorni per assicurare il riequilibrio a norma dell'articolo 36 del decreto legislativo n. 77 del 1995.

Si rammenta che il comma 4 del citato articolo 36 prevede, per la mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio, la sanzione dello scioglimento del consiglio dell'ente, la stessa comminata per la mancata approvazione nei termini di legge del bilancio di previsione dall'art. 39 della legge 8 giugno 1990, n. 142 e successive modificazioni, e con le modalità di cui al comma 2 dello stesso articolo.

L'articolo 2 prevede che il regolamento di contabilità stabilisca i casi di inammissibilità o di improcedibilità per l'esame degli schemi di deliberazioni del consiglio e della giunta che non siano coerenti con il contenuto della relazione previsionale e programmatica.

La norma, per essere esattamente intesa, deve essere letta con riguardo alla finalità che il legislatore ha inteso perseguire quella cioè di accordare il giusto rilievo alla relazione previsionale e programmatica, affermandone il ruolo di strumento essenziale di gestione dell'ente. Questo documento contabile, previsto dall'articolo 12 dell'ordinamento finanziario, stenta a trovare un suo adeguato ruolo nella prassi degli enti. Esso costituisce lo strumento programmatico principale con il quale gli obiettivi dell'amministrazione vengono individuati con la maggior precisione possibile e conseguentemente tradotti in scelte concrete, cioè in programmi e progetti, per la cui realizzazione è individuato il soggetto responsabile e indicate le risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie al raggiungimento degli obiettivi stessi. Si tratta di uno strumento importante che, ferme restando le competenze della Regione nello stabilire gli obiettivi generali della programmazione, per essere redatto richiede una valutazione dei mezzi finanziari disponibili, tenuto conto del loro andamento storico e di eventuali vincoli delle fonti di finanziamento, e un'analisi approfondita delle risorse più significative.

Nessuna seria attività decisionale può essere efficacemente perseguita, nel rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità, se i piani e i programmi indicati negli strumenti contabili possono essere facilmente disattesi nel corso della gestione determinando una disarticolazione dell'intera attività gestionale.

La norma dell'art. 2 vuole dunque che l'ente predisponga una forma di controllo interno affinché venga assicurato, sin dalla fase propositiva, che le deliberazioni della giunta e del consiglio siano coerenti con le previsioni della relazione previsionale e programmatica. L'inammissibilità ed improcedibilità non vanno intesi nel senso tecnico con il quale sono usati nella giustizia amministrativa, in quanto la norma li pone in relazione a provvedimenti di amministrazione attiva. Così come per le deliberazioni di giunta e di consiglio, più che ai singoli atti, il riferimento è al procedimento di formazione degli stessi.

L'inammissibilità fa riferimento ad una proposta di deliberazione esaminata e discussa e successivamente giudicata non coerente con le linee di azione individuate dalla relazione, mentre l'improcedibilità si ha nel caso in cui la proposta di deliberazione viene ritirata prima di essere esaminata e discussa dall'organo competente. La norma lascia liberi gli enti di specificare con il regolamento di contabilità le modalità ed i soggetti preposti alla suddetta verifica di coerenza e i modi dell'eventuale ritiro.

Il linguaggio legislativo, per quanto inusuale nella disciplina dell'attività amministrativa, non introduce quindi nuove figure giuridiche; il legislatore, come già detto, si è preoccupato di richiamare l'attenzione sul ruolo strategico che occupa la programmazione nell'attività dell'ente. La norma fa obbligo agli enti di trovare i modi più consoni per garantire che i provvedimenti che vengono adottati nel corso della gestione siano vagliati con riferimento ai contenuti della relazione previsionale e programmatica. Al fine di rispettare la coerenza con la relazione previsionale e programmatica l'atto non deve pregiudicare gli equilibri di bilancio. Eventuali modifiche degli obiettivi, dei programmi e dei progetti, rispetto a quelli indicati nella relazione, debbono essere esplicitamente deliberate, indicando i motivi che le rendono necessarie, le parti della relazione che vengono modificate e con quali conseguenze sugli equilibri del bilancio annuale e di quello pluriennale.

Si riportano, a titolo meramente esemplificativo, alcuni dei casi di inammissibilità e improcedibilità del contenuto di provvedimenti della giunta e del consiglio che possono essere individuati nei regolamenti:

- mancanza di compatibilità con le previsioni delle risorse finanziarie destinate alla spesa corrente consolidata, di sviluppo e di investimento;
- mancanza di compatibilità con le previsioni dei mezzi finanziari e delle fonti di finanziamento dei programmi e dei progetti;
- contrasto con le finalità dei programmi e dei progetti in termini di indirizzi e di contenuti;
- mancanza di compatibilità con le risorse umane e strumentali destinate a ciascun programma e progetto.

L'articolo 3 dispone l'inserimento tra gli allegati al bilancio di previsione, di cui al comma 1 dell'articolo 14 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, della tabella relativa ai parametri di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale, aggiornati anche in base alle specifiche esigenze della previsione. La norma risponde alla duplice esigenza di potenziare i sistemi di verifica di attendibilità delle previsioni di bilancio e di dare agli amministratori dell'ente locale una conoscenza sintetica ma significativa dello stato di salute finanziario dell'ente.

L'articolo 4, al fine di garantire il rispetto dell'obbligo della copertura finanziaria nei provvedimenti di spesa degli enti locali e contenere il fenomeno dei debiti fuori bilancio, rafforza le disposizioni già contenute nell'articolo 35 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, in tema di copertura finanziaria. Al riguardo è previsto un maggiore coinvolgimento del terzo creditore dell'ente locale, stabilendo con precisione le modalità della comunicazione allo stesso dell'avvenuta registrazione dell'impegno e della correlata attestazione di copertura finanziaria da effettuarsi, da parte del responsabile del servizio competente, contestualmente all'ordinazione della fornitura, al fine di rendere il creditore più consapevole degli specifici procedimenti di spesa dell'ente locale.

Inoltre, sempre a garanzia del terzo, e per favorire un'accelerazione delle fasi della liquidazione e del pagamento, è previsto che il documento contabile emesso dai creditori degli enti locali debba essere integrato con gli estremi della comunicazione del responsabile del servizio.

Tale disposizione è intesa a rafforzare la trasparenza del rapporto tra ente locale e terzo contraente, senza tuttavia porre a carico di quest'ultimo adempimenti troppo onerosi. In mancanza della comunicazione, il terzo interessato ha la facoltà di non eseguire la prestazione, al fine di non esporsi al rischio di dover agire per ottenere la controprestazione avverso chi ha effettuato o ha concorso nell'ordinazione irregolare della spesa, come disposto dal comma 4 dell'articolo 35, sopra citato (per la parte non riconoscibile ai sensi dell'art. 37 del decreto legislativo n. 77 del 1995), sino a quando non viene effettuata la comunicazione comprovante la regolarità dell'ordinazione della spesa.

Nel caso di lavori di somma urgenza, disciplinati dal comma 3, dell'articolo 35, del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, è previsto che la comunicazione al terzo interessato è data contestualmente alla regolarizzazione della stessa.

L'articolo 17 integra l'articolo 105, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 77 del 1995, stabilendo il contenuto del parere dell'organo di revisione. Il parere deve esprimersi in ordine alla legittimità, congruità, coerenza e attendibilità delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti, ciò per evitare che quest'ultimo parere sia generico. Deve essere formulato sulla base del parere del responsabile del servizio finanziario, delle variazioni degli stanziamenti rispetto all'anno precedente,

dell'applicazione dei parametri di deficitarietà strutturale, al fine di verificare, non solo sugli accertamenti del conto consuntivo, ma fin dall'inizio dell'esercizio, le condizioni dell'equilibrio finanziario generale dell'ente.

Il parere inoltre deve indicare anche le misure che si ritengono idonee a dare un'effettiva copertura alle spese e ad assicurare gli equilibri di bilancio. L'organo consiliare è tenuto ad adottare i provvedimenti conseguenti alle proposte dell'organo di revisione o a motivare adeguatamente una differente decisione.

