

La situazione di criticità finanziaria degli enti locali nell'ordinamento italiano*

*Loredana Giani***, *Vanessa Manzetti****

1. *La gradualità degli strumenti per far fronte alle situazioni di criticità finanziaria delle autonomie locali*

La disciplina degli enti in situazione di criticità finanziaria trova il proprio nucleo fondante nella disciplina dettata dal d.lgs. n. 267/2000 (Testo Unico degli enti locali – TUEL) che dedica un intero Titolo - il Titolo VIII – agli “enti locali deficitari o dissestati”. Si tratta di un intervento normativo con il quale si è cercato di dare una sorta di organicità alla materia, riconducendo al suo interno tutte le norme che nel tempo si sono succedute in materia, dal 1989 al 2000. Un impianto normativo che è stato poi più volte rimaneggiato non solo dal legislatore ma anche in ragione degli interventi della stessa Corte costituzionale¹, nell'intento di garantire un sistema nel quale venissero adeguatamente bilanciati gli

* Sebbene il lavoro sia frutto di riflessioni comuni, i paragrafi 1, 2 e 3 sono attribuibili a V. Manzetti, e i paragrafi 4, 4.1, 4.2, 5, 6 sono attribuibili a L. Giani.

** Professoressa Ordinaria di Diritto Amministrativo, Università Europea di Roma.

*** Professoressa Associata di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Pisa.

¹ I molti interventi della Corte costituzionale hanno senz'altro il merito di ricordare come le dinamiche che interessano le ipotesi di squilibrio finanziario degli enti locali siano spesso la conseguenza di una stagione nella quale l'autonomia locale era interpretata come possibilità per gli enti locali di effettuare spesa pubblica senza controllo, poiché gli stessi potevano fare diffusamente affidamento sul solidaristico ed ancillare intervento della finanza statale, situazione che è drasticamente cambiata con l'evolversi della dimensione europea (e globale) della finanza pubblica. La Corte costituzionale è intervenuta più volte a presidio dei valori costituzionali, andando a ritagliare i vari interventi legislativi in materia, come quando è intervenuta in merito alla legge di stabilità 2016, come emendata dalla legge di previsione del Bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019, in quanto la nuova formulazione avrebbe tracciato uno scenario incognito e imprevedibile che, con l'aggravamento delle garanzie contemplate nel piano, ma non più attuabili, avrebbe perpetuato una situazione di disavanzo che invece la disciplina, interna ed europea, ritiene intollerabile e, anzi, mira espressamente a evitare. Sul punto cfr. M. SCOGNAMIGLIO, S. RAVELLI, *Disavanzo dell'ente locale, "disavanzi" e regole di ripiano: il punto sulla normativa e sulla giurisprudenza*, in *Riv. Corte conti*, 1, 2022, p. 19 ss. La Corte è anche intervenuta per sottolineare come la proroga ultradecennale dei piani di risanamento è incostituzionale nella misura in cui l'ente locale è esonerato dal fornire contezza dei risultati amministrativi succedutisi nel tempo. Sul punto cfr. A. MORRONE, *Autonomia finanziaria degli enti locali e democrazia locale*, in *Jus*, 1, 2021, p. 153 ss. e p. 169.

interessi finanziari pubblici con i diritti dei cittadini residenti sui territori amministrati dagli enti in crisi e degli stessi creditori di tali enti.

Per comprendere la *ratio* della attuale disciplina occorre però fare un rapido richiamo al contesto dal quale essa origina, al fine di ricostruire il quadro normativo che ha riguardato le autonomie locali in gravi situazioni di criticità finanziaria, e i progressi che si sono fatti nel corso del tempo nella definizione dei vecchi e nuovi istituti.

A tal fine occorre partire dalla considerazione della “realtà delle cose” che ha contraddistinto i conti delle amministrazioni locali a partire dagli anni Sessanta fino agli anni Novanta. Una situazione di grave situazione finanziaria, in gran parte causata dalla necessità di un sempre maggior impegno di risorse pubbliche per rispondere alla crescente domanda di prestazioni a carattere sociale. Situazione che, seppur in parte celata, fino agli anni Ottanta, dall'intervento della Banca d'Italia quale custode del disavanzo delle autonomie locali e in generale del disavanzo pubblico², aveva portato già con i c.d. Decreti Stammati (d.l. n. 2/1977 e d.l. n. 946/1977) a porre al centro della riflessione e dell'intervento pubblico il percorso di risanamento della finanza locale attraverso un massiccio finanziamento degli enti locali a carico del bilancio dello Stato affiancato da un lato dalla previsione di limiti all'indebitamento bancario degli enti locali e al divieto di nuove assunzioni, dall'altro dalla adozione del principio della “spesa storica”, secondo cui l'ammontare dei finanziamenti statali da destinare alle Regioni, alle Province e ai Comuni veniva determinato in misura pari alla spesa sostenuta nell'anno precedente, aumentata di una percentuale fissa³.

Il continuo rilevarsi di una generalizzata situazione di bilanci in grave criticità finanziaria, contraddistinti tra l'altro da una consistente massa di debiti fuori bilancio, e a cascata alla esplosione del debito pubblico

² Situazione destinata a cambiare a partire dagli inizi degli anni Ottanta a seguito del c.d. divorzio tra Tesoro e Banca d'Italia del 1981.

³ Si ricorda l'introduzione di una nuova architettura finanziario-contabile quale in particolare la deliberazione del bilancio di previsione in pareggio; il divieto di ricorso all'indebitamento a breve presso istituti di credito; i trasferimenti dei mutui a breve e alla trasformazione degli stessi in decennali allo Stato per fronteggiare i disavanzi economici; il limite percentuale di incremento della spesa prevista; il controllo delle assunzioni nei limiti; la delibera delle variazioni delle addizionali sulle tasse comunali.

nazionale, dimostrava non solo l'inadeguatezza del quadro normativo ma anche la impossibilità di gestire la situazione con gli strumenti ordinari, risultando sempre più necessario (oltre che opportuno) un intervento legislativo finalizzato a porre rimedio al fenomeno. In questo quadro vede la luce il d.l. 2 marzo 1989, n. 66, convertito con modifiche dalla l. 24 aprile 1989, n. 144, a cui si deve l'istituzione dell'istituto del dissesto quale procedura rivolta a quegli enti locali che non erano in grado di sanare la propria situazione debitoria⁴. Un istituto che pur richiamando astrattamente le procedure concorsuali applicabili ai soggetti privati, si distingueva da esse in ragione della natura giuridica del soggetto investito, della sua previsione all'interno della Carta costituzionale e, non da ultimo, in considerazione della sua (dell'ente territoriale) dimensione teleologica. La disciplina del dissesto, però, prevedeva l'accentramento dell'intera procedura nelle mani dell'ente dissestato, ai cui organi spettava l'adozione un piano di risanamento finanziario che avrebbe dovuto regolare le critiche situazioni pregresse oltre che delineare il percorso futuro di sostenibilità e risanamento finanziario dell'ente.

La disciplina originaria è stata subito segnata da importanti correttivi legislativi in ragione della complessità e specificità della materia. Si pensi al d.l. 18 gennaio 1993, n. 8 (convertito dalla l. n. 68/93), il cui fine era quello di evidenziare (o più esattamente disporre) che «l'ente, ancorché dissestato, non può cessare di esistere in quanto espressione di autonomia locale (...), né tanto meno può essere condannato alla paralisi amministrativa per una adombrata (dal giudice rimettente) ma in realtà insussistente intangibilità delle posizioni dei creditori»⁵. Scopo, questo, che ha portato ad incidere in maniera incisiva sulla "struttura" originaria dell'istituto, dando vita ad una vera e propria separazione delle competenze tra la gestione della situazione pregressa e la gestione ordinaria

⁴ Nello specifico l'art. 25 "Risanamento degli enti locali dissestati e mobilità del personale degli enti medesimi" del decreto legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 144/1989 ha introdotto per la prima volta nell'ordinamento giuridico l'istituto del dissesto finanziario, di cui la cui *ratio* è individuabile nell'esigenza di far fronte all'indebitamento pregresso, accumulato negli anni dagli enti, pari alla somma del disavanzo di amministrazione prodotto, come da conto consuntivo dell'ultimo esercizio prima del dissesto, e dei debiti fuori bilancio riconoscibili, in quanto rispondenti ai fini istituzionali dell'ente locale non fronteggiabile con gli strumenti di risanamento ordinari.

⁵ Corte cost., 21 aprile 1994, n. 155, punto 5 del Considerato in diritto.

dell'ente locale. Con il d.l. n. 8/93, infatti, si delinea il modello che vede affidare la gestione pregressa al c.d. Organo straordinario di liquidazione (OSL), lasciando all'ente locale il compito di guardare al futuro mediante la redazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato quale espressione di un nuovo avvio per l'ente locale e di un nuovo patto fiduciario con la comunità di riferimento nel prisma (a quel tempo non ancora espressamente dichiarato) del valore del bene pubblico bilancio. Il sistema così delineato prevedeva sia un intervento eccezionale dello Stato, grazie alla possibilità di riconoscere agli enti locali di contrarre un mutuo con Cassa depositi e prestiti per il finanziamento dell'indebitamento pregresso il cui onere era a totale carico dello Stato stesso, sia - in controrisposta - l'adozione di provvedimenti eccezionali da parte degli enti locali al fine di contribuire al risanamento.

Il quadro normativo è ulteriormente mutato a seguito della adozione di ulteriori provvedimenti legislativi volti a cercare di dettare una disciplina organica dell'istituto in aggiunta a tutta una serie di istituti finalizzati a porre al centro l'obiettivo del c.d. bilancio riequilibrato, perno della disciplina dettata dal d.lgs. n. 77/1995, e dai successivi dd.lgs. n. 342/1997 e n. 410/1998 e in particolare dal Titolo VIII del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), che, come noto, ha trovato nella legge costituzionale n. 3/2001 una nuova fase di avvio verso un processo riformatore dei paradigmi fondanti le autonomie territoriali come quello dell'autonomia finanziaria che, nel caso del dissesto, ha portato all'abrogazione delle disposizioni del Titolo VIII del TUEL quali quelle relative all'assunzione di mutui per il risanamento degli enti locali dissestati, nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento, cioè di quelle disposizioni che si ponevano in contrasto con il principio autonomista recepito in Costituzione.

