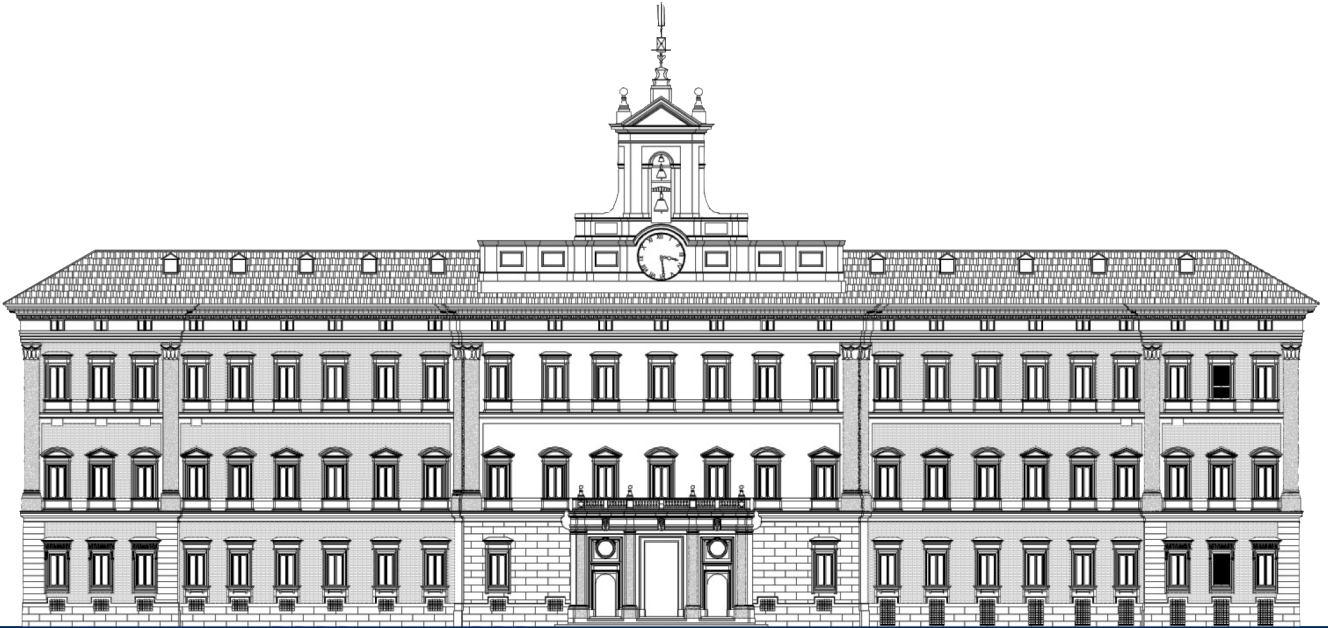




Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge



Disposizioni in materia
di crisi finanziaria degli enti locali

A.C. 3149

Parte Prima - Schede di lettura

n. 497

9 novembre 2021

Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

Disposizioni in materia di crisi
finanziaria degli enti locali

A.C. 3149

Parte prima - Schede di lettura

n. 497

9 novembre 2021

SERVIZIO STUDI
Dipartimento Bilancio

☎ 066760-2233 – ✉ st_bilancio@camera.it -  [@CD_bilancio](https://twitter.com/CD_bilancio)

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Analisi degli effetti finanziari n.73

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

- *La parte prima, relativa alle schede di lettura, è stata curata dal Servizio Studi.*
- *La parte seconda, relativa ai profili finanziari, è stata curata dal Servizio Bilancio dello Stato.*

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

File: BI0240.docx

INDICE

SCHEDE DI LETTURA

- Contenuto del provvedimento.....3
- Osservazioni sulla formulazione del testo.....14
- Il quadro normativo vigente15

Schede di lettura

Contenuto del provvedimento

La **proposta di legge C. 3149** prevede una riforma complessiva della disciplina della crisi finanziaria degli enti locali. A tal fine il provvedimento sostituisce l'intero **Titolo VIII della parte seconda del decreto legislativo n.267 del 2000**, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, prevedendo una procedura unitaria di risanamento finanziario articolata in due percorsi distinti, relativi alla situazione di criticità finanziaria o di squilibrio eccessivo.

La procedura fa perno sul ruolo delle **Sezioni regionali della Corte dei conti** e di **due organismi di nuova istituzione**: il Tavolo regionale per il risanamento finanziario degli enti locali (**TARRF**) e il Tavolo nazionale per il risanamento finanziario degli enti locali (**TARF**).

Il TARF è istituito, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, presso la Direzione centrale per la finanza locale del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno. È composto da rappresentanti particolarmente qualificati nelle materie economiche, finanziarie, statistiche e di contabilità pubblica del Ministero dell'interno (Dipartimento per gli affari interni e territoriali – Direzione centrale per la finanza locale), del Ministero dell'economia e delle finanze (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato), dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e delle città metropolitane. Nelle regioni in cui il fenomeno della criticità finanziaria è più rilevante, il TARF propone l'istituzione, presso i capoluoghi di regione, dei TARRF, composti, analogamente all'organismo nazionale, da rappresentanti dei Ministeri (dell'interno e dell'economia e delle finanze) e delle associazioni rappresentative degli enti locali. Di norma, i TARRF intervengono in caso di comuni con popolazione inferiore a 50.000 abitanti, anche se, nei casi di maggiore complessità, il TARF può avocare a sé, con adeguata motivazione, l'esame di un comune indipendentemente dalla sua popolazione. Il TARF e i TARRF svolgono attività di supporto, valutazione, approvazione e monitoraggio dei piani connessi alle procedure di risanamento (**articolo 250**).

La nuova procedura delineata dalla proposta di legge prevede che sia la **sezione regionale di controllo della Corte dei conti**, entro il **30 settembre**, a seguito dell'approvazione dei rendiconti dell'anno precedente, a indicare in una **apposita relazione** gli enti locali del territorio che presentano criticità significative (**articolo 248**).

Tale relazione tiene conto delle **segnalazioni qualificate** a cui sono obbligati determinati soggetti e del **quadro di valutazione** che correda il bilancio degli enti, consistente in un insieme di indicatori finalizzati a individuare squilibri di

carattere finanziario, economico e patrimoniale, elaborato dal Tavolo nazionale per il risanamento finanziario degli enti locali (TARF), con cui sono definite, in particolare, le **soglie di riferimento** per l'individuazione degli enti in situazione di criticità finanziaria o di squilibrio eccessivo.