## 2.2 L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione

L'articolo 20 riformula la lettera c) del comma 2, dell'articolo 31 del decreto legislativo n. 77 del 1995, già modificato dall'ultimo periodo del comma 6, dell'articolo 9 della legge 15 maggio 1997, n. 127, che viene conseguentemente abrogato. L'avanzo di amministrazione può essere utilizzato, oltre che per i provvedimenti necessari alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, per il finanziamento delle spese non ripetitive, durante tutto il corso dell'esercizio, e di quelle correnti per una sola volta, in sede di assestamento del bilancio.

Muovendo dalla considerazione del testo pre-vigente, il quale consentiva il “.. finanziamento delle spese correnti una tantum ..”, può osservarsi che la modifica consente, da un lato, una maggiore disponibilità dal punto di vista temporale, in quanto l'utilizzo dell'avanzo per le spese correnti non ripetitive può avvenire durante l'arco dell'intero esercizio, e dall'altro, una maggiore disponibilità dal punto di vista dell'oggetto del finanziamento esteso alle spese correnti anche diverse da quelle non ripetitive, pur con il limite temporale del momento dell'assestamento.

## 3. GLI ENTI STRUTTURALMENTE DEFICITARI

L'articolo 19 ha disciplinato ex novo la condizione di ente strutturalmente deficitario, sostituendo i commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 dell'articolo 45 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504.

La definizione di ente strutturalmente deficitario è quella di un ente che presenta gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un'apposita tabella, da allegare al certificato sul rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari.

I parametri, in base ai quali viene definita la condizione di deficitarietà degli enti locali, e, conseguentemente, la sottoposizione ai controlli centrali, saranno determinati sulla base di studi di settore, suddividendo gli enti per fasce demografiche ed analizzando i dati con metodologie statistiche applicate ai valori riferiti ai rendiconti dell'ultimo triennio disponibile, al fine di assicurare la validità scientifica degli stessi. I parametri stessi hanno durata triennale e sono individuati con apposito decreto da adottarsi a cura del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Dall'esperienza acquisita nei cinque anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 504 del 1992, è stato rilevato che solo il parametro della spesa di personale ha dato un risultato apprezzabile, mentre gli altri 11 parametri si sono rivelati ininfluenti, infatti solo un numero molto limitato di enti ha dichiarato di non rispettare i limiti per la metà degli stessi. Questo dato giustifica la necessità, nell'ambito del più ampio quadro delle misure per assicurare gli equilibri di bilancio, di

rivedere i parametri stessi ridimensionando il peso assunto dal parametro del personale e riformulando gli altri sulla base dei criteri oggettivi sopra indicati.

Rilevato che il novellato articolo 45 del decreto legislativo n. 504 del 1992, ha modificato i parametri in relazione ai quali l'ente viene considerato strutturalmente deficitario, equiparando quello della spesa di personale a tutti gli altri, non risulta più utilizzabile per le prossime certificazioni il precedente sistema di parametrizzazione che attribuiva un peso prevalente al parametro del personale.

Conseguentemente, poiché la certificazione sullo stato di deficitarietà è autonoma rispetto a quella relativa al rendiconto della gestione, pur basandosi sui dati in essa contenuti, si provvederà con la procedura di cui all'articolo 45, comma 2, del citato decreto legislativo n. 504 del 1992, all'immediata emanazione dei nuovi parametri.

Viene precisato che il conto consuntivo da prendere a riferimento è quello relativo al penultimo esercizio precedente quello in corso. Pertanto, se la certificazione per il controllo centrale in materia di copertura del costo di alcuni servizi viene richiesta nell'anno 1998, anche se il termine ultimo di presentazione, in analogia al passato, sarà riferito al 31 marzo del 1999, il conto consuntivo da cui attingere i dati per la rilevazione delle condizioni di deficitarietà, è quello dell'esercizio 1996.

Le sanzioni sono dettate in funzione delle violazioni in cui l'ente incorre. Si hanno al riguardo le seguenti possibilità:

- 1) la tabella dei parametri dimostra una condizione strutturalmente deficitaria: l'ente è soggetto ai controlli centrali in materia di copertura del costo di alcuni servizi ai sensi del comma 4, dell'art. 45 del decreto legislativo n. 504 del 1992 per il secondo esercizio finanziario successivo ed al controllo centrale sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale, sino a che non dimostra, con la successiva tabella dei parametri, di essere tornato nella normalità;
- 2) non è stato approvato nei termini di legge il rendiconto della gestione: l'ente è soggetto ai controlli centrali in materia di copertura del costo di alcuni servizi e al controllo centrale sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale sino all'adempimento, che attesti la non deficitarietà con la presentazione del certificato sul rendiconto della gestione e l'annessa tabella dei parametri;
- 3) non è stato prodotto il certificato sul rendiconto e l'annessa tabella: l'ente è soggetto ai controlli centrali in materia di copertura del costo di alcuni servizi e provvisoriamente al controllo centrale sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale sino alla presentazione del certificato e dell'annessa tabella dalla quale non emergano condizioni di deficitarietà;
- 4) agli enti strutturalmente deficitari che non rispettano i livelli minimi di copertura del costo dei servizi del comma 4, dell'art. 45 sopra citato, è applicata una sanzione pari alla perdita dell'1 per cento del contributo ordinario spettante per l'anno nel quale si è verificata l'inadempienza mediante trattenuta sui trasferimenti erariali degli anni successivi, ai sensi del comma 8-ter dello stesso articolo 45.

La sanzione della perdita dell'1 per cento dei contributi ordinari comminata per la mancata copertura del costo dei servizi, di cui al precedente punto 4), non trova applicazione nei confronti degli enti che non approvano nei termini di legge il rendiconto della gestione o non producono il certificato e l'annessa tabella, in quanto tali adempimenti attengono ad aspetti procedurali a cui l'ente può rimediare in qualsiasi momento, mentre la mancata copertura, nei limiti prefissati dalla norma, del costo dei servizi configura un inadempimento sostanziale che può pregiudicare gravemente gli equilibri di bilancio. La sanzione altresì non si applica agli enti dissestati che hanno un sistema

sanzionatorio autonomo che prevede la sospensione dei trasferimenti erariali ai sensi dell'articolo 84, comma 6, del decreto legislativo n. 77 del 1995 e successive modificazioni.

Il controllo centrale sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale è demandato alla Commissione di ricerca per la finanza locale che viene unificata nella Commissione centrale per gli organici degli enti locali. La Commissione assume di conseguenza la nuova denominazione di "Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali", e con regolamento da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, si provvederà a rideterminarne la composizione ed il funzionamento in vista dei nuovi compiti alla stessa attribuiti. Il controllo sugli organici e sulle assunzioni è finalizzato prioritariamente a verificare la compatibilità finanziaria della spesa per il personale in rapporto alle cause che hanno determinato la condizione di deficitarietà.

La copertura dei costi che deve essere certificata, con i criteri di cui al comma 4 dell'articolo 45 di che trattasi, riguarda i servizi a domanda individuale nella misura del 36 per cento dei costi, il servizio acquedotto entro la misura dell'80 per cento, il servizio smaltimento rifiuti solidi urbani interni ed equiparati nella misura stabilita dalla legislazione vigente. Il comma 5 del novellato articolo 45 stabilisce le modalità con cui si debbono calcolare i costi dei servizi, precisando i criteri per il calcolo degli ammortamenti ed in particolare le modalità da seguire qualora i servizi siano forniti dagli organi di gestione degli enti locali.

#### 4. I DEBITI FUORI BILANCIO

Una delle novità più rilevanti, che riguarda contemporaneamente gli enti sani e quelli dissestati, è la modifica delle tipologie dei debiti fuori bilancio che possono essere sanati permanentemente. Delle cinque tipologie fissate dall'articolo 37, comma 1, del decreto legislativo n. 77 del 1995, è stata modificata l'ultima, quella della lettera e). La precedente versione stabiliva che potessero essere riconosciuti dall'amministrazione locale i debiti fuori bilancio per i quali non era ipotizzabile una responsabilità da parte di funzionari e/o amministratori nell'ordinazione della spesa in violazione delle norme giuscontabili che regolano l'impegno di spesa. L'attuale versione, seguendo gli indirizzi giurisprudenziali in materia di responsabilità per danno patrimoniale, ha dato la facoltà agli enti locali di riconoscere i debiti fuori bilancio nel limite dell'indebito arricchimento. Conseguentemente è stata modificata la disposizione di cui all'articolo 35 dello stesso decreto legislativo in ordine alla non imputabilità all'ente dell'obbligazione scaturente da impegno di spesa assunto irrualmente per la parte del debito non riconoscibile ai sensi dell'articolo 37, comma 1, del decreto legislativo n. 77 del 1995.