Il cambiamento di prospettiva non è stato privo di conseguenze avendo comportato il passaggio da un numero assai consistente di dichiarazioni di dissesto (oltre 130 enti negli anni 80/90, un numero mai più raggiunto), ad un ricorso meno frequente all'istituto. Numero poi aumentato esponenzialmente a seguito della crisi economica del 2008-2012 e delle misure di contenimento della spesa che hanno comportato importanti tagli lineari agli enti locali. Dunque, lo spartiacque tra quella che si potrebbe definire "vecchia" normativa incentrata sulla regolazione del dissesto e la "nuova" normativa che, nel ridefinire limiti e azioni degli enti

e di tutti gli attori in causa, è giunta come vedremo a introdurre nuovi meccanismi alternativi al dissesto tradizionale può essere individuato proprio nella riforma del Titolo V.

Nello specifico la legge costituzionale n. 3/2001, nel riscrivere il Titolo V della Carta costituzionale ha dato avvio ad un vero processo riformatore in materia di enti locali, sancendo il definitivo passaggio delle funzioni amministrative in capo allo Stato ai Comuni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e di autonomia finanziaria di entrata e di spesa (artt. 117, 118 e 119 Cost.). In particolare, ai fini dell'inquadramento della disciplina in esame rileva il novellato art. 119 della Costituzione che si pone quale condizione di legittimità delle operazioni di indebitamento esclusivamente destinate a spese di investimento, rendendo necessario un nuovo sistema di risanamento con oneri a carico, non dello Stato, come era previsto prima delle modifiche, ma dell'ente locale e dei suoi cittadini.

Un ulteriore punto di svolta va rintracciato nella riforma costituzionale del 2012, che ha interessato gli artt. 81, 87, 117, 119 Cost., con la quale sono stati introdotti i principi di equilibrio di bilancio, di sostenibilità del debito pubblico, incidendo così sulla stessa visione del buon andamento rendendo più evidente una sua forte declinazione finanziaria.

In questo contesto si inserisce il decreto-legge n. 174/2012, convertito con la legge n. 213/2012, con il quale sono state introdotte sostanziali modifiche al Titolo VII del TUEL attraverso l'inserimento degli articoli 243-*bis*, 243-*ter* e 243-*quater*, i quali regolano la nuova procedura di riequilibrio finanziario pluriennale per gli enti nei quali sussistono squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario. La complessa disciplina riguardante gli enti in situazione di criticità restituisce un panorama caratterizzato da una gradualità degli interventi che vengono diversamente declinati a seconda della gravità della situazione di criticità in cui lo stesso ente versa lungo un percorso che in prima battuta mira a indurre l'ente alla adozione, nell'esercizio dei propri poteri, di misure atte ad assicurare un risanamento della propria condizione finanziaria, seguite poi da procedure più aggravate, in cui l'ente viene sostituito, in caso di inadempimento, dal Prefetto, fino ad arrivare alle procedure di dissesto in cui la parte dominante è riconosciuta alla Corte dei conti.

Si tratta, dunque, di un complesso di procedure tutte miranti a restituire l'ente all'espletamento delle sue funzioni istituzionali in una situazione di ripristinato equilibrio finanziario al fine di garantire i servizi indispensabili ai cittadini⁶.

L'approccio "nazionale" alle situazioni di criticità finanziaria delle autonomie locali è, dunque, volto al ripristino degli equilibri della finanza locale attraverso la rimodulazione degli istituti tradizionali di risanamento dei bilanci pubblici nel prisma della più vasta dimensione acquisita dal concetto di equilibrio della finanza pubblica nell'ambito del processo di integrazione europea accelerato dal susseguirsi delle crisi economiche (in particolare 2008-2011) che hanno necessitato l'adozione di rigorose politiche di risanamento.

Alla base di tutto vi è la presa d'atto, da parte del legislatore, del fatto che lo squilibrio finanziario dell'ente locale non è quasi mai causato da un evento istantaneo e, analogamente, i rimedi previsti impongono di scadenare le diverse misure correttive nel tempo, al fine di intervenire per porre rimedio allo svolgimento di un'attività amministrativa che non è in grado di assicurare più l'ordinario svolgimento dei compiti che l'ordinamento le affida.

Seguendo la richiamata gradualità, il legislatore individua nella deficitarietà strutturale *ex art. 242 TUEL* la forma più lieve, e nel dissesto finanziario la forma più grave in cui può manifestarsi la crisi finanziaria di un ente locale, per cui la condizione di deficitarietà strutturale se non risanata può condurre al dissesto finanziario.

Lo squilibrio strutturale, di carattere finanziario, apre tendenzialmente la strada a varie e diverse alternative possibili: il riequilibrio *ex art. 243-bis*, che postula una situazione prossima al dissesto, ma non ancora di dissesto conclamato, detta anche di "pre-dissesto"; il dissesto auto-conclamato (artt. 244 e 246 TUEL); il c.d. dissesto guidato e il dissesto vero e proprio; cui si aggiungono quelle nuove fattispecie *in divenire* degli accordi per le situazioni di criticità finanziaria.

Si delinea, così, un sistema che si basa su una progressione graduale e crescente del livello di criticità finanziaria, desumibile da determinati

⁶ Corte cost., 31 marzo 1994, n. 155.

indicatori, che determinano la coesistenza di tre ambiti diversi per gli enti locali che si trovino in una situazione di criticità finanziaria, a cui consegue una differente lesione dei diritti dei cittadini. Procedure il cui fine ultimo è quello del ripristino degli equilibri di bilancio e della ordinaria funzionalità degli enti locali in grave crisi finanziaria e, in via mediata, la tutela di interessi primari, relativi al buon andamento, alla continuità dell'azione amministrativa, e alla parità di trattamento dei cittadini delle varie zone geografiche del Paese nella fruizione dei livelli essenziali delle prestazioni.

E proprio la considerazione di tale profilo temporale ha indotto il legislatore a garantire, nel contesto delle procedure, dei meccanismi di adattamento che via via potrebbero rendersi necessari anche in ragione della sostituzione della compagine amministrativa dell'ente. E le ragioni di tale scelta ben si comprendono se si considera che la nuova compagine, in assenza di una possibilità di rimodulazione, si troverebbe privata del proprio potere di effettuare delle scelte programmatiche, in ragione del percorso per il riequilibrio stabilito dall'amministrazione uscente. Una considerazione che è alla base della stessa decisione della Corte costituzionale⁷ con la quale è stata dichiarata incostituzionale la normativa nella parte in cui non consentiva agli enti locali di avvalersi del termine di sessanta giorni per deliberare il piano, qualora, durante la pendenza dello stesso termine, fosse subentrata una nuova compagine amministrativa e, in ogni caso, quando, essendosi protratto eccessivamente il procedimento di controllo del piano, l'originaria situazione di squilibrio avesse perso attualità in ragione della continua evoluzione delle condizioni finanziarie dell'ente⁸.

Si tratta di un passaggio importante, che "chiama in causa" il principio democratico, in quanto l'amministrazione subentrata (ovvero eletta) si troverebbe nella situazione di non poter esercitare un reale potere decisionale, non avendo a disposizione di un congruo lasso temporale per redigere *ex novo* il piano di riequilibrio, poiché il termine per deliberare il piano decorre da un momento anteriore a quello dell'insediamento.

⁷ Corte cost., 11 marzo 2021, n. 34.

⁸ R. SCERBO, *La Corte costituzionale interviene ancora sui piani di riequilibrio dei comuni*, in *Bilancio Comunità Persona*, 3, 2021, p. 4 ss.

Ciò significa in altre parole riconoscere nel potere di concreta attività di redazione del piano una esplicazione del dettato costituzionale, dall'art. 1, agli artt. 81 e 97, che, vien da sé, possono essere garantiti solo attraverso il riconoscimento di un potere di programmazione pieno, nel se e nel quando, perlomeno in questa fase.

2. La fattispecie più lieve delle situazioni di criticità finanziaria: la c.d. deficitarietà strutturale

Il primo stadio delle situazioni di criticità finanziaria è previsto dagli artt. 193 e 194 del TUEL. L'art. 193, rubricato "Salvaguardia degli equilibri di bilancio", dispone che l'organo consiliare debba provvedere, nel caso in cui non vi sia equilibrio generale di bilancio, a adottare le misure necessarie a ripristinare il pareggio, qualora sia prevedibile un disavanzo; e a tal fine intraprendere le iniziative necessarie ad adeguare il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione, in caso di gravi squilibri riguardanti la gestione dei residui. L'art. 194, rubricato "Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio", prevede che gli enti locali sono tenuti a riconoscere la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti, tra le altre, da copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti derivanti da Statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio di bilancio di cui all'art. 114 Cost. e il disavanzo derivi da fatti di gestione, nonché da procedure espropriative e acquisizione di beni o servizi, in violazione degli obblighi di cui all'art. 191, se siano dimostrati utilità e arricchimento per l'ente. Per il finanziamento delle spese suddette, l'ente locale può far ricorso all'indebitamento, nonché in presenza di piani di rateizzazioni (con durata diversa da quella determinata nei tre anni finanziari compreso quello in corso) può garantire la copertura finanziaria delle quote annuali previste negli accordi con i creditori in ciascuna annualità dei corrispondenti bilanci, in termini di competenza e di cassa.

A questo fa da corollario la disciplina del Titolo VIII che anche nella sua versione originaria prevedeva due fattispecie a protezione dell'equilibrio finanziario dell'ente: (i) l'ipotesi dell'ente strutturalmente deficitario che comporta l'assoggettamento dell'ente a un determinato tipo di controllo; e (ii) la dichiarazione di dissesto, evoluzione negativa della prima ipotesi.

La prima fattispecie di criticità finanziaria dell'ente locale è, dunque, regolata dall'art. 242 del TUEL, rubricato "Individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari e relativi controlli", quale forma più lieve di squilibrio finanziario, in quanto si tratta di una fattispecie che configura uno stato di insolvenza che può palesarsi già nel corso della gestione, poiché gli elementi della crisi si desumono dalla rilevazione a consuntivo, i quali risultano pienamente adeguati a fornire indizi sulla precaria situazione dell'ente. Si tratta di una situazione che, stante le caratteristiche, dovrebbe far propendere per una sua temporaneità. Tant'è che la presenza di limitazioni finanziarie e la soggezione dello stesso ai controlli ministeriali indicati nel successivo art. 243 è prevista solo nel corso dell'esercizio in cui l'ente è da considerarsi strutturalmente deficitario.

Nello specifico sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano "gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio", rilevabili da una apposita tabella, da allegare al rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari.