Gli obblighi di segnalazione di fattori sintomatici di criticità finanziaria gravano in capo all'organo di revisione e al tesoriere dell'ente locale, nonché in capo all'INPS e ai fornitori di energia e utenze telefoniche:

- l'**organo di revisione dell'ente** locale è tenuto a segnalare agli organi amministrativi e alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti l'esistenza di criticità che possano determinare squilibri nella gestione. A seguito della segnalazione l'ente locale è tenuto ad attivare, entro trenta giorni, le misure necessarie, mentre la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti valuta, nei successivi trenta giorni, la loro idoneità, ovvero la necessità di indirizzare lo stesso ente verso una procedura di risanamento finanziario (**articolo 245**).
- il **tesoriere dell'ente** locale è tenuto a segnalare, all'organo di revisione e alla Sezione regionale di controllo Corte dei conti, gli atti di pignoramento e la mancata restituzione delle anticipazioni di tesoreria o di fondi vincolati non ricostituiti (**articolo 247**).
- l'**INPS**, i **fornitori di energia e di utenze telefoniche**, sono obbligati, pena la perdita del loro diritto di prelazione, ad avvisare l'ente locale che l'esposizione debitoria nei loro confronti ha superato determinati livelli. Se entro sessanta giorni l'ente non provvede a regolarizzare i pagamenti, i creditori segnalano il fatto alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti (**articolo 246**).

La Relazione della sezione regionale della Corte dei conti è redatta sulla base di una lettura automatica dei documenti di bilancio approvati dagli enti locali, che affluiscono, attraverso un sistema informativo *open data*, a un'apposita sezione della Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) di nuova istituzione (denominata Banca dati sull'equilibrio finanziario, economico e patrimoniale degli enti locali – BDAP-EFEP) (**articolo 249**).

La relazione della sezione regionale della Corte dei conti, che individua gli enti locali che presentano criticità finanziarie o squilibri eccessivi, è trasmessa ai Ministeri dell'interno e dell'economia e delle finanze e, contestualmente, **sono deferiti al TARF** (per enti con più di 50.000 abitanti) e **ai TARRF** (per enti con meno di 50.000 abitanti) **gli enti locali dichiarati in stato di criticità finanziaria o di squilibrio eccessivo**. Il TARF può avocare al suo esame, con decisione motivata, gli enti deferiti ai TARRF che presentino situazioni di particolare complessità (**articoli 248 e 248-bis**).

La richiesta di attivazione del TARRF o del TARF può essere fatta anche dall'ente locale, con deliberazione consiliare, al fine di accedere alla procedura di risanamento (**articolo 248-ter**).

La sezione delle autonomie della Corte dei conti, entro il 31 marzo di ogni anno, presenta una **relazione alle Camere** in cui è rappresentata una sintesi qualitativa e quantitativa delle relazioni delle sezioni regionali previste dall'articolo 248. Entro la medesima data, il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, predispone una **relazione, allegata al Documento di economia e finanza (DEF)**, contenente un quadro di sintesi della criticità finanziaria del comparto degli enti locali, in cui si dà conto dell'attività svolta dal TARF e dai TARRF, con l'indicazione delle azioni del Governo (**articolo 248-quater**).

Sulla base della relazione della Sezione regionale della Corte dei conti, gli enti indicati sono sottoposti a una **procedura di risanamento finanziario**, che a seconda della gravità della situazione finanziaria, economica e patrimoniale dell'ente, si distingue in procedura per **criticità finanziaria** o per **squilibrio eccessivo**.

Norme comuni a entrambe le procedure (articoli 251, 251-bis, 252 e 269) dispongono che:

- la procedura viene **avviata dal TARF o dai TARRF entro 10 giorni** dalla relazione della sezione regionale della Corte dei conti ed ha una **durata di 5 anni** (aumentabile di **ulteriori 2 anni** nel caso in cui la procedura per criticità finanziaria sfoci in una procedura per squilibrio eccessivo);
- l'ente locale deve definire, a partire dal progetto di bilancio triennale successivo, il **percorso di riequilibrio**, intervenendo su **entrate e spese** secondo le **prescrizioni definite dal TARF o dal TARRF**, ai quali spetta l'**approvazione del progetto di bilancio** entro 60 giorni dalla sua presentazione (apportandovi le modifiche e integrazioni necessarie ai fini del risanamento);
- l'inosservanza del termine di approvazione del bilancio e il mancato adeguamento alle prescrizioni di TARF e TARRF comportano lo **scioglimento del consiglio dell'ente** (e la conseguente nomina di un commissario straordinario) e la segnalazione dei fatti all'autorità giudiziaria (per l'accertamento di ipotesi di reato) e alla Corte dei conti (per l'accertamento della responsabilità erariale);
- i **contributi statali di parte corrente** sono adeguati alla media unica nazionale della consistenza delle dotazioni organiche e della fascia demografica di riferimento degli enti in procedura di risanamento, secondo valori definiti ogni 3 anni con decreto del Ministro dell'interno (**articolo 269**).

Inoltre, nel corso della procedura di risanamento finanziario:

- all'ente locale è garantita la **neutralizzazione dell'impatto delle manovre finanziarie** sul proprio comparto;
- si tiene conto dell'esigenza di **assicurare mezzi sufficienti per l'adempimento delle funzioni fondamentali** dell'ente locale;

- si procede a una **verifica completa della situazione finanziaria dell'ente locale**, allo scopo, tra l'altro, di analizzare le cause che hanno condotto alla formazione di livelli eccessivi di debito e di riscontrare ogni possibile irregolarità;
- sono assicurate opportune forme di coinvolgimento, nell'ambito di **processi partecipativi**, delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile, al fine di contribuire alla creazione di un consenso in merito al processo di risanamento;
- è prevista, per finalità di **trasparenza**, la pubblicazione della documentazione relativa alla procedura in un'apposita sezione del sito *internet* istituzionale dell'ente locale, direttamente accessibile dalla *home page*.

Specifiche norme sono previste in relazione alle due distinte procedure di risanamento finanziario a cui viene avviato l'ente locale in crisi.

La procedura di **risanamento per criticità finanziaria** è regolata dagli **articoli 253-256**.

La procedura si articola in **due fasi**: la fase di attivazione, di durata compresa tra 180 e 230 giorni e la fase di attuazione e monitoraggio, della durata massima di 5 anni (**articolo 253**).

L'**articolo 254** disciplina la fase di **attivazione della procedura**, scandita da termini tutti perentori. Si prevede la convocazione dell'ente locale da parte del TARF (o dei TARRF) entro trenta giorni dall'avvio della procedura, a sua volta attivata entro dieci giorni dal deposito della deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Entro lo stesso termine di trenta giorni è indicato da parte del TARF (o dei TARRF) un **commissario esperto di contabilità pubblica**, che per tutta la durata della procedura di risanamento finanziario, **affianca l'assessore al bilancio dell'ente locale**, al quale sono assegnate, con deliberazione della giunta, ove non siano già attribuite, le deleghe al bilancio, al patrimonio e alle società partecipate e che assume la denominazione di «**assessore al risanamento**». L'onere necessario per il compenso del commissario, che non può superare quello dell'assessore al bilancio, è a carico dell'ente locale. Contestualmente è scelto, in accordo con l'ente locale in fase di risanamento, un **ente locale con caratteristiche omogenee**, per svolgere **funzioni di tutoraggio** nel corso della procedura, secondo il metodo della diffusione delle migliori pratiche fra enti dello stesso livello.