La norma è di grande rilievo perché consente di sanare, permanentemente, i debiti fuori bilancio nei limiti dell'utilità e dell'arricchimento che l'ente ha conseguito, mentre il pagamento della restante parte del debito deve essere richiesta a chi ha ordinato o reso possibile la fornitura in quanto, ai sensi del comma 4, dell'articolo 35, del decreto legislativo n. 77 del 1995, per tale parte il rapporto obbligatorio intercorre tra il privato fornitore da un lato e l'amministratore, il funzionario ed il dipendente che hanno violato le disposizioni normative che regolano l'effettuazione delle spese dell'ente locale dall'altro.

##### 4.1 La modifica dell'articolo 37, lett. e), comma 1, del decreto legislativo n. 77 del 1995

L'esperienza acquisita negli ultimi anni ha dimostrato come, nonostante le norme cogenti in materia di procedura di spesa ribadite dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, il problema della

formazione dei debiti fuori bilancio resta una realtà patologica nella vita dell'ente locale, per la quale è necessario adottare tutti gli accorgimenti affinché non si verifichi.

La disciplina previgente, derivata dall'articolo 12-bis, comma 4, del decreto-legge 12 gennaio 1991, n. 6, convertito con modificazioni dalla legge 15 marzo 1991, n. 80, e formalizzata da ultimo nell'articolo 37 del decreto legislativo n. 77 del 1995, come successivamente modificato, prevedeva la possibilità, a regime, per gli enti di riconoscere la legittimità dei debiti fuori bilancio per le seguenti fattispecie:

- quelli definiti con sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive;
- quelli per la copertura di disavanzi di aziende speciali, di istituzioni e di consorzi dipendenti dal comune e dalla provincia con la limitazione del riferimento agli obblighi assunti dall'ente con lo statuto o la convenzione e purché tali organismi diano dimostrazione di aver deliberato il bilancio in pareggio;
- i debiti per ricapitalizzazione di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;
- quelli conseguenti alle procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere pubblica utilità, compreso il risarcimento del danno conseguente alla cosiddetta accessione invertita;
- i debiti fuori bilancio per fatti e provvedimenti dovuti a causa di forza maggiore o per i quali non è dimostrata una responsabilità di soggetti dell'amministrazione.

La nuova formulazione della lettera e) del comma 1, dell'articolo 37 del decreto legislativo n. 77 del 1995, comporta una novità sostanziale. Si è recepita quella che è stata l'elaborazione giurisprudenziale, in particolare della Corte dei conti, ma anche del giudice ordinario, stabilendo che sono permanentemente sanabili i debiti derivanti da acquisizioni di beni e servizi, relativi a spese assunte in violazione delle norme guscontabili di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 35 dell'ordinamento, per la parte di cui sia accertata e dimostrata l'utilità e l'arricchimento che ne ha tratto l'ente locale.

Si richiama l'attenzione sul fatto che la deliberazione consiliare di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, di cui al comma 1, dell'articolo 37 del decreto legislativo n. 77 del 1995, deve fornire la concreta prova dell'utilità, congiunta all'arricchimento per l'ente. I due requisiti devono coesistere, cioè il debito fuori bilancio deve essere conseguente a spese effettuate per le funzioni di competenza dell'ente, fatto che ne individua l'utilità, e deve esserne derivato all'ente un arricchimento. La proposta della deliberazione per il riconoscimento dei debiti spetta al responsabile del servizio competente per materia. Di conseguenza gli enti sono chiamati a riesaminare tutti i debiti fuori bilancio non riconosciuti, alla luce dei nuovi criteri del novellato articolo 37 del decreto legislativo n. 77 del 1995.

Per la natura peculiare dei servizi normalmente erogati dagli enti territoriali, il momento essenziale dell'accertamento attiene alla dimostrazione dell'effettiva utilità che l'ente ha tratto dalla prestazione altrui, che è un concetto di carattere funzionale, costituendo l'arricchimento un concetto derivato, teso alla misurazione dell'utilità ricavata. Al riguardo l'arricchimento non deve essere inteso unicamente come accrescimento patrimoniale potendo consistere anche in un risparmio di spesa (Cassazione Civile, Sezione I<sup>o</sup>, 12 luglio 1996, n. 6332).

Utili indicatori per la quantificazione dell'arricchimento possono ricavarsi dalle disposizioni contenute nell'articolo 2041 del codice civile e dall'elaborazione giurisprudenziale in tema di ingustificato arricchimento della pubblica amministrazione.

L'arricchimento va stabilito con riferimento alla congruità dei prezzi, sulla base delle indicazioni e delle rilevazioni del mercato o dei prezzi e tariffe approvati da enti pubblici, a ciò deputati, o dagli ordini professionali. Per le attività a carattere istituzionale o pubblicistico e solitamente la norma stessa a quantificarne il valore.

Al riguardo si ritiene che non siano normalmente riconoscibili gli oneri per interessi, spese giudiziali, rivalutazione monetaria ed in generale i maggiori esborsi conseguenti a ritardato pagamento " forniture in quanto nessuna utilità e arricchimento consegue all'ente, rappresentando questi un ingiustificato danno patrimoniale del quale devono rispondere, ai sensi dell'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo n. 77 del 1995, coloro che con il loro comportamento lo hanno determinato.

#### 4.2 Il raccordo con l'art. 35 del decreto legislativo n. 77 del 1995

La nuova formulazione dell'articolo 37 del decreto legislativo n. 77 del 1995 ha richiesto la modifica delle disposizioni dell'articolo 35 dello stesso decreto legislativo. L'articolo 4 ha modificato il comma 4 dell'articolo 35, sopra citato, di modo che, ai fini della controprestazione, il rapporto obbligatorio intercorre tra l'amministratore, il funzionario o dipendente che ha consentito la fornitura ed il terzo fornitore solo per la parte del debito non imputabile all'ente ai sensi dell'articolo 37, comma 1, lettera e) dell'ordinamento. E' evidente che anche i debiti rientranti nelle altre tipologie del suddetto articolo 37 sono imputabili all'ente in quanto, come sopra detto, è la norma stessa che li considera *ope legis* sanabili.

#### 4.3 La competenza al riconoscimento dei debiti dell'articolo 37 del decreto legislativo n. 77 del 1995

L'articolo 37, comma 1, dell'ordinamento prevede che il Consiglio comunale, con la stessa deliberazione con la quale verifica il permanere degli equilibri generali di bilancio, adotta i provvedimenti per stanziare in bilancio le somme necessarie al pagamento dei debiti fuori bilancio delle tipologie di cui allo stesso articolo 37, nonché a ripiano del disavanzo di amministrazione e quanto altro necessario per assicurare che l'esercizio termini in pareggio. Trattandosi di una variazione al bilancio, la deliberazione deve essere inviata all'organo regionale per il controllo di legittimità ai sensi dell'articolo 17, comma 33 della legge n. 127 del 1997. La proposta di deliberazione, come già detto, è di competenza del responsabile del servizio, il quale deve attivarsi secondo la periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità.