I parametri obiettivi, nonché le modalità per la compilazione della tabella che va a individuare le amministrazioni che presentano concrete condizioni di criticità non ritenute così gravi da imporre l'attivazione di specifici divieti, sono definiti con decreto del Ministro dell'Interno di natura non regolamentare, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze. Si tratta di una individuazione che va comunque integrata con la previsione introdotta dal d.l. n. 174/2012 riguardante l'obbligo di inserire nei contratti di servizio stipulati con società controllate (non quotate) apposite clausole volte a prevedere, ove si verificano condizioni di deficitarietà strutturale, la riduzione delle spese di personale (art. 243, comma 3-bis).

La procedura ex art. 243 TUEL "Controlli per gli enti locali strutturalmente deficitari, enti locali dissestati ed altri enti" prevede un controllo della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali (COSFEL), sulla copertura del costo di alcuni servizi, tra cui quello dei servizi a domanda individuale, del servizio di acquedotto, del servizio di smaltimento rifiuti, sulle dotazioni organiche, sulle assunzioni di personale. Tale controllo non si traduce però in una limitazione *tout court* dell'esercizio del potere dell'amministrazione, assumendo nel caso della fattispecie "lieve" di criticità la forma di un puro controllo.

Ciò non toglie che alle Province ed ai Comuni in condizioni strutturalmente deficitarie che, pur essendo a ciò tenuti, non rispettano i livelli minimi di copertura dei costi di gestione di cui al comma 2 (costo complessivo della gestione dei servizi a domanda individuale; costo complessivo della gestione del servizio di acquedotto; e costo complessivo della gestione del servizio di smaltimento rifiuti solidi urbani interni ed equiparati) o che non danno dimostrazione di tale rispetto trasmettendo la prevista certificazione, è applicata una sanzione pari all'1 per cento delle entrate correnti risultanti dal rendiconto della gestione del penultimo esercizio finanziario precedente a quello in cui viene rilevato il mancato rispetto dei predetti limiti minimi di copertura.

Ne consegue che, anche nella fattispecie più lieve, due risultano essere gli aspetti a cui prestare maggiore attenzione, ovvero quello dell'erogazione dei servizi sociali a domanda individuale⁹ e quello della stabilizzazione del personale *part-time*¹⁰, in quanto questi risultano incisi *ex lege*; più precisa-

⁹ Si intendono per servizi sociali a domanda individuale tutte le attività gestite direttamente dall'ente, attuate non per obbligo istituzionale, utilizzate a richiesta dall'utente e che non siano, ovviamente, state dichiarate gratuite per legge.

¹⁰ Per quanto concerne la stabilizzazione del personale della pubblica amministrazione strutturalmente deficitaria, si ricorda che il controllo della Commissione è operato anche sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale, il cui ambito oggettivo di intervento è stato peraltro oggetto di diverse deliberazioni delle Sezioni controllo regionali della Corte dei conti, tra cui si ricordano, in particolare quelle volte a fare chiarezza sul perimetro della normativa di riferimento. Si veda Delibera della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio, 9 novembre 2017, n. 63, in cui si sottolinea che il divieto in questione di applicherebbe anche agli enti locali in piano di riequilibrio finanziario, sul presupposto per cui l'argomento letterale non sarebbe dirimente per circoscrivere il divieto di reclutamento di collaboratori a termine negli uffici di staff di cui all'art. 90, comma 1, TUEL alle sole ipotesi espressamente richiamate (*condizione di deficitarietà strutturale* e disesto). Ed ancora la deliberazione n. 2/2022/QMIG del 26 gennaio 2022 con cui la Sezione di controllo per la Liguria ha sospeso la pronuncia in relazione al quesito posto dal Comune di Imperia (IM) relativamente alla corretta applicazione dell'art. 90, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL) il quale stabilisce che il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi possa prevedere «la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti disestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni». In particolare, il Comune di Imperia chiedeva se il divieto di ricorrere a collaboratori esterni con contratto a tempo determinato per la costituzione degli uffici di staff, previsto dalla norma citata per gli enti strutturalmente deficitari o disestati, dovesse essere esteso anche agli enti che ricorrevano al piano di riequilibrio finanziario pluriennale disciplinato dagli artt. 243-bis e ss. (procedura adottata dall'ente ed approva-

mente, la legge sottopone entrambi gli aspetti ad una sorta di “contenimento” condizionato da ragioni di natura finanziaria, richiedendo la certificazione della copertura, in percentuale variabile, del costo di gestione di alcuni servizi, tra i quali quelli “a domanda individuale”, il servizio di acquedotto, il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni ed equiparati.

Tant'è che non risulta irrilevante la recente previsione di rimuovere da questi gli asili nido¹¹, anche in ragione dei traguardi in tal senso previsti dal PNRR¹².

Come anche non può non rilevarsi che la *ratio* di un controllo sul tetto quantitativo delle dotazioni organiche e delle assunzioni di personale sembra rispondere a finalità di prevenzione e rilevazione della *mala gestio* del sistema delle assunzioni che interessa (e ha interessato) molte amministrazioni, con conseguenti incidenze sugli equilibri di bilancio.

3. La procedura di riequilibrio pluriennale. Il necessario condizionamento delle scelte di spesa

Ad arricchire il quadro normativo delle situazioni di squilibrio finanziario degli enti locali è intervenuta la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, prevista dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 recante “Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate”, che nel quadro delle grave crisi economiche finanziarie che hanno

ta dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria con deliberazione n. 125/2019/PRSP). Problematica che ha portato all'adozione della Delibera delle Sezioni Autonomie n. 4/2022 che, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria con la deliberazione n. 2/2022/QMIG, ha enunciato il seguente principio di diritto: «Il divieto, di cui all'articolo 90, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, riguardante gli enti locali dissestati o strutturalmente deficitari, non può essere esteso anche agli enti locali che hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, salvo i casi in cui questi ultimi *si trovino in condizioni di deficitarietà strutturale ai sensi dell'art. 242 del TUEL*». Al medesimo principio si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

¹¹ La l. 30 dicembre 2021, n. 234 ha rimosso da suddetto elenco gli asili nido.

¹² Tra gli obiettivi del PNRR è previsto l'incremento dei posti degli asili nido al fine di migliorare l'offerta educativa sin dalla prima infanzia e offrire un concreto aiuto alle famiglie. Si ricordano i recenti interventi del nuovo Piano per asili nido per un valore di 734,9 milioni di euro. Cfr. Decreto del Ministro dell'Istruzione e del Merito di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 30 aprile 2024, n. 79.

travolto nel 2008-2012 il mondo intero, e anche il nostro Paese, incidendo (addirittura) in modo significativo sull'architettura costituzionale, ha portato ad inserire nel Titolo VIII "Enti locali deficitari o dissestati", l'art. 243-*bis* nel quale è contenuta un'apposita procedura di riequilibrio finanziario pluriennale per gli enti nei quali sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario¹³.

In questo quadro la disciplina del riequilibrio mira a prevenire l'insorgenza di situazioni di crisi diffusa che, oltre a compromettere l'ordinaria funzionalità di molti enti locali nella resa dei servizi essenziali, finirebbero inevitabilmente per ripercuotersi negativamente sull'immagine del Paese, anche in relazione al debito pubblico, aggravando ulteriormente la già instabile situazione finanziaria dell'Italia¹⁴.

Il tutto, dunque, nel tentativo di "prevenzione del dissesto", di cui si intendono scongiurare i gravi effetti sui sistemi economici locali già fortemente provati dalla crisi economica, dalla incompiuta riforma del federalismo fiscale, dal crescente rigore dettato dai vincoli del Patto di stabilità interno, dal *Fiscal Compact*, dalla nuova architettura costituzionale, e "a cascata" al susseguirsi di leggi volte ad introdurre da parte dello Stato, sotto varia forma, un sistema di tagli lineari agli enti locali, e dunque dando vita ad una sempre maggiore ridotta solvibilità delle pubbliche amministrazioni, implementando, così, un circuito vizioso che vedeva aggravare ulteriormente le già precarie situazioni economico-finanziarie di molti enti locali¹⁵.

¹³ Sempre il d.l. n. 174 ha provveduto, inoltre, all'introduzione dell'art. 41-*bis* - «Obblighi di trasparenza dei titolari di cariche elettive e di governo» - con un'incisiva revisione dell'art. 147 e 147-*ter*, in tema di sistemi di controlli interni e di controlli strategici. È introdotto l'art. 147-*quinquies* proprio in tema di controllo sugli equilibri finanziari, con la previsione della valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.

¹⁴ Il nuovo istituto sembra, infatti, trovare la sua ragion d'essere proprio nella grave crisi economica che ha travolto il mondo intero, e anche il nostro Paese, determinando una maggiore attenzione alle politiche della finanza locale nel tentativo di diminuire il debito degli enti locali, sancendo un importante cambio di "prospettiva" espressione dell'evoluzione del concetto di equilibrio di bilancio e sana gestione della finanza pubblica, che ha portato il processo di convergenza dei Paesi dell'area euro ad attuarsi attraverso l'adozione di rigorose politiche di risanamento delle finanze pubbliche.

¹⁵ Al riguardo vedasi il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (noto come *Fiscal Compact*), sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo

In altre parole, alla luce della crisi che ha investito i mercati mondiali, gli enti locali si sono trovati ad avere sempre minori risorse disponibili, cui è conseguito un incremento del rischio di ricorrere alla procedura straordinaria del dissesto con il rischio di trasferire il dissesto da una dimensione di “straordinarietà” a una di “ordinarietà”. Ed è proprio la volontà di evitare e prevenire tale situazione che ha portato ad avviare un ripensamento generale delle politiche di risanamento in ottica preventiva, con la conseguente emersione sia della c.d. procedura di dissesto guidato *ex art. 6, comma 2, d.lgs. n. 149/ 2011* e della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale *ex 243-bis* e ss. del TUEL.

La procedura di riequilibrio, pertanto, si inserisce in un sistema che fornisce agli enti locali uno strumento idoneo a programmare, su un arco temporale più ampio rispetto a quello previsto dagli articoli 193 e 194 del TUEL, le misure correttive idonee a ripristinare gli equilibri strutturali compromessi da una situazione di deficitarietà che non presenta ancora i caratteri di gravità tipici del dissesto, che mira a prevenire. Ciò significa, altresì, che in presenza di una situazione di dissesto non dichiarato risulterebbe invece impossibile formulare un piano congruo ai fini dell'effettivo riequilibrio finanziario dell'ente, sia in termini di competenza che di cassa, mentre è molto probabile un ulteriore peggioramento finanziario. Ne consegue che la procedura di riequilibrio rappresenta una fattispecie intermedia che costituisce un rimedio meno radicale del dissesto 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: una ipotesi mediana tra le due disciplinate in origine dal TUEL, diretta a offrire all'amministrazione un utile strumento di auto-risanamento.