Nei successivi novanta giorni, il consiglio dell'ente locale approva un **progetto di piano di risanamento per criticità finanziaria (PRCF)**, della durata di **cinque anni** (escluso quello in corso), corredato del parere dell'organo di revisione. Nei successivi trenta giorni, il progetto di piano è esaminato dal TARF (o dai TARRF) in contraddittorio con l'ente locale. In caso di accordo, il PRCF è approvato dal TARF (o dai TARRF) con le relative raccomandazioni e

prescrizioni allegate, mentre in caso di disaccordo è previsto un **confronto supplementare**, della durata di venti giorni, al termine del quale, in caso di composizione delle divergenze, il PRCF è approvato dal TARF (o dai TARRF). In caso di persistenza del disaccordo, **prevale la posizione del tavolo** e l'ente locale può, con propria deliberazione, ribadire la propria posizione, di cui la sezione regionale potrà tenere conto in sede di valutazione del PRCF.

Successivamente a questa fase di confronto supplementare, o a seguito dell'approvazione in prima battuta del piano, **il PRCF è trasmesso alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti** che, nei successivi trenta giorni, si esprime con propria deliberazione. In caso di approvazione, il piano passa alla fase di attuazione e monitoraggio. In caso di diniego, il TARF e i TARRF esaminano e riapprovano il PRCF, entro il termine perentorio di quindici giorni, apportando le modificazioni e le integrazioni formulate dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Con l'approvazione della nuova versione del PRCF, si avvia la fase di attuazione e monitoraggio.

In caso di non accoglimento, in tutto o in parte, da parte del TARF e dei TARRF, delle modificazioni e integrazioni formulate dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti, quest'ultima, entro il termine perentorio di quindici giorni, decide, con propria deliberazione, l'approvazione o il rigetto del PRCF. In caso di approvazione del PRCF, si avvia la fase di attuazione e monitoraggio.

In caso di rigetto del PRCF, il TARF e i TARRF si conformano alle modificazioni e integrazioni indicate dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Avverso la deliberazione di diniego dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti è possibile, entro trenta giorni, il **ricorso alle sezioni riunite della Corte dei conti** in speciale composizione, che è chiamata a dirimere, entro i successivi novanta giorni, la controversia. In caso di ricorso, quindi, la fase di attivazione del piano può prevedere altri centoventi giorni, che si aggiungono ai 230 indicati dall'articolo 253, per un totale di 350 giorni.

L'articolo 255 disciplina la fase di **attuazione e monitoraggio della procedura di risanamento per criticità finanziaria**.

Si prevede un confronto periodico tra il TARF (o il TARRF) e l'ente locale, con **valutazioni almeno trimestrali** per verificare l'attuazione del PRCF.

Il TARF (o il TARRF) elabora una **relazione annuale**, entro il 28 febbraio, sull'attuazione del piano, che la sezione regionale di controllo della Corte dei conti valuta nell'ambito dell'esame del rendiconto di gestione dell'ente. La relazione contiene la valutazione sull'attuazione del PRCF e sugli effetti delle raccomandazioni e prescrizioni indirizzate all'ente locale nell'anno precedente, nonché le eventuali correzioni e integrazioni da apportare nell'anno successivo per un aggiornamento dinamico del PRCF. La Corte dei conti può richiedere al TARF e ai TARRF puntuali modificazioni e integrazioni, che sono inserite, dandone evidenza specifica, nell'aggiornamento dinamico del PRCF. Se all'esito

del controllo si accerta un **grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi del PRCF**, ovvero il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente locale al termine del periodo di durata del piano stesso, si determina l'**attivazione della procedura di risanamento per squilibrio eccessivo**. Anche in questo caso è prevista la possibilità di ricorso alle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione.

L'**articolo 256** definisce la **struttura del PRCF**, che deve innanzitutto indicare: le eventuali misure correttive già adottate dall'ente locale; la puntuale ricognizione, con la relativa quantificazione, dei fattori di squilibrio rilevati, dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e di eventuali debiti fuori bilancio; tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio entro il periodo massimo di cinque anni.

Ai fini della predisposizione del PRCF, l'ente locale è tenuto a effettuare una **ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio**, per il cui finanziamento può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata massima pari agli anni del piano di riequilibrio convenuto con i creditori.

Sulla base delle prescrizioni del TARF o del TARRF l'ente può deliberare le **aliquote o le tariffe dei tributi locali nella misura massima consentita**, anche in deroga a eventuali limitazioni disposte dalla legislazione vigente ed è soggetto a controlli, da parte del TARF o del TARRF, sui servizi a domanda individuale, sul servizio di acquedotto e sul servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni ed equiparati. I controlli si estendono anche alle **dotazioni organiche** e alle **assunzioni di personale**, in relazione alla verifica sulla compatibilità finanziaria e alle necessità connesse all'attuazione del piano.

L'ente locale è inoltre tenuto a 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, nonché una sistematica attività di accertamento delle posizioni debitorie aperte con il sistema creditizio e dei procedimenti di realizzazione delle opere pubbliche a esse sottostanti e una verifica della consistenza e dell'integrale ripristino dei fondi delle entrate con vincolo di destinazione.

L'ente è tenuto, inoltre, a effettuare: una rigorosa **revisione della spesa** con l'indicazione di precisi obiettivi di razionalizzazione; una verifica e la relativa valutazione dei costi di tutti i servizi erogati; una verifica della situazione di tutti gli organismi e società partecipati e dei relativi costi e oneri comunque a carico del bilancio dell'ente; una ricognizione dei fabbisogni connessi allo svolgimento delle funzioni fondamentali e dei servizi essenziali.

Inoltre, l'ente è tenuto a predisporre un prospetto di conciliazione dei debiti e dei crediti, da allegare al PRCF, con le **società partecipate**, alle quali è vietato,

per la durata della procedura di risanamento finanziario, emettere fatture per interessi passivi nei confronti dell'ente locale. Infine, può procedere all'assunzione di mutui necessari alla copertura di spese di investimento relative a progetti e interventi che garantiscano l'ottenimento di risparmi di gestione funzionali al raggiungimento degli obiettivi fissati nel PRCF.

La **procedura di risanamento per squilibrio eccessivo** è regolata dagli **articoli 257-264**.

L'**articolo 257** prevede che la procedura, analogamente a quella per criticità finanziaria, si articola in due fasi. Sono più lunghi i tempi previsti per la fase di attivazione, compresi tra 260 e 360 giorni, mentre la fase di attuazione e monitoraggio si conclude entro cinque anni dall'avvio della procedura. Anche in questo caso i termini sono perentori.

