

# LE PROCEDURE DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO DEGLI ENTI LOCALI

Dott. Egidio Di Gregorio Funzionario della Corte dei conti

## INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>2</b>
<b>CAPITOLO I. IL <i>FISCAL COMPACT</i>, LA RIFORMA DELLA COSTITUZIONE E LE CONSEGUENZE PER GLI ENTI LOCALI</b> .....	<b>5</b>
1.1 Il <i>Fiscal compact</i> e la riforma della Carta costituzionale: l'introduzione del principio del pareggio di bilancio.....	5
1.2 La legge rinforzata n. 243 del 2012 e la novella operata con la legge n. 164 del 201611	
1.3 I riflessi sulle autonomie locali .....	14
<b>CAPITOLO II. LA TUTELA DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO E IL NUOVO ASSETTO DETTATO DAL D.L. N. 174 DEL 2012</b> .....	<b>15</b>
2.1 La questione dei controlli.....	15
2.2 Il d.l. n. 174 del 2012 e i nuovi controlli interni ed esterni .....	17
2.3 Il dissesto: origine ed evoluzione dell'istituto.....	21
2.4 Il nuovo assetto: dissesto, dissesto guidato e procedura di riequilibrio finanziario.....	23
<b>CAPITOLO III. LA PROCEDURA DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO DEGLI ENTI LOCALI</b> .....	<b>26</b>
3.1 Il predissesto nei comuni .....	26
3.2 Le differenze tra procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e dissesto: il <i>favor</i> del legislatore per il predissesto.....	29
3.3 Il procedimento. La presentazione e la rimodulazione del piano .....	34
3.4 Il riaccertamento straordinario dei residui e debiti fuori bilancio .....	42
3.5 L'esame del piano: la separazione dei ruoli tra la Corte dei conti e il Ministero dell'interno.....	43
3.6 Il ruolo delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti .....	44
3.7 L'accesso ai due strumenti extra ordinem: il Fondo rotazione e l'anticipazione Cassa Depositi e Prestiti .....	47
3.8 La conclusione del procedimento.....	49
3.9 Le verifiche semestrali.....	50
3.10 Il diniego e l'impugnazione dinanzi le Sezioni Riunite in speciale composizione....	51
<b>CONCLUSIONI</b> .....	<b>58</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>61</b>

## INTRODUZIONE

La grave crisi economico finanziaria che ha colpito i paesi dell'area Euro e i ripetuti episodi di corruzione che in Italia hanno pervaso la gestione della cosa pubblica sono alla base dei recenti interventi legislativi sulla gestione finanziaria degli enti territoriali. L'attuale assetto normativo, pur in assenza di una logica unitaria, ha senza dubbio inteso valorizzare e potenziare il ruolo della Corte dei conti, definita dalla Corte costituzionale quale garante imparziale dell'equilibrio economico finanziario e della corretta gestione delle risorse sotto il profilo dell'economicità, dell'efficacia e dell'efficienza<sup>1</sup>.

Detti principi, collocati da sempre nell'art. 97 della Costituzione, assumono oggi un significato ancora più stringente a seguito dell'introduzione, con la legge costituzionale n. 1 del 2012, del principio del pareggio di bilancio, cui concorrono tutti i soggetti che compongono la Repubblica.

L'art. 119 Cost., come novellato dall'art. 4, l. cost. n. 1 del 2012, vincola espressamente l'autonomia finanziaria di entrata e spesa degli enti territoriali al rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, assicurando l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Gli enti territoriali sono pertanto chiamati a rispettare l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito. Ciò al fine di concorrere all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. *“I vincoli europei, dei quali il responsabile in ultima istanza è lo Stato, vengono espressamente qualificati dalla Costituzione come fonte di possibili limiti all'autonomia finanziaria che il legislatore può imporre agli enti territoriali. Questi ultimi sono obbligati a concorrere al rispetto dei vincoli europei e, dunque, al raggiungimento degli obiettivi economico-finanziari, anche in termini di saldo individuale o di comparto, che il legislatore statale riterrà, a tal fine, di imporre”*<sup>2</sup>. Si consideri, inoltre, come l'art. 3

---

<sup>1</sup> Corte costituzionale, 27 gennaio 1995, n. 29.

<sup>2</sup> M. Fratini, “Contabilità di Stato”, Nel diritto editore, Roma, 2017, pag. 183.

della legge costituzionale n. 1 del 2012 abbia espunto l'*armonizzazione dei bilanci pubblici* dalla competenza legislativa concorrente, riconducendola all'alveo delle materie di competenza legislativa esclusiva statale. L'accentramento della richiamata potestà in capo allo Stato ha senza dubbio lo scopo di superare le problematiche che si sono manifestate in ordine alla corretta misurazione e aggregazione della finanza pubblica. Ciò al fine di agevolare la comparabilità dei dati ed il monitoraggio degli stessi.

Il maggior rigore imposto agli enti territoriali, unitamente alla riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato, hanno ulteriormente minato il già fragile equilibrio che connota gli enti territoriali. L'esperienza maturata dopo la riforma costituzionale del 2001 ha mostrato i limiti di un'autonomia finanziaria che a tutt'oggi non risulta ancora pienamente compiuta, e che ha portato numerosi comuni alla dichiarazione di dissesto. Si è osservato in dottrina che *“permane in tutta la sua consistenza uno dei maggiori problemi che caratterizza la finanza pubblica italiana, ossia quello del c.d. fiscal gap relativo ai livelli di governo decentrati, dato dal considerevole divario tra il livello elevato di autonomia di spesa e la ancora poco effettiva autonomia di entrata riconosciuta agli enti territoriali (...) senza trascurare la concreta possibilità di moral hazard connesso all'effetto assicurativo di ultima istanza legato all'aspettativa (...) di sostegno ad opera del livello di governo centrale a favore dei livelli di governo decentrati che venissero a versare in situazioni di deficitarietà finanziaria”*<sup>3</sup>.

Al riguardo, la legge rinforzata n. 243 del 2012 aveva ulteriormente irrigidito il concetto di equilibrio finanziario, introducendo quattro saldi di riferimento sia per le regioni sia per gli enti territoriali. La legge n. 164 del 2016, nel novellare la legge n. 243 del 2012, ha introdotto una nuova disciplina dell'equilibrio, rappresentato da un unico saldo non negativo, in termini di competenza e cassa, tra le entrate finali e le spese finali<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> D. Morgante, “I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. 174/2012”, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1/2013, Roma, 2013, pag. 2.

<sup>4</sup> La nuova regola del pareggio di bilancio era già stata anticipata dalla legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità per il 2016), che ha abrogato le norme disciplinanti il patto di stabilità interno degli enti locali,

In tale contesto, assume particolare rilievo l'istituto della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-*bis*, d.lgs. n. 267 del 2000, introdotta con l'art. 3, d.l. n. 174 del 2012, ed avente lo scopo di evitare la dichiarazione di dissesto. L'istituto del predissesto, che mira a valorizzare il risanamento dell'ente locale, è destinato a quelle amministrazioni che si trovano in condizioni contabili critiche, potenzialmente idonee a cagionare il dissesto, e non gestibili attraverso il ricorso agli ordinari strumenti previsti dall'artt. 193 e 194, d.lgs. n. 267 del 2000.

Il *favor* per la procedura di riequilibrio finanziario trae origine dalla volontà del legislatore di evitare il più possibile che la comunità amministrata subisca le gravi conseguenze prodotte dal dissesto: si pensi, ad esempio, all'aumento massimo delle aliquote, alla riduzione del personale, al divieto di nuove assunzioni, al congelamento dei crediti, delle procedure esecutive e dei pignoramenti e al blocco dell'accensione di nuovi mutui. Il predissesto, inoltre, deve essere l'opzione da privilegiare in quanto finalizzata a responsabilizzare gli organi ordinari dell'ente territoriale nella definizione ed assunzione di ogni iniziativa utile al risanamento. Viene difatti evitato il ricorso alla gestione commissariale e tutto l'*iter* è gestito dagli organi ordinari elettivi.

La dottrina ha evidenziato, al riguardo che *“la dichiarazione di dissesto viene intesa – da una parte – come un corretto strumento di soddisfazione dell'interesse pubblico per i cittadini vittime incolpevoli del default del loro comune, nel senso di assicurare i servizi e le prestazioni spettanti loro, viceversa a rischio, e – dall'altra – come percorso procedurale garante del pagamento egualitario ai fornitori, in senso lato, assicurata dalla par condicio creditorum, tipica delle procedure concorsuali di estrazione civilistica disciplinate dalla cosiddetta legge fallimentare”*<sup>5</sup>. Il predissesto, infatti, lascia impregiudicata la gestione in capo all'organo elettivo, anche se gli enti

---

nonché quelle relative all'obbligo per le regioni di conseguire pareggio di bilancio. La disciplina sull'applicazione del principio di equilibrio è ora contenuta negli artt. 9-12 della legge n. 243 del 2013.

<sup>5</sup> E. Caterini, E. Jorio, “Il predissesto nei comuni”, Maggioli Editore, Rimini, 2013, pag. 86.

in situazione strutturalmente deficitaria sono sottoposti a penetranti controlli volti ad impedire che la situazione di squilibrio degeneri in dissesto.

In tale quadro, significativo è il ruolo che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esercitano nella procedura; inoltre la delibera di approvazione o diniego del piano può essere impugnata entro 30 giorni innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, che si pronunciano in unico grado nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, ai sensi dell'art. 103, secondo comma, Cost..

## CAPITOLO I. IL *FISCAL COMPACT*, LA RIFORMA DELLA COSTITUZIONE E LE CONSEGUENZE PER GLI ENTI LOCALI

*SOMMARIO: 1.1 Il Fiscal compact e la riforma della Carta costituzionale, l'introduzione del principio del pareggio di bilancio; 1.2 La legge rinforzata e la novella operata con la legge n. 164 del 2016; 1.3 I riflessi sulle autonomie locali.*

### 1.1 Il *Fiscal compact* e la riforma della Carta costituzionale: l'introduzione del principio del pareggio di bilancio

Il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, sottoscritto in occasione del Consiglio europeo dell'1-2 marzo 2012 e ratificato dall'Italia con legge n. 114 del 23 luglio 2012, costituisce l'ultimo approdo di un lungo ed articolato percorso di revisione del sistema della *governance* economica e finanziaria, "*maturato anche in relazione all'acquisita consapevolezza circa il fatto che la vigente conformazione del Patto di Stabilità e Crescita, (...) sostanzialmente fondato sulla sorveglianza ex post delle politiche di bilancio, non è riuscita a impedire che gli squilibri macroeconomici e finanziari di alcuni Paesi si*

*riflettessero sulla stabilità finanziaria ed economica dell'Unione europea*"<sup>6</sup>. Trattasi pertanto di un accordo internazionale, che si colloca al di fuori dal sistema delle fonti comunitarie<sup>7</sup>.

Il trattato è stato denominato "*Fiscal Compact*" (*Pacte budgetaire*, Patto di bilancio) in quanto teso ad imporre "*disciplina e rigore nei bilanci nazionali, al fine di contrastare disavanzi e debiti eccessivi*"<sup>8</sup>. I tre pilastri del *Fiscal compact* sono rappresentati dalla regola del pareggio (od avanzo) di bilancio, dall'abbattimento del debito ad un ritmo medio di 1/20 l'anno qualora il debito sia superiore al 60% del PIL e dall'incorporazione del contenuto del trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. In particolare, l'art. 3 del trattato introduce la regola aurea (c.d. *golden rule*) del principio del pareggio di bilancio e dispone che le "*le regole enunciate (...) producono effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del presente trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente - preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio*".

Il legislatore italiano si è adeguato e con la legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1 ha introdotto nella Carta costituzionale il principio del pareggio di bilancio. Giova, al riguardo, precisare che detta legge è stata approvata in seconda votazione da entrambe le Camere a maggioranza qualificata di due terzi, sicché non vi è stata necessità di tenere il referendum *ex art. 138 Cost.*. La dottrina, al riguardo, ha evidenziato "*la scarsa presenza di dibattito giuridico, oltre che politico, nella fase immediatamente precedente e in quella successiva alla modifica costituzionale intervenuta ai sensi della legge cost. 1/2012, tanto da riservarle l'appellativo da parte della dottrina costituzionale di una riforma silenziosa*"<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> D. Morgante, "Note in tema di *Fiscal compact*", [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), Roma, 4 aprile 2012, pag. 2.

<sup>7</sup> Ciò anche a causa del disaccordo del Regno Unito e della Repubblica Ceca.

<sup>8</sup> R. Baratta, "I vincoli imposti dal *fiscal compact* ai bilanci nazionali", [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), Roma, 17 settembre 2014, pag. 3.

<sup>9</sup> M. Bergo, "Pareggio di bilancio all'italiana. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi", [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), Roma, 20 marzo 2013, pag. 31.

La riforma interviene sugli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione. Affida inoltre ad una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (c.d. legge rinforzata), il compito di stabilire il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali ed i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Su tali basi è stata promulgata la legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione", dotata di "resistenza passiva rinforzata" e che assurge a parametro interposto di legittimità costituzionale<sup>10</sup>. Di essa si parlerà più diffusamente nel successivo paragrafo 1.2.

Il nuovo art. 81 Cost. costituisce il pilastro della riforma di cui alla l.cost. n. 1 del 2012 e contiene i principi fondamentali nella materia del bilancio pubblico: «1. Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. 2. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. 3. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. 4. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. 5. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. 6. Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale». Emerge, in particolare, come l'art. 81 Cost. faccia riferimento al concetto di "equilibrio di

---

<sup>10</sup> M. Fratini, "Contabilità di Stato", Nel diritto editore, Roma, 2017, pag. 54.

*bilancio*”, che coincide con l’*Obiettivo di Medio Termine*<sup>11</sup>, inteso quale il conseguimento di obiettivi di saldo articolati lungo un arco temporale di medio termine e calibrati simmetricamente rispetto all’andamento del ciclo economico<sup>12</sup>. La norma, così formulata, non impone un pareggio numerico contabile c.d. statico ma dinamico, in quanto riconosce un equilibrio finanziario “*over the cycle*”, ovvero che tenga conto delle minori entrate tributarie e delle maggiori spese nelle fasi avverse del ciclo economico, c.d. “*bad times*” e del miglioramento dei saldi generato dalle fasi espansive (“*good times*”).

Intimamente connesso al principio dell’equilibrio di bilancio è il divieto di indebitamento cristallizzato nell’art. 81, comma 2, Cost., che assurge a canone generale superabile solo ed esclusivamente nel caso di necessità di fare fronte alla fase congiunturale del ciclo economico e nel caso del verificarsi di eventi eccezionali, previa in tal caso l’autorizzazione parlamentare con maggioranza qualificata.

La nuova formulazione del comma 3 ha sostituito l’espressione “*indica i mezzi per farvi fronte*” con “*provvede ai mezzi per farvi fronte*”. Ciò, è stato osservato, “*sottende un principio di effettività e puntualità della copertura finanziaria, che rende il nuovo dettato costituzionale più idoneo a supportare un’applicazione stringente e rigorosa del principio di copertura, del resto in linea con l’essere detto principio un corollario e presidio necessario del fondamentale principio di equilibrio del bilancio e della sua effettività tenuta nel corso del tempo*”<sup>13</sup>.