### 5. LA NUOVA PROCEDURA DELLA LIQUIDAZIONE STRAORDINARIA

La procedura della liquidazione straordinaria disegnata dall'articolo 21 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito dalla legge 19 marzo 1993, n. 68, come riproposta dalla Sezione II del Capo VII dell'ordinamento, prevede la nomina di un apposito organo straordinario per la liquidazione dell'indebitamento pregresso. I compiti e le fasi del procedimento sono stati modificati sostanzialmente con il decreto legislativo 11 giugno 1996, n. 336. L'organo straordinario, effettuato il censimento dei debiti di bilancio e fuori bilancio sorti entro il 31 dicembre dell'anno antecedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, redige un piano di rilevazione tenendo conto della tipologia dei debiti quale risulta dalle attestazioni dell'ente. Sulla base del piano di rilevazione eroga gli acconti, accantonando le somme per il pagamento dei debiti esclusi dalla massa passiva; ai creditori non ammessi alla massa passiva è riconosciuta la possibilità di proporre ricorso al Ministero dell'interno avverso l'esclusione. Definiti i ricorsi l'organo straordinario della liquidazione redige un

piano di estinzione che è sottoposto all'approvazione del Ministero dell'interno. Divenuto definitivo il piano vengono pagati tutti i creditori ammessi alla massa passiva nei limiti della massa attiva acquisita e, al termine delle operazioni, è approvato il rendiconto della liquidazione. Il decreto legislativo n. 342 del 1997 è intervenuto introducendo alcune semplificazioni nella fase di rilevazione della massa passiva e una procedura semplificata con lo scopo di definire transattivamente i debiti, entro un importo percentuale minimo e massimo predefinito, e liquidarli in tempi molto brevi.

### 5.1 La procedura di formazione della massa passiva

L'articolo 12 ha modificato l'articolo 87 del decreto legislativo n. 77 del 1995, che disciplina la procedura per la formazione della massa passiva e le fattispecie di debiti ammissibili alla stessa ai fini della redazione del piano di rilevazione prima e di quello di estinzione poi.

L'esperienza effettuata sino ad oggi ha portato ad evidenziare come una delle difficoltà, per una rapida definizione della massa passiva da parte degli organi della liquidazione, sia stata quella di ottenere da parte dei responsabili dei servizi e dal segretario comunale le schede di rilevazione dei debiti, complete delle attestazioni relative alla verifica dei requisiti comprovanti l'esistenza del debito e la sua individuazione nelle tipologie dettate dalla norma in relazione al periodo in cui lo stesso è sorto, alla natura della spesa, all'utilizzabilità della prestazione etc. D'altra parte la difficoltà di reperire le informazioni necessarie alla compilazione delle schede trova una ragione oggettiva nel disordine organizzativo caratteristico degli enti dissestati e nel fatto che molte situazioni debitorie hanno avuto origine alcuni anni prima della dichiarazione di dissesto, per cui ricostruire le relative pratiche amministrative ha richiesto tempi lunghi, non compatibili con un celere pagamento dei creditori.

Ne è scaturita a volte una conflittualità tra amministrazione elettiva ed organo di liquidazione straordinaria, e tra questo e i responsabili dei servizi, sicchè tutto il procedimento è risultato appesantito dal doppio accertamento effettuato dagli uffici comunali prima e dall'organo della liquidazione successivamente.

Inoltre la possibilità di definire i debiti con atti transattivi ai sensi dell'articolo 87, comma 7, del decreto legislativo n. 77 del 1995, ha incontrato difficoltà applicative, in quanto l'organo di liquidazione, stante la complessità della procedura, si è trovato nell'impossibilità di stabilire una data certa per il pagamento. Altre difficoltà vi sono state nell'erogazione degli acconti previsti dall'articolo 89 dell'ordinamento per gli enti la cui massa attiva si è rivelata insufficiente al pagamento della massa passiva, dovute alla necessità di stabilire esattamente l'ordine dei privilegi di cui agli articoli 2745 e seguenti del codice civile, nonché per gli enti di grande dimensione con masse passive molto complesse.

Nelle linee fondamentali le innovazioni sono le seguenti.

#### 5.1.1 L'insinuazione dei creditori

Alcune modifiche rilevanti sono state apportate all'iter procedurale di insinuazione dei creditori e di verifica dei debiti dell'ente.

Anzitutto, l'organo straordinario di liquidazione è tenuto a dare avviso pubblico, anche a mezzo stampa, entro 10 giorni dall'insediamento, dell'avvio del procedimento della liquidazione straordinaria. La finalità è quella di dare la possibilità ai potenziali creditori dell'ente locale di

presentare, entro un termine perentorio, fissato dallo stesso organo della liquidazione in maniera congrua rispetto alla realtà locale, la domanda in carta libera di insinuazione nella massa passiva. Si sottolinea l'importanza della pubblicità da dare all'avvio delle operazioni della liquidazione straordinaria, con la pubblicazione dell'avviso su uno o più quotidiani, sia a livello nazionale sia locale, e in ogni altro modo ritenuto utile, così che la maggior parte degli eventuali creditori abbia la possibilità di effettuare la domanda per l'insinuazione nella procedura della liquidazione straordinaria in tempo utile. Da questo adempimento può dipendere la riuscita o meno della procedura semplificata di liquidazione dei debiti.

Tutti i creditori sono tenuti a presentare domanda per l'inserimento nella massa passiva a prescindere dalla natura e tipologia del debito, indipendentemente dal fatto che trattasi di debito di bilancio o fuori bilancio.

A tal fine appare opportuno raccomandare agli enti di dare notizia della dichiarazione di dissesto e della necessità di richiedere all'organo straordinario della liquidazione l'inclusione del debito nella massa passiva a tutti i creditori, nelle forme ritenute più opportune, in quanto è anche nell'interesse degli enti che la liquidazione straordinaria di tutti i debiti pregressi abbia successo.

#### 5.1.2 La perentorietà del termine per l'insinuazione

Il termine fissato dall'organo della liquidazione per la presentazione delle domande per l'insinuazione nella massa passiva della liquidazione straordinaria è perentorio per tutti i debiti di bilancio e fuori bilancio nel senso che, qualora la domanda non sia presentata, l'organo della liquidazione non ne tiene conto nella formazione della massa passiva ai fini della procedura semplificata di cui all'articolo 90-bis, della redazione del piano di rilevazione e di quello di estinzione.

I debiti per i quali la richiesta del creditore sia stata presentata in ritardo sono ammessi, sussistendo i requisiti di legge, alla massa passiva del piano di rilevazione e/o di quello di estinzione, ai sensi del comma 11 dell'articolo 89, del decreto legislativo n. 77 del 1995, e successive modificazioni, il quale dispone che solo dopo l'approvazione del piano di estinzione da parte del Ministro dell'interno non sono ammesse richieste per ulteriori crediti nei confronti dell'ente, ma non ai fini della procedura semplificata stante i termini brevi assegnati a tale fase del procedimento.

### 5.2 La formazione della massa passiva

Le misure di snellimento della procedura di formazione della massa passiva hanno comportato un'integrale riformulazione dei commi 2, 3 e 4 dell'articolo 87 citato.

#### 5.2.1 Gli accertamenti preliminari

Incombe al creditore l'onere di attivarsi per dimostrare il proprio credito. L'organo della liquidazione è tenuto a prendere in considerazione le domande dei terzi che diano adeguata dimostrazione dell'esistenza del credito per l'importo vantato e di eventuali cause di prelazione mentre in caso di domande incomplete ha la facoltà di richiedere ai responsabili dei servizi le attestazioni comprovanti gli elementi essenziali per definire l'esistenza e la natura del debito. Le conseguenze non sono di poco conto, perché i debiti adeguatamente dimostrati passano immediatamente alle successive fasi, mentre l'ammissione degli altri resta subordinata ad una serie di

accertamenti che potrebbero ritardare il loro inserimento nella procedura semplificata di cui all'articolo 90-bis dell'ordinamento.

Per adeguata dimostrazione deve intendersi la prova della sussistenza dei seguenti caratteri sostanziali del debito: la certezza, nel senso che deve esistere effettivamente un'obbligazione di dare, non presunta ma vincolante per l'ente; la liquidità, nel senso che il soggetto creditore è specificatamente individuato, il debito è definito nel quantum ovvero determinabile mediante una semplice operazione di calcolo aritmetico; l'esigibilità, nel senso che il pagamento non sia dilazionato da termine o subordinato a condizione. E' altresì opportuno che il creditore, se ne ha la possibilità, dia dimostrazione oltre che del momento in cui il debito è sorto, anche della circostanza che lo stesso abbia i requisiti del novellato comma 3 dell'articolo 87 del decreto legislativo n. 77 del 1995 e successive modificazioni.