L'**articolo 258** disciplina la fase di **attivazione della procedura** che, al pari di quella per criticità finanziaria, prevede come primo atto la convocazione dell'ente locale, entro trenta giorni dalla pubblicazione della deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Entro lo stesso termine il TARF e i TARRF procedono alla **nomina di un commissario** esperto di contabilità pubblica, che provvede alla rilevazione della massa passiva, all'acquisizione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento (anche mediante l'alienazione di beni patrimoniali) e alla liquidazione e al pagamento della massa passiva (**articolo 262**)

Analogamente alla procedura di risanamento per criticità finanziaria è prevista, sempre entro 30 giorni, l'individuazione di un **comune con funzioni di tutoraggio**. L'assessore al bilancio, che assume le deleghe al bilancio, al patrimonio e alle società partecipate, è affiancato, in questo caso, da un **gruppo di supporto** indicato dal TARF o dal TARRF.

L'ente locale deve approvare, entro i successivi 180 giorni, un **Piano di risanamento per squilibrio eccessivo (PRSE)**, disciplinato dall'**articolo 260**, i cui contenuti ricalcano quelli del PRCF (come definiti dall'articolo 256).

L'**articolo 259** disciplina la fase di attuazione e monitoraggio della procedura di risanamento per squilibrio eccessivo. Il meccanismo è analogo a quello definito per la procedura di risanamento per criticità finanziaria (di cui all'articolo 255).

L'**articolo 261** stabilisce le **azioni conseguenti**, che rappresentano il terzo stadio della procedura di risanamento finanziario. Si tratta di uno stadio straordinario, per affrontare le situazioni di maggiore criticità, che si attiva nel caso di impossibilità per l'ente di redigere il piano di risanamento e di approvare i bilanci (ipotesi prevista dall'articolo 251-*bis*, comma 10) o in caso di fallimento del percorso previsto dalle procedure di risanamento per criticità finanziaria e per squilibrio eccessivo, precedentemente attivate in modo sequenziale.

Valutata l'impossibilità di realizzare il risanamento finanziario dell'ente locale, il TARF predispone una relazione per i Ministri dell'interno e dell'economia e delle finanze. I consigli comunali e provinciali interessati dalla procedura **sono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica**, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Con il decreto di scioglimento è nominata una **commissione straordinaria per il risanamento finanziario**, composta di tre membri esperti in contabilità pubblica. La commissione si avvale, per l'attuazione del risanamento dell'ente, del supporto del TARF, che individua un adeguato gruppo composto da personale specializzato per fornire aiuto all'ente locale nell'attuazione del risanamento. La commissione, ferme restando le forme di partecipazione popolare prevista dagli statuti, allo scopo di acquisire ogni utile elemento di conoscenza e di valutazione in ordine a rilevanti questioni di interesse generale si avvale, anche mediante forme di consultazione diretta, dell'apporto di rappresentanti delle forze politiche in ambito locale, dell'ANCI, dell'UPI, delle organizzazioni di volontariato e di altri organismi locali particolarmente interessati alle questioni da trattare. Il decreto di scioglimento conserva i suoi effetti per un periodo da dodici a diciotto mesi, prorogabili fino a un massimo di ventiquattro mesi in casi eccezionali, dandone comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti, al fine di realizzare un completo risanamento finanziario dell'ente locale.

L'**articolo 263** disciplina le modalità di **rilevazione della massa passiva**. Il commissario provvede al suo accertamento definendo un piano di rilevazione, attraverso un avviso, entro dieci giorni dalla sua nomina, che invita chiunque ritenga di averne diritto, entro sessanta giorni, a trasmettere la documentazione relativa a crediti vantati nei confronti dell'ente locale. Nel piano di rilevazione sono compresi i debiti fuori bilancio, quelli derivanti dalle procedure esecutive in corso e da transazioni compiute dal commissario. Il piano di rilevazione della massa passiva è approvato, su proposta del commissario, dagli organi dell'ente locale, entro cinque giorni dall'accertamento, e comprende, in un apposito allegato, l'elenco delle passività non inserite, corredato dei provvedimenti di diniego e della documentazione relativa. Il piano di rilevazione della massa passiva è approvato dal TARF entro sessanta giorni, con le eventuali modifiche e integrazioni necessarie per procedere all'estinzione dei debiti e, così integrato, assume la denominazione di PRIL e insieme al PRSE è esaminato con le procedure di cui all'articolo 258.

L'**articolo 264** disciplina l'**acquisizione dei mezzi finanziari per il risanamento**. Tra i compiti del commissario è previsto l'accertamento della massa attiva costituita da anticipazioni di liquidità dello Stato e da residui da riscuotere, da ratei di mutuo non utilizzati, da altre entrate e da alienazioni patrimoniali. Il commissario provvede a riscuotere i ruoli pregressi e ad accertare le entrate tributarie per le quali l'ente locale ha omesso la predisposizione dei

ruoli. Compete al commissario anche l'amministrazione delle anticipazioni di tesoreria e dei residui connessi a fondi a gestione vincolata. Il Commissario può utilizzare l'avanzo di amministrazione non vincolato, mentre la massa attiva è protetta da procedure esecutive.

La disciplina degli **strumenti per il risanamento finanziario** è contenuta agli **articoli 265-268**.

L'**articolo 265** dispone la **sospensione delle procedure esecutive** dalla data di avvio alla data di chiusura della procedura di risanamento finanziario.

L'**articolo 266** disciplina le **responsabilità degli amministratori che hanno determinato lo squilibrio finanziario**. A tal fine si prevede che gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto, anche in primo grado, responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, all'instaurazione della procedura di risanamento finanziario, non possono ricoprire, per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni e 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 spettante all'Italia. Non possono, altresì, ricoprire per un periodo di dieci anni, la carica di assessore comunale, provinciale o regionale, né alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Ai medesimi soggetti, ove riconosciuti responsabili, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari a un minimo di cinque e fino a un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione. Sanzioni analoghe a quelle previste per gli amministratori sono stabilite anche per i **revisori dei conti**.

L'**articolo 267** prevede l'istituzione di un **Fondo di rotazione per il risanamento finanziario**, protetto da azioni esecutive, a valere sul quale lo Stato può concedere **anticipazioni per il pagamento dei debiti** indicati nella procedura di risanamento finanziario. I criteri di assegnazione delle risorse del Fondo, specificati da un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono fissati per un importo massimo di 300 euro per abitante per i comuni e di 20 euro per abitante per le province e le città metropolitane, e tengono conto dell'azione di incremento delle entrate e di riduzione delle spese attivata dall'ente locale. L'accesso al Fondo è determinato dal TARF (e dai TARRF) in relazione al grado di criticità finanziaria dell'ente locale.

L'**articolo 268** istituisce il **Fondo per lo sviluppo degli enti locali in procedura di risanamento per squilibrio eccessivo**, protetto da azioni

esecutive, le cui risorse sono destinate esclusivamente a investimenti indicati nel Piano di risanamento per squilibrio eccessivo (PRSE). La finalità del Fondo è quella di attivare, contestualmente alla riorganizzazione finanziaria e amministrativa, le potenzialità dei territori e delle comunità locali, per garantire uno sviluppo stabile e duraturo, in grado di prevenire successive situazioni di squilibrio eccessivo. I criteri di assegnazione delle risorse, definiti con decreto del Ministro dell'interno, prevedono un importo massimo di 150 euro per abitante per i comuni e di 10 euro per le province e le città metropolitane.