L’art. 97 Cost., nella nuova formulazione, dispone, al primo comma, che «*Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*». Non può

---

<sup>11</sup> M. Degni, “La *governance* europea della finanza pubblica nella grande crisi finanziaria”, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, Roma, 30 dicembre 2016, pag. 35.

<sup>12</sup> L’art. 1, lett. e), l.n. 243 del 2012 definisce l’obiettivo di medio termine come “*il valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall’ordinamento dell’Unione europea*. La lett. d) del succitato articolo definisce il saldo strutturale come “*il saldo del conto consolidato corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure una tantum e temporanee, e comunque definito in conformità all’ordinamento dell’Unione europea*”.

<sup>13</sup> M. Fratini, *Contabilità di Stato*, Nel diritto editore, Roma, 2017, pag. 54.

peraltro sfuggire che il legislatore costituzionale abbia inserito detta previsione al primo comma, come a voler collocare l'esigenza di assicurare l'equilibrio dei bilanci in una posizione di primazia rispetto al tradizionale principio di buon andamento, contenuto adesso nel secondo comma: in altri termini, i principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito costituiscono i canoni fondamentali che governano la pubblica amministrazione in senso ampio, ricomprendendo altresì le autonomie locali.

La riforma costituzionale del 2012 ha inoltre provveduto a scorporare la materia del *coordinamento della finanza pubblica* dall'*armonizzazione dei bilanci pubblici*, riconducendo la seconda all'alveo delle materie riservate alla legislazione esclusiva statale. La *ratio* di tale intervento si rinviene nella necessità di assicurare una corretta misurazione della grandezza della spesa pubblica, che è condizione essenziale per procedere al monitoraggio ed alla *governance* della finanza stessa. La riforma pertanto riconosce l'ontologica diversità tra delle due materie, ovvero che la finanza pubblica e i sistemi tributari non possono essere coordinati se i bilanci del sistema pubblico non hanno la stessa struttura ed identico ciclo di programmazione e previsione.

Infine, la novità più rilevante per quanto concerne gli enti locali, è costituita dalla nuova formulazione dell'art. 119, primo comma, della Cost., il quale dispone che *“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”*. Dal tenore della richiamata disposizione discende incontrovertibilmente che anche le autonomie territoriali sono chiamate al rispetto dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost.. Come osservato, infatti, in dottrina, *“I vincoli comunitari, per i quali il responsabile in ultima istanza è lo Stato, vengono espressamente qualificati dalla Costituzione come fonte di possibili limiti all'autonomia finanziaria che il legislatore può imporre agli enti territoriali, i quali sono esplicitamente vincolati a concorrere al rispetto dei vincoli comunitari e dunque degli obiettivi economico-finanziari, anche in termini di saldo individuale o di*

*comparto, che il legislatore statale riterrà a tal fine di imporre. La nuova formulazione costituzionale fornisce quindi un ben più solido ancoraggio all'imposizione ad opera del legislatore statale di un concorso delle autonomie territoriali alla realizzazione di quegli obiettivi economico-finanziari di cui lo stato risponde innanzi alla UEM*"<sup>14</sup>.

Altra novità di grande rilievo è rappresentata dal comma 8 del succitato art. 119 Cost., il quale dispone che gli enti territoriali e le Regioni *“possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio”*. L'ultimo comma, infine, esclude ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

L'introduzione nella Carta fondamentale dell'obbligo di provvedere alla *“contestuale definizione di piani di ammortamento”* ha il pregio di avere costituzionalizzato la regola della sana e prudente gestione finanziaria, in forza della quale gli enti territoriali che assumono un debito dovranno contestualmente provvedere all'accantonamento delle risorse finalizzate al rimborso dello stesso. Tuttavia, alla stregua dell'interpretazione dell'art. 81 Cost., riportata innanzi, giova precisare che al concetto di *“equilibrio di bilancio”* non va data una lettura meramente contabile e statica ma dinamica, in quanto diviene fondamentale il raggiungimento dell'equilibrio nel medio-lungo termine; è cioè consentito che in alcune fasi le esigenze di crescita prevalgano sul pareggio di bilancio, purché si provveda negli anni successivi al recupero dello squilibrio e si garantisca, così, nel tempo, un equilibrio di tipo strutturale.

Agli esposti vincoli, si aggiunge un'ulteriore limitazione: è ammesso il ricorso all'indebitamento solo se *“per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio”*. Trattasi di un vincolo che opera a livello aggregato regionale, laddove la posizione di un ente che intende contrarre un nuovo debito deve

---

<sup>14</sup> D. Morgante, “La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio”, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), Roma, 11 luglio 2012, pag. 27.

essere compensata dagli avanzi cumulati dagli enti territoriali presenti nella medesima regione.

In ultimo, si evidenzia che l'art. 119 Cost. non consente alle amministrazioni locali di indebitarsi per far fronte alle fasi avverse del ciclo economico o agli eventi eccezionali. Ne consegue che sarà lo Stato ad agire concorrendo al finanziamento delle spese finalizzate alla tutela *“dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali”*, che costituisce materia di competenza legislativa esclusiva *ex art. 117, comma 2, lett. m), p) Cost.*, e che lo Stato deve garantire su tutto il territorio nazionale.

## 1.2 La legge rinforzata n. 243 del 2012 e la novella operata con la legge n. 164 del 2016

La legge n. 243 del 2012, come già accennato, trae origine dal nuovo testo dell'art. 81, sesto comma, Cost. ed è volta a disciplinare il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali ed i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci, nonché la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni. In particolare, gli artt. 9-12 recano le disposizioni finalizzate ad assicurare l'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali ed il concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico. Nelle fasi favorevoli del ciclo economico viene pertanto determinata, nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, la misura del contributo del complesso degli enti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Nelle fasi avverse del ciclo economico, o al verificarsi di eventi eccezionali, è invece previsto il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali, mediante

l'istituzione di un Fondo straordinario<sup>15</sup> nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

L'art. 9, nella sua formulazione originaria, prevede che l'equilibrio di bilancio delle regioni e degli enti locali, a differenza di quanto previsto dalle amministrazioni pubbliche in generale, dovesse corrispondere al pareggio sia nella fase di previsione sia nella fase di rendiconto. Per essere in equilibrio, pertanto, il bilancio doveva registrare:

- un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali;
- un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

Nel caso di un eventuale squilibrio di uno dei quattro saldi, sorge l'obbligo di adottare misure di correzione nel triennio successivo.

L'art. 10 provvede a dare attuazione all'art. 119, ultimo comma, Cost., disponendo che il ricorso all'indebitamento degli enti territoriale è consentito solo per finanziare spese di investimento e solo se contestualmente siano adottati piani di ammortamento della durata non superiore alla vita utile dell'investimento e previa stipula di intese regionali, volte a garantire l'equilibrio della gestione di cassa finale nel complesso degli enti territoriali della regione.

L'art. 1, legge n. 164 del 2016, provvede a modificare parzialmente quanto dettato dall'art. 9, legge n. 243 del 2012, indubbiamente connotato da un eccessivo rigore. In particolare, i quattro saldi di riferimento ai fini dell'equilibrio dei bilanci sono sostituiti con un unico saldo non negativo (sia in fase di previsione che di rendiconto), in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Tale sostituzione è in linea con quanto già in precedenza previsto con la legge n. 208 del

---

<sup>15</sup> Camera dei Deputati, Servizio Studi – Dipartimento Bilancio – Legge 12 agosto 2016, n. 164, modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali, n. 472/2.

2015 (legge di stabilità 2016), art. 1, commi 707-734, che hanno introdotto, sia pur transitoriamente, il vincolo del pareggio di bilancio per gli enti territoriali ed il superamento del patto di stabilità interno.

Il nuovo saldo di riferimento è peraltro basato sulla competenza finanziaria “potenziata” introdotta con la riforma della contabilità, e che rende tale valore più vicino al saldo rilevato dall’ISTAT ai fini del computo dell’indebitamento netto nazionale. Il principio della competenza finanziaria “potenziata” richiede che la registrazione contabile sia effettuata al perfezionamento dell’obbligazione, con l’imputazione all’esercizio in cui l’obbligazione stessa viene a scadenza. Ciò determina pertanto un avvicinamento del criterio della competenza a quello della cassa.

La nuova formulazione dell’art. 9, legge n. 243 del 2012 prevede, oltre alle sanzioni, anche l’introduzione di un sistema di premialità. La norma rinvia ad una successiva legge dello Stato la definizione dei premi e delle sanzioni, purché sia rispettata una proporzionalità tra premi e sanzioni, tra sanzioni e violazione e sia garantita la destinazione dei proventi delle sanzioni a favore dei premi (anche agli enti del medesimo comparto che hanno rispettato i propri obiettivi).

In merito al concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, la Corte costituzionale, con sentenza 11 ottobre – 10 novembre 2017, n. 235, ha dichiarato l’illegittimità dell’art. 3, comma 1, lett. a), legge n. 164 del 2016, di modifica dell’art. 11, legge n. 243 del 2012<sup>16</sup>. Ciò in quanto la succitata disposizione, come osservato dalla Corte costituzionale, non individua alcuna modalità attraverso cui lo Stato concorre al finanziamento ma si limita a demandare a una futura legge ordinaria *“ciò che essa stessa avrebbe dovuto disciplinare, degradando così la fonte normativa della disciplina – relativa alle modalità del concorso statale al*

---

<sup>16</sup> Art. 11, comma 1: “Fermo restando quanto previsto dall’articolo 9, comma 5, e dall’articolo 12, comma 1, lo Stato, in ragione dell’andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge”.

*finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali – dal rango della legge rinforzata a quello della legge ordinaria*”<sup>17</sup>. Ne consegue l’elusione della riserva di legge rinforzata disposta dall’art. 81, sesto comma, Cost..

Infine, l’art. 4, legge n. 164 del 2016, provvede a ridisegnare l’art. 12, legge n. 243 del 2012, relativo al concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico. Ciò si realizza attraverso versamenti al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato, tenuto conto dell’andamento del ciclo economico. La legge può comunque determinare ulteriori obblighi al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall’Unione europea.

In precedenza, nelle fasi favorevoli del ciclo economico, la determinazione della misura del contributo era affidata ai documenti di programmazione finanziaria e di bilancio. Adesso, a seguito della novella, le modalità del concorso saranno stabilite con legge dello Stato. Inoltre viene eliminata, ai fini del concorso, la previsione che debba tenersi conto della quota di entrate proprie degli enti influenzata dall’andamento favorevole del ciclo economico, facendosi ora riferimento all’andamento, in termini generali, del ciclo<sup>18</sup>.

### 1.3 I riflessi sulle autonomie locali

Dall’esame dei vincoli costituzionali, che a loro volta traggono origine dalle fonti UE e in particolare dal c.d. Fiscal compact, emerge come per gli enti locali l’ipotesi dissesto sia tutt’altro che remota. La condizione di difficoltà in cui versano molte amministrazioni locali è dettata, peraltro, oltre che dalla *mala gestio*, dalla crisi economica che ancora pervade l’economia italiana. Non vi è dubbio, inoltre, che gli

---

<sup>17</sup> Corte costituzionale, sentenza 11 ottobre – 10 novembre 2017, n. 235.

<sup>18</sup> M. Fratini, “Contabilità di Stato”, Nel diritto editore, Roma, 2017, pag. 194.

stringenti vincoli di bilancio di cui si è trattato innanzi hanno ulteriormente minato il già precario equilibrio finanziario di tali enti.

In tale cornice di riferimento, si comprende, allora, l'importanza degli strumenti approntati dal legislatore, finalizzati ad evitare il dissesto degli enti locali. Il dissesto guidato ed il predissesto rappresentano, sia pur nella loro diversità, gli strumenti che sono stati affiancati al tradizionale istituto del dissesto, volti a correggere gli squilibri finanziari degli enti locali.

## CAPITOLO II. LA TUTELA DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO E IL NUOVO ASSETTO DETTATO DAL D.L. N. 174 DEL 2012

*SOMMARIO: 2.1 La questione dei controlli; 2.2 Il d.l. n. 174 del 2012 e i nuovi controlli interni ed esterni; 2.3 Il dissesto: origine ed evoluzione dell'istituto; 2.4 Il nuovo assetto: dissesto, dissesto guidato e procedura di riequilibrio finanziario.*

### 2.1 La questione dei controlli

Le esigenze di tutela dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico hanno profondamente inciso sul ruolo della Corte dei conti. Come osservato da autorevole dottrina, l'ampia formulazione dell'art. 100 Cost., collocato nella Sezione III rubricata "organi ausiliari", "ha consentito al legislatore ordinario di rimodellare, nel corso del tempo, il ruolo della Corte dei conti, aggiornando il concetto di organo ausiliario, introducendo tipologie di controllo in ragione del cambiamento del sistema costituzionale in senso federalista e valorizzando l'esigenza di garantire l'unità economica della repubblica. I controlli della Corte dei conti si sono quindi mossi lungo due direttrici, distinti per procedure ed effetti: il controllo di legittimità ed il controllo sulla gestione. In questo spazio vive una nutrita schiera di controlli, esercitati dalla Corte dei conti d'ufficio o sulla scorta di sollecitazione degli

*stessi apparati pubblici (...) In virtù delle disposizioni introdotte con la legge 7 dicembre 2012, n. 213 (di conversione del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174) anche il controllo sulla contabilità degli enti ha acquisito, con i limiti e nelle ipotesi successivamente precisate, una capacità interdittiva rispetto all'azione amministrativa, allineandosi pertanto, all'effetto tipico del controllo preventivo di legittimità”<sup>19</sup>.*

Tradizionalmente, il controllo esercitato dalla Corte dei conti nei confronti delle amministrazioni regionali e locali presenta un carattere “collaborativo” in quanto, come osservato dalla Corte costituzionale, “*posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate, e precisamente volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall’art. 97 Costituzione, quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza*”<sup>20</sup>. Il medesimo giudice delle leggi ha specificato che il complesso “*dei controlli previsti negli artt. 100, comma 2, 125, comma 1, e 130 della Costituzione, non preclude al legislatore ordinario di introdurre forme di controllo diverse e ulteriori, purché sia rintracciabile in Costituzione un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati*”.

La giurisprudenza costituzionale ha successivamente riconosciuto la legittimità dei penetranti controlli introdotti sugli enti locali previsti dall’art. 1, commi 166-169, legge n. 266 del 2005 in quanto “*se è vero che, al momento dell’emanazione delle Costituzione, per indicare l’intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata*”<sup>21</sup>. La possibilità di introdurre nuove tipologie di controlli è stata inizialmente colta dal

---

<sup>19</sup> A. Baldanza, “Le funzioni di controllo della Corte dei conti”, in V. Tenore (a cura di) “La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli”, Giuffrè Editore, Milano, 2013, pag. 1034.