La procedura *ex art. 243-bis* è, infatti, consentita agli enti nei quali «sussistono *squilibri strutturali* del bilancio in grado di provocare il dissesto

2012 e ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114; nonché la legge costituzionale n. 1/2012, che ha riformato gli artt. 81,97, 117 e 119 Cost. e la legge rinforzata n. 243/2012. In tale ottica vanno lette le misure della *spending review*, i progressivi quanto incessanti tagli ai trasferimenti statali, nonché la necessità di apportare maggiori controlli alla finanza locale. Cfr. F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa resta dell'autonomia locale*, in *Dir. publ.*, 1, 2014, p. 45 ss.

finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate».

Situazione, dunque, che potrebbe anche dar luogo al procedimento di cui all'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, ad impulso della competente Sezione regionale della Corte dei conti, c.d. dissesto guidato e, nel caso del ricorso alla procedura di riequilibrio, porta, diversamente dal dissesto, ad affidare agli organi ordinari dell'ente l'individuazione e la concreta gestione delle iniziative per il risanamento. Si tratta di una novella di rilievo avendo introdotto una riforma volta al rafforzamento dei controlli in materia di enti locali, diretto a favorire la trasparenza e la riduzione dei costi in un quadro generale che vede le regioni e gli enti locali chiamati a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica. Una procedura assai complessa, anche perché non è affatto facile individuare la situazione di squilibrio strutturale "in grado di provocare il dissesto" *ex art. 243-bis*, posto che la stessa presuppone una analisi particolarmente rigorosa della situazione economico-finanziaria dell'ente locale improntata non solo al principio della trasparenza finanziaria, ma anche a quello di veridicità e responsabilità finanziaria. Principi il cui rispetto dovrebbe guidare nella "non" sottovalutazione e "non" sopravvalutazioni delle singole poste.

L'*iter* successivo è, poi, assai articolato, posto che il Consiglio, entro il termine perentorio di novanta giorni dalla deliberazione di ricorso alla procedura, deve deliberare un piano di riequilibrio pluriennale.

A questa segue una procedura bifasica, costituita da una prima fase, a carattere istruttorio, che coinvolge la Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, e una seconda fase, a carattere decisionale, che interessa le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, in quanto spetta a queste deliberare sull'approvazione o sul diniego del piano, attraverso una valutazione di congruità rispetto alla *ratio iuris* e agli obiettivi programmatici, in considerazione del grado di probabilità di raggiungere il risultato del risanamento¹⁶. Le misure correttive da

¹⁶ Qualora poi, in caso di inizio mandato, la delibera risulti già presentata dalla precedente amministrazione, ordinaria o commissariale, e non risulti ancora intervenuta la deliberazione della Corte dei conti di approvazione o di diniego del piano, l'amministrazione in carica ha facoltà di rimodulare il piano di riequilibrio (art. 243-bis, co. 5 TUEL come modificato dall'art. 49-*quinquies* del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni nella l. 9 agosto 2013, n. 98).

adottare devono, infatti, essere proporzionate alle criticità riscontrate, essendo evidente che diversi tipi di squilibrio richiedono necessariamente diversi interventi correttivi, i quali, pertanto, possono variare dalla sospensione di una spesa corrente non obbligatoria, alla riduzione di uno specifico servizio pubblico, all'aumento di una determinata tariffa, sino all'adozione di un piano di riequilibrio finanziario pluriennale. Al riguardo pare opportuno ricordare che, dalla data di deliberazione di ricorso alla procedura sino alla data di approvazione o diniego del piano da parte delle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sono sospese le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente (*ex art. 243-bis*, comma 4).

La delibera di accoglimento o di diniego del piano della competente Sezione regionale di controllo può essere impugnata entro trenta giorni, nelle forme del giudizio a istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione (*ex art. 243-quater*, co. 5), nel loro ruolo di giudice del bilancio¹⁷.

Il ruolo delle Sezioni regionali di controllo investe poi tutto l'arco temporale della procedura sottoposta all'ininterrotta vigilanza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, in termini di verifica della piena sostenibilità economico-finanziaria delle misure indicate dal piano, ovvero di quanto previsto dall'art. 243-*bis* del TUEL¹⁸. Alla Corte dei conti spetta, dunque, verificare (i) il rispetto del contenuto obbligatorio del piano di riequilibrio, tra cui anche le eventuali misure correttive adottate dall'ente locale in considerazione dei comportamenti difforni 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 (comma 6); (ii) l'attività che l'ente è tenuto a porre in essere, in particolare la ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili *ex art. 194* e la possibilità di un piano di rateizzazione (comma 7); (iii) il rispetto dei vincoli imposti all'ente al fine di garantire il graduale riequilibrio finanziario pluriennale (comma 8); (iv) l'adozione

¹⁷ F. SUCAMELLI, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, p. 113.

¹⁸ E. D'ALTERIO, *Come le attività della Corte dei conti incidono sulle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2019, p. 39 ss., p. 54.

delle misure previste *ex lege* in caso di accesso al Fondo di rotazione (comma 9). Il tutto allo scopo di garantire l'effettivo raggiungimento del risanamento dell'ente¹⁹.

Di particolare rilevanza risultano i vincoli imposti all'ente per tutto il periodo di durata del piano al fine di assicurare il prefissato graduale riequilibrio finanziario, quali la possibilità di deliberare le aliquote o tariffe dei tributi locali *nella misura massima consentita*, l'assoggettamento ai controlli centrali in materia di copertura di costo di alcuni servizi come previsto per la situazione di deficitarietà strutturale (articolo 243, comma 2) e la conseguente copertura dei costi della gestione dei servizi a domanda individuale (articolo 243, comma 2), nonché assicurare, con i proventi della relativa tariffa, la copertura integrale dei costi della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e del servizio acquedotto. Altresì, l'ente è soggetto al controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale; è tenuto ad effettuare una revisione straordinaria di tutti i residui attivi e passivi conservati in bilancio, stralciando i residui attivi inesigibili o di dubbia esigibilità da inserire nel conto del patrimonio fino al compimento dei termini di prescrizione; deve effettuare, una sistematica attività di accertamento delle posizioni debitorie aperte con il sistema creditizio e dei procedimenti di realizzazione delle opere pubbliche ad esse sottostanti ed una verifica della consistenza ed integrale ripristino dei fondi delle entrate con vincolo di destinazione. A ciò si aggiunge l'obbligo di effettuare una rigorosa revisione della spesa con indicazione di precisi obiettivi di riduzione della stessa, nonché una verifica e relativa valutazione dei costi di tutti i servizi erogati dall'ente e della situazione di tutti gli organismi e delle società partecipati e dei relativi costi e oneri, comunque, a carico del bilancio dell'ente.

A ben vedere, la procedura di riequilibrio ruota tutto intorno alla predisposizione e all'esame del piano di riequilibrio del quale, schematicamente, i punti salienti si possono riassumere nei seguenti passaggi: (i) ricognizione completa di tutti i fattori di squilibrio rilevati (deficit di riscossione, eccessi di spesa, anomalie nella struttura del debito); (ii) esatta determinazione del disavanzo di amministrazione, attraverso un

¹⁹ A. MARRONE, *Verso un'amministrazione democratica. Sui principi di imparzialità, buon andamento e pareggio di bilancio*, in *Dir. Amm.*, 2, 2019, p. 381 ss., p. 390.

rigoroso riaccertamento dei residui e alla emersione dei debiti fuori bilancio; *(iii)* individuazione delle misure di riequilibrio strutturale, comprese quelle eventualmente oggetto di pronunce rese dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, con attendibile indicazione dei tempi e degli esercizi di effettivo realizzo delle medesime; *(iv)* puntuali indicazioni dei tempi e dei modi per ripianare il disavanzo di amministrazione e per finanziare i debiti fuori bilancio; *(v)* individuazione delle risorse che possono essere entrate proprie, indebitamento, accesso al Fondo di rotazione.

Data la criticità finanziaria in cui si trova, l'ente può procedere all'assunzione di mutui per la copertura di debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento in deroga alle regole particolari per l'assunzione di mutui (art. 204, TUEL), nonché accedere al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali previsto all'articolo 243-*ter*.

Quest'ultima previsione costituisce un elemento qualificante la procedura, anche se non tutti (ma la maggior parte) degli enti che deliberano il piano vi fanno ricorso, ciò anche perché l'accesso al Fondo è sottoposto a tre condizioni: *(i)* l'essersi avvalso della facoltà di deliberare le aliquote o tariffe nella misura massima; *(ii)* l'aver previsto l'impegno ad alienare i beni patrimoniali disponibili non indispensabili per i fini istituzionali dell'ente; *(iii)* l'aver provveduto alla rideterminazione della dotazione organica.

L'anticipazione a valere sul fondo di rotazione deve essere restituita dall'Ente in un periodo massimo di dieci anni decorrente dall'anno successivo a quello in cui viene erogata, e su queste non sono ammesse atti di sequestro o di pignoramento (art. 3, d.l. n. 16/2014).

L'adesione alla procedura di cui all'art. 243-*bis* del TUEL rappresenta un rimedio idoneo in una prospettiva preventiva, da valutare in un'ottica prognostica, per impedire che lo squilibrio strutturale rilevato evolva nella più grave situazione di conclamato dissesto ma, laddove non sussistano i presupposti richiesti dalla legge, non può e non deve essere utilizzato al fine di evitare la deliberazione di cui all'art. 246, TUEL e cioè la deliberazione di dissesto e le relative conseguenze di legge.

Se, infatti, da un lato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale favorisce l'emersione di disavanzi occulti, poiché offre all'amministrazione un'utile procedura di auto-risanamento, diretta a scongiurare la più grave

situazione di dissesto, dall'altro l'esito negativo della procedura di riequilibrio (diniego dell'approvazione del piano e/o mancata presentazione del piano nei termini) ovvero il mancato rispetto degli obiettivi del piano o il mancato riequilibrio finanziario al termine del periodo del piano stesso, comportano l'attivazione della procedura di dissesto. In definitiva, l'art. 243-*bis*, TUEL disciplina la situazione economico-amministrativa che si applica agli enti che siano interessati da squilibri strutturali del bilancio, potenzialmente in grado di provocare e condurre al dissesto finanziario, ma per i quali la legge prevede, in luogo proprio del dissesto, la possibilità di accedere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, opzione rimessa alla scelta dello stesso ente²⁰.