Compete all'organo della liquidazione accertare presso l'ente la sussistenza delle altre condizioni previste dal comma 4 dell'articolo 87, come modificato dal decreto legislativo n. 342 del 1997, e cioè che la prestazione è stata effettivamente resa, che la stessa rientra nell'ambito delle funzioni e servizi di competenza dell'ente, che il debito non è stato pagato, anche solo parzialmente, e che non è caduto in prescrizione, avvalendosi della collaborazione dei responsabili dei servizi dell'ente locale.

Al riguardo la mancata attestazione dei responsabili del servizio rilasciata nel termine di 60 giorni dalla richiesta dell'organo della liquidazione, se ai fini della prosecuzione del procedimento è equiparata ad attestazione negativa, non esonera gli interessati da responsabilità per eventuali danni derivanti al privato o all'ente nonché penali, qualora l'omessa attestazione non sia stata causata da impossibilità oggettiva ad espletare il compito.

#### 5.2.2 La composizione della massa passiva

La massa passiva è formata dagli elenchi dei seguenti debiti:

- a) tutti i debiti di bilancio, risultanti dall'ultimo conto consuntivo dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato se approvato (o dal verbale di chiusura se il termine per l'approvazione del conto consuntivo non è ancora scaduto) e i debiti fuori bilancio sorti antecedentemente al 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio appartenenti alle cinque tipologie dell'art. 37 del decreto legislativo n. 77 del 1995, come riformulato;
- b) i debiti derivanti da procedure esecutive estinte ai sensi dell'articolo 81, comma 2, del decreto legislativo n. 77 del 1995;
- c) i debiti derivanti da transazioni stipulate dall'organo della liquidazione straordinaria ai sensi del comma 7 dell'articolo 87 del decreto legislativo n. 77 del 1995.

La norma ricomprende nei debiti ammissibili tutte le fattispecie già indicate al comma 3 dell'articolo 87, del decreto legislativo n. 77 del 1995 e successive modificazioni, fatta eccezione della lettera h) relativa allo squilibrio della gestione vincolata.

I debiti fuori bilancio antecedenti al 12 giugno 1990 e riconosciuti dall'ente, già indicati alla lettera d) della norma previgente, rientrano nella massa passiva in quanto l'avvenuto riconoscimento nei termini di legge comporta, se effettuato correttamente, l'automatica inclusione degli stessi nella tipologia di cui alla lett. e) del comma 1 del citato articolo 37. L'avvenuto riconoscimento dei debiti

da parte del Consiglio dell'ente implica di per sé l'accertamento dell'utilità e del conseguito arricchimento per l'ente.

I debiti fuori bilancio antecedenti al 12 giugno 1990 ma non riconosciuti dall'ente nei termini di legge, di cui alla lettera g) del comma 3 del citato articolo 87, del decreto legislativo n. 77 del 1995, debbono essere valutati dall'organo straordinario di liquidazione alla luce delle disposizioni di cui all'articolo 37 come modificato dal decreto legislativo n. 342 del 1997.

I debiti fuori bilancio già riconosciuti al sensi del comma 4, dell'articolo 12-bis del decreto legge n. 6 del 1991, rientrano a tutti gli effetti nelle tipologie di cui all'articolo 37 in quanto le cinque fattispecie introdotte con detta disposizione comprendono quelle del comma 4, dell'articolo 12-bis, sopra citato.

In sostanza il legislatore ha voluto, con le modifiche introdotte con l'articolo 12, ammettere alla massa passiva della liquidazione straordinaria tutti i debiti sorti antecedentemente al 31 dicembre precedente l'anno dell'ipotesi di bilancio, con la sola limitazione, per i debiti fuori bilancio, di ridefinirne il quantum entro l'utilità e l'arricchimento conseguito dall'ente.

Non può più essere inserito nella massa passiva lo squilibrio della gestione vincolata, costituito dalla differenza in termini di cassa tra residui attivi e fondo di cassa delle partite con vincolo di destinazione e residui passivi della stessa specie, è un valore di cassa e quindi come tale non costituisce debito fuori bilancio. Al ripiano di detto squilibrio è tenuto a provvedere l'ente ricostituendo, con i mezzi messi a disposizione dall'ordinamento, la liquidità di cassa a suo tempo stornata per altre finalità.

In relazione alla prescrizione è stato precisato che il termine di riferimento è quello della dichiarazione di dissesto. Inoltre si precisa che le prescrizioni cosiddette presuntive come quella prevista dall'articolo 2956 del codice civile non trovano applicazione alle obbligazioni in cui è parte l'ente locale in quanto quest'ultimo effettua i pagamenti esclusivamente mediante ordini scritti (mandati) e tramite il proprio tesoriere che è tenuto ad esigere quietanza per ogni pagamento effettuato. Infatti la prescrizione presuntiva va applicata unicamente a quei rapporti che si svolgono senza formalità ed in relazione ai quali il pagamento suole avvenire tempestivamente senza rilascio di quietanza scritta e non opera quando il diritto, di cui si chiede il pagamento, scaturisce da un contratto stipulato per iscritto.

Un problema particolare attiene alla necessaria indagine per verificare che i debiti fuori bilancio abbiano i requisiti di cui all'articolo 37 del decreto legislativo n. 77 del 1995, come novellato e per il quale si rimanda al paragrafo 3. della presente circolare.

Il riconoscimento dell'utilità e dell'arricchimento che è conseguito all'ente dalla fornitura, ancorché avvenuta in violazione delle norme giuscontabili, è di competenza dell'organo della liquidazione straordinaria, il quale, qualora non sia in condizione di dedurre dalla documentazione prodotta dal creditore l'importo ammissibile, può richiedere ai responsabili dei servizi di attestare l'utilità e l'arricchimento conseguito dall'ente, dando termini perentori brevi, oppure ricorrere a consulenze esterne ai sensi del comma 3 dell'articolo 86, come modificato con il decreto legislativo n. 342 del 1997. In ogni caso tale accertamento non può ritardare lo svolgimento delle operazioni della liquidazione straordinaria. Si richiama l'attenzione sul fatto che in caso di adozione della procedura semplificata, tale indagine non è necessaria in quanto la transazione nei limiti dal 40 al 60 per cento fa riferimento alla sorte capitale del debito come risulta dalla pretesa del creditore, pretesa

che deve essere valutata in ordine alla sussistenza degli elementi sostanziali della sussistenza del debito per l'ente.

E' stato eliminato l'obbligo dell'ente locale di fornire preventivamente e necessariamente le speciali schede di rilevazione di tutti i debiti e relativi elenchi, nella considerazione sopra esposta che, come accade in tutte le procedure concorsuali, sia l'organo della liquidazione ad attivarsi, esaminando la portata e la veridicità delle insinuazioni, sulla base della documentazione prodotta. Tuttavia l'organo della liquidazione può richiedere e la ragioneria dell'ente è tenuta in tal caso a fornire l'elenco di tutte le partite comprese nei residui passivi, specificando le esatte generalità del creditore, l'importo, l'oggetto della spesa, il titolo giuridico del debito e gli estremi dell'atto che giustifica l'esistenza del residuo, al fine di consentire all'organo l'individuazione dei debiti di bilancio, eventualmente previa revisione straordinaria dei residui. La norma non prevede più la revisione straordinaria dei residui come adempimento obbligatorio, tuttavia appare opportuno che l'organo straordinario della liquidazione effettui un riaccertamento dei residui attivi e passivi al fine di verificarne la sussistenza anche alla luce delle vicende eventualmente intercorse nel periodo che decorre dall'approvazione del rendiconto della gestione al momento nel quale l'organo effettua la delibazione dei debiti.

### 5.3 Il procedimento abbreviato per il pagamento transattivo dei debiti

La novità sostanziale introdotta nella procedura del dissesto con il nuovo articolo 90-bis dell'ordinamento contabile introdotto dall'articolo 16, è la procedura semplificata per il pagamento dei debiti. Tale procedura consente di definire con una transazione la somma da versare al creditore entro tempi certi e nell'ambito di una percentuale definita. Il creditore che accetta ha la certezza del pagamento in tempi brevi di quanto pattuito ed esce dalla procedura della liquidazione straordinaria, che dovrebbe conseguentemente risultare alleggerita.