<sup>20</sup> Corte costituzionale, 25 gennaio 1995, n. 29, in Foro.it, 1996, I, pag. 1157, con nota di G. D’Auria.

<sup>21</sup> Corte costituzionale, 23 maggio 2007, n. 179.

legislatore con l'art. 1, commi 166-169, legge n. 266 del 2005. Successivamente, il d.lgs. n. 149 del 2011, recante "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni", ha inserito l'attività istruttoria e le pronunce della Corte dei conti nel contesto delle procedure di dissesto degli enti locali.

Ma non vi è dubbio che la novità più dirompente è rappresentata dal decreto legge n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 2012, con il quale si assiste ad un ulteriore rafforzamento dei controlli della Corte dei conti, stavolta privi di "*qualsivoglia connotazione ausiliaria o collaborativa*"<sup>22</sup>.

## 2.2 Il d.l. n. 174 del 2012 e i nuovi controlli interni ed esterni

Il decreto legge n. 174 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 213 del 2012, con il quale è stato tra l'altro introdotto l'istituto del predissesto, trae origine dai gravi episodi di corruzione che hanno coinvolto alcune regioni italiane. Il decreto legge, nella sua formulazione originaria, ha costituito un momento di riflessione sul lungo processo di decentramento che ha caratterizzato gli ultimi venti anni, introducendo stringenti e penetranti controlli nei confronti delle regioni e degli enti locali, tali da ribaltare l'equilibrio tra centro e periferia. Si pensi, ad esempio, alla reintroduzione del controllo preventivo di legittimità sugli atti delle regioni che, in ragione del nuovo assetto istituzionale tratteggiato dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, rischiava di porre seri profili d'illegittimità. "*Nonostante le correzioni del Parlamento, il nuovo assetto normativo modifica, in modo asistemico, il sistema dei controlli, incidendo sensibilmente sul diaframma tra collaborazione e inquisizione. La*

---

<sup>22</sup> A. Baldanza, "Le funzioni di controllo della Corte dei conti", in V. Tenore (a cura di) "La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli", Giuffrè Editore, Milano, 2013, pag. 1041.

*separazione tra i due momenti è un aspetto essenziale per garantire l'ordinato svolgimento dell'azione pubblica*"<sup>23</sup>.

In particolare, per quanto concerne gli enti locali, è stato introdotto l'art 4-bis, d.lgs. n. 149 del 2011, concernente la "relazione di inizio mandato": *"Al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica e il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, le province e i comuni sono tenuti a redigere una relazione di inizio mandato, volta a verificare la situazione finanziaria e patrimoniale e la misura dell'indebitamento dei medesimi enti. La relazione di inizio mandato, predisposta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale, è sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco entro il novantesimo giorno dall'inizio del mandato. Sulla base delle risultanze della relazione medesima, il presidente della provincia o il sindaco in carica, ove ne sussistano i presupposti, possono ricorrere alle procedure di riequilibrio finanziario vigenti"*. La *ratio legis* è quella di determinare la misura dell'eredità del passato, specie nei casi di avvicendamento tra le coalizioni politiche alla guida dell'ente locale. Il Sindaco in carica, in funzione dei risultati raccolti nella relazione, può ricorrere, laddove sussistano i presupposti, alle procedure di riequilibrio finanziario.

Il d.l. n. 174 del 2012 ha inoltre ridisegnato sia i controlli interni sia i controlli esterni previsti nel d.lgs. n. 267 del 2000, recante "Testo unico degli enti locali".

Relativamente ai controlli interni, l'art. 147 aggiunge ulteriori obiettivi<sup>24</sup>. Al controllo di gestione, pertanto, si affianca sia un costante controllo sugli equilibri finanziari sia la verifica in ordine al livello di soddisfazione per gli utenti.

---

<sup>23</sup> M. Degni, "Il predissesto nei comuni e la questione dei controlli: un percorso intrecciato e complesso", in "Dissesto, predissesto e piani pluriennali di riequilibrio negli enti locali", Università di Pisa, [www.accademiaautonomia.it](http://www.accademiaautonomia.it), pag. 1.

<sup>24</sup> Art. 147, d.lgs. n. 267 del 2000: "Gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, individuano strumenti e metodologie per garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

2. Il sistema di controllo interno è diretto a:

Inoltre, con l'art. 147-*bis* si introduce il controllo amministrativo-contabile, con il quale si individua una fase preventiva, basata sul parere di regolarità tecnica del dirigente di settore e sul parere di regolarità contabile del responsabile finanziario e del visto attestante la copertura finanziaria, ed una fase successiva, “*secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente*”.

Con l'art. 147-*ter* si introduce il controllo strategico, finalizzato a verificare lo stato di attuazione di programmi secondo le linee approvate dal consiglio comunale, mentre l'art. 147-*quater* affronta il tema delle società partecipate, la cui disciplina è oggi ridefinita dal d.lgs. n. 175 del 2016, recante “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”.

---

a) verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati;

b) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti;

c) garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi;

d) verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, anche in riferimento all'articolo 170, comma 6, la redazione del bilancio consolidato nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente;

e) garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente.

3. Le lettere d) ed e) del comma 2 si applicano solo agli enti locali con popolazione superiore a 100.000 abitanti in fase di prima applicazione, a 50.000 abitanti per il 2014 e a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015.

4. Nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, gli enti locali disciplinano il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, anche in deroga agli altri principi di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e successive modificazioni. Partecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni il segretario dell'ente, il direttore generale, laddove previsto, i responsabili dei servizi e le unità di controllo, laddove istituite.

5. Per l'effettuazione dei controlli di cui al comma 1, più enti locali possono istituire uffici unici, mediante una convenzione che ne regoli le modalità di costituzione e di funzionamento”.

Infine, l'art. 147-*quinquies* ha ad oggetto il controllo sugli equilibri finanziari. Il comma 2, in particolare, dispone che *“Il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato nel regolamento di contabilità dell'ente ed è svolto nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, e delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione”*.

In relazione ai controlli esterni, i nuovi artt. 148 e 148-*bis*, Tuel hanno profondamente potenziato e valorizzato il ruolo della Corte dei conti. Di notevole rilievo è l'art. 148-*bis*<sup>25</sup>.

Dall'evocata disposizione legislativa emerge l'attribuzione di un controllo in capo alle Sezioni regionali, sia pur in via mediata, sulle società partecipate. Inoltre, la preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali sia stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria rappresenta l'elemento caratterizzante della riforma, secondo cui il controllo perde la sua funzione collaborativa e diviene paralizzante<sup>26</sup>. Si aggiunga inoltre l'introduzione dell'art. 243-

---

<sup>25</sup> Art. 148-*bis*: “1. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

2. Ai fini della verifica prevista dal comma 1, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente.

3. Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”.

<sup>26</sup> Il d.l. n. 174 del 2012 aveva originariamente previsto un'analogha previsione per le regioni. La Corte costituzionale, con sentenza n. 39 del 26 febbraio 2014, ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità dell'art. 1, comma 7, d.l. n. 174 del 2012.

*quater*, d.lgs. n. 267 del 2000, secondo cui le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti si pronunciano sul piano di riequilibrio finanziario e la possibilità di impugnare la pronuncia innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione. L'introduzione della previsione di un'impugnazione dimostra il carattere lesivo della pronuncia, la quale non assume di certo una mera funzione di ausilio o di collaborazione. In altri termini, come osservato in dottrina, *“il controllo della Corte dei conti assume una cogenza idonea ad impattare sia sull'azione amministrativa (paralisi dei programmi di spesa privi di copertura) che sull'assetto istituzionale (procedura di pre-dissesto con conseguenti comunicazioni ai consiglieri comunali ed esercizio dei poteri sostitutivi) costituendo altresì il presupposto per le successive azioni di responsabilità ed incandidabilità. Tale ventaglio di poteri preclude l'iscrizione della Corte dei conti all'interno degli organi ausiliari degli apparati amministrativi degli enti locali, considerando che la collaborazione, oltre che essere offerta d'ufficio, potrebbe assumere conseguenze perniciose per l'esecutivo, a prescindere dai profili di responsabilità”*<sup>27</sup>.

### 2.3 Il dissesto: origine ed evoluzione dell'istituto

L'istituto del dissesto deve essere oggi inquadrato nell'attuale situazione di grave crisi economica e finanziaria che ha fortemente pregiudicato il funzionamento degli enti locali. Il modello del “federalismo fiscale”, che ha inteso attribuire agli amministratori locali la responsabilità della loro gestione e agli enti risorse dirette, commisurate alla loro capacità fiscale, ha mostrato tutti i suoi limiti. Si è osservato che *“il fallimento di un sistema basato sulla cosiddetta finanza derivata protrattasi di ulteriori dodici anni, nonostante l'intervenuta revisione della Costituzione del 2001 intesa a riconoscere nell'autonomia finanziaria locale la metodologia vincente, di netto superamento a quella esistente cui andavano e vanno addebitati gli attuali*

---

<sup>27</sup> M. Baldanza, “Le funzioni di controllo della Corte dei conti”, in V. Tenore (a cura di) “La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli”, Giuffrè Editore, Milano, 2013, pag. 1041.

*disastri economici che assediano le casse degli enti territoriali, non più sufficientemente capienti per garantire i servizi essenziali alle collettività e i pagamenti ai fornitori”<sup>28</sup>.*

Se è vero che il tema del dissesto è oggi di grande attualità, è altrettanto vero che l’istituto trae origine sul finire degli anni ’80, in un periodo caratterizzato da un’incontrollata spesa pubblica. Con gli artt. 25-27 del decreto legge n. 66 del 2 marzo 1989 (abrogati dal d.lgs. 25 febbraio 1995 n. 77), convertito dalla legge 24 aprile 1989, n. 144, era stato previsto per la prima volta il dissesto degli enti locali nell’ordinamento.

Successivamente, con decreto legge n. 8 del 18 gennaio 1993 (abrogato anch’esso dal d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77) era introdotta, in particolare, l’obbligatorietà e la irrevocabilità del dissesto e l’assimilazione della procedura a quella del fallimento. Il dissesto diviene, pertanto, un atto dovuto, non suscettibile di alcuna valutazione discrezionale<sup>29</sup>: trattasi del riconoscimento dell’oggettiva impossibilità, per l’ente, di assicurare i servizi essenziali e di fare fronte alle obbligazioni assunte. Discende, da ciò, l’approvazione del “Regolamento recante norme sul risanamento degli enti dissestati”, di cui all’art. 1, d.P.R. 24 agosto 1993, n. 378.

Bisognerà attendere il d.lgs. n. 77 del 25 febbraio 1995, integrato dal d.lgs. n. 336 dell’11 giugno 1996, per avere una disciplina organica e compiuta dell’istituto del dissesto. Successivamente, con il d.lgs. n. 342 del 15 settembre 1997 e con il d.lgs. n. 410 del 23 ottobre 1998, la disciplina del dissesto subisce ulteriori modifiche, che costituiscono la base dell’impianto normativo successivamente modificato dal Tuel. Giova infine ricordare che, a seguito della legge costituzionale n. 3 del 2001, di modifica del Titolo V, Parte II, della Costituzione, è stata interdetta l’assunzione di mutui con oneri a carico dello Stato. La nuova architettura costituzionale ha

---

<sup>28</sup> E. Caterini, E. Jorio, “Il predissesto nei comuni”, Maggioli Editore, Rimini, 2013, pag. 57.

<sup>29</sup> L. Fazio, “Patologia degli equilibri di bilancio negli enti locali e obbligatorietà della dichiarazione di dissesto finanziario dopo il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174”, Comuni d’Italia, n. 6, 2012.

determinato l'espunzione dal Tuel del ricorso alla facoltà di assumere mutui assistiti dallo Stato e destinati al risanamento.

#### 2.4 Il nuovo assetto: dissesto, dissesto guidato e procedura di riequilibrio finanziario

Gli strumenti posti in essere dal legislatore per fronteggiare le situazioni di crisi degli enti locali sono il dissesto, il c.d. dissesto guidato e la procedura di riequilibrio finanziario.

L'istituto del dissesto che, come accennato, è stato introdotto con il d.l. 2 marzo 1989, n. 66, è oggi interamente disciplinato nel Titolo VIII, parte II, del d.lgs. n. 267 del 2000. Trattasi dello strumento attivabile laddove l'ente locale non sia più in grado di svolgere le proprie funzioni e di erogare servizi indispensabili o che non è in grado di assolvere a debiti liquidi ed esigibili. Con la dichiarazione di dissesto da parte dell'ente locale si procede alla nomina dell'organo straordinario di liquidazione e di un'amministrazione straordinaria, con il fine di procedere all'accertamento della massa attiva e passiva. La dichiarazione di dissesto, pertanto, equivale ad una dichiarazione d'insolvenza *“che pone l'ente stesso in una condizione di limitata capacità di agire e di parziale delegittimazione degli organi”*<sup>30</sup>. In particolare, viene demandata all'organo straordinario di liquidazione la competenza relativamente ai fatti verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quella relativa alla predisposizione di un bilancio riequilibrato. L'organo straordinario di liquidazione provvede, pertanto, alla rilevazione della massa passiva, all'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento ed alla liquidazione e pagamento della massa passiva.

---

<sup>30</sup> M. Fratini, “Contabilità di Stato”, Nel diritto editore, Roma, 2017, pag. 236.

L'art. 6, comma 2, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, ha introdotto una nuova procedura per il dissesto degli enti locali, nella quale assumono un ruolo fondamentale le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti<sup>31</sup>.

Il procedimento, che si articola in due fasi, ha lo scopo di prevenire situazioni di squilibrio finanziario e di fare emergere i casi di dissesto finanziario. La prima fase consta in un giudizio prognostico sulla situazione di potenziale dissesto ed è finalizzata alla definizione di una proposta di misure correttive e alla verifica in ordine all'adozione di esse da parte dell'ente.

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

Qualora l'ente locale non provveda ad adottare le misure (o comunque le misure adottate non siano ritenute soddisfacenti) gli atti saranno trasmessi al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Il Prefetto assegnerà al Consiglio comunale un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. In caso di inerzia del Consiglio, il Prefetto nominerà un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto, dando così corso alla

---

<sup>31</sup> Art. 6, comma 2, d.lgs. n. 149 del 2011: "Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, 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 e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Nei casi previsti dal periodo precedente, ove sia accertato, entro trenta giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'articolo 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000".

procedura di scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'art. 141, d.lgs. n. 267 del 2000.

Sul dissesto guidato, giova richiamare la pronuncia della Corte dei conti, Sezioni Riunite in speciale composizione, 29 maggio 2014, n. 19<sup>32</sup>, che ha posto l'accento sulla valorizzazione, ad opera dell'art. 6, d.lgs. n. 149 del 2011, del controllo operato dalle Sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci di previsione e sui rendiconti dei Comuni e delle Province prescrivendo che, qualora dai controlli 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”*, e l'ente non abbia adottato le misure correttive nel termine assegnato, la stessa Sezione è tenuta a trasmettere gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Infine, l'art. 243-*bis*, d.lgs. n. 267 del 2000, inserito dal d.l. n. 174 del 2012, ha introdotto la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale dei Comuni e delle Province che versano in una situazione di squilibrio strutturale del bilancio, in grado di provocarne il dissesto finanziario. La maggiore novità dell'istituto risiede nel fatto che la procedura è avviata autonomamente dell'ente; ciò al fine di valorizzare la responsabilità degli organi ordinari nell'assunzione delle iniziative per il risanamento.