4. *Le procedure di dissesto tra dissesto guidato e ordinario*

La situazione di massima criticità finanziaria è quella del c.d. dissesto, quale condizione che vede l'ente locale in difficoltà nel gestire l'ordinario, ricorrendo sistematicamente alle c.d. anticipazioni di liquidità²¹, unitamente a una situazione di non trasparenza finanziaria delle passività da ripianare, a causa del loro occultamento per lungo tempo.

Tale fattispecie richiama quella ben più nota del fallimento dei soggetti privati, ma va subito anticipato che sebbene possa sembrare simile ne differisce profondamente, in quanto non si realizza soltanto in presenza di uno stato di insolvenza, quanto in ragione della "non sostenibilità" per l'ente dell'assolvimento di funzioni e servizi indispensabili al perseguimento dell'interesse pubblico.

La legge affida la dichiarazione di dissesto non alla valutazione discrezionale dell'ente, il quale vi è tenuto al ricorrere dei presupposti previsti dalla legge. Si tratta, dunque di una determinazione vincolata e ineludibile finalizzata al ripristino dell'equilibrio di bilancio, funzionale a riportare

²⁰ Cfr. N. M. TRITTO, *Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale e le modifiche (d) all'amministrazione dell'ente locale*, in *Federalismi*, 13, 2021, p. 259 ss.; si v. anche A. BALDANZA, *L'intervento della Corte dei conti nelle procedure di approvazione del piano di riequilibrio finanziario e del c.d. "dissesto guidato"*, in V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 1542 ss.

²¹ Il ricorso sistematico allo strumento delle anticipazioni di liquidità porta a considerare la perdurante sofferenza di liquidità non più come frutto di un mero disallineamento temporale tra incassi e pagamenti quanto, piuttosto, come la patologica manifestazione finanziaria di reiterati ed evidenti squilibri.

il funzionamento dell'ente in condizioni di normalità, anche al fine di evitare un ulteriore aggravarsi della situazione finanziaria²².

In generale il dissesto è espressione di una condizione economica strutturalmente insostenibile dell'ente che si verifica qualora esistano nei confronti dell'amministrazione crediti di terzi, liquidi ed esigibili, cui non è possibile fare fronte²³, e che infatti trova soluzione in una procedura che va a incidere su tutti gli aspetti caratterizzanti dell'ente e della sua autonomia: istituzionale, organizzativo, funzionale, e soprattutto finanziario²⁴. Si tratta del sacrificio della discrezionalità amministrativa a favore del risanamento e sostenibilità finanziaria, che trova la sua esplicitazione massima nella separazione tra gestione liquidatoria (affidata all'organo straordinario) e ordinaria.

Dato l'impatto che la dichiarazione di dissesto ha sulla vita dell'ente e, conseguentemente sulle collettività interessate, oltre che sui creditori dello stesso, il legislatore è intervenuto per affiancare alla disciplina del dissesto²⁵, anche la procedura del c.d. dissesto guidato *ex art.* 6, comma 2 del d.lgs. n. 149/2011. Una procedura più attenuata, mirante essenzialmente a raggiungere una responsabilizzazione di tutti i livelli di governo. A seguito del richiamato intervento normativo, la procedura di dissesto può svilupparsi secondo due traiettorie e *iter* diversi: quello tradizionale, nel quale vi è la deliberazione del Consiglio dell'ente locale recante la formale dichiarazione di dissesto; e il c.d. dissesto guidato, che origina su impulso delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

4.1. *Il dissesto guidato*

Il dissesto guidato introdotto dal d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, recante "Meccanismi sanzionatori e premiali per gli enti locali", rappresentata

²² Come osserva G. RIVOSECCI, *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2019, p. 760, si tratta dell'accertamento della corrispondenza tra determinati fatti giuridico-contabili ai parametri normativi.

²³ Cons. St., sez. V, 10 marzo 2022, n. 1711.

²⁴ Per approfondimenti sull'autonomia degli enti locali si rinvia a G. PIPERATA, *Gli spazi mobili dell'autonomia dell'ordinamento locale italiano*, in *Dir. Amm.*, 3, 2020, p. 645 ss.

²⁵ F. LOMBARDI, *Dissesto degli enti locali e diritti dei soggetti coinvolti. Riflessioni sul rapporto tra esigenze di risanamento, tutela dei creditori e resa dei servizi sociali*, in *Nuove aut.*, 3, 2022, p. 851 ss.

un ulteriore esempio dell'attenzione del legislatore per le situazioni di criticità finanziaria, nel quale assumono particolare rilievo le valutazioni e le iniziative delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti²⁶. Si tratta, quindi, di una procedura ad impulso esterno: sono le Sezioni regionali di controllo che nell'ambito dei controlli finanziari previsti dall'art. 1, commi 166 e ss. della l. n. 266/2005, si pronunciano circa eventuali «comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazione degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario», richiedendo l'adozione, entro un congruo termine, delle misure correttive necessarie per il ripristino degli equilibri di bilancio. A garanzia dell'obbligatorietà dell'azione di risanamento, è prevista l'attivazione di poteri sostitutivi da parte del Prefetto, su impulso della Sezione regionale competente, nel caso in cui la perdurante inottemperanza dell'ente locale nell'adozione delle necessarie misure correttive rischi di aggravare le condizioni finanziarie e gestionali di quest'ultimo, al punto da rendere concreto il pericolo di dissesto.

La procedura sostitutiva, tuttavia, viene concretamente attivata solo a seguito dell'accertamento da parte della Sezione del perdurante inadempimento dell'amministrazione in ordine alle misure correttive. In tal caso, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore ai venti giorni per la deliberazione del dissesto, decorso infruttuosamente il quale viene nominato un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto con contestuale attivazione della procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'art. 144 del TUEL.

Si tratta di una procedura che non è priva di risvolti importanti sul piano delle responsabilità, non solo erariali ma anche amministrative. Si pensi alla condanna accessoria rispetto a quella risarcitoria irrogata all'esito del giudizio di responsabilità amministrativa, che inibisce agli amministratori la possibilità di ricoprire per un decennio alcune tipologie di incarichi, e ne prevede l'incandidabilità alle più importanti cariche elettive.

²⁶ Al riguardo su precisa che con la lettera s) del comma 1 dell'art. 3, d.l. n. 174/2012 il comma 5 dell'art. 248 è stato modificato e sostituito dagli attuali commi 5 e 5-bis. In linea generale, comunque, l'impianto della norma rimane confermato.

4.2. *Il dissesto ordinario*

Il dissesto che potremmo definire “ordinario” si configura, *ex art.* 244 del TUEL, nell’ipotesi in cui l’ente non sia in grado di assolvere alle funzioni e di erogare i servizi indispensabili quale forma più grave in cui può manifestarsi la crisi finanziaria di un’amministrazione²⁷.

Nello specifico, lo stato di dissesto finanziario si configura, ai sensi dell’art. 244 TUEL, nelle ipotesi in cui «l’ente non può garantire l’assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili» (c.d. dissesto per ragioni funzionali) ovvero esistano «nei confronti dell’ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all’articolo 193, nonché con le modalità di cui all’articolo 194 per le fattispecie ivi previste» (c.d. dissesto per ragioni finanziarie). Ed il primo elemento rende palese la differenza ontologica tra dissesto degli enti territoriali, che sono inseriti all’interno del disegno costituzionale, e dunque non possono cessare la loro “esistenza” in ragione dell’assoggettamento a una procedura tesa a far fronte alla situazione di criticità, e procedure fallimentari tipiche dell’impresa commerciale.

La delibera di dissesto deve contenere una valutazione sulle cause del dissesto ed una relazione dell’organo di revisione. Una volta approvata, viene trasmessa al Ministero dell’Interno e alla Procura della Corte dei conti ed è pubblicata sulla Gazzetta ufficiale insieme al DPR di nomina dei componenti dell’organo straordinario di liquidazione (OSL) che sancisce, di fatto, l’inizio della procedura.

Una dichiarazione, come è evidente, con ricadute di assoluto rilievo, per la cittadinanza, per i creditori, per le finanze pubbliche, non solo a livello territoriale.

Le “conseguenze della dichiarazione di dissesto” sono infatti elencate in modo dettagliato dall’art. 248 TUEL, e nello specifico prevedono che, a seguito della dichiarazione di dissesto, e sino all’emanazione da parte del Ministro dell’interno del decreto di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato, sono sospesi i termini per la deliberazione del bilancio²⁸.

²⁷ C. BERGONZINI, *Quando il dissesto si nasconde nei dettagli. Criticità finanziarie del Comune e tutela dei creditori: un bilanciamento da rivalutare*, in *Federalismi*, 15, 2023, p. 5 ss.

²⁸ Art. 261 TUEL “Istruttoria e decisione sull’ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato” secondo cui «l’ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato è istruita dalla Commis-

Dalla data della dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto della gestione da parte dell'organismo straordinario di liquidazione (OSL) non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'OSL medesimo²⁹. I pignoramenti eventualmente eseguiti dopo la deliberazione dello stato di dissesto non vincolano l'ente ed il tesoriere, i quali possono disporre delle somme per i fini dell'ente e le finalità di legge. Così come nel "periodo della procedura di dissesto" i debiti insoluti e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producono più interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria. Uguale disciplina si applica ai crediti nei confronti dell'ente che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione a decorrere dal momento della loro liquidità ed esigibilità.

Il capo III (art. 252-258) del Titolo VIII del TUEL disciplina l'attività dell'OSL, cui è demandata la competenza relativamente a fatti e atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato. In particolare, l'OSL provvede alla: a) rilevazione della massa passiva; b) acquisizione e gestione dei mezzi

sione per la stabilità finanziaria degli enti locali, che formula eventuali rilievi o richieste istruttorie, cui l'ente locale fornisce risposta entro sessanta giorni. Entro il termine di quattro mesi la Commissione esprime un parere sulla validità delle misure disposte dall'ente per consolidare la propria situazione finanziaria e sulla capacità delle misure stesse di assicurare stabilità alla gestione finanziaria dell'ente medesimo. La formulazione di rilievi o richieste di cui al comma 1 sospende il decorso del termine. In caso di esito positivo dell'esame la Commissione sottopone l'ipotesi all'approvazione del Ministro dell'Interno che vi provvede con proprio decreto, stabilendo prescrizioni per la corretta ed equilibrata gestione dell'ente. In caso di esito negativo dell'esame da parte della Commissione il Ministro dell'interno emana un provvedimento di diniego dell'approvazione, prescrivendo all'ente locale di presentare, previa deliberazione consiliare, entro l'ulteriore termine perentorio di quarantacinque giorni decorrenti dalla data di notifica del provvedimento di diniego, una nuova ipotesi di bilancio idonea a rimuovere le cause che non hanno consentito il parere favorevole. La mancata approvazione della nuova ipotesi di bilancio ha carattere definitivo. In caso di inizio del mandato, l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato già trasmessa al Ministero dell'Interno dalla precedente amministrazione, ordinaria o commissariale, può essere sostituita dalla nuova amministrazione con una nuova ipotesi di bilancio entro tre mesi dall'insediamento degli organi dell'ente. Con il decreto di cui al comma 3 è disposto l'eventuale adeguamento dei contributi alla media previsto dall'articolo 259, comma 4».