#### 5.3.1 Le condizioni preliminari per l'avvio della procedura semplificata

Affinché la procedura semplificata possa avere avvio è necessario che l'organo della liquidazione formi una massa passiva provvisoria sulla base delle pretese avanzate dai creditori nei termini stabiliti dall'organo stesso. Le pretese vengono valutate in funzione della documentazione allegata, escludendo quelle che non danno adeguata dimostrazione dell'esistenza del credito. Definita la massa passiva provvisoria l'organo della liquidazione può proporre all'ente l'adozione della procedura semplificata. La facoltà è riferita al fatto che qualora l'organo della liquidazione abbia accertato che la massa attiva è comunque sufficiente alla liquidazione di tutta la massa passiva relativa alla procedura semplificata, può passare direttamente alla procedura semplificata. In caso contrario, è necessario acquisire la disponibilità dell'ente ad integrare con proprie risorse la massa attiva insufficiente. La disponibilità è data con deliberazione della giunta entro trenta giorni dalla richiesta. Nella richiesta l'organo straordinario della liquidazione deve specificare l'ammontare della somma per la quale chiede l'intervento dell'ente.

Qualora l'ente deliberi di non essere in condizioni di accollarsi gli oneri dell'operazione, la procedura semplificata non è attivabile e l'organo della liquidazione provvede alla formazione del piano di rilevazione. Ai fini della redazione del piano di rilevazione, a differenza di quanto avviene per i debiti transatti con la procedura semplificata, che si limita a considerare ai fini della transazione la sola sorte capitale, i debiti debbono essere valutati nella loro integrità compresi gli oneri accessori maturati sino alla data della deliberazione di dichiarazione del dissesto.

Con l'impegno della giunta dell'ente a mettere a disposizione le ulteriori risorse inizia la procedura semplificata. Da una parte l'organo della liquidazione chiede direttamente, senza preventive autorizzazioni da parte del Ministero dell'interno, alla Cassa depositi e prestiti l'erogazione del mutuo a carico dell'erario nell'importo necessario a finanziare la massa passiva censita ai fini della procedura semplificata. Contestualmente vi è l'obbligo per l'ente di conferire all'organo della liquidazione le somme necessarie per il finanziamento aggiuntivo della massa passiva qualora il mutuo erariale non risulti sufficiente.

L'ente è libero di individuare le risorse cui attingere compresa la possibilità di contrarre un apposito mutuo a proprio carico con la Cassa depositi e prestiti o con altri istituti di credito con il solo limite che il complesso degli interessi passivi che grava sul bilancio corrente, compresi quelli del nuovo mutuo e quelli di cui è in corso il perfezionamento, non superi il 40 per cento delle entrate relative ai primi tre titoli del rendiconto ultimo approvato. Nel contrarre il mutuo l'ente dovrà richiedere che lo stesso venga erogato in unica soluzione direttamente sul conto di tesoreria della liquidazione straordinaria.

Il mutuo a tal fine deliberato può essere ridotto, in qualsiasi momento, qualora, a seguito di un più preciso accertamento dei debiti, la massa passiva dovesse risultare di importo inferiore a quello inizialmente stimato. Il mutuo a carico dell'ente potrebbe se necessario anche essere integrato seguendo lo stesso procedimento previsto ai commi 1 e 2 dell'articolo 90-bis del decreto legislativo n. 77 del 1995.

### 5.3.2 Le transazioni

Nelle more dell'acquisizione del mutuo erariale e delle eventuali risorse aggiuntive dell'ente, l'organo della liquidazione completa l'accertamento del debito mediante una sommaria delibazione della fondatezza del credito vantato. Per sommaria delibazione deve intendersi l'accertamento degli elementi sostanziali del debito, mentre non è necessario definire tutti i requisiti accessori dello stesso, ad esempio, se è evidente che il debito rientra nei limiti temporali attribuiti all'organo straordinario della liquidazione, può non essere necessario verificare con esattezza la data in cui l'obbligazione è sorta, ovvero potrebbe risultare non utile approfondire eventuali contestazioni sugli interessi o sulla rivalutazione monetaria, che in questa fase non vengono presi in considerazione in quanto la transazione deve essere proposta sulla sorte capitale. I requisiti sostanziali che debbono essere stati accertati prima di proporre la transazione sono quelli afferenti l'esistenza del debito (l'obbligo della esecuzione della prestazione, la sua imputabilità all'ente, la non intervenuta prescrizione o il pagamento dello stesso). Inoltre l'organo della liquidazione deve verificare per i debiti fuori bilancio, con l'eventuale ausilio dei responsabili dei servizi dell'ente o con il ricorso a consulenti esterni, la loro appartenenza alle fattispecie di cui all'articolo 37 del decreto legislativo n. 77 del 1995, come modificato dal decreto legislativo n. 342 del 1997.

Ancora prima della proposta di transazione, l'organo della liquidazione, con propria deliberazione, stabilisce la misura della percentuale che intende proporre sulla base dell'anzianità del debito. In considerazione che la transazione avviene solo sulla sorte capitale le percentuali vanno differenziate in senso proporzionale all'anzianità del debito, in modo da fornire un parziale ristoro al sacrificio degli interessi per il ritardato pagamento che la procedura semplificata comporta. I debiti sorti prima andranno quindi liquidati al 60 per cento e quelli più recenti al 40 per cento, gli altri saranno raggruppati per anni in misure percentuali intermedie.

Il creditore è tenuto a far conoscere se accetta o rifiuta la proposta entro un termine stabilito dall'organo della liquidazione che non può superare trenta giorni. La proposta deve contenere la clausola che l'accettazione si intende fatta a totale soddisfazione di qualsiasi pretesa sia nei confronti della liquidazione straordinaria che dell'ente e con rinuncia a tutte le azioni giudiziali ed esecutive eventualmente intraprese per ottenere il pagamento del credito.

La proposta di transazione viene presentata a tutti i creditori, compresi quelli privilegiati, fatta eccezione per i crediti da lavoro subordinato che, godendo del primo grado di privilegio, non sono oggetto di transazione e sono liquidati immediatamente e per intero. La norma trova giustificazione nella particolare tutela costituzionale attribuita ai redditi da lavoro dipendente e nella disposizione dell'articolo 2113 del codice civile il quale commina l'invalidità alle rinunce o transazioni aventi ad oggetto tali diritti.

### 5.3.3 Il pagamento delle transazioni e l'accantonamento

Non è richiesto per il perfezionamento della transazione la sottoscrizione di un apposito atto ma è sufficiente che il terzo comunichi per iscritto l'accettazione dell'offerta all'organo della liquidazione. Il pagamento consegue nei trenta giorni successivi alla conoscenza dell'accettazione o nei trenta giorni successivi all'erogazione del mutuo (sia quello erariale che quello a carico dell'ente).

### 5.3.4 La prosecuzione della procedura di liquidazione

I debitori soddisfatti a seguito della transazione di cui al comma 3 dell'articolo 90-bis del decreto legislativo n. 77 del 1995, escono dalla liquidazione straordinaria a tutti gli effetti. I debiti transati sono riportati in un apposito elenco che viene allegato per memoria al piano di rilevazione della massa passiva.

I debiti non transati rifluiscono nel piano di rilevazione unitamente agli altri debiti accertati fuori del tempo utile per l'inserimento nella procedura semplificata.

La procedura semplificata si chiude con la rideterminazione dei mutui attivati per il pagamento delle transazioni nonché per l'accantonamento del 50 per cento dei debiti non transati e del 100 per cento dei debiti privilegiati, sempre non transati:

- la riduzione è effettuata prioritariamente sul mutuo a carico dell'ente e successivamente su quello a carico dell'erario;
- qualora le altre disponibilità liquide messe a disposizione dall'ente non siano necessarie al pagamento dei debiti le stesse, al termine delle operazioni di pagamento, sono restituite all'ente.