La procedura può essere avviata fino a quando non siano stati assegnati dalla Corte dei conti i termini per l'adozione delle misure correttive, con cui ha inizio il dissesto guidato. L'evocata disposizione legislativa è pertanto coerente con il rafforzamento della responsabilità di mandato degli amministratori. Si pensi, ad esempio, all'art. 4-*bis*, d.lgs. n. 149 del 2011, introdotto dall'art. 1-*bis*, comma 3, d.l. n. 174 del 2012, che ha provveduto a normare la relazione di inizio mandato provinciale e comunale, contemplando altresì le ipotesi di ricorso alle procedure di riequilibrio. Si illustreranno nel successivo capitolo le diverse fasi del procedimento.

---

<sup>32</sup> Sul ruolo e sulle caratteristiche delle Sezioni Riunite in speciale composizione, v., *amplius*, il successivo capitolo 3.10.

## CAPITOLO III. LA PROCEDURA DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO DEGLI ENTI LOCALI

*SOMMARIO: 3.1 Il predissesto nei comuni; 3.2 Le differenze tra procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e dissesto: il favor del legislatore per il predissesto; 3.3 Il procedimento. La presentazione e la rimodulazione del piano; 3.4 Il riaccertamento straordinario dei residui e debiti fuori bilancio; 3.5 L'esame del piano: la separazione dei ruoli tra la Corte dei conti e il Ministero dell'interno; 3.6 Il ruolo delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti; 3.7 L'accesso ai due strumenti extra ordinem: il Fondo di rotazione e l'anticipazione Cassa Depositi e Prestiti; 3.8 La conclusione del procedimento; 3.9 Le verifiche semestrali; 3.10 Il diniego e l'impugnazione dinanzi le Sezioni Riunite in speciale composizione.*

### 3.1 Il predissesto nei comuni

L'istituto del predissesto rappresenta una fattispecie intermedia che costituisce un rimedio meno radicale del dissesto (che mira a prevenire) e si affianca alle situazioni, già previste dagli artt. 242 e 244 del TUEL, di Enti in condizioni strutturalmente deficitarie e di Enti in situazioni di dissesto finanziario<sup>33</sup>. La procedura è disciplinata dall'art. 243-*bis* ed è consentito agli enti locali giovare nei casi in cui 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.

Il Consiglio comunale, entro il termine di novanta giorni dalla propria deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale, provvede a deliberare il piano di riequilibrio pluriennale della durata massima di dieci anni, compreso l'anno in corso. Nell'ipotesi in cui, ad inizio mandato, il piano risulti già presentato dalla precedente amministrazione, e non sia ancora intervenuta la

---

<sup>33</sup> V. Manzetti, S. Corbo, "Le procedure di risanamento degli Enti locali: il quadro normativo", in "Dissesto, predissesto e piani pluriennali di riequilibrio negli enti locali", Università di Pisa, [www.accademiaautonomia.it](http://www.accademiaautonomia.it), pag. 23.

deliberazione della Corte dei conti di approvazione o diniego del piano, l'amministrazione in carica ha la facoltà di rimodulare il piano di riequilibrio.

Detta procedura, pertanto, costituisce un rimedio preventivo, finalizzato ad impedire che lo squilibrio strutturale evolva nella più grave patologia del dissesto. In sostanza, come osservato dalla dottrina, il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario postula una situazione prossima al dissesto ma non ancora di dissesto conclamato. Non sarà pertanto possibile ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario laddove il dissesto sia oramai conclamato o non sia possibile recuperare lo squilibrio nel periodo massimo di dieci anni: la procedura di riequilibrio finanziario interviene difatti laddove la situazione deficitaria non sia comunque così grave da determinare il dissesto dell'ente locale, ovvero irrimediabilmente compromessa tale da reclamare la dichiarazione di dissesto finanziario, giuridicamente obbligatoria ai sensi dell'art. 244, d. lgs. n. 267 del 2000. Al riguardo, si impone un'attenta analisi sulla situazione di squilibrio strutturale che è in grado di provocare il dissesto e la situazione economico-finanziaria deve essere rappresentata nel rispetto del principio della veridicità, che impone il divieto delle sottovalutazioni e delle sopravvalutazioni delle singole poste.

Ai sensi dell'art. 243-*bis*, comma 6, d.lgs. n. 267 del 2000, il piano di riequilibrio finanziario pluriennale deve tenere conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate e deve comunque indicare: a) le eventuali misure correttive adottate dall'ente locale in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno accertati dalla competente sezione regionale della Corte dei conti; 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 relativa 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.

Inoltre, secondo il successivo comma 7, ai fini della predisposizione del piano, l'ente è tenuto ad effettuare una ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'articolo 194. Per il finanziamento dei debiti fuori bilancio l'ente può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata massima pari agli anni del piano di riequilibrio, compreso quello in corso, convenuto con i creditori.

Alla luce delle richiamate disposizioni legislative, emerge come il perno della procedura di riequilibrio finanziario sia costituito dal piano di riequilibrio, la cui azione può essere riassunta in tre fasi fondamentali: I) ricognizione completa dei fattori di squilibrio rilevati, determinazione del disavanzo di amministrazione, emersione dei debiti fuori bilancio; II) determinazione delle misure di riequilibrio strutturale, comprese che quelle eventualmente oggetto di pronuncia da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, con attendibile indicazione dei tempi e degli esercizi di effettivo realizzo delle medesime; III) individuazione delle risorse, che possono essere costituite da entrate proprie, indebitamento ed accesso al Fondo di rotazione. Le risorse provenienti dal Fondo di rotazione, in particolare, sono finalizzate al pagamento dei debiti presenti nel piano e su di esse non sono ammessi atti di sequestro o pignoramento.

Il piano di riequilibrio finanziario viene successivamente trasmesso, ai sensi dell'art. 243-*quater*, d.lgs. n. 267 del 2000 alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, nonché alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali<sup>34</sup> di cui all'art. 155; quest'ultima, entro sessanta giorni dalla data di

---

<sup>34</sup> La Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, già denominata Commissione di ricerca per la finanza locale, esercita il controllo centrale sui comuni e sulle province che hanno dichiarato il dissesto finanziario, che sono strutturalmente deficitari o che fanno ricorso alla procedura di riequilibrio

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 che è trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti. La sezione, entro il termine di 30 giorni dalla ricezione della documentazione, delibera sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio. In caso di approvazione del piano, la Corte dei conti vigila sull'esecuzione dello stesso, adottando in sede di controllo apposita pronuncia.

Il diniego dell'approvazione del piano, la mancata presentazione dello stesso nei termini nonché il mancato rispetto degli obiettivi del piano o il mancato riequilibrio finanziario al termine del periodo del piano stesso, comporta l'attivazione della procedura di dissesto.

### 3.2 Le differenze tra procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e dissesto: il *favor* del legislatore per il predissesto

Come già precisato, il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario è rimessa ad una autonoma valutazione da parte dei Consigli comunali, laddove sussistano squilibri strutturali del bilancio tali da poter provocare il dissesto, e pertanto, non risolvibili attraverso gli ordinari strumenti previsti dagli artt. 193 e 194, d.lgs. n. 267 del 2000. Si tratta, difatti, di una situazione deficitaria prossima al dissesto, che potrebbe astrattamente dare luogo al procedimento del c.d. dissesto guidato, ma che privilegia l'affidamento, agli organi ordinari dell'ente, della gestione delle iniziative per il risanamento.

Come osservato dalla Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 16 del 13 dicembre 2012, di approvazione delle "Linee guida per l'esame del piano di

---

finanziario. Con d.P.R. n. 142 del 2013, emanato ai sensi dell'art. 155, comma 2, d.lgs. n. 267 del 2000, si è provveduto a disciplinare la composizione e le modalità di funzionamento della Commissione.

riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza”, il legislatore ha manifestato un chiaro *favor* per il ricorso alla procedura di riequilibrio.

In particolare, nella succitata delibera, è stato precisato che *“La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, disciplinata dai nuovi articoli 243-bis, ter e quater del TUEL, si inserisce, quindi, in un sistema in cui sono prefigurate in una graduata articolazione, le situazioni di precarietà delle gestioni amministrative ed in parallelo i rimedi per farvi fronte. Le misure previste prendono le mosse da quelle per il ripiano dei debiti nonché dell’eventuale avanzo 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. Di maggiore spessore sono gli interventi previsti per le condizioni di deficitarietà strutturale e ancor più quelli in tema di dissesto. In tale sistema articolato e tendenzialmente completo si è, quindi, inserita la procedura del cosiddetto dissesto guidato di cui all’art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 che, prima dell’ultimo intervento normativo, rappresentava il rimedio di chiusura di un sistema di salvaguardia delle gestioni degli enti locali (...) Il legislatore si dimostra ben avvertito della sostanziale prossimità delle situazioni regolate dal novellato art. 243 TUEL, rispetto a quelle che conducono al dissesto, tanto che vengono introdotte disposizioni tese a regolare l’eventuale coesistenza delle due procedure. Il ricorso al piano di riequilibrio è, infatti, precluso qualora la sezione regionale di controllo abbia già assegnato il termine per l’adozione delle misure correttive, nel corso della procedura ex art. 6, comma 2, d.lgs. n. 149/2011”.*

In ragione di quanto esposto, lo squilibrio finanziario strutturale, come osservato dalla dottrina, apre la strada a tre possibili, alternative, procedure: quella di riequilibrio ex art. 243-bis, detta anche di predissesto; quella del dissesto auto-conclamato (artt. 244 e 246 Tuel) e quella del c.d. dissesto guidato (etero-determinato mediante il concorso dell’azione di accertamento della Magistratura contabile e del provvedimento del Prefetto, ex art. 6, comma 2, d.lgs. 149/2011), le quali entrambe presuppongono la nozione di dissesto di cui all’art. 244. In merito al *favor* del

legislatore per il predissesto, “*siffatto atteggiamento di preferenza per il riequilibrio si coglie anche nella collocazione sistematica delle norme di riferimento, poste nella parte seconda del TUEL, nell’ambito del Titolo VIII – capo I in prosieguo rispetto alle disposizioni concernenti la meno grave situazione di deficitarietà strutturale ma antecedente alle norme sul dissesto*”<sup>35</sup>.

Ulteriore conferma del *favor* del legislatore per il predissesto, è data dall’ammissibilità della decisione di ricorrere al piano di riequilibrio in pendenza di pronunzie di accertamento dello stato di predissesto già adottate dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, e che sono pertanto prodromiche al dissesto guidato.

In ultimo, giova evidenziare che l’art. 243-*bis*, comma 2, d.lgs. n. 267 del 2000, così come novellato dall’art. 3, comma 3, lett. *a*), decreto legge 6 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, ha procrastinato il limite temporale per il ricorso al riequilibrio in pendenza dell’*iter* procedurale del dissesto guidato, che in origine era fissato nella deliberazione di assegnazione del termine di adozione per le misure correttive. Dunque, è consentita la via del riequilibrio anche se le Sezioni regionali hanno accertato la mancata adozione delle misure necessarie al risanamento ed attivato l’intervento del Prefetto per ingiungere al Consiglio comunale di emettere la dichiarazione di dissesto, in quanto detta opzione può essere validamente deliberata entro il termine assegnato al prefetto per l’adozione della deliberazione di dissesto.

Le Sezioni Riunite in speciale composizione della Corte dei conti, nella sentenza n. 26 del 17 luglio 2014, condividendo l’interpretazione offerta dalla Sezione delle Autonomie nell’individuare una gradualità di situazioni, tracciano anche il rapporto tra dissesto guidato e predissesto. In particolare, la pronunzia precisa che il ricorso alla procedura di riequilibrio “*non può essere iniziata qualora sia decorso il termine assegnato dal Prefetto, con lettera notificata ai singoli consiglieri, per la*

---

<sup>35</sup> V. Manzetti, S. Corbo, “Le procedure di risanamento degli Enti locali: il quadro normativo”, in “Dissesto, predissesto e piani pluriennali di riequilibrio negli enti locali”, Università di Pisa, [www.academiaautonomia.it](http://www.academiaautonomia.it), pag. 31.

*deliberazione del dissesto, di cui all'articolo 6, co. 2, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149”.*

Il *favor* del legislatore per l'accesso al riequilibrio finanziario anziché al dissesto è inoltre sottolineato da altre pronunzie delle Sezioni Riunite in speciale composizione<sup>36</sup>, le quali hanno osservato che alla dichiarazione di dissesto seguono pesanti conseguenze per le quali l'ente perde la capacità di autodeterminazione nelle normali scelte amministrative, versando in uno stato di semi incapacità di agire, con quanto di negativo ne deriva per la comunità amministrata. Pertanto, deve essere privilegiata, laddove possibile, l'opzione del piano di riequilibrio.

Inoltre, è opportuno evidenziare che la dichiarazione di dissesto determina una responsabilità di carattere politico/amministrativo a carico degli amministratori che abbiano cagionato lo stato di dissesto dell'ente mentre il ricorso al piano pluriennale di riequilibrio non comporta effetti sanzionatori per i soggetti responsabili dello stato di predissesto dell'ente.

Si richiama, infine, la sentenza delle Sezioni Riunite in speciale composizione n. 20 del 12 luglio 2017, la quale ribadisce che la procedura di riequilibrio finanziario è *“del tutto eccezionale e straordinaria, introdotta dal legislatore al fine di supportare i bilanci degli Enti locali in una contingenza dovuta alle difficoltà del ciclo economico avverso, il cui logico presupposto è dato dalla impossibilità per l'Ente di riequilibrare il proprio bilancio attraverso la procedura ordinaria (...) Si tratta di un tertium genus che si aggiunge alle fattispecie di cui agli articoli 242 (Enti in condizioni strutturalmente deficitarie)<sup>37</sup> 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 (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 16/SEZ/AUT/2012/INPR), che devono tuttavia, essere sottoposte ad un'attenta e costante vigilanza delle Sezioni*

---

<sup>36</sup> Sezioni Riunite, decisioni nn. 26/2014/EL, 34/2014/EL e 37/2014/EL.

<sup>37</sup> Art. 242, comma 1, d.lgs. n. 267 del 2000: “Sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un'apposita tabella, da allegare al rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari. Il rendiconto della gestione è quello relativo al penultimo esercizio precedente quello di riferimento”.