²⁹ Le procedure esecutive pendenti alla data della dichiarazione di dissesto, nelle quali sono scaduti i termini per l'opposizione giudiziale da parte dell'ente, o la stessa benché proposta sia stata rigettata, sono dichiarate estinte d'ufficio dal giudice con inserimento nella massa passiva dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese.

finanziari disponibili ai fini del risanamento anche mediante alienazione dei beni patrimoniali; c) liquidazione e pagamento della massa passiva. Il capo IV (artt. 259- 263) detta la disciplina per il bilancio stabilmente riequilibrato, che, approvato dal Consiglio dell'Ente entro tre mesi dalla nomina dell'Organismo straordinario di liquidazione è presentato al Ministero dell'Interno, e deve riferirsi all'esercizio finanziario successivo a quello nel corso del quale è stato dichiarato il dissesto, qualora per tale anno sia stato approvato il bilancio di previsione, oppure all'esercizio in corso qualora non sia stato approvato il bilancio di previsione. In caso di esito positivo dell'analisi sull'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato il Ministero dell'Interno lo approva con proprio decreto con il quale vengono, altresì, formulate le prescrizioni per l'ente³⁰.

In caso di diniego da parte della Commissione, il Ministero con apposito provvedimento assegna al Consiglio dell'ente un termine perentorio di quarantacinque giorni per approvare una nuova ipotesi di bilancio idonea a rimuovere le cause che non hanno consentito il parere favorevole. Nell'intervallo di tempo che intercorre tra la data della deliberazione di dissesto sino all'emanazione del decreto finale, vi è divieto per l'ente di contrarre nuovi mutui.

Il richiamo a questi profili rende palesi le ragioni della scelta da parte del legislatore in ordine al complesso apparato di responsabilità a carico degli amministratori: la responsabilità amministrativo-contabile per il danno erariale cagionato all'ente; e la responsabilità da dissesto, a carattere sanzionatorio, svincolata dal tradizionale paradigma risarcitorio³¹. Gli amministratori che per la Corte dei conti risultano responsabili di aver contribuito al verificarsi del dissesto finanziario, con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, non possono ricoprire, per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti

³⁰ Nello specifico la fase istruttoria è svolta dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, che deve esprimere un parere sulla validità dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato entro quattro mesi dall'invio della stessa. In caso di esito positivo dell'esame la Commissione sottopone l'ipotesi all'approvazione del Ministro dell'Interno che vi provvede con proprio decreto, stabilendo prescrizioni per la corretta ed equilibrata gestione dell'ente.

³¹ A. F. DI SCIASCIO, *Note sparse in tema di responsabilità amministrativa sanzionatoria a seguito di dichiarazione da dissesto ex art. 248, cc. 5 e 5-bis, d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000: lo stato della giurisprudenza più recente ed eventuali prospettive di riforma*, in *Riv. Corte conti*, 4, 2024, p. 13 ss.

di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati. I Sindaci e i Presidenti di Provincia ritenuti responsabili, inoltre, non sono candidabili, per un periodo di dieci anni, alle cariche di Sindaco, di Presidente di Provincia, di Presidente di Giunta regionale, nonché di membro dei Consigli comunali, dei Consigli provinciali, delle assemblee e dei Consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo. I soggetti ritenuti responsabili del dissesto non possono altresì ricoprire per un periodo di tempo di dieci anni la carica di assessore comunale, provinciale o regionale né alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Ulteriori responsabilità sono previste in capo ai componenti del collegio dei revisori degli enti locali e altri enti ed organismi in relazione allo svolgimento della loro attività o alla ritardata o mancata comunicazione delle informazioni nel contesto delle condizioni che hanno originato il dissesto.

A tutti questi soggetti, ove riconosciuti responsabili, le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione. Le ragioni di tale scelta si comprendono se si considera che «è indubbio – sul piano generale – che ogni dissesto rechi con sé anche un danno, quanto meno sub specie di “danno da disservizio» diffuso e generalizzato, atteso che il dissesto, nella sua più intrinseca consistenza, si traduce proprio nel fatto che «l’ente non può [più] garantire l’assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili» (*ex art. 244, c.1, TUEL*). Risulta evidente, dunque, che la responsabilità da dissesto risponda a logiche diverse da quelle della responsabilità risarcitoria³².

E ciò emerge anche con riferimento alla valutazione del nesso di causalità nel caso della responsabilità da dissesto, ovvero ai fini dell’applicazione delle misure (pecuniarie e personali) previste dall’art. 248, c. 5, TUEL, in quanto nel caso del dissesto «lo squilibrio di un ente locale [è] la risultante di una serie di concause, riferibili a vari soggetti e a vari fattori, nel corso del tempo (...) consapevole di ciò, il legislatore (...) ha richiesto il mero “contributo” causale degli amministratori [e] *non certo la responsabilità*

³² Si rinvia per approfondimenti alle riflessioni di F. SUCAMELI, *Novità in materia di sanzioni agli amministratori locali*, in *Bilancio Comunità Persona*, 8 luglio 2019.

esclusiva e neppure quella “preponderante”, ai fini della integrazione della fattispecie sanzionata»³³.

5. Gli accordi per le situazioni di criticità finanziaria

Nel ripercorrere gli strumenti che il legislatore ha predisposto per la gestione delle crisi in cui versano gli enti, non si possono non richiamare i nuovi strumenti introdotti nel periodo post-pandemico³⁴, caratterizzato dalla introduzione di finanziamenti *ad hoc* rivolti agli enti locali in difficoltà finanziarie, in dissesto e in procedura di riequilibrio finanziario³⁵, compreso l'avvio di nuove forme di risanamento finanziario, in particolare rivolte alle c.d. grandi città, basate su accordi tra il Governo centrale e il Sindaco, che prevedono l'erogazione di contributi statali supplementari, a fronte dell'assunzione di uno sforzo fiscale dell'ente, che viene affiancato e monitorato.

Si tratta di nuove fattispecie, che potrebbero essere interpretate in termini di accordi diretti a sanare le situazioni di criticità finanziaria, cui consegue (addirittura) la sospensione per due anni della possibilità di

³³ Cfr. F. SUCAMELI, *Novità in materia di sanzioni agli amministratori locali*, cit.

³⁴ S. CAMPOSTRINI, M. DEGNI, A. FERRI, *Introduzione: i comuni e il coronavirus*, in M. DEGNI (a cura di), *Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2020. Il governo locale: modelli ed esperienze in Italia e in Europa*, Roma, Castelvocchi, 2020, p. 11 ss.

³⁵ Nel corso degli anni caratterizzati dall'emergenza legata all'epidemia da Covid-19, sono state stanziare specifiche risorse a favore degli enti locali in difficoltà finanziarie (in dissesto e in riequilibrio finanziario) quali, in particolare, il Fondo a sostegno dei Comuni in deficit strutturale derivante da caratteristiche socio economiche, istituito dall'articolo 53, comma 1, del d.l. n. 104/20, con una dotazione di 100 milioni di euro per il 2020 e 50 milioni per il 2021 e il 2022, finalizzato a favorire il risanamento finanziario dei comuni che presentano un deficit strutturale, non derivante da patologie organizzative, bensì dalle caratteristiche socio economiche della collettività e del territorio, in attuazione della sentenza n. 115 del 2020 della Corte costituzionale. Fondo incrementato ulteriormente dalla legge di bilancio 2021. La legge di bilancio 2022 ha, poi, istituito un nuovo fondo, con una dotazione di 300 milioni di euro per il 2022, di cui 50 milioni di euro in favore dei soli Comuni della Regione siciliana e della Regione Sardegna, e di 150 milioni di euro per l'anno 2023, in favore dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario. A questi si aggiungono le risorse stanziare con il d.m. 1° febbraio 2021 e il d.m. 6 aprile 2022 a favore del Fondo per il concorso al pagamento del debito dei comuni capoluogo delle città metropolitane, istituito in precedenza dal d.l. n. 34/2019, all'articolo 38, comma 1-*septies*. L'articolo 106-*bis* del decreto-legge n. 34/2020 ha poi istituito il Fondo in favore dei Comuni in stato di dissesto finanziario, ulteriormente rifinanziato dalla legge di bilancio per il 2021. Infine, il d.l. n. 104/2023 (art. 21, comma 6) ha previsto la concessione di un contributo di natura corrente in favore dei Comuni capoluogo di Città metropolitana della Regione siciliana che si trovino in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (c.d. predissesto) o in stato di dissesto finanziario.

attivare la procedura del dissesto guidato, configurandosi quindi – seppur temporaneamente – alternative ai meccanismi precedenti.

Tale nuovo percorso prende avvio con la legge di bilancio per il 2022 nella quale è previsto lo stanziamento per gli anni 2022-2024 di un contributo complessivo di 2,67 miliardi di euro vincolato al ripiano della quota annuale del disavanzo e alle spese per le rate annuali di ammortamento dei debiti finanziari a favore dei comuni di Napoli, Torino, Palermo e Reggio Calabria sede di capoluogo di città metropolitana con un disavanzo pro-capite consistente. Si tratta, dunque, dell'assegnazione di importanti risorse finanziarie sulle quali, *ex lege*, non sono ammessi sequestri o procedure esecutive³⁶.