L'**articolo 269** indica i criteri di determinazione delle **medie nazionali** per classi demografiche delle **risorse di parte corrente** e della **consistenza delle dotazioni organiche**, rinviandone la determinazione a un decreto del Ministro dell'interno da adottare ogni tre anni.

L'**articolo 269-bis** reca misure per garantire la stabilità finanziaria degli **enti locali sciolti per fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso**. In particolare, si prevede che per gli enti a rischio di entrare in procedura di risanamento finanziario per squilibrio eccessivo, la commissione straordinaria per la gestione dell'ente possa chiedere, a valere sul Fondo di rotazione per il risanamento finanziario di cui all'articolo 267, un'anticipazione di cassa, nel limite massimo di 200 euro ad abitante, da destinare esclusivamente al pagamento degli oneri di personale, al pagamento di rate di mutui e prestiti, allo svolgimento di servizi locali indispensabili.

L'**articolo 269-ter** prevede che con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, venga adottato, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, il regolamento di attuazione delle disposizioni del nuovo Titolo VIII del decreto legislativo n.267/2000, come introdotte dalla proposta di legge in esame.

Infine, l'**articolo 2** della proposta di legge prevede **disposizioni transitorie** per disciplinare le procedure di riequilibrio pluriennale e di dissesto ancora attive alla data di entrata in vigore della legge. Entro tre mesi da tale data, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti stabiliscono, con propria deliberazione, se le richieste di attivazione della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, attivate ai sensi del vigente articolo 243-*bis* del TUEL, siano riconducibili a una procedura di risanamento per criticità finanziaria o per squilibrio eccessivo. Gli enti locali sono deferiti, entro cinque giorni dalla citata deliberazione, al TARF e ai TARRF. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, gli enti locali in procedura di dissesto finanziario ai sensi del vigente articolo 244 del TUEL, per i quali non sia stato ancora approvato il rendiconto di gestione, sono deferiti

al TARF e ai TARRF per l'attivazione della procedura di risanamento per squilibrio eccessivo.

Osservazioni sulla formulazione del testo

A fini di **coordinamento con la normativa vigente**, si evidenzia in primo luogo la necessità di chiarire se la nuova disciplina introdotta dalla proposta di legge in esame, che interviene sul decreto legislativo n.267/2000 (sostituendone l'intero Titolo VIII), intenda effettivamente mantenere in vigore la disciplina sul c.d. dissesto guidato, introdotta dall'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, posto che la proposta di legge in esame non ne dispone espressamente l'abrogazione.

Con riferimento agli **articoli 267 e 268**, ove si prevede la costituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, di due Fondi - Fondo di rotazione per il risanamento finanziario e Fondo per lo sviluppo degli enti locali in procedura di risanamento per squilibrio eccessivo – si osserva che le disposizioni non definiscono la dotazione finanziaria dei Fondi, né dispongono la copertura dei relativi oneri.

L'**articolo 248, comma 2, e l'articolo 248-bis, comma 1**, presentano un **contenuto normativo in parte analogo**, per cui appare necessario un loro migliore coordinamento. Inoltre, all'articolo 248-bis, comma 1, il richiamo deve intendersi all'articolo 248 (e non già all'articolo 248-bis).

All'**articolo 251-bis, comma 4**, appare più opportuno fare riferimento ai contributi statali "alle" e "ai" (città metropolitane, province e comuni), piuttosto che "delle" e "dei".

Il quadro normativo vigente

Il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), alla Parte II, Titolo VIII, articoli 242-269, contiene le disposizioni concernenti gli enti locali in condizione di sofferenza finanziaria e le relative procedure di risanamento finanziario. In particolare, gli enti locali possono essere suddivisi in tre gruppi di sofferenza finanziaria: deficitari (art. 242-243), in predissesto (riequilibrio finanziario pluriennale, da artt. 243-*bis* a 243-*sexies*) e in dissesto (art. 244 e seguenti).

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

In particolare, l'istituto del predissesto è stato introdotto nel 2012 ed ha affiancato il tradizionale istituto del dissesto, risalente al 1989, al fine di ampliare le possibilità per gli enti locali di correggere gli squilibri finanziari ed evitare le conseguenze negative della dichiarazione di dissesto. Il presupposto condiviso di entrambe le procedure consiste, in ogni caso, nell'impossibilità di ripianare "validamente" lo squilibrio con le modalità ordinarie ed entro il fisiologico arco temporale del bilancio di previsione.

Anche il c.d. dissesto guidato, introdotto, nel 2011 e disciplinato dal D.Lgs. n. 149/2011, è stato introdotto con la duplice funzione di prevenzione dei rischi di squilibrio finanziario dell'ente locale e di emersione dei casi di dissesto finanziario; esso si sostanzia, infatti, in una procedura, guidata dalla magistratura contabile, volta a velocizzare l'attuazione dei necessari provvedimenti normativi da parte degli amministratori, nel caso di condizioni finanziarie critiche in grado di provocarne il dissesto finanziario, al fine di evitare di arrivare alla dichiarazione del dissesto.