*regionali ai fini della verifica della piena sostenibilità delle misure indicate dal piano e dell'effettivo raggiungimento del risanamento dell'Ente (...) la situazione di evidente deficiarietà strutturale prossima al dissesto (cd predissesto), qualificata dall'impossibilità di operare la salvaguardia degli equilibri di bilancio, a fronte della quale l'obiettivo primario della procedura straordinaria deve individuarsi nell'attuazione di un graduale percorso di risanamento dell'ente atto a superare i predetti squilibri strutturali di bilancio. Infatti, l'unicum della procedura di riequilibrio sta proprio nella ritenuta possibilità di recuperare le condizioni di riequilibrio che si sono precarizzate nello sviluppo dell'attività programmatica dell'Ente (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 22/SEZ/2013/QMIG)".* Nella richiamata sentenza, è stato altresì ribadito che *"secondo la giurisprudenza di queste Sezioni riunite (sentenze n. 34/2014/EL; 3/2014/EL; 11/2014/EL; 25/2016/EL) il piano di riequilibrio, da preferirsi, ove – giova ripetere – lo stesso sia congruo, alla dichiarazione di dissesto, è uno strumento di pianificazione attraverso il quale non vengono posti vincoli di destinazione alle entrate, ma solo effettuate previsioni di medio-lungo periodo da valutarsi a cura della Sezione territoriale alla luce dei due parametri della congruità dell'obiettivo e di quella dei mezzi, di guisa che il piano è incongruente sia se si prefigge un obiettivo inferiore rispetto a quello necessario per il riequilibrio (c.d. incongruità dell'obiettivo), sia se le previsioni di entrata e di spesa in esso contenute, a legislazione vigente, e ritenute attendibili non consentono il raggiungimento dell'obiettivo (c.d. incongruità dei mezzi)".*

Successivamente, le Sezioni Riunite in speciale composizione, con la sentenza n. 21 del 17 luglio 2017, hanno ribadito che, ove il piano di riequilibrio si palesi congruo o, comunque, potenzialmente sostenibile nel suo complesso, questo è sempre da preferirsi alla dichiarazione di dissesto, dovendosi apprezzare, *ex ante*, la ragionevole probabilità, in prospettiva, di raggiungimento del risanamento finanziario, fermo restando il monitoraggio semestrale da parte della Sezione regionale volto a verificare l'attuazione del piano di riequilibrio ed il conseguimento degli obiettivi intermedi relativi alle singole annualità del piano stesso.

### 3.3 Il procedimento. La presentazione e la rimodulazione del piano

L'art. 243-bis disciplina dettagliatamente la procedura di riequilibrio finanziario. Il comma 2, in particolare, dispone che *“La deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è trasmessa, entro 5 giorni dalla data di esecutività, alla competente sezione regionale della Corte dei conti e al Ministero dell'interno”*. La scelta di percorrere la via del predissesto è pertanto rimessa agli Organi dell'ente, i quali accertano la sussistenza di una situazione di squilibrio non ripianabile attraverso gli strumenti di cui agli artt. 193 e 194, d.lgs. n. 267 del 2000 e valutano la possibilità di poter provvedere in un arco temporale di dieci anni, evitando così la dichiarazione di dissesto; come già accennato, il procedimento è attivabile solo laddove non sia già stato conclamato il dissesto, per effetto di una precedente deliberazione dell'Organo in tal senso o per imposizione del Prefetto a seguito dell'intervento della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti (c.d. dissesto guidato).

Il comma 5 della medesima norma dispone che il consiglio dell'ente locale delibera il piano di riequilibrio finanziario pluriennale della durata massima di dieci anni entro il termine di novanta giorni dalla data di esecutività della delibera consiliare di cui al comma 1.

Trattasi di termine perentorio, il cui spirare determina l'obbligatoria apertura della procedura di dissesto, nelle stesse forme del dissesto guidato. Al riguardo, la Sezione delle Autonomie, con delibera del 14 aprile 2014, n. 6, ha precisato che un ente locale che ha deciso di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario ha la facoltà di revocare la decisione fino a quando non sia scaduto il termine dei novanta giorni. Nella delibera si è precisato che l'atto *“ovviamente deve essere reso pubblico per la cessazione dell'effetto sospensivo delle procedure esecutive e deve essere comunicato alla Sezione regionale di controllo al fine di evitare la procedura di dissesto. Spirato il suddetto termine senza che sia intervenuta la revoca o presentato il piano, l'ente deve dichiarare il dissesto”*.

Sul tema, giova richiamare la recente sentenza delle Sezioni Riunite in speciale composizione 21 dicembre 2017, n. 49. Detta pronuncia trae origine dall'impugnazione avverso la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Puglia, che aveva accertato la mancata presentazione, da parte del Comune di Toritto (ricorrente), del piano di riequilibrio finanziario pluriennale entro il termine perentorio di novanta giorni previsto dall'art. 243-bis, comma 5, d.lgs. n. 267 del 2000 e, per l'effetto, disposto la trasmissione della deliberazione al Prefetto di Bari ai fini dell'applicazione dell'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 149 del 2011, che impone l'assegnazione al consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. Poiché la delibera con la quale è stata avviata la procedura di riequilibrio è stata dichiarata immediatamente eseguibile, si è posta una problematica interpretativa che involge la disciplina di cui all'art. 243-bis, comma 5, Tuel, in combinato disposto con gli articoli del medesimo testo unico che dispongono in materia di pubblicazione delle deliberazioni (art. 124)<sup>38</sup> e di esecutività delle stesse (art. 134, commi 3 e 4)<sup>39</sup>. Il Collegio è stato chiamato pertanto a stabilire da quale data inizia a decorrere il termine perentorio di 90 giorni ai fini dell'assolvimento dell'onere posto a carico dell'ente per la presentazione tempestiva del piano di riequilibrio finanziario pluriennale nel caso in cui questi si sia avvalso della disposizione di cui all'art. 134, comma 4, Tuel ed abbia dichiarato la

---

<sup>38</sup> Art. 124 Pubblicazione delle deliberazioni: "1. Tutte le deliberazioni del comune e della provincia sono pubblicate mediante pubblicazione all'albo pretorio, nella sede dell'ente, per quindici giorni consecutivi, salvo specifiche disposizioni di legge".

<sup>39</sup> Art. 134 Esecutività delle deliberazioni: "1. La deliberazione soggetta al controllo necessario di legittimità deve essere trasmessa a pena di decadenza entro il quinto giorno successivo all'adozione. Essa diventa esecutiva se entro 30 giorni dalla trasmissione della stessa il comitato regionale di controllo non trasmetta all'ente interessato un provvedimento motivato di annullamento. Le deliberazioni diventano comunque esecutive qualora prima del decorso dello stesso termine il comitato regionale di controllo dia comunicazione di non aver riscontrato vizi di legittimità. 2. Nel caso delle deliberazioni soggette a controllo eventuale la richiesta di controllo sospende l'esecutività delle stesse fino all'avvenuto esito del controllo. 3. Le deliberazioni non soggette a controllo necessario o non sottoposte a controllo eventuale diventano esecutive dopo il decimo giorno dalla pubblicazione. 4. Nel caso di urgenza le deliberazioni del consiglio o della giunta possono essere dichiarate immediatamente eseguibili con il voto espresso dalla maggioranza dei componenti".

deliberazione immediatamente eseguibile con il voto espresso dalla maggioranza dei componenti.

Inoltre, il Collegio ha precisato che “*occorre, altresì, stabilire in che modo la dichiarazione di immediata eseguibilità di cui al comma 4 del richiamato art. 134 si relazioni con la esecutività della deliberazione di cui al comma 3 del medesimo articolo*”, al fine di stabilire se anche nelle ipotesi di ricorso alla procedura di riequilibrio con deliberazione dichiarata immediatamente eseguibile, il termine di 90 giorni per l’adozione del piano di riequilibrio di cui all’art. 243-bis, comma 5, decorra dalla data di esecutività quale prevista al comma 3 (come sostenuto da parte ricorrente), ovvero decorra dalla data di adozione della deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio (come sostenuto dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali e dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia).

Il Collegio ha affermato che la dichiarazione di immediata eseguibilità determina l’idoneità del provvedimento a produrre immediatamente i suoi effetti in quanto viene rimosso ogni impedimento estrinseco alla produzione degli effetti dell’atto, ovvero della sua temporanea inefficacia o non operatività in pendenza della pubblicazione; ne discende che, in caso di deliberazione valida ed efficace, l’esecutività viene a coincidere con la immediata eseguibilità.

In conclusione, il Collegio ha condiviso l’orientamento espresso dalla Sezione regionale di controllo ed ha precisato che il *dies a quo* decorrerà dalla data di avvenuta esecutività della deliberazione ai sensi del comma 3 mentre nei casi eccezionali di cui al comma 4, dalla data della deliberazione.

Il Collegio, tuttavia, ha ritenuto che la tardività in cui è incorso il Comune non sia imputabile ad inerzia ma ad errore scusabile<sup>40</sup> che legittima, anche in

---

<sup>40</sup> La Sezione regionale di controllo per la Liguria, nell’esaminare un caso identico, ha dichiarato tempestivo un piano di riequilibrio finanziario pluriennale intervenuto oltre i sessanta giorni (nell’attuale normativa novanta) dall’adozione della deliberazione di cui all’art. 243-bis, Tuel, dichiarata immediatamente esecutiva, ma entro i sessanta giorni dalla data di esecutività ai sensi dell’art. 134, comma 3, Tuel. Anche il Ministero dell’interno, in tale occasione, si è espresso in conformità con l’orientamento della Sezione di controllo ligure.

considerazione del *favor* manifestato dal legislatore per le procedure di riequilibrio e della sproporzione della sanzione rispetto al fatto sanzionato, una remissione in termini dello stesso. Tale lettura, peraltro, viene confortata dall'intervenuta novella legislativa di cui all'art. 5, comma 11 *septies*, d.l. n. 244 del 2016, convertito con legge n. 19 del 2017, che ha consentito ad enti nelle medesime condizioni della parte ricorrente di poter ripresentare il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale<sup>41</sup>.

Alla luce delle richiamate argomentazioni, fermo restando che in caso di delibera comunale dichiarata immediatamente esecutiva ai sensi dell'art. 134, comma 4, Tuel, il termine perentorio di cui all'art. 243-*bis* Tuel decorre dalla data della deliberazione, il Collegio ha ritenuto che il piano debba essere considerato nei termini e, per l'effetto, valutato nel merito dalla Sezione regionale di controllo, in conseguenza della sussistenza del legittimo affidamento, dell'errore scusabile, del *favor* del legislatore per le procedure di riequilibrio, della sproporzione della sanzione rispetto al fatto sanzionato e dell'ingiustificata disparità di trattamento a danno del comune ricorrente sia rispetto alle amministrazioni ammesse alla procedura di riequilibrio a parità di condizioni sia rispetto ad enti che hanno usufruito della proroga, pur non avendo nemmeno presentato alcun piano nei termini antecedentemente fissati.

---

<sup>41</sup> Art. 5, comma 11 *septies*, d.l. n. 244 del 2016: "Per gli enti locali che, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, pur avendo avviato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'articolo 243-*bis* del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non abbiano rispettato il termine di cui al primo periodo del comma 5 del medesimo articolo 243-*bis* ovvero quello di cui articolo 2, comma 5-*bis*, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, non conseguendo l'accoglimento del piano secondo le modalità di cui all'articolo 243-*quater*, comma 3, del citato decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il termine per poter deliberare un nuovo piano di riequilibrio finanziario pluriennale, secondo la procedura di cui all'articolo 243-*bis* del medesimo decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è prorogato al 30 aprile 2017. Non si applica l'ultimo periodo del medesimo articolo 243-*bis*, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. La facoltà di cui al primo periodo del presente comma è subordinata all'avvenuto conseguimento di un miglioramento, inteso quale aumento dell'avanzo di amministrazione o diminuzione del disavanzo di amministrazione, registrato nell'ultimo rendiconto approvato dall'ente locale. Nelle more del termine di cui al primo periodo del presente comma e sino alla conclusione della relativa procedura, non si applica l'articolo 243-*quater*, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con sospensione delle procedure eventualmente avviate in esecuzione del medesimo". La norma, entrata in vigore il 30 dicembre 2016, è intervenuta nelle more della procedura di valutazione del piano ed il Comune di Toritto avrebbe potuto avvalersene.

Sulla perentorietà del termine, giova richiamare la deliberazione resa dalla Sezione delle Autonomie del 5 aprile 2013, n. 13, la quale precisa che *“Nel caso in cui il procedimento di dissesto guidato sia stato sospeso per effetto del ricorso, da parte dell’ente, della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (...) laddove nel termine perentorio di 60 giorni dalla data di esecutività della delibera di cui al comma 1 dell’art. 243-bis l’ente non deliberi il piano di riequilibrio pluriennale finanziario, il procedimento sospeso riprende il suo iter completando i successivi passaggi procedurali come disciplinati dalla legge che li regola (art. 6, comma 2, d.lgs. n. 149 del 2011)”*. Ciò in quanto *“sul piano sostanziale la procedura di riequilibrio contiene in sé gli elementi strutturali per configurarsi come un rimedio compiutamente nel novero delle misure di risanamento”*.

Viene pertanto ammessa una rivalutazione della situazione, pur apprezzata in sede di dissesto guidato, *“in quanto possono considerarsi sopravvenuti, determinati elementi di novità che fondano l’esercizio ex novo del potere di iniziativa del risanamento in capo al responsabile dell’ente. Se però con la mancata presentazione del piano vengono a mancare questi ulteriori elementi di rivalutazione rivive il procedimento valutativo iniziato dalla SRC e approdato all’individuazione delle misure correttive che devono essere imposte all’ente. D’altra parte la mancata presentazione del piano di riequilibrio, come ogni comportamento omissivo, costituisce un mero fatto non altrimenti apprezzabile dalla sezione regionale di controllo, quindi un comportamento che in sé non elide la necessità che sia definitivamente accertata la capacità, o meno, dell’ente di riequilibrarsi secondo i criteri e le valutazioni concluse dalla sezione regionale di controllo”*.

Inoltre, come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione del 2 ottobre 2013, n. 22, la scadenza del termine perentorio di cui all’art. 243-bis, comma 5, produce *ipso iure* gli effetti di cui all’art. 243-*quater*, comma 7 del Tuel connessi alla mancata presentazione del piano – qualora non penda la procedura *ex art. 6*, comma 2, d.lgs. n. 149 del 2011 temporaneamente sospesa – effetti del tutto sottratti alla disponibilità dell’ente che al verificarsi della fattispecie ipotizzata, non può

revocare la delibera di approvazione del piano di riequilibrio, né adottare alcun atto se non quelli preordinati alla dichiarazione di dissesto secondo la disciplina di cui al già richiamato art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011.

Si rinviene, pertanto, la *ratio* del legislatore, tesa ad evitare possibili comportamenti elusivi da parte degli enti inadempienti, desiderosi di non incorrere nella dichiarazione di dissesto. Resta comunque ferma la possibilità per l'ente locale di ritirare il Piano presentato entro il termine perentorio, nel caso di sopravvenute modifiche dei presupposti di fatto e di diritto che avevano portato all'approvazione del Piano stesso<sup>42</sup>.