Tale contributo è però subordinato alla sottoscrizione di un Accordo tra il Presidente del Consiglio dei ministri e il Sindaco, in cui il Comune si impegna, sulla base di uno specifico cronoprogramma con scadenze semestrali, a concorrere al ripiano del disavanzo per almeno un quarto del contributo statale annuo concesso, attraverso (come accade pressoché in tutte le procedure di criticità) l'incremento delle entrate³⁷, la razionalizzazione delle società partecipate, nonché il contenimento della spesa

³⁶ Con il d.m. del 6 aprile 2022 il contributo complessivo di 2,67 miliardi di euro è stato ripartito, per ciascun anno dal 2022 al 2042, a favore dei Comuni beneficiari in proporzione all'onere connesso al ripiano annuale del disavanzo e alle quote di ammortamento dei debiti finanziari al 31 dicembre 2021, al netto della quota capitale delle anticipazioni di liquidità e di cassa. Il contributo è ripartito, per gli anni 2022-2042, ai Comuni di Napoli (1,231 milioni), Torino (1,120 milioni), Palermo (180 milioni) e Reggio Calabria (138 milioni). L'erogazione del contributo è subordinata alla sottoscrizione dell'accordo per il ripiano del disavanzo e per il rilancio degli investimenti tra il Presidente del Consiglio dei ministri o un suo delegato e il Sindaco. La Presidenza del Consiglio dei ministri ha siglato l'accordo con i Sindaci di Napoli (29 marzo 2022), Torino (5 aprile 2022), Reggio Calabria (20 luglio 2022) e Palermo (31 gennaio 2023). L'erogazione del contributo relativo al 2022 a favore del Comune di Palermo, il quale ha stipulato l'Accordo con il Governo a gennaio 2023, è stato rinviato a dopo il pagamento dell'ultima rata prevista per l'anno 2042. Con il d.m. del 5 dicembre 2023 il riparto del contributo di 2,67 miliardi di euro è stato aggiornato a seguito dei dati contabili definitivi, relativi al disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2021. Le assegnazioni spettanti ad ogni Comune beneficiario per gli anni 2022-2042 sono state così rideterminate: Napoli (1,244 milioni), Torino (1,116 milioni), Palermo (168 milioni) e Reggio Calabria (139 milioni).

³⁷ In particolare l'incremento dell'addizionale IRPEF e l'introduzione di una addizionale comunale sui diritti di imbarco portuale e aeroportuale; la valorizzazione del patrimonio e l'incremento dei canoni di concessione e locazione; l'incremento della riscossione delle entrate; un'ampia revisione della spesa, in particolare attraverso il riordino e la riduzione degli uffici (e dei relativi spazi), il contenimento della spesa per il personale, la razionalizzazione delle società partecipate; l'incremento complessivo della spesa per investimenti.

per il personale, ad eccezione della possibilità di assumere personale con contratto a tempo determinato con qualifica non dirigenziale da destinare all'attività di accertamento e riscossione dei tributi e alla valorizzazione del patrimonio. Si tratta, dunque, di accordi che mirano essenzialmente a potenziare proprio quell'attività di accertamento e riscossione dei tributi e di valorizzazione del patrimonio sulle quali si regge la sostenibilità economico-finanziaria degli Accordi.

Il monitoraggio dell'Accordo e la verifica della sua attuazione spettano anche in questo caso alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali operante presso il Ministero dell'Interno³⁸, e in caso di ulteriore inadempimento, la Commissione trasmette gli esiti della verifica alla Sezione regionale della Corte dei conti competente.

Sono previste, inoltre, specifiche procedure per la definizione transattiva dei debiti commerciali, sulla base di un Piano di rilevazione dei debiti certi, liquidi ed esigibili, che si struttura su idonee e adeguate forme di pubblicità, a cui sembra conseguire (addirittura) un'automatica cancellazione del credito vantato da parte dei creditori che non hanno presentato domanda di adesione al Piano³⁹.

Sempre sulla stessa linea, e nell'ambito della rinnovata stagione di interessamento per le procedure relative alle situazioni di criticità finanziarie⁴⁰, si pone il decreto-legge n. 50/2022, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, che all'articolo 43 (commi da 2 a 8) al fine di

³⁸ La Commissione effettua verifiche semestrali sul raggiungimento degli obiettivi intermedi definiti dal cronoprogramma e in caso di verifica negativa indica al Comune le misure da assumere entro il semestre successivo.

³⁹ Ai fini della definizione transattiva del credito l'ente comunale propone una somma variabile tra il 40 per cento e l'80 per cento del debito, che si riduce con il crescere dell'anzianità del debito. La transazione prevede la rinuncia ad ogni altra pretesa e la liquidazione obbligatoria entro un breve termine dalla conoscenza dell'accettazione della transazione.

⁴⁰ A queste novità si aggiunge la previsione del d.l. n. 115/2022 che ha consentito ai Comuni in predisposto sede di capoluogo di Città metropolitana, con disavanzo pro capite superiore a euro 700, di esercitare la facoltà di rimodulazione del piano di riequilibrio entro il 31 marzo 2023, in deroga al termine ordinariamente previsto. Gli stessi Comuni, per il solo esercizio finanziario 2022 e al fine di consentire la predisposizione del bilancio di previsione 2022-2024, possono destinare il contributo ricevuto a fini di sostegno nell'ambito della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, oltre che al ripiano anticipato del disavanzo, anche al rimborso dei debiti finanziari, fermo restando l'obbligo di copertura della quota annuale 2022 di ripiano del disavanzo (articolo 16, comma 6 e 6-bis).

favorire il riequilibrio finanziario dei Comuni capoluogo di Provincia che hanno registrato un disavanzo di amministrazione pro capite superiore a 500 euro, nonché dei Comuni sede di Città metropolitana (diversi da quelli con disavanzo pro capite superiore a euro 700) e dei Comuni capoluoghi di Provincia con un debito pro capite superiore a 1.000 euro sulla base del rendiconto dell'anno 2020 ha previsto la facoltà, per i Sindaci di tali Comuni, di sottoscrivere, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge, un accordo con il Presidente del Consiglio dei ministri o un suo delegato, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, per il ripiano del disavanzo stesso⁴¹.

Si tratta, dunque, in entrambi i casi di nuove fattispecie che ruotano tutte intorno alle diverse forme di "Accordo", ma che si differenziano significativamente sul piano finanziario, perché nella procedura *ex d.l. n. 50/2022* non sono stanziati contributi statali per il ripiano del disavanzo. La sottoscrizione dell'accordo è subordinata all'impegno del Comune sottoscrittore ad adottare una serie di iniziative previste dalle sopracitate norme della legge di bilancio 2022, tra le quali l'incremento della riscossione, la revisione della spesa e l'incremento dell'addizionale comunale all'Irpef (non superiore allo 0,4%), i cui effetti finanziari in termini di maggiori entrate e minori spese sono oggetto di verifica da parte di uno specifico tavolo tecnico allo scopo istituito presso il Ministero dell'Interno. Anche in questo caso la sottoscrizione dell'Accordo sospende per due anni la possibilità di attivare la procedura del dissesto guidato; tale sospensione decade, tuttavia, nel caso di mancata deliberazione, entro i termini stabiliti nell'accordo, delle misure concordate tra il Comune interessato e il Presidente del Consiglio dei ministri⁴².

⁴¹ Risultano aver sottoscritto tale accordo i Comuni di Lecce, Alessandria, Vibo Valentia, Salerno, Brindisi, Potenza e Avellino, e per quanto concerne i Comuni sede di Città metropolitana (diversi da quelli con disavanzo pro capite superiore a euro 700) e dai Comuni capoluoghi di Provincia con un debito pro capite superiore a 1.000 euro sulla base del rendiconto dell'anno 2020 definitivamente approvato e trasmesso alla BDAP al 30 giugno 2022, che intendano avviare un percorso di riequilibrio strutturale risultano avere sottoscritto tale accordo i Comuni di Genova e Venezia.

⁴² Il decreto-legge n. 198/2022 (articolo 3, comma 10-*quater*) ha prorogato al 31 marzo 2023 il termine entro il quale i Comuni capoluogo di Provincia che hanno presentato la proposta di accordo per il riequilibrio finanziario, non ancora sottoscritto con il Governo, possono presentare o riformulare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale ovvero l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.

Infine, la legge di bilancio 2024 (art. 1, commi 470-474, della legge n. 213/2023) ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Interno un Fondo con una dotazione di 50 milioni di euro annui, dal 2024 al 2033, da ripartire tra i Comuni che sottoscrivono un *accordo per il ripiano del disavanzo o del debito* con il Presidente del Consiglio, secondo quanto previsto dal d.l. n. 50/2022. Il riparto del Fondo è stato effettuato con il decreto 6 giugno 2024 del Ministro dell'Interno e le risorse di 50 milioni annui sono state ripartite tra i comuni di Alessandria, Avellino, Brindisi, Genova, Lecce, Potenza, Salerno, Venezia e Vibo Valentia.

Si tratta a ben vedere di nuove fattispecie di risanamento che potrebbero costituire il punto di avvio di un «modello per una riforma sistematica dell'impianto normativo posto a presidio del superamento della criticità finanziaria degli enti locali», anche perché, come rilevato dalla Corte dei conti, gli istituti del dissesto, del predissesto e del riequilibrio sono risultanti non idonei a risolvere le criticità finanziarie dell'autonomie locali, in ragione sia della scarsa tempestività della procedura istruttoria che della ridotta efficacie delle procedure⁴³ e sono risultate non coerenti con la necessità di garantire anche i diritti dei creditori degli enti che vedono rallentate, e poi congelate, le procedure di recupero ordinarie.

6. Verso la “responsabilità” dello Stato per i debiti degli enti in dissesto

Uno sguardo ai dati conferma alcune criticità che sono correlate alla complessità e, forse, alla eccessiva articolazione delle procedure. Basti pensare che, solo rispetto al 2023, i dati ci ricordano che sono state attivate 29 procedure di dissesto e 41 procedure di riequilibrio; le procedure c.d. predissesto ancora attive al 31 dicembre 2023 risultano 269, come anche i 119 piani approvati, in molti casi rimodulati, cui si aggiungono altri 150 piani ancora in corso di istruttoria, in molti casi da molti anni. I dati, dunque, restituiscono l'immagine di procedure lunghe e non molto efficienti, in termini di rientro, e comunque non in grado di garantire l'effettività dei diritti delle collettività che risiedono nei territori gravati dal dissesto, ma anche quella dei diritti dei creditori degli enti.

⁴³ Corte dei conti, Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali, 2024.

E proprio sul punto non si può, in conclusione, non fare un rapido cenno alle decisioni della Corte EDU che negli anni si sono stratificate a sancire la “responsabilità” dello Stato rispetto agli enti in dissesto. Si tratta di diverse decisioni nelle quali la Corte EDU ha riconosciuto la responsabilità dello Stato rispetto alla mancata esecuzione delle sentenze dei giudici nazionali con le quali venivano riconosciute le posizioni creditorie dei terzi nei confronti degli enti locali in dissesto, e ciò anche per la irragionevole durata delle procedure di dissesto, che, come detto, congelano le procedure esecutive.