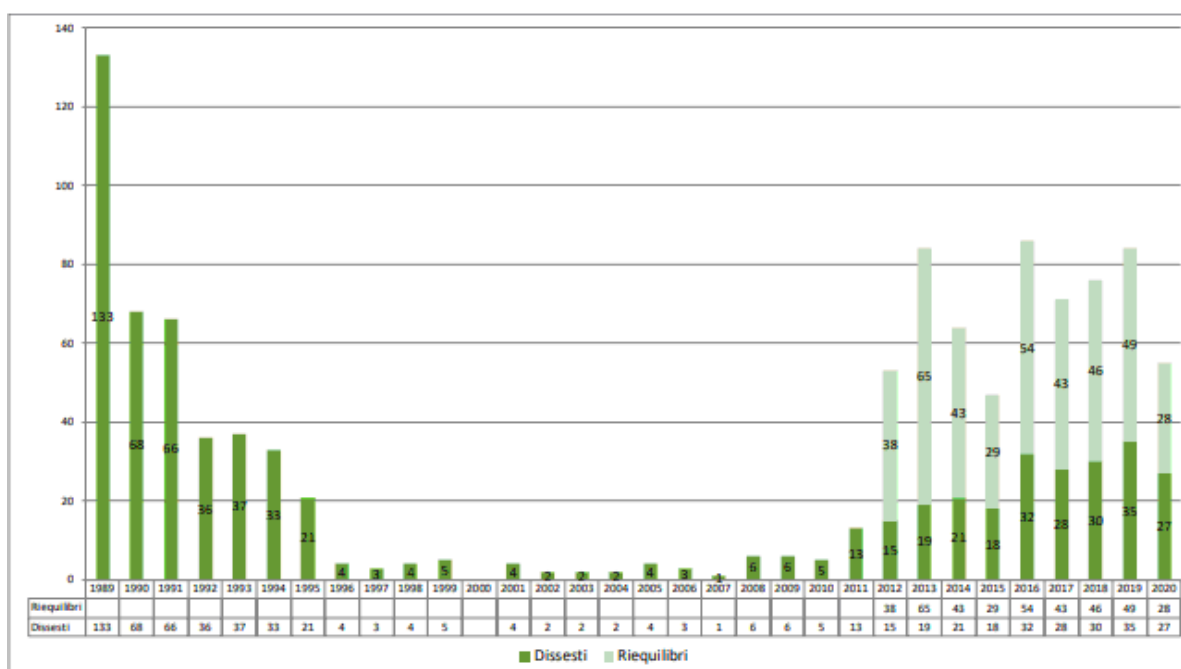
In tutti i casi, vi è la necessità di conclamare previamente lo "stato" di crisi strutturale; nel caso del dissesto ciò avviene attraverso un'attività dichiarativa obbligatoria, che può essere il frutto di una iniziativa autonoma dell'ente (dichiarazione di dissesto ex art. 246 TUEL) ovvero può essere richiesta dalla Magistratura contabile (c.d. dissesto guidato ex art. 6 co. 2 D.Lgs. 149/2011, al termine del quale l'ente è obbligato ad emettere la dichiarazione di dissesto a mezzo di un commissario ad acta). Nel caso del predissesto tale dichiarazione di crisi strutturale è contenuta nella deliberazione consiliare di "adesione" al piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-*bis* del TUEL, alla quale segue la deliberazione che ne approva i contenuti.

Circa la **dimensione** del fenomeno della **criticità finanziaria dei comuni**, sulla base dei dati forniti dalla Corte dei conti, nella [Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali](#) – Esercizi 2019-2020 (giugno 2021), l'istituto del

dissesto ha interessato, ad oggi, in totale **683 enti**, mentre dal 2012 al 2020 risultano attivate **395** procedure di **riequilibrio** finanziario pluriennale. Nel **2020**, in particolare, nonostante la sospensione di molti termini e l'immissione nel sistema dei comuni di rilevanti risorse destinate a mitigare le difficoltà di bilancio conseguenti alla pandemia da Covid-19, sono state attivate **27** procedure di **dissesto** e **28** procedure di **riequilibrio** da parte dei comuni.

Oltre il 70 per cento delle procedure di riequilibrio sono state attivate dai comuni delle regioni del sud Italia; la più alta percentuale di casi di dissesto si è registrata in Sicilia, Calabria e Campania (nel periodo 2016-2020 rispettivamente 40, 42 e 34 casi).

Numero di procedure di dissesto e di riequilibrio attivate per anno (1989 – 2020)



Fonte: [Corte dei Conti, Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali \(2021\)](#)

Con riferimento alle dimensioni dei comuni in dissesto, in valore assoluto prevalgono i piccoli comuni, ma considerando la percentuale dei comuni coinvolti circa il 17 per cento riguarda i comuni di grandi dimensioni (con popolazione superiore ai 250.000 abitanti).

Tra i comuni di maggiori dimensioni che sono attualmente in riequilibrio finanziario si segnalano i comuni di Napoli, Messina, Reggio Calabria, Foggia, Pescara, Terni, Andria, Lecce, Alessandria, Brindisi e Guidonia. La maggior parte dei comuni in predissesto sono concentrati in Calabria (86), Sicilia (83) e Campania (64).

Disciplina per gli enti locali strutturalmente deficitari

Sono da considerarsi **in condizioni strutturalmente deficitarie** (art. 242 TUEL) gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un'apposita tabella da allegare al rendiconto della gestione, contenente **parametri obiettivi** dei quali almeno la metà presentino valori deficitari rispetto a quelli fissati con decreto dal Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (da ultimo si veda il **D.M. 28 dicembre 2018**). I parametri di deficit strutturale fanno riferimento principalmente alla capacità di riscossione delle entrate, all'indebitamento finanziario, al disavanzo di amministrazione e alla rigidità della spesa corrente.

Le conseguenze stabilite per gli enti strutturalmente deficitari riguardano principalmente i controlli a cui sono assoggettati (art. 243 del TUEL) finalizzati a prevenire il verificarsi di una situazione d'insolvenza definitiva. In particolare, sono soggetti ai controlli centrali in materia di copertura del costo di alcuni servizi:

- a) per i servizi a domanda individuale il costo complessivo della gestione deve essere coperto con i relativi proventi tariffari e contributi finalizzati in misura non inferiore al 36 per cento;
- b) per il servizio di acquedotto il costo complessivo della gestione deve essere coperto con la relativa tariffa in misura non inferiore all'80 per cento;
- c) per il servizio smaltimento dei rifiuti solidi urbani il costo complessivo della gestione deve essere coperto con la relativa tariffa almeno nella misura prevista dalla legislazione vigente (al 100 per cento).

Nel caso in cui non vengano rispettati i livelli minimi di copertura dei costi prescritti, agli enti è applicata una sanzione pari all'1 per cento delle entrate correnti risultanti dal penultimo esercizio finanziario precedente a quello in cui viene rilevato il mancato rispetto dei predetti limiti di copertura. La sanzione si applica sulle risorse attribuite dal Ministero dell'interno a titolo di trasferimenti erariali e di federalismo fiscale.

Gli enti strutturalmente deficitari, inoltre, sono soggetti alla verifica, da parte della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, di cui all'art. 155 TUEL (ex Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali¹), sulla compatibilità finanziaria delle dotazioni organiche e delle assunzioni di personale e alla riduzione della spesa di personale delle società controllate (con esclusione di quelle quotate in borsa).

L'[Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali](#) (Ministero dell'interno) ha evidenziato le criticità della disciplina in esame. Si sottolinea in particolare:

¹ La Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, ha assunto la denominazione di Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, a norma dell'art. 3, comma 7, D.L. 10 ottobre 2012, n. 174.

- l'assenza di indicatori premonitori di criticità strutturali: si affronta il problema quando ha iniziato a manifestarsi;
- gli indicatori sono applicati al rendiconto e non ai documenti programmatici;
- gli interventi correttivi non sono differenziati in base alle cause che hanno condotto alla deficitarietà e non consentono di diversificare le "soluzioni" sulla base della composizione dei parametri che sono risultati deficitari;
- non è previsto un sistema formale di controlli ex ante sulle società partecipate e dei loro impatti sui bilanci degli enti;
- capacità limitata di intercettare gli squilibri che nel prosieguo possono portare l'ente al predissesto e/o al dissesto.

Il dissesto finanziario

La normativa sul **dissesto finanziario** dei comuni e delle province è contenuta nel Titolo VIII, della Parte II, artt. 244 e ss., del TUEL. L'istituto del dissesto finanziario è stato introdotto nell'ordinamento dall'articolo 25 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66 e successive modifiche.