## 5.4 Il regime transitorio

Il legislatore ha regolamentato all'articolo 18 le seguenti quattro ipotesi:

- a) l'organo della liquidazione si è già insediato ma non ha provveduto a depositare il piano di rilevazione: si applicano integralmente le nuove disposizioni del decreto legislativo n. 342 del 1997, con la specificazione che sono fatti salvi gli atti già posti in essere dall'organo della liquidazione, compreso l'eventuale accertamento dei debiti effettuato secondo le previgenti disposizioni di cui al comma 3 dell'articolo 87 del decreto legislativo n. 77 del 1995. Il termine per la presentazione del piano di rilevazione è spostato al 30 settembre 1998, sia al fine di

- consentire di esperire la procedura semplificata, sia per valutare i debiti alla luce del novellato articolo 87 del decreto legislativo n. 77 del 1995;
- b) l'organo della liquidazione ha depositato il piano di rilevazione ma non ha ancora avuto approvato il piano di estinzione: anche in tal caso si applicano le nuove disposizioni, ma compatibilmente con lo stato della procedura. Infatti vanno distinte due ipotesi preliminari:
- la massa attiva è sufficiente al pagamento dell'intera massa passiva, rideterminata con l'inserimento degli eventuali debiti fuori bilancio che presentano i requisiti di cui all'articolo 37. L'organo della liquidazione eroga gli acconti secondo le disposizioni di cui all'articolo 89 del decreto legislativo n. 77 del 1995 e segue la procedura ordinaria. La rideterminazione della massa passiva con l'inserimento dei debiti di cui all'articolo 87, come novellato dal decreto legislativo n. 342 del 1997, precedentemente esclusi, avviene con specifico atto deliberativo integrativo del piano di rilevazione. La suddetta deliberazione integrativa del piano di rilevazione va depositata presso il Ministero dell'interno, con la documentazione relativa ai debiti esclusi dalla massa passiva, al fine di consentire l'istruttoria degli eventuali ricorsi. Al riguardo è da osservare che l'organo della liquidazione deve dare comunicazione agli interessati dell'ammissione dei debiti, già inseriti tra quelli esclusi dalla massa passiva, e dei relativi importi, così come delle eventuali rideterminazioni degli importi esclusi rimettendo nei termini i creditori per la presentazione dei ricorsi ai sensi dell'articolo 87, comma 6, del decreto legislativo n. 77 del 1995 e successive modificazioni;
  - la massa attiva è insufficiente al pagamento della massa passiva. L'organo della liquidazione può proporre all'ente la procedura semplificata chiedendo alla Giunta l'impegno a mettere a disposizione le ulteriori risorse.

In tal caso si possono determinare due situazioni:

- l'organo della liquidazione non ha ancora erogato acconti o questi sono stati erogati in una percentuale inferiore al 40 per cento: l'organo della liquidazione propone le transazioni secondo quanto disposto dall'articolo 90-bis del decreto legislativo n. 77 del 1995;
  - l'organo della liquidazione ha erogato acconti in misura superiore al 40 per cento: in tal caso, al fine di incentivare i creditori a definire con atto transattivo la relativa pretesa, può proporre una transazione offrendo un ulteriore 20 per cento della somma erogata in acconto ma comunque non oltre l'80 per cento del valore del debito;
- c) il Ministro dell'interno ha approvato il piano di estinzione presentato dall'organo della liquidazione ma non è stato ancora approvato il rendiconto della liquidazione straordinaria: i debiti già esclusi, che risultassero ammissibili per effetto dell'articolo 37, comma 1, del decreto legislativo n. 77 del 1995, sono riconosciuti legittimi con deliberazione del Consiglio dell'ente trasmessa all'organo della liquidazione per il pagamento unitamente alle eventuali maggiori risorse necessarie per tale adempimento;
- d) l'organo della liquidazione ha approvato il rendiconto: trova applicazione l'articolo 37 del decreto legislativo n. 77 del 1995 e successive modifiche, con riferimento ai debiti esclusi dal piano di estinzione. Al reperimento delle risorse necessarie ed al pagamento dei debiti provvede direttamente l'ente.

L'articolo 18, comma 2, ha fatti salvi oltre agli atti già acquisiti dagli organi della liquidazione anche i provvedimenti da questi adottati, per gli enti per i quali non è stato depositato il piano di rilevazione. La disposizione ha carattere generale e vale anche nel caso che sia stato depositato il piano di rilevazione. Conseguentemente qualora il piano di rilevazione contenga la previsione della restituzione all'ente dello squilibrio della gestione vincolata, la somma relativa può essere

legittimamente inserita anche nel piano di estinzione, fatto salvo il caso in cui la massa attiva sia insufficiente al pagamento della massa passiva. In questo caso infatti l'ente è chiamato a mettere a disposizione proprie risorse liquide per cui sarebbe illogico doverle poi restituire all'ente a titolo di squilibrio della gestione vincolata.

### 5.5 Le altre disposizioni concernenti il dissesto

Il decreto legislativo n. 342 del 1997, in linea con i nuovi principi guida dettati per la liquidazione straordinaria, ha conseguentemente uniformato agli stessi una serie di disposizioni che completano la complessa procedura del dissesto. In particolare modifiche sono state apportate per quanto attiene ai ricorsi, ai piani di risanamento di cui all'articolo 25 del decreto-legge n. 66 del 1989, alle misure straordinarie da adottare qualora i rimedi approntati dall'ordinamento non si dimostrino utili per conseguire l'effettivo risanamento dell'ente, ai poteri riconosciuti all'organo della liquidazione al fine di assolvere ai compiti allo stesso assegnati, alla precisazione dell'uso di misure alternative alla vendita del patrimonio disponibile degli enti.

#### 5.5.1 I ricorsi dei creditori al Ministero dell'interno

L'istituto del ricorso è stato mantenuto adeguando le disposizioni del comma 6 dell'articolo 87, del decreto legislativo n. 77 del 1995, per quanto attiene i criteri valutativi da applicare ai ricorsi dei creditori esclusi. E' stato disposto che l'esame dei ricorsi debba concludersi con una decisione che può confermare l'esclusione operata dall'organo di liquidazione ovvero disporre l'inserimento del credito nella massa passiva del piano di rilevazione, una volta verificata la dimostrazione da parte del creditore della sussistenza dello stesso e della sua imputabilità all'ente dissestato.

Si raccomanda agli organi in indirizzo di sensibilizzare i creditori sul fatto che agli eventuali ricorsi deve essere allegata tutta la documentazione atta non solo a comprovare l'esistenza del debito ma anche idonea a contrastare il motivo di esclusione addotto dall'organo della liquidazione. I ricorsi stessi sono decisi allo stato degli atti per cui una carente formulazione del ricorso o la mancanza di elementi che giustifichino quanto sostenuto dal ricorrente comporta la conferma dell'esclusione.

Per i ricorsi giacenti presso il Ministero dell'interno, il comma 3 dell'articolo 18 del decreto legislativo n. 342 del 1997 prevede la possibilità di chiedere al creditore, all'organo della liquidazione o all'ente l'eventuale integrazione della documentazione entro trenta giorni dalla richiesta, con sospensione del termine per la decisione di merito.

#### 5.5.2 I piani di risanamento approvati ai sensi dell'articolo 25 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144

L'articolo 25 del decreto legge n. 66 del 1989 prevedeva la concessione di un mutuo da parte della Cassa depositi e prestiti a seguito dell'approvazione del piano di risanamento da parte del Ministro dell'interno. Il mutuo veniva erogato in singole annualità sino alla concorrenza del fabbisogno. Per alcuni enti la massa passiva è stata di un ammontare così elevato che è ancora in corso l'erogazione delle singole annualità. Al fine di consentire il definitivo e immediato pagamento dei creditori è stata data facoltà agli enti di richiedere l'erogazione anticipata delle quote di mutuo ancora da riscuotere.

### 5.5.3 Le misure straordinarie

Riprendendo una disposizione già esistente in ordine alle misure necessarie per l'approvazione ministeriale dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, è stata prevista una norma di chiusura che consente, nei casi per i quali le misure ordinarie dovessero rilevarsi insufficienti, la possibilità, al fine di garantire il risanamento dell'ente, che il Ministro dell'interno, su proposta della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, stabilisca misure straordinarie per il pagamento integrale della massa passiva della liquidazione, anche in deroga alle norme vigenti. E' evidente che la norma presuppone l'attivazione *in primis* dell'ente, ma qualora gli organi ordinari dovessero omettere di farsi carico della situazione di perdurante dissesto, l'attivazione del Ministro può essere richiesta sia dall'organo di controllo regionale che dall'organo di revisione contabile.