La Corte EDU⁴⁴ ha affermato che la ritardata o mancata esecuzione di sentenze nazionali che hanno riconosciuto diritti di credito vantati nei confronti delle pubbliche amministrazioni, compresi gli enti locali, sono da qualificarsi, a livello sovranazionale, quali debiti dello Stato unitariamente inteso⁴⁵, e ciò anche nel caso in cui il mancato pagamento derivi dalla situazione di dissesto in cui versi l'ente locale debitore.

In linea con detto orientamento, la Corte EDU, con decisione del 16 gennaio 2025 (n. 31795)⁴⁶, ha stabilito «[...] che lo Stato convenuto, entro tre mesi, deve assicurare con misure adeguate l'esecuzione dei provvedimenti giudiziari interni ancora pendenti, indicati nella tabella allegata alla presente sentenza» e che «[...] lo Stato convenuto deve versare ai ricorrenti, entro tre mesi, le somme indicate nella tabella allegata», riportante i debiti accertati nelle sedi giurisdizionali nazionali. La Sentenza, dunque, dispone (i) quanto ai danni patrimoniali, corrispondenti al credito definitivo vantato nei confronti del comune debitore, l'obbligo dello Stato di assicurare entro il termine di tre mesi l'esecuzione dei provvedimenti giudiziari interni (il che potrebbe avvenire tanto direttamente, quanto indirettamente, assegnando al Comune debitore risorse

⁴⁴ Cfr., in particolare, le sentenze De Luca c. Italia, n. 43870/04 e Pennino c. Italia n. 43892/04 del 24 settembre 2013; Arnaboldi c. Italia n. 43422/07 del 14 marzo 2019.

⁴⁵ Sul punto, si veda la Relazione al Parlamento per l'anno 2023 redatta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in merito all'Esecuzione delle pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nei confronti dello Stato Italia, ai sensi della l. 9 gennaio 2006, n. 12, p. 32.

⁴⁶ Il caso mirava ad affermare che la Convenzione sui Diritti dell'Uomo era stata violata a seguito del mancato pagamento da parte di un ente locale finanziariamente in difficoltà del credito di Banca Sistema, rappresentando, dunque, il primo caso che andava ad interessare banche, fondi e società finanziarie.

adeguate al soddisfacimento del credito); e (ii) quanto ai danni morali, commisurati al patimento causato dalle violazioni, l'obbligo diretto dello Stato a corrisponderli alla Banca.

Senza entrare nel merito della complessa questione relativa alla efficacia delle sentenze della Corte EDU all'interno del nostro ordinamento che, a differenza di altri casi, non è disciplinata da una normativa specifica, e che è all'origine di un intricato susseguirsi di decisioni dei giudici nazionali⁴⁷ alla ricerca dello strumento più idoneo a garantire la esecuzione del *dictum* della Corte EDU, non si può non rimarcare la rilevanza, anche politica, delle decisioni richiamate e l'impatto che esse finiranno per avere anche sulla stessa disciplina del dissesto.

La Corte EDU, di fatto, ha *bypassato* la struttura organizzativa interna e il relativo riparto di competenze e di autonomia tra gli enti, ritenendo lo Stato comunque responsabile dei debiti degli enti territoriali, autori materiali della violazione, di fatto ponendo a carico dello Stato una obbligazione di risultato, ossia quella di adottare tutte le misure necessarie per conformarsi alla pronuncia della Corte Edu, e quindi far cessare la violazione della Convenzione. E ciò sulla base del riconoscimento di un generale obbligo, gravante in capo allo Stato, di garantire la tutela dei diritti dei cittadini, o meglio la pienezza della tutela attraverso un processo effettivo ed efficace, e quindi in grado di garantire l'esecuzione delle sentenze, come *proprium* della pienezza della giurisdizione, e cioè come garanzia dell'effettivo conseguimento del bene della vita, senza che si possano opporre franchigie di insindacabilità o limitazioni alla cognizione del giudice tali da non assicurare la soddisfazione del rapporto sostanziale. Elemento che è all'origine della sentenza della Corte EDU in esame che incentra la propria decisione sul principio di effettività, conseguentemente individuando nello Stato il soggetto a ciò deputato⁴⁸.

⁴⁷ Sia consentito solo richiamare le decisioni dei giudici amministrativi con i quali, in ragione della assenza di una efficacia diretta delle decisioni della Corte EDU all'interno del nostro sistema è stata riconosciuta la improcedibilità del rimedio del giudizio di ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo: TAR Sicilia, Catania, sez. II, 6 febbraio 2014, n. 424; TAR Lazio, sez. I, con decisione del 9 settembre 2014, n. 9564; decisione poi confermata dal Consiglio di Stato, sez. IV, 11 giugno 2015, n. 2866.

⁴⁸ In particolare, il riferimento è all'effetto utile della normativa in ragione della tutela dei creditori che fa sì che di fronte alla Corte EDU non vi è differenza fra Stato centrale ed enti locali, per cui seppur l'ordinamento nazionale prevede il decentramento di poteri e servizi, lo

Gli impatti di una tale decisione sulle stesse finanze dello Stato sono evidenti. E a poco può il richiamo alla possibilità, per lo Stato, una volta effettuato il pagamento in favore del creditore, di agire in rivalsa nei confronti del debitore originario. Infatti, come rilevato «l'effettività dell'azione di rivalsa è stata fortemente pregiudicata dal permanere di un esiguo tasso di adempimento spontaneo e di adesione in sede di intesa da parte degli enti stessi, che ha dato vita un'elevata conflittualità giudiziaria, con esito, nella maggior parte dei casi, totalmente sfavorevole per lo Stato. Tali criticità hanno fatto emergere la scarsa efficacia della normativa vigente in materia di esercizio dell'azione di rivalsa e la necessità di una sua modifica», tanto da richiedere la istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, un apposito Tavolo interministeriale⁴⁹.

Dunque, elementi che evidenziano la necessità di procedere a una riforma complessiva della disciplina della crisi finanziaria degli enti locali, sostituiva dell'intero Titolo VIII della parte seconda del TUEL.

Una riforma che data la sua complessità dovrebbe essere discussa e condivisa con tutti gli attori in causa (legislatore, enti locali, magistratura e dottrina) al fine di colmare le asimmetrie normative che hanno condotto e potrebbero condurre ad una “paralisi” del sistema, in quanto molte sono le criticità e le “zone d'ombra” delle situazione di criticità finanziaria, in quanto questa si intreccia con il complesso scenario degli artt. 81, 97, 118 e 119 della Costituzione, ma anche e soprattutto sulla prima parte della Costituzione.

Stato deve rispondere comunque delle violazioni dei diritti fondamentali dei cittadini e delle imprese. Ne consegue che per effetto della sentenza, pur restando il Comune di Catania giuridicamente titolare del debito originario, esso è ora “sostituito” i dallo Stato. Ragionamento che trova anche rispondenza nell'art. 5 Cost. secondo cui «Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

⁴⁹ Presidenza del Consiglio dei ministri, *Relazione al Parlamento per l'anno 2023. L'esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato italiano*, 2023, cit.

The financial criticalities of local authorities in the Italian legal system
Loredana Giani e Vanessa Manzetti

Abstract: Le difficoltà finanziarie degli enti locali sono state oggetto di un progressivo stratificarsi di disposizioni che si sono via via sovrapposte, fino ad affiancare, in tempi più recenti, nuove procedure intese a responsabilizzare direttamente gli enti interessati nel conseguimento di un riequilibrio più durevole per i propri conti. Il mutato contesto costituzionale, unitamente alle esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica in funzione correttiva della crisi dell'economia reale, ha accentuato l'esigenza di individuare strumenti idonei a favorire il risanamento degli enti locali, anche in ragione delle modifiche intervenute nel sistema di finanziamento degli enti locali e nei loro rapporti finanziari con lo Stato. Il quadro attuale restituisce un panorama normativo caratterizzato da una gradualità di interventi, diversamente declinata a seconda della gravità della situazione in cui versano le finanze dell'ente: dalla forma più lieve, individuata nella deficiarietà strutturale *ex art. 242 del TUEL*, a percorsi tesi a garantire il riequilibrio, *ex art. 243 bis*, che postula una situazione di "pre-dissesto", al dissesto guidato, al dissesto vero e proprio, a cui si aggiungono, alternativamente, le nuove fattispecie in divenire degli accordi per le situazioni di criticità finanziaria.

Si tratta di un sistema in continua manutenzione, oggetto di diversi interventi correttivi che ne incrementano le incertezze interpretative e che tutt'ora presenta grosse criticità che rendono necessario un intervento di sistemizzazione del quadro di riferimento al fine di colmare quelle asimmetrie che hanno condotto e potrebbero condurre a una paralisi del sistema, anche in relazione alla tutela delle posizioni dei terzi che vantano crediti nei confronti degli enti in dissesto rispetto alle quali la CEDU, in più occasioni, ha riconosciuto la responsabilità dello Stato nel garantire la effettività di tutela delle loro posizioni soggettive.

Abstract: The financial difficulties of local authorities have been the subject of a progressive layering of provisions that have gradually overlapped, until, more recently, new procedures have been introduced aimed at making the authorities directly responsible for achieving a more lasting rebalancing of their accounts. The changed constitutional context, togeth-

er with the need to rationalise public spending as a corrective measure to the crisis in the real economy, has accentuated the need to identify suitable tools to favour the recovery of local authorities, also due to the changes that have taken place in the system of financing local authorities and in their financial relations with the state. The current framework presents a regulatory panorama characterised by a graduality of interventions, differently applied depending on the seriousness of the situation in which the finances of the organisation find themselves: from the mildest form, identified in the structural deficit *pursuant to* Art. 242 of the TUEL (Consolidated Act of the Local Authorities), to procedures aimed at guaranteeing rebalancing, ex Art. 243 bis, which postulates a situation of ‘pre-bankruptcy’, to guided bankruptcy, to actual bankruptcy, to which are added, alternatively, the new cases in the making of agreements for situations of financial crisis.

It is a system that is constantly changing, subject to various corrective interventions that increase the uncertainties of interpretation and that still presents major critical issues that make it necessary to systematise the reference framework in order to fill in the gaps that have led and could lead to a paralysis of the system, also in relation to the protection of the positions of third parties who have claims against the insolvent entities, with respect to which the ECHR has, on several occasions, recognised the state’s responsibility in guaranteeing the effectiveness of the protection of their subjective positions.

Parole chiave: dissesto, procedura di riequilibrio pluriennale, equilibrio di bilancio, buon andamento finanziario, responsabilità dello Stato.

Keywords: Insolvency, Multi-year Rebalancing Procedure, Balanced Budget, Sound Financial Performance, State responsibility.