Alla luce di quanto esposto, è possibile affermare che la mancata presentazione del Piano può condurre a specifiche conseguenze in relazione al fatto che sia o meno pendente il dissesto guidato. Nel primo caso, la procedura di dissesto guidato riprende fisiologicamente il suo *iter* a partire dalla fase in cui si era interrotta. Nel secondo caso, qualora l'ente non sia oggetto del dissesto guidato, si produrranno gli effetti di cui all'art. 243-*quater*, comma 7, d.lgs. n. 247 del 2000, “*con l’assegnazione al Consiglio dell’ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto*”.

Infine, giova richiamare l'art. 243-*bis*, comma 5, secondo periodo, del d.lgs. n. 267 del 2000, il quale dispone che “*Qualora, in caso di inizio mandato, la delibera di cui al presente comma risulti già presentata dalla precedente amministrazione, ordinaria o commissariale, e non risulti ancora intervenuta la delibera della Corte dei conti di approvazione o di diniego di cui all’articolo 243-*quater*, comma 3, 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 cui all’art. 4-*bis*, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149*”.

---

<sup>42</sup> Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Sicilia, n. 360/2013/PRSP.

La possibilità di provvedere alla rimodulazione del Piano di riequilibrio risalta nuovamente il *favor* del legislatore per il ricorso al riequilibrio pluriennale quale alternativa al dissesto. Come osservato in dottrina, *“essa, tuttavia, determina una dilatazione dei tempi di avvio della procedura che certamente non giova alla salvaguardia degli interessi dei terzi creditori a vedere definite le proprie pretese. È anche vero, però, che il riequilibrio consente l’integrale soddisfo dei creditori in carico, a differenza del dissesto, che ne rappresenterebbe l’alternativa obbligatoria e nel cui ambito i creditori sarebbero pagati in moneta fallimentare”*<sup>43</sup>.

Un ulteriore eccezionale rafforzamento della rimodulazione del piano è stata offerta dall’art. 1, comma 714-*bis*<sup>44</sup> e che ha consentito agli enti locali, entro il termine del 30 settembre 2016, di rimodulare o di riformulare il piano di riequilibrio già precedentemente presentato o approvato per tenere conto dell’eventuale disavanzo risultante dal rendiconto approvato o dei debiti fuori bilancio, anche in deroga agli articoli 188 e 194 del d.lgs. n. 267 del 2000, ferma restando la sua durata originaria.

La disciplina contenuta nel comma 714-*bis* differisce significativamente dalla normativa contenuta nel comma 714, il quale consentiva agli enti locali che, nel corso del 2013 o del 2014 avessero presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne avessero conseguito l’approvazione, conseguentemente la facoltà di ripianare la quota di disavanzo mediante la rimodulazione o riformulazione del precedente piano in coerenza con l’arco temporale di trent’anni previsto per il riaccertamento straordinario dei residui attivi o passivi di cui all’art. 3, d.lgs. n. 118 del 2011. Il comma 714, nella sua formulazione originaria (prima delle modifiche intervenute con l’art. 15 del decreto legge del 24 giugno 2016 n. 113 e con l’art. 1, comma 434, della legge dell’11 dicembre 2016, n. 232), come chiarito dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 13/SEZAUT/2016/QMIG, interveniva sul tema del coordinamento tra gli originari contenuti del piano di riequilibrio e gli eventuali effetti peggiorativi

---

<sup>43</sup> V. Manzetti, S. Corbo, “Le procedure di risanamento degli Enti locali: il quadro normativo”, in “Dissesto, predissesto e piani pluriennali di riequilibrio negli enti locali”, Università di Pisa, [www.accademiaautonomia.it](http://www.accademiaautonomia.it), pag. 10.

<sup>44</sup> Comma introdotto dall’art. 15 del decreto legge del 24 giugno 2016, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge n. 160 del 2016.

derivanti dall'adozione degli adempimenti previsti per il passaggio al sistema di contabilità armonizzata. Con la richiamata deliberazione, la Sezione precisava che la facoltà di riformulare o rimodulare il piano già approvato o presentato era prevista soltanto per consentire il ripiano del disavanzo scaturito dal riaccertamento straordinario dei residui, lasciando tuttavia impregiudicati *“i vincoli normativi e gli impegni già assunti da ciascun ente al momento dell'approvazione del piano”*. Alla luce di quanto esposto, gli enti locali potevano aggiornare il piano di riequilibrio finanziario solo con riferimento al maggior disavanzo determinato dal riaccertamento straordinario dei residui e dal primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità (Sezioni Riunite in speciale composizione, sentenza n. 1/2017/EL).

Come osservato dalla Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 9/SEZAUT/2017/QMIG, ben diversa è la disposizione di cui al comma 714-*bis*, che consente agli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione di rimodulare o riformulare il piano, ferma restando la durata massima decennale. *“Il disposto del comma 714-*bis* permette, quindi, di introdurre, nel piano di riequilibrio originario, nuovi ed ulteriori elementi per effetto di operazioni di ripiano del disavanzo di amministrazione o di rateizzazione dei debiti fuori bilancio ammesse oltre i termini di durata previsti in via ordinaria dal Tuel, ma comunque entro il termine massimo decennale di durata del piano”*.

La suddetta facoltà afferisce comunque all'ipotesi in cui il disavanzo o i debiti fuori bilancio siano successivi alla deliberazione o all'approvazione del piano di riequilibrio. Se ne deduce che *“non è ammissibile la successiva inclusione nel piano originario di quote di disavanzo o di debiti fuori bilancio già esistenti e conoscibili all'ente alla data di presentazione o approvazione del piano, in violazione dei principi di veridicità, trasparenza ed attendibilità”*.

### 3.4 Il riaccertamento straordinario dei residui e debiti fuori bilancio

Gli enti locali che intendono giovare della procedura di riequilibrio finanziario debbono procedere ad una revisione straordinaria di tutti i residui attivi e passivi conservati in bilancio e al riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

Il riaccertamento dei residui attivi è l'operazione più delicata per riportare a verità i conti pubblici in quanto *“sono trascorsi decenni nei quali si è sfacciatamente abusato dell'uso diffuso di rendere equilibrati i bilanci di previsione ricorrendo ad entrate molto presunte per non dire strumentalmente individuate per conseguire unicamente il detto scopo”*<sup>45</sup>.

Del pari, notevole problema è quello della rideterminazione dei residui passivi che andranno incrementati a seguito del riconoscimento dei debiti fuori bilancio. I debiti fuori bilancio possono essere definiti come obbligazioni verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunte in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali.

L'art. 194, d.lgs. n. 267 del 2000 elenca le diverse fattispecie di debiti fuori bilancio a fronte dei quali nasce l'obbligo formale di riconoscimento da parte del Consiglio dell'ente interessato, attraverso una delibera avente natura vincolata. Trattasi, in particolare di: a) sentenze esecutive; b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni; c) ricapitalizzazione di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali; d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

---

<sup>45</sup> E. Caterini, E. Jorio, “Il predissesto nei comuni”, Maggioli Editore, Rimini, 2013, pag. 116.

### 3.5 L'esame del piano: la separazione dei ruoli tra la Corte dei conti e il Ministero dell'interno

L'art. 243-*quater*, comma 1, d.lgs. n. 267 del 2000, dispone che *“Entro dieci giorni dalla data della delibera di cui all'articolo 243-bis, comma 5, il piano di riequilibrio finanziario pluriennale è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, nonché alla Commissione di cui all'articolo 155, la quale, entro il termine di sessanta 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”*.

Come osservato dalla Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 11/2013/INPR, il termine di 10 giorni per la produzione del Piano alla Sezione regionale di controllo non è perentorio *“ragion per cui se il piano è deliberato nei termini, ma presentato oltre i termini, non incorre effetto sanzionatorio”*.

La non perentorietà del termine è del resto collegata alla modifica del richiamato art. 243-*quater*, comma 1 operata dal decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, che ha escluso il coinvolgimento diretto della Corte dei conti nella fase istruttoria, interamente devoluta alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali operante presso il Ministero dell'interno. Si richiama, al riguardo, la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 13 settembre 2013, n. 22, nella quale è precisato che *“La separazione dei ruoli: compiti istruttori alla commissione e compiti decisori alla Sezione regionale di controllo era presente già nella prima stesura della norma ma successivamente è stata rimarcata con l'esclusione, in fase istruttoria, della funzione propositiva della Sezione regionale verso la commissione. Esclusione, questa, operata dalle modifiche all'art. 243-*quater* TUEL introdotte dall'art. 10-ter del D.L. 35/2013, convertito dalla legge 64/2013 che ha eliminato dal testo della norma l'inciso concernente le possibili*

*<indicazioni fornite dalla competente Sezione regionale di controllo> alla surricordata Commissione. Precisato ciò, bisogna considerare che al novero delle valutazioni istruttorie appartiene la verifica della sussistenza di quei requisiti e di quelle condizioni che precedono l'esame del merito, consentendo, ove sussistano, l'accesso al predetto esame; tra queste l'inammissibilità che si configura quando sussistono ragioni ostative ad una pronuncia sul merito”.*

### 3.6 Il ruolo delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti

L'art. 243-bis, comma 3, primo periodo, d.lgs. n. 267 del 2000, dispone che *“La sezione regionale di controllo della Corte dei conti, entro il termine di 30 giorni dalla data di ricezione della documentazione di cui al comma 1, delibera sull'approvazione o sul diniego del piano valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio”*. Il termine è da ritenersi perentorio<sup>46</sup>. In giurisprudenza, si è altresì affermata un'interpretazione<sup>47</sup> secondo cui, in analogia con quanto disposto dalle Sezioni Riunite nella sentenza n. 2/2013/EL con riferimento all'art. 243-quater, comma 5, d.lgs. n. 267 del 2000, detto termine, benché perentorio, potrebbe subire un prolungamento a causa di ulteriori accertamenti istruttori ritenuti necessari dalle Sezioni regionali di controllo: *“entro detto termine le stesse Sezioni riunite devono necessariamente rendere una pronuncia, che non necessariamente deve consistere in una sentenza, ben potendo essere un'ordinanza istruttoria laddove il giudice ravvisi la necessità di svolgere adempimenti istruttori l'acquisizione di documenti o informazioni necessari ai fini del decidere”* (SS.RR. in speciale composizione, n. 2/2013/EL). Tale orientamento non è tuttavia omogeneo, ritenendo alcune Sezioni che il termine sia perentorio anche nei casi di ulteriori richieste istruttorie.

---

<sup>46</sup> Sezione regionale di controllo Lombardia, n. 111/2015.

<sup>47</sup> Sezione regionale di controllo Campania, n. 9/2015.

Tanto premesso, l'attività del controllo si estrinseca attraverso l'esame documentale e la valutazione del piano.

Nell'esame documentale si accerta che la documentazione prodotta sia completa. Si pensi, ad esempio, all'allegazione della relazione finale del Ministero dell'interno, alla delibera consiliare di avvio della procedura e alla successiva delibera di approvazione del piano, nonché alla relazione dell'organo di revisione dell'ente locale.

Successivamente si provvede alla valutazione di merito del piano, che consiste nella verifica in ordine alla corretta rilevazione dello squilibrio e nella valutazione circa la congruità delle iniziative assunte. Trattasi di una valutazione che parte dalla ricostruzione in chiave dinamica della situazione economico finanziaria dell'ente interessato alla procedura. Le Sezioni regionali, attraverso gli atti raccolti nell'ambito del monitoraggio e del controllo ai sensi dell'art. 1, commi 166-167, legge 23 dicembre 2005, n. 266, hanno una visione compiuta ed approfondita della situazione dell'ente locale.

Spesso, è proprio dalle gravi irregolarità contabili riscontrate in sede di controllo che l'ente locale è costretto a ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario. Pertanto, prima ancora dello schema istruttorio di cui alle linee guida della Sezione delle Autonomie, è necessario che la Sezione verifichi l'esistenza di precedenti deliberazioni della Corte nonché eventuali misure correttive già avviate dall'ente locale.

I fattori di squilibrio maggiormente rilevati dalla magistratura contabile sono: I. Sopravvalutazione delle entrate nella fase previsionale, al solo scopo di rispettare il pareggio formale di bilancio *ex art.* 162, d.lgs. n. 267 del 2000; II. Criticità nella gestione di liquidità; III. Eccessivo indebitamento; IV. Debiti fuori bilancio ed altre passività; V. Inidoneo riaccertamento dei residui attivi e passivi.

Dopo avere identificato i fattori di squilibrio, la Sezione procede alla corretta quantificazione del disavanzo di amministrazione. In questa fase, significativo è il ruolo della Corte dei conti nell'individuare i casi di: I. "Sovrastima del disavanzo", al

fine di evitare che l'istituto del predissesto possa *“rivelarsi un dannoso escamotage per evitare il trascinarsi verso una situazione di dissesto da dichiarare ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011, diluendo in un ampio arco di tempo soluzioni che andrebbero immediatamente attuate”*<sup>48</sup>; II. *“Sottostima del disavanzo”*, al fine di evitare la inefficacia delle misure di risanamento individuate nel piano in quanto non rispondenti alle reali necessità economico finanziarie del bilancio dell'ente.

Successivamente, la Sezione regionale procede all'esame delle misure di risanamento proposte nel piano. La valutazione dell'adeguatezza e dell'appropriatezza delle misure adottate al fine di superare le condizioni di squilibrio, non può basarsi unicamente su dati storici, in quanto è necessaria una visione prospettica delle misure.

Sul tema della congruità del piano di riequilibrio, giova richiamare quanto precisato dalle Sezioni Riunite in speciale composizione che, con sentenza 22 ottobre 2014, n. 34, hanno chiarito che *“il piano è incongruente se si prefigge un obiettivo inferiore rispetto a quello necessario per il riequilibrio (incongruenza dell'obiettivo) o se le previsioni di entrata o di spesa in esso contenute, a legislazione vigente, e ritenute attendibili, non consentono in ogni caso il raggiungimento dell'obiettivo (incongruenza dei mezzi)”*.

Si richiama, infine, la sentenza delle medesime SS.RR. in speciale composizione 21 settembre 2016, n. 21, la quale precisa che *“va annullata la deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti che abbia negato l'approvazione di un piano comunale di riequilibrio finanziario pluriennale a causa della sua complessiva insostenibilità e incongruenza, ove essa sia stata pronunciata dopo la scadenza del termine di attuazione del piano (e non in via anticipata rispetto a questa), con ciò comprimendo il diritto del comune ad esercitare il contraddittorio procedimentale”*<sup>49</sup>. La Sezione regionale, pertanto, deve pronunciarsi sul piano prima

---

<sup>48</sup> Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, delibera 13 dicembre 2012, n. 16.

<sup>49</sup> Sezioni Riunite in speciale composizione, sentenza 21 settembre 2016, n. 21, in Rivista della Corte dei conti, n.5-6, Settembre-Dicembre 2016, pag. 285.

della sua concreta messa in opera. Laddove ciò non accada, non è possibile una valutazione a posteriori circa la congruenza e l'adeguatezza del piano.