Le misure sono volte a studiare le soluzioni possibili che l'ente tradurrà in provvedimenti operativi, quali, ad esempio, una riduzione della pianta organica oltre il numero di posti spettanti in base agli indici di fascia, la rinegoziazione dei mutui etc..

### 5.5.4 La composizione e i poteri dell'organo straordinario di liquidazione

La composizione degli organi della liquidazione è stata ampliata dall'articolo 10, prevedendo la presenza tra i componenti di magistrati a riposo della Corte dei Conti, della magistratura ordinaria, del Consiglio di Stato, con funzioni di presidente.

All'articolo 12, comma 1, lettera e), è stata prevista la possibilità di sostituzione totale o parziale dell'organo straordinario della liquidazione, qualora non venga rispettato il termine per la formazione del piano di rilevazione. In tal caso, con il decreto che dispone la sostituzione, il Ministero dell'interno stabilisce anche il compenso da erogarsi ai commissari con riferimento alle operazioni da questi portate a termine.

Nulla è invece previsto in ordine ai compensi da erogare ai commissari che per qualsiasi motivo cessano dall'incarico nel corso del procedimento. E' evidente che anche in tal caso la valutazione va effettuata con riferimento alle operazioni compiute ed all'attività effettivamente svolta dal singolo commissario, tenendo presente che la procedura della liquidazione straordinaria si compone di quattro momenti essenziali: stipula delle transazioni nella procedura semplificata e relativi pagamenti, presentazione del piano di rilevazione, approvazione del piano di estinzione, approvazione del rendiconto della liquidazione straordinaria.

### 5.5.5 Le misure sostitutive dell'alienazione del patrimonio disponibile

L'articolo 13 ha dato una regolamentazione organica alle misure sostitutive dell'alienazione del patrimonio dell'ente locale. Infatti, una volta definita la massa passiva e iniziata a realizzare la massa attiva, può sorgere, ed in passato più volte è sorto, il problema per l'ente locale dissestato di evitare l'alienazione del proprio patrimonio. Per consentire la conservazione patrimoniale è stata accordata, nell'articolo 88 dell'ordinamento, la facoltà per l'ente locale di riscattarlo, con versamento alla liquidazione di risorse pari al prezzo di realizzo, purché rese liquide, compresa la possibilità di contrarre un mutuo passivo, con onere a proprio carico, per il valore di realizzo dei beni, da assumere con la Cassa depositi e prestiti o altri istituti di credito nel limite di cui dall'articolo 46, comma 1, del decreto legislativo n. 77 del 1995, e successive modifiche, elevato sino al 40 per cento.

Con l'articolo 14 è stato conseguentemente modificato l'articolo 89 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, come modificato dal comma 1 dell'articolo 24 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30. Le modifiche consentono che anche l'assunzione del mutuo, a carico dell'ente locale, per il finanziamento della massa passiva come individuata con il piano di rilevazione, possa avvenire in deroga al limite dell'articolo 46, comma 1, ma entro la soglia del 40 per cento, al fine di evitare che si determinino gravi squilibri nella gestione corrente dell'ente.

#### 5.5.6 Altre disposizioni concernenti il dissesto

Il decreto legislativo n. 342 del 1997 ha altresì modificato alcuni dei termini previsti nella procedura del dissesto.

L'articolo 12, comma 1, lettera a) del suddetto decreto legislativo ha stabilito che il termine previsto dal comma 1 dell'articolo 87 del decreto legislativo n. 77 del 1995, per la presentazione del piano di rilevazione, stabilito in 180 giorni a decorrere dalla data di insediamento dell'organo della liquidazione, sia prorogato di ulteriori 180 giorni per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti o capoluogo di provincia e per le province, in considerazione che questi presentano situazioni debitorie pregresse particolarmente complesse.

L'articolo 9, ha uniformato il termine dei provvedimenti che l'ente dissestato deve adottare per il riequilibrio di bilancio previsti dall'articolo 84 del decreto legislativo n. 77 del 1995, stabilendo che essi cessano di avere effetto dopo cinque anni computando nel calcolo anche l'anno nel quale è stata approvata l'ipotesi di bilancio riequilibrato. Per cui se l'ipotesi di bilancio è relativa all'esercizio 1997, i provvedimenti straordinari di riequilibrio cesseranno di avere effetto a partire dall'esercizio 2002, e dall'anno successivo non sussisterà più l'obbligo del mantenimento dei provvedimenti stessi.

L'articolo 19, che ha uniformato anche i termini per la sottoposizione ai controlli centrali degli enti strutturalmente deficitari di cui al comma 8-bis dell'articolo 45, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, ha stabilito che gli enti che hanno dichiarato il dissesto sono soggetti, per la durata del risanamento, al controllo centrale sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni nonché alla presentazione della certificazione sul costo dei servizi per le misure stabilite dall'articolo 84, del decreto legislativo n. 77 del 1995, e per i servizi a domanda individuale nella misura del 36 per cento comprendendo nei ricavi sia i proventi tariffari che i contributi finalizzati.

L'articolo 15 introduce alcuni aggiustamenti alle disposizioni dell'articolo 90 dell'ordinamento finanziario e contabile, che disciplinano l'accertamento delle responsabilità per i debiti che vengono esclusi dalla massa passiva della liquidazione straordinaria. Inoltre si è uniformata la disposizione del comma 3 dell'articolo 90, sopra citato, in ordine alla nomina di un commissario ad acta da parte dell'organo regionale di controllo in caso di inattività del consiglio comunale, a quelle contenute nell'articolo 17, comma 45, della legge 15 maggio 1997, n. 127, le quali prevedono che la nomina del commissario sia di competenza del difensore civico regionale.

#### 5.6 L'accertamento delle responsabilità dello stato di dissesto

Il legislatore, nella delega al Governo, ha esplicitamente disposto che venissero introdotte sanzioni per gli amministratori che hanno direttamente concorso a determinare con azioni o omissioni dolose o colpose, lo stato di dissesto, esclusa qualsiasi limitazione dell'elettorato attivo e passivo. Conseguentemente, l'articolo 7 ha stabilito che la deliberazione di dissesto è trasmessa dall'ente

contestualmente al Ministero dell'interno ed alla Procura regionale della Corte dei conti, competente per territorio. Alla deliberazione è allegata una dettagliata relazione del collegio dei revisori contabili con l'analisi delle cause che hanno provocato il dissesto. Non si tratta di una denuncia ma di una preventiva segnalazione necessaria per l'avvio del procedimento istruttorio di accertamento delle eventuali responsabilità di amministratori. L'accertamento di dette responsabilità è effettuato dalla Sezione regionale della Corte dei conti competente per territorio. La sanzione, che consegue automaticamente alla pronuncia di responsabilità della Corte dei conti, consiste nell'interdizione per cinque anni dalla carica di assessore, revisore dei conti di enti locali, di rappresentante di ente locale presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati. Si vuole in sostanza inibire al soggetto ritenuto responsabile di aver provocato lo stato di dissesto dell'ente di ricoprire incarichi di responsabilità amministrativa, fatta eccezione per quelli elettivi.

°  
°   °

Si invita a dare comunicazione della presente a tutti gli enti interessati.

*Il direttore generale dell'Amministrazione civile*  
GELATI

97A9508

---

---

## MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

CIRCOLARE 21 novembre 1997, n. 148/97.

**Proroga del termine per la presentazione delle domande a valere sulla terza annualità del Fondo per lo sviluppo.**

Il termine del 30 novembre fissato della circolare n. 124/97 relativo alla presentazione delle domande per l'ammissione al contributo a carico del Fondo per lo sviluppo di cui all'art. 1-ter del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, terza annualità, è prorogato al 10 gennaio 1998.

Si precisa che potranno presentare una nuova istanza le società che hanno già inoltrato le domande entro il 5 luglio 1995 ed entro il 30 settembre 1996.

*Il Ministro: TREU*

97A9587