Si tratta dello strumento finanziario attivabile laddove l'ente locale **non sia più in grado di svolgere le proprie funzioni** e di **erogare servizi indispensabili** ovvero non sia in grado **di assolvere a debiti** liquidi ed esigibili (art. 244, TUEL).

La deliberazione recante la formale ed esplicita dichiarazione di dissesto finanziario, non revocabile, è adottata dal consiglio dell'ente locale. Alla relazione è allegata una dettagliata relazione dell'organo di revisione economico finanziaria che analizza le cause che hanno provocato il dissesto.

La deliberazione dello stato di dissesto è trasmessa, entro 5 giorni, al Ministero dell'interno ed alla Procura regionale presso la Corte dei conti competente per territorio, unitamente alla relazione dell'organo di revisione (art. 246, co. 2).

Con la dichiarazione di dissesto da parte dell'ente locale si procede alla **nomina dell'organo straordinario di liquidazione**, con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno, e di un'amministrazione straordinaria, con il fine di procedere all'accertamento della massa attiva e passiva (artt. 252-256).

Dichiarato il dissesto si determina una netta separazione di compiti e competenze tra la gestione passata e quella corrente. In particolare, viene demandata all'organo straordinario di liquidazione la competenza relativamente ai fatti verificatisi fino al 31 dicembre dell'anno precedente a quella relativa alla predisposizione di un bilancio riequilibrato. L'organo straordinario di liquidazione provvede, pertanto, alla rilevazione della massa passiva, all'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento ed alla liquidazione e pagamento della massa passiva.

La dichiarazione di dissesto comporta per l'ente, sino alla data di approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato:

- **limiti alla contrazione di nuovi mutui**, con alcune eccezioni relative ai mutui con oneri a carico dello Stato o delle regioni, nonché ai mutui per la copertura di spese di investimento strettamente funzionali alla realizzazione di interventi finanziati con risorse provenienti dall'UE o da amministrazioni ed enti nazionali, pubblici o privati (art. 249);
- **limiti all'impegno** delle somme previste nell'ultimo bilancio approvato con riferimento all'esercizio in corso; i pagamenti in conto competenza non possono mensilmente superare un dodicesimo delle rispettive somme impegnabili, con esclusione delle spese non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi (art. 250);
- **l'aumento**, nella **misura massima consentita** dalla legge, delle aliquote e delle tariffe di base **delle imposte e tasse locali**, diverse dalla tassa per lo smaltimento dei rifiuti urbani; la delibera non è revocabile ed ha efficacia per cinque anni (art. 251).

L'articolo 248 (commi 1-4) del TUEL disciplina le **conseguenze della dichiarazione di dissesto**. Dalla data di dichiarazione del dissesto e fino all'approvazione del rendiconto dell'organo di liquidazione **non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive** nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione. Le procedure esecutive pendenti alla data della dichiarazione di dissesto, nelle quali sono scaduti i termini per l'opposizione giudiziale da parte dell'ente, o la stessa benché proposta è stata rigettata, sono dichiarate estinte d'ufficio dal giudice con inserimento nella massa passiva dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese. I pignoramenti eventualmente eseguiti dopo la deliberazione dello stato di dissesto non vincolano l'ente ed il tesoriere.

I debiti insoluti al momento della liquidazione 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.

Per quanto riguarda in particolare gli **amministratori** si prevede quanto segue (art. 248, commi 5 e 5-bis, TUEL). Gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto **responsabili**, anche in primo grado, di danni cagionati con dolo o colpa grave, nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario, **non possono ricoprire**, per un periodo di **dieci anni**, **incarichi** di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati, ove la Corte, valutate le circostanze e le cause che hanno determinato il dissesto, accerti che questo è diretta conseguenza delle azioni od omissioni per le quali l'amministratore è stato riconosciuto responsabile.

I **sindaci** e i presidenti di provincia ritenuti **responsabili** ai sensi del periodo precedente, 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. 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. Ai medesimi 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.

Qualora, a seguito della dichiarazione di dissesto, la Corte dei conti accerti gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività del **collegio dei revisori**, o ritardata o mancata comunicazione, secondo le normative vigenti, delle informazioni, i componenti del collegio riconosciuti responsabili in sede di giudizio della predetta Corte non possono essere nominati nel collegio dei revisori degli enti locali e degli enti ed organismi agli stessi riconducibili fino a dieci anni, in funzione della gravità accertata. La Corte dei conti trasmette l'esito dell'accertamento anche all'ordine professionale di appartenenza dei revisori per valutazioni inerenti all'eventuale avvio di procedimenti disciplinari.

Con riferimento alle **conseguenze sul personale**, l'ente è tenuto a ridimensionare l'organico collocando **in disponibilità** gli eventuali **dipendenti in soprannumero** rispetto ai rapporti medi dipendenti/popolazione (si veda da ultimo il decreto 18 novembre 2020).

L'**ipotesi di bilancio riequilibrato** è il documento con il quale l'amministrazione locale, successivamente alla dichiarazione di dissesto finanziario, realizza il riequilibrio **mediante l'attivazione di entrate proprie e la riduzione delle spese correnti**. Per la riduzione delle spese correnti, in particolare, l'ente locale è tenuto a riorganizzare con criteri di efficienza tutti i servizi, rivedendo le dotazioni finanziarie ed eliminando o riducendo ogni previsione di spesa che non abbia per fine l'esercizio di servizi pubblici indispensabili, nonché a rideterminare la sua dotazione organica (art. 259).

L'amministrazione locale deve occuparsi esclusivamente del bilancio risanato al fine di non incorrere in un nuovo dissesto.

La Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali (prevista dall'articolo 115 del TUEL) istruisce l'ipotesi di bilancio riequilibrato e lo sottopone all'**approvazione del Ministro dell'interno** che vi provvede con proprio decreto, stabilendo prescrizioni per la corretta ed equilibrata gestione dell'ente (art. 261). A seguito dell'approvazione ministeriale dell'ipotesi di bilancio, l'ente provvede entro 30 giorni alla **deliberazione del bilancio dell'esercizio** (art. 264).

Il **risanamento** dell'ente locale dissestato **ha la durata di cinque anni**, decorrenti da quello per il quale viene redatta l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato (art. 265). Dall'emanazione del decreto che approva l'ipotesi di bilancio riequilibrato e per la durata del risanamento, gli enti locali dissestati

possono procedere all'assunzione di mutui per investimento e all'emissione di prestiti obbligazionari (art. 266 TUEL). Per la durata del risanamento la pianta organica rideterminata non può essere variata in aumento (art. 267).