### 3.7 L'accesso ai due strumenti *extra ordinem*: il Fondo rotazione e l'anticipazione Cassa Depositi e Prestiti

Gli strumenti approntati dal legislatore per agevolare il superamento della crisi di liquidità in cui versano gli enti locali sono il Fondo di rotazione per la stabilità finanziaria e l'anticipazione da parte della Cassa Depositi e Prestiti S.p.a.. Giova evidenziare che non si tratta di finanziamenti a fondo perduto ma di prestiti, ovvero di anticipazioni da parte dello Stato centrale.

Il Fondo di rotazione è disciplinato dall'art. 243-ter, comma 1, d.lgs. n. 267 del 2000, il quale dispone che *“Per il risanamento degli enti locali che hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario di cui all'art. 243-bis lo Stato prevede un'anticipazione a valere sul Fondo di rotazione, denominato: “Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali”.*

L'accesso al fondo è condizionato al soddisfacimento delle condizioni di cui all'art. 243-bis, comma 8, lett. g), d.lgs. n. 267 del 2000 nonché dalle obbligazioni di cui all'art. 243-bis, comma 9, d.lgs. n. 267 del 2000.

L'ente locale, per accedere al Fondo di rotazione, deve provvedere a deliberare le aliquote o le tariffe nella misura massima prevista, impegnarsi ad alienare beni patrimoniali disponibili e rideterminare la propria dotazione organica ai sensi dell'art. 259, comma 6, d.lgs. n. 267 del 2000 (essa non potrà essere variata in aumento per la durata del piano di riequilibrio).

Una volta ottenuto accesso al Fondo di rotazione, l'ente locale, entro il termine dell'esercizio finanziario, è obbligato ad adottare una serie di misure di riequilibrio della parte corrente di bilancio: a) riduzione delle spese per il personale, mediante

l'eliminazione di specifiche voci dai fondi della retribuzione accessoria; b) riduzione, entro un triennio, del 10% delle spese per prestazioni di servizi di cui all'intervento 03 della spesa corrente; c) riduzione, entro un triennio, del 25% delle spese per trasferimento di cui all'intervento 05 della spesa corrente, finanziate con risorse proprie; d) blocco dell'indebitamento, fatto salvo da quanto previsto dal primo periodo del comma 8, lett. g), per i soli mutui connessi alla copertura di debiti fuori bilancio pregressi.

Le anticipazioni debbono essere restituite dall'ente locale nel periodo massimo di dieci anni, che decorrono dall'anno successivo a quello in cui viene erogata l'anticipazione, con rate semestrali di pari importo.

In merito alla contabilizzazione delle entrate provenienti dal Fondo, la Sezione delle Autonomie, con deliberazione 6 maggio 2013, n. 14, ha precisato che l'anticipazione andrebbe integralmente imputata in entrata, al titolo V, nell'anno in cui viene concessa e neutralizzata in uscita mediante iscrizione, nell'esercizio di accertamento, di un apposito fondo vincolato, di parti importo, denominato "*Fondo destinato alla restituzione dell'anticipazione ottenuta dal fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria dell'ente*"<sup>50</sup>. "*Tale soluzione è in linea con il principio di competenza finanziaria potenziata prevista dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (...) secondo cui tutte le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate sono imputate all'esercizio nel quale vengono a scadenza*".

Trattandosi di un finanziamento dello Stato, non rileva ai fini dell'indebitamento ex art. 204, d.lgs. n. 267 del 2000.

Il decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, recante "Misure in materia di pagamenti dei debiti della Pubblica Amministrazione maturati al 31 dicembre 2012", convertito con

---

<sup>50</sup> La deliberazione escludeva la possibilità di finanziare con il fondo di rotazione i debiti fuori bilancio riconosciuti dall'ente ed inseriti nel piano di riequilibrio. La questione è stata poi superata dall'art. 43, decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, che offre la possibilità di utilizzare le risorse del fondo anche per il ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio.

modificazioni dalla legge n. 64 del 2013, ha previsto la concessione di anticipazioni di liquidità a valere su un fondo appositamente costituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, da restituire con un piano di ammortamento a rate costanti, comprensive di quota capitale e quota interessi, con durata massima di trent'anni. Come osservato dalla dottrina, *“è chiaro che il ricorso a tale strumento da parte degli enti che avevano avviato una procedura di riequilibrio, incidendo in modo sostanziale sul piano già presentato, ha necessitato la contestuale previsione normativa regolativa della rimodulazione del piano da adottarsi obbligatoriamente entro sessanta giorni dalla concessione della anticipazione da parte della Cassa depositi e prestiti S.p.A. (art. 1, comma 15)”*<sup>51</sup>.

### 3.8 La conclusione del procedimento

La sezione regionale del controllo conclude il procedimento con una deliberazione di approvazione o di diniego del piano di riequilibrio pluriennale, che può essere assunta sia in forma di adunanza pubblica sia in camera di consiglio. Al riguardo, la Sezione delle Autonomie, con delibera del 13 settembre 2013, n. 22, ha chiarito che il procedimento in Camera di consiglio, in tutti gli ordinamenti processuali, ha la comune matrice di costituire il rito idoneo alla definizione di questioni prevalentemente non controverse e che, in ogni caso, non richiedono valutazioni in contraddittorio. Questa connotazione di relatività della scelta della forma, in considerazione dello stato degli atti, esclude di per sé soluzioni rigide mentre fa senz'altro prediligere la libertà della forma e cioè la scelta del rito camerale o della pubblica adunanza in funzione della necessità o meno di uno sviluppo significativo del contraddittorio. La deliberazione di approvazione o di diniego dell'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, può essere assunta in camera di consiglio

---

<sup>51</sup> V. Manzetti, S. Corbo, “Le procedure di risanamento degli Enti locali: il quadro normativo”, in “Dissesto, predissesto e piani pluriennali di riequilibrio negli enti locali”, Università di Pisa, [www.accademiaautonomia.it](http://www.accademiaautonomia.it), pag. 24.

laddove lo stato degli atti rassegnati alla valutazione del Collegio non renda necessaria ulteriore attività cognitiva o accertativa in contraddittorio con l'ente che ha deliberato il piano, riservando la forma della pubblica adunanza ai casi in cui si presenti tale necessità in funzione di garanzia e tutela del principio del contraddittorio.

### 3.9 Le verifiche semestrali

L'art. 243-*quater*, comma 3, secondo periodo, d.lgs. n. 267 del 2000, dispone che *“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 legislatore ha pertanto inteso implementare un sistema di vigilanza sull'esecuzione del Piano da parte della stessa sezione regionale. Il controllo della Corte ha, quindi, natura bifasica.

La prima fase ha ad oggetto la verifica in ordine alla fondatezza e all'adeguatezza delle misure di risanamento formulate dall'ente. Nella seconda fase, di tipo concomitante, la Sezione vigila sull'esecuzione del piano. Trattasi, pertanto di un controllo che presenta le caratteristiche proprie del controllo sulla gestione, nel quale la Sezione regionale, come precisato dalle già richiamate Linee guida della Sezione delle Autonomie n. 16 del 2012, effettua *“i controlli già previsti dall'art. 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ed ora riportati nel testo dell'art. 148-bis, TUEL, ed emettendo, all'occorrenza, apposita pronuncia”*. Emerge, allora, come il controllo, nella seconda fase, si ponga *“in una prospettiva non più statica (...) ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio”*.

L'art. 243-*quater*, comma 7-*bis*, d.lgs. n. 267 del 2000 dispone che *“Qualora, durante la fase di attuazione del piano, dovesse emergere, in sede di monitoraggio, un*

*grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi superiore rispetto a quello previsto, è riconosciuta all'ente locale la facoltà di proporre una rimodulazione dello stesso, anche in termini di riduzione della durata del piano medesimo. Tale proposta, corredata del parere positivo dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente, deve essere presentata direttamente alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti”.*

Qualora, al contrario, si accerti il “grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano”, il comma 7 dispone che la Sezione regionale potrà attivare la procedura per la dichiarazione del dissesto dell'ente.

### 3.10 Il diniego e l'impugnazione dinanzi le Sezioni Riunite in speciale composizione

Le Sezioni Riunite in speciale composizione, introdotte con il d.l. n. 174 del 2012, sono oggi state codificate nel nuovo codice della giustizia contabile. In particolare, hanno giurisdizione esclusiva in unico grado nelle materie di contabilità pubblica che il legislatore ha attribuito con diverse disposizioni legislative succedutesi nel tempo. Dette norme hanno contribuito a definire uno specifico ambito di giurisdizione esclusiva per materia in tema di contabilità pubblica, assegnato alla Corte dei conti e caratterizzato dalla valutazione, secondo le forme contenziose giurisdizionali, di problematiche di specifica valenza economica con riflessi sulle finanze pubbliche<sup>52</sup>.

Il pregio del nuovo codice della giustizia contabile è quello di riassumere in modo organico e compiuto il relativo perimetro giurisdizionale<sup>53</sup>. Trattasi, in particolare, delle decisioni sui piani di riequilibrio finanziario degli enti locali, l'ammissione al Fondo di rotazione per la stabilità finanziaria degli enti locali, la ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT, la certificazione di

---

<sup>52</sup> P. Della Ventura, “I confini della cognizione delle Sezioni Riunite in speciale composizione”, in Rivista della Corte dei conti, n. 3-4/2015, pag. 604.

<sup>53</sup> A. Gribaudo, “Il codice della giustizia contabile commentato”, Maggioli editore, Rimini, 2017.

attendibilità dei contratti aziendali delle fondazioni lirico-sinfoniche e i rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali. Come osservato dalla dottrina, *“trattasi di giudizi riconducibili a quelli su istanza di parte che tuttavia si distinguono tra di loro per il fatto che alcuni ricorsi sono azionabili contro un atto di un organo di controllo, che sarebbe per sua natura insindacabile da altri giudici mentre gli altri hanno ad oggetto atti di natura amministrativa, già impugnabili innanzi al giudice amministrativo”*<sup>54</sup>. Giova evidenziare che in tutti i ricorsi interviene il Procuratore generale, trattandosi di giurisdizione *ex art 103 Cost.*.

Relativamente al numero dei componenti, il decreto presidenziale di formazione dei collegi ha ancorato la scelta alla previsione di cui all’art. 1, comma 7, d.l. n. 19 del 1994, che indica sette magistrati. Il collegio è pertanto composto dal presidente della Corte dei conti o da uno dei due presidenti di coordinamento delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale e da sei consiglieri, dei quali tre delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale e tre con funzioni di controllo; ciò in quanto per la composizione speciale del collegio è sembrato opportuno ricorrere a magistrati appartenenti sia alle sezioni giurisdizionali che a quelle di controllo, data la peculiarità delle fattispecie da delibare, che richiedono professionalità e conoscenze di entrambe le componenti.

Le Sezioni Riunite sono state chiamate ad affrontare la questione relativa alla legittima composizione del collegio, in quanto, per la procura generale, la scelta di magistrati “persone fisiche” chiamati a far parte dello specifico collegio decidente avvenuta successivamente alla proposizione del ricorso comporterebbe la violazione dei parametri di cui agli artt. 25 e 111 Cost.. Con la sentenza n. 2 del 2013, le Sezioni Riunite hanno invece affermato che non può obiettarsi che la scelta dei magistrati chiamati a far parte del collegio decidente sia stata fatta dopo la proposizione del ricorso, atteso che tale scelta, oltre a rispettare i criteri oggettivi e predeterminati fissati nell’ordinanza del presidente della Corte dei conti del 4 marzo 2013, n. 5, soddisfa le condizioni minime fissate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale sul punto<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> P. Santoro, “Manuale di contabilità e finanza pubblica”, Maggioli editore, Rimini, 2015, pag. 796.

<sup>55</sup> Corte costituzionale, sent. n. 143 e n. 144 del 1973 e ord. N. 93 del 1988.

La successiva sentenza n. 5 del 2013 ha ulteriormente precisato che il vizio di costituzione del giudice è ravvisabile solo quando gli atti giudiziari siano posti in essere da persona estranea all'ufficio e non investita della funzione esercitata.

L'art. 243-*quater*, comma 5, d.lgs. n. 267 del 2000, dispone che *“La delibera di accoglimento o di diniego di approvazione del piano può essere impugnata entro 30 giorni, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite ella Corte dei conti in speciale composizione che si pronunciano, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica ai sensi dell'articolo 103, secondo comma della Costituzione, entro 30 giorni dal deposito del ricorso”*.

Tanto premesso, sin dall'introduzione dell'istituto è sorto il problema se includere o meno tra gli atti impugnabili dinanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione tutti gli atti di controllo in materia di procedura di riequilibrio finanziario, diversi da quelli espressamente considerati dall'art. 243-*quater*, comma 5, d.lgs. n. 267 del 2000, da cui scaturisce l'obbligo della dichiarazione di dissesto a carico degli enti locali<sup>56</sup>.

Al riguardo, le Sezioni Riunite in speciale composizione, con sentenza 26 marzo 2014, n. 6, hanno dichiarato la giurisdizione della Corte dei conti sulla deliberazione della sezione regionale di controllo adottata ai sensi dell'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 149 del 2011 ed anche sull'atto conseguente del prefetto, in quanto entrambi attratti nella previsione dell'art. 243-*quater*, comma 5, d.lgs. n. 267 del 2000, norma che non riveste carattere di tassatività nella previsione, ma consente di ricomprendervi tutte le figure aventi identità di *ratio*<sup>57</sup>. Inoltre, è stato ribadito che le deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di piani di riequilibrio finanziario e di dissesto degli enti locali non sono suscettibili di impugnazione innanzi ad altro

---

<sup>56</sup> S. Gambardella, “Sulla giustiziabilità delle deliberazioni di controllo della Corte dei conti, da cui scaturisce per l'ente locale l'obbligo di dichiarare il dissesto, adottate dalla Corte dei conti nell'ambito della procedura del dissesto guidato e della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale”, in Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici, Rivista di contabilità pubblica, 2013, [www.contabilita-pubblica.it](http://www.contabilita-pubblica.it).

<sup>57</sup> P. Della Ventura, “I confini della cognizione delle Sezioni Riunite in speciale composizione”, in Rivista della Corte dei conti, n. 3-4/2015, pag. 606.

giudice diverso dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, in quanto dette deliberazioni rientrano nella giurisprudenza esclusiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica ai sensi dell'art. 103, comma 2, Cost.<sup>58</sup>.

La sentenza n. 6 del 2014 ha inoltre precisato che gli atti successivi – a iniziare dall'atto del prefetto di diffida al comune – si atteggiavano come atto vincolato al riscontro di quanto previsto dall'art. 243-*quater*, comma 7, d.lgs. n. 267 del 2000 e, in quanto tale, trovano collocazione nella nuova complessa procedura, la cui cognizione, in caso di impugnativa, spetta alle Sezioni Riunite della Corte dei conti; per converso, se lo stesso atto amministrativo o altri eventuali successivi provvedimenti risultassero inficiati da vizi propri – formali o sostanziali – la tutela giurisdizionale spetterebbe ad altro giudice, ordinario o amministrativo, a seconda delle posizioni soggettive che risultassero lese e nel rispetto del riparto di giurisdizione costituzionalmente previsto.

Con ordinanza 13 marzo 2014, n. 5805, la Corte di cassazione, pronunciandosi sul regolamento preventivo di giurisdizione sollevato dalla Corte dei conti, ha sancito la spettanza della giurisdizione sulle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo in capo alle Sezioni Riunite in speciale composizione ma ha tenuto invece ferma la giurisdizione del giudice amministrativo rispetto ai provvedimenti del prefetto. Come osservato in dottrina, tale soluzione ha suscitato perplessità in quanto il provvedimento prefettizio è atto meramente esecutivo e consequenziale rispetto alle deliberazioni contabili: *“in tal modo, infatti, si imporrebbe una inutile duplicazione di giudizi, ciò che sicuramente osta al rispetto di quei principi di concentrazione processuale e ragionevole durata dei giudizi chiamati in causa proprio dalla stessa Corte di Cassazione nell'ordinanza in esame”*<sup>59</sup>.

Successivamente, le Sezioni Riunite in speciale composizione, con sentenza del 28 luglio 2014, n. 27, hanno ulteriormente ribadito che nell'assetto dei poteri indicati

---

<sup>58</sup> G. Boldi, “La giustiziabilità delle delibere delle sezioni regionali di controllo (il recente caso Lamezia Terme)”, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); B. Caravita di Toritto-E. Jorio, “La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti (una breve nota sulle sentenze n. 39 e n. 40 del 2014)”, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 19 marzo 2014.

<sup>59</sup> P. Della Ventura, *op. cit.*

in Costituzione, la Corte dei conti, per la sua funzione di organo della magistratura specializzato nella materia della contabilità pubblica e del controllo generale sulla finanza pubblica, risulta destinataria di poteri non rinvenibili in altre magistrature, del tutto sottratte al sindacato giurisdizionale di altri giudici diversi. Si è inoltre precisato che *“Queste Sezioni riunite hanno avuto modo di chiarire che la giurisdizione piena ed esclusiva in tema di contabilità pubblica di questa Corte, trova nelle richiamate disposizioni non una mera interpositio legislatoris bensì un vero e proprio rinvio diretto della norma ordinaria alla norma costituzionale, ovvero all’art. 103, secondo comma, della Costituzione che costituisce norma di chiusura e di garanzia di valori ordinamentali, quali quelli della tutela degli equilibri finanziari definito oggi espressamente previsti in Costituzione”*. Dall’art. 103, comma 2, Cost. derivano infatti alla Corte prerogative giurisdizionali trasversali sia alla giurisdizione amministrativa che ordinaria, in quanto *“le materie di contabilità pubblica possono oggi correttamente e positivamente individuarsi in un organico corpo normativo, inteso alla tutela della integrità dei bilanci pubblici, dotato di copertura costituzionale e presidiato da un giudice naturale, che è la Corte dei conti nelle sue varie attribuzioni costituzionali, similmente a quanto avviene per i cosiddetti blocchi di materie riservati alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, consacrata da specifiche disposizioni normative”* (Corte dei conti, Sezioni Riunite n. 2 del 2013).

Le Sezioni Riunite in speciale composizione, con sentenza del 6 dicembre 2017, n. 40, hanno inoltre precisato che l’articolo 11, comma 6, del codice di giustizia contabile ha attribuito alle stesse la competenza a decidere in unico grado i giudizi in materia di piani di riequilibrio degli enti territoriali e ammissione al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali, inclusi dunque anche quelli introdotti avverso delibere ammesse all’esito delle verifiche condotte ai sensi dell’art. 243-*quater*, comma 6, del Tuel, sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso. Lo stesso codice, includendo anche i giudizi *“nelle materie di contabilità pubblica nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo”*, ha codificato l’orientamento giurisprudenziale secondo il quale le deliberazioni delle

Sezioni di controllo sono comunque giustiziabili dinanzi alle SS.RR. in speciale composizione in tutti i casi nei quali esse, per il carattere precettivo o interdittivo, vengono a ledere posizioni qualificate di un ente locale (cfr. tra le altre sentt. SS.RR. 15/2017/EL, 24/2017/EL, 30/2017/EL). Rivestono tali caratteristiche le delibere che accertano il grave e reiterato mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano, ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 7, del Tuel.

La giurisprudenza contabile ha inoltre chiarito la natura dell'impugnazione dinanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione. In particolare, con la sentenza del 7 maggio 2014, n. 18, sulla scorta della precedente sentenza n. 2 del 2013, ha chiarito che il giudizio avverso la delibera relativa a un piano di riequilibrio *“costituisce non un gravame avverso una sentenza di un giudice, ma la sola istanza con la quale sia possibile attivare un sindacato giurisdizionale sulle deliberazioni adottate dalla Corte dei conti nell'esercizio del potere di controllo e comunque su quelle emanate nell'ambito del controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali”*.

Le Sezioni Riunite sono pertanto giunte ad affermare che il giudizio in questione non è un giudizio di appello avverso una decisione della Sezione regionale di controllo ma un giudizio in unico grado di merito. Già nella sentenza del 18 marzo 2014, n. 3, si era affermato che *“è ben vero che, al riguardo, la sentenza n. 2/2013, anch'essa più volte richiamata, giunge a descrivere il giudizio in questione come una sorta di revisio prioris instantiae del tutto peculiare e ferma restando la diversa natura delle attribuzioni della Corte in sede di controllo e in sede giurisdizionale ma proprio da questo passaggio motivazionale, meramente descrittivo nel tentativo di meglio cogliere – per differenza rispetto al procedimento di controllo dinanzi alla Sezione regionale – la peculiarità del rimedio giurisdizionale delineato, si trae argomento per convincersi che le deliberazioni delle sezioni regionali di controllo nelle materie in questione, se non esprimono potestà proprie dell'Amministrazione, neppure costituiscono pronunce giurisdizionali. Diversamente opinando, infatti non avrebbe senso la definizione di giudice in unico grado, che lo stesso legislatore utilizza, come*

*si è dinanzi detto, per definire il ruolo e le funzioni delle Sezioni riunite in composizione speciale”.*

Trattandosi di una giurisdizione piena ed esclusiva, le Sezioni Riunite hanno affermato che nei giudizi in questione non trovano ruolo le regole processuali che delimitano l'oggetto del giudizio di appello in tema di effetti devolutivi del gravame ed il divieto di *nova* in appello. Nella richiamata sentenza n. 3 del 18 marzo 2014, è stato tuttavia precisato che *“se – per un verso – non limita l'oggetto del giudizio de quo ai vizi della deliberazione impugnata, quali denunciati dal ricorrente, in guisa da consentire alle Sezioni riunite la possibilità di pervenire ad una diversa valutazione del Piano a suo tempo presentato alle Sezioni riunite alla valutazione di fatti nuovi e diversi da quelli riconoscibili ad una più avvertita e corretta valutazione prognostica dell'attendibilità delle previsioni del precedente Piano, né – a maggior ragione – un nuovo Piano di riequilibrio, atteso che ciò comporterebbe un'alterazione e commistione tra i diversi ruoli magistratuali del controllo e della giurisdizione contabile. Detto in altro modo, se alla Sezione regionale di controllo non compete di emettere sentenze di tipo giurisdizionale, neppure le Sezioni riunite in speciale composizione possono svolgere attività di controllo riservate alle Sezioni regionali”.* In ultimo, la sentenza ha statuito che, stante la diversa natura delle funzioni in sede giurisdizionale e di controllo, l'ambito della cognizione cui sono chiamate le Sezioni riunite investite del giudizio attiene non soltanto alla verifica della correttezza, della razionalità, della logicità, della coerenza e, naturalmente, della legittimità del percorso argomentativo e del corredo motivazionale posto a base della pronuncia di diniego del piano, ma non può non tenere conto anche di fatti attestanti una diversa situazione finanziaria e contabile dell'ente, nell'ambito delle misure di risanamento individuate, e di migliorate ed effettive prospettive di recupero.

In conclusione, può affermarsi con sufficiente certezza che il sistema, così delineato, ha determinato il superamento del modello collaborativo. Come osservato infatti dalla dottrina, *“l'inidoneità dei controlli meramente collaborativi a migliorare il funzionamento delle pubbliche amministrazioni congiuntamente all'esigenza di*

*assicurare il rispetto dei vincoli di bilancio ha determinato l'apertura di una nuova stagione di controlli mediante l'approvazione di frammentarie disposizioni legislative, apparentemente eccentriche, ma che, esaminate unitariamente, restituiscono al controllo una specifica efficacia. In sintesi potrebbe dirsi che si è in una fase di transito da controlli friendly a controlli incisivi”<sup>60</sup>.*

Sul piano processuale, le Sezioni Riunite in speciale composizione, con sentenza del 1 agosto 2016, n. 16, hanno chiarito che i ricorsi degli enti locali aventi ad oggetto l'impugnazione dinanzi alle SS.RR. delle deliberazioni pronunciate dalle Sezioni regionali di controllo in materia di piani di riequilibrio finanziario pluriennale dei comuni debbono essere notificati al Ministero dell'interno-Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali presso l'Avvocatura generale dello Stato, al prefetto dirigente dell'ufficio territoriale di governo presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato e alla Procura generale presso la Corte dei conti di Roma, con successivo deposito del ricorso, a mezzo PEC, presso la segreteria delle Sezioni Riunite.

## CONCLUSIONI

Come osservato, l'esigenza di garantire l'equilibrio economico finanziario discende da una doppia pressione, esterna ed interna. Sono ontologicamente diverse le ragioni che hanno portato all'attuale assetto normativo.

Da un lato, l'evocata riforma costituzionale, che trae origine dal *Fiscal compact*, ha inteso far sì che anche i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni partecipino nell'assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (art. 119 Cost.). Dall'altro lato, il decreto legge

---

<sup>60</sup> A. Baldanza, in, V. Tenore (a cura di), "La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli", Giuffrè Editore, Milano, 2013, pag. 1038.

n. 174 del 2012 ha inteso colpire i gravi e reiterati episodi di corruzione e di *mala gestio* nell'impiego delle risorse pubbliche.

Non vi è dubbio che la maggioranza degli enti locali, a causa delle minori entrate derivanti dalla crisi economico finanziaria e dei minori trasferimenti statali si trovano in difficoltà nell'assicurare condizioni di equilibrio finanziario.

Per tale duplice ordine di considerazioni, al fine di evitare il dissesto (e le gravi conseguenze per la comunità ed i creditori derivanti da tale *default*), si comprende come il legislatore sia successivamente intervenuto per potenziare l'istituto del predissesto. Si pensi, ad esempio, alle previsioni di cui all'art. 1, commi 714-714-bis, legge del 28 dicembre 2015, n. 2018, che hanno inteso rafforzare la possibilità di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario.

In tale contesto, l'esigenza di tutela dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito hanno profondamente innovato il controllo esercitato dalla Corte dei conti, che perde la sua tradizionale natura collaborativa e che diviene più incisivo. Come già accennato, la preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali sia stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria rappresentano l'elemento caratterizzante delle riforme degli ultimi anni. Trattasi di un controllo non più collaborativo ma paralizzante.

In tema di predissesto, la possibilità di impugnare le pronunce delle Sezioni regionali di controllo dinanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione evidenzia il carattere lesivo delle stesse. L'attività della magistratura contabile perde il suo ruolo ausiliario e collaborativo, e ciò in coerenza con la nuova architettura costituzionale.

Infine, il nuovo Codice della giustizia contabile, di cui al d.lgs. n. 174 del 2016, ha organicamente disciplinato le Sezioni Riunite in speciale composizione. L'art. 11, comma 6, precisando che le Sezioni Riunite in speciale composizione decidono sui giudizi in materia di piani di riequilibrio finanziario, ha definitivamente comportato il superamento della questione di giurisdizione che si era inizialmente presentata sugli atti di controllo in materia di procedura di riequilibrio finanziario da cui scaturisce

l'obbligo della dichiarazione di dissesto. L'elencazione ricognitiva ha comunque il pregio di offrire una certezza sui giudizi in unico grado che, come rilevato nella Relazione illustrativa, erano *“sino ad oggi privi di una disciplina processuale, legislativa di riferimento”*. Viene così definitivamente consacrata in favore delle Sezioni Riunite la giurisdizione sugli atti della procedura di riequilibrio finanziario, con una chiara quanto opportuna disciplina dell'intero sistema.

## BIBLIOGRAFIA

Baldanza A., “Le funzioni di controllo della Corte dei conti”, in Tenore V. (a cura di), “La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli”, Giuffrè Editore, Milano, 2013.

Baratta R., “I vincoli imposti dal *fiscal compact* ai bilanci nazionali”, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), Roma, 17 settembre 2014.

Bergo M., “Pareggio di bilancio all’italiana. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243, attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi”, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), Roma, 20 marzo 2013.

Boldi G., “La giustiziabilità delle delibere delle sezioni regionali di controllo (il recente caso di Lamezia Terme)”, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

Caravita di Toritto B., Jorio E., “La Corte costituzionale e l’attività della Corte dei conti (una breve nota sulle sentenze n. 39 e n. 40 del 2014)”, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), Roma, 19 marzo 2014.

Caterini E., Jorio E., “Il predissesto nei comuni”, Maggioli Editore, Rimini, 2013.

Degni M., “Il predissesto nei comuni e la questione dei controlli: un percorso intrecciato e complesso”, in “Dissesto, predissesto e piani pluriennali di riequilibrio negli enti locali”, Università di Pisa, [www.accademiaautonomia.it](http://www.accademiaautonomia.it).

Degni M., “La *governance* europea della finanza pubblica nella grande crisi finanziaria”, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), Roma, 30 dicembre 2016.

Della Ventura P., “I confini della cognizione delle Sezioni Riunite in speciale composizione”, *Rivista della Corte dei conti*, n. 3-4/2015.

Fazio L., “Patologia degli equilibri di bilancio negli enti locali e obbligatorietà della dichiarazione di dissesto finanziario dopo il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174”, *Comuni d’Italia*, n. 6/2012.

Fratini M., “Contabilità di Stato”, Nel diritto editore, Roma, 2017.

Gambardella S., “Sulla giustiziabilità delle deliberazioni di controllo della Corte dei conti, da cui scaturisce per l’ente locale l’obbligo di dichiarare il dissesto, adottate dalla Corte dei conti nell’ambito della procedura del dissesto guidato e della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale”, Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici, 2013, [www.contabilita-pubblica.it](http://www.contabilita-pubblica.it)

Gribaudo A., “Il codice della giustizia contabile commentato”, Maggioli Editore, Rimini, 2017.

Manzetti V., Corbo S., “Le procedure di risanamento degli Enti locali: il quadro normativo”, in “Dissesto, predissesto e piani pluriennali di riequilibrio negli enti locali”, Università di Pisa, [www.accademiaautonomia.it](http://www.accademiaautonomia.it).

Morgante D., “I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. 174/2012”, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1/2013.

Morgante D., “La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio”, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), Roma, 11 luglio 2012.

Morgante D., “Note in tema di *Fiscal compact*”, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 4 aprile 2012.

Santoro P., “Manuale di contabilità e finanza pubblica”, Maggioli Editore, Rimini, 2015.