L'istituto del dissesto ha assunto un andamento discontinuo nel tempo. Il più alto numero di dissesti si è registrato proprio nel primo anno di applicazione della normativa; negli anni successivi il ricorso a tale istituto ha subito notevoli rallentamenti, per poi giungere ad una situazione di stallo nei primi anni 2000. Il calo registrato nel numero di dichiarazioni di dissesto non si deve, tuttavia, ad un periodo di stabilità finanziaria degli enti italiani, quanto piuttosto ad una normativa divenuta più stringente che ha reso, quindi, meno conveniente per gli enti far ricorso all'istituto del dissesto. In particolare, va ricordato che, a seguito della legge costituzionale n. 3 del 2001, di modifica del Titolo V, Parte II, della Costituzione, è stata interdetta l'assunzione di mutui con oneri a carico dello Stato. La nuova architettura costituzionale ha, dunque, determinato l'espunzione dalla procedura di dissesto della possibilità di far ricorso alla facoltà di assumere mutui assistiti dallo Stato e destinati al risanamento.

Secondo i dati forniti dalla Corte dei Conti, nella [Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali, 2021](#), i **dissesti attivi**, deliberati tra il 2016 e il 2020, sono **154** con una significativa concentrazione territoriale in Calabria (42 casi), Campania (35 casi) e Sicilia (40 casi). Nel complesso la popolazione dei Comuni in dissesto ammonta a 2.261.765 abitanti. I centri maggiori in dissesto sono: Catania, il più grande comune italiano in dissesto dal 2018 (311 mila abitanti), Terni (111 mila), Caserta (75 mila), Casoria (74 mila), Cosenza (66 mila), Benevento (59 mila), Marano di Napoli (59 mila) e Ardea (49 mila).

L'[Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali](#) (Ministero dell'interno) ha evidenziato, per la procedura di dissesto finanziario, le seguenti criticità:

- il ritorno alla competenza dell'ente "risanato", dopo la chiusura delle attività dell'organismo straordinario di liquidazione, dei debiti non soddisfatti, per rifiuto del creditore di accettazione della proposta transattiva, con le inevitabili pesanti conseguenze finanziarie sul bilancio riequilibrato;
- carenza di normativa sui principi contabili e schemi di bilancio cui deve attenersi l'organismo straordinario di liquidazione in correlazione con i bilanci dell'ente, in particolare, dopo la chiusura del dissesto;
- mancanza di risorse stabili da destinare a favorire il risanamento dell'ente, in sostituzione dei precedenti mutui, oramai incostituzionali.

Il c.d. dissesto guidato

L'art. 6, comma 2, del **D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149** ha introdotto una **nuova procedura**, c.d. **guidata**, per il dissesto degli enti locali, nella quale assumono un ruolo centrale le Sezioni regionali di controllo della **Corte dei**

conti, finalizzata a **prevenire situazioni di squilibrio finanziario** e a fare emergere più facilmente i casi di dissesto finanziario.

La procedura si compone di due distinte **fasi**: la prima, **necessaria**, consiste in un giudizio da parte della Corte dei conti sulla situazione di potenziale dissesto, preordinato alla proposta di misure correttive e alla verifica della loro adozione da parte dell'ente; la seconda, **eventuale**, ha inizio con la trasmissione degli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, per i provvedimenti di competenza, vale a dire dichiarazione di dissesto e scioglimento del consiglio dell'ente.

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

Questa fase necessaria del procedimento, si colloca all'interno delle verifiche sulla sana gestione finanziaria e sul rispetto degli equilibri di bilancio e i comportamenti difforni oggetto di attenzione consistono negli "squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario", tenuto anche conto delle situazioni sintomatiche rappresentate dagli indicatori di deficitarietà strutturale. Le esigenze di risanamento, in genere, conseguono ad una situazione di illiquidità – in molti casi generata da una sovrastima dell'attivo con crediti di dubbia esazione e/o sforniti di idoneo titolo, nonché da un non accurato riaccertamento ordinario dei residui – che impedisce il regolare adempimento delle obbligazioni con il ricorso ai mezzi ordinari.

La procedura prevede, in sintesi, che, all'esito del giudizio prognostico sulla situazione suscettibile di determinare il dissesto, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, con una prima deliberazione, provvedono all'individuazione delle misure correttive ritenute più idonee a ristabilire l'equilibrio finanziario dell'ente locale. Con una successiva deliberazione, le Sezioni medesime provvedono alla verifica dell'adozione di tali misure nel termine assegnato.

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

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

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (cd. predissesto)

Gli **articoli 243-bis e seguenti** del TUEL, inseriti dal **D.L. n. 174 del 2012**, hanno introdotto la **procedura di riequilibrio finanziario pluriennale** (cd. Predissesto - PRFP) dei comuni e delle province che versano in una situazione di **squilibrio strutturale del bilancio**, in grado di provocarne il dissesto finanziario, **allo scopo di evitare**, a tali enti, la **dichiarazione di dissesto**.

La procedura di riequilibrio finanziario, volta ad evitare che l'ente locale subisca le gravi conseguenze prodotte dal dissesto, è finalizzata a responsabilizzare gli organi ordinari dell'ente territoriale nella definizione e nell'assunzione di ogni iniziativa utile al risanamento. Il predissesto, infatti, evitando il ricorso alla gestione commissariale, lascia impregiudicata la gestione in capo all'organo elettivo, anche se gli enti sono sottoposti a penetranti controlli volti ad impedire che la situazione di squilibrio degeneri in dissesto.

L'istituto del predissesto è destinato a quelle amministrazioni che si trovano in condizioni di squilibrio rilevante, potenzialmente in grado di provocarne il dissesto finanziario, nel caso in cui gli strumenti ordinari di riequilibrio, di cui agli articoli 193 (deliberazione di salvaguardia degli equilibri di bilancio) e 194 (riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio) del TUEL, non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio.

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è dunque uno strumento straordinario, previsto per gli enti locali in condizione di grave squilibrio strutturale, volto a prevenire il dissesto ed a **ripristinare gli equilibri finanziari**. Lo squilibrio si individua, sostanzialmente, nell'incapacità di adempiere alle proprie obbligazioni secondo esigibilità a causa della mancanza di risorse effettive a copertura della spesa e, solitamente, della correlata mancanza o grave carenza di liquidità disponibile; tale squilibrio è "strutturale" quando il deficit – da disavanzo di amministrazione o da debiti fuori bilancio – esorbita le ordinarie capacità di bilancio e di ripristino degli equilibri e richiede mezzi ulteriori, *extra ordinem* (in termini di fonti di finanziamento, dilazione passività, ecc.).

La peculiarità dell'istituto del cd. predissesto risiede nel fatto che la **procedura è avviata autonomamente dall'ente**, con l'obiettivo di valorizzare la responsabilità degli organi ordinari nell'assunzione delle iniziative per il risanamento. La procedura di riequilibrio **può essere avviata** fino a quando **non siano stati assegnati dalla Corte dei conti** i termini per l'adozione delle **misure correttive** di cui all'articolo 6, comma 2, del D.Lgs. n. 149 del 2011, che possono portare, in caso di **inadempimento dell'ente locale**, alla eventuale dichiarazione del dissesto.

La **deliberazione** di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale deve essere trasmessa entro **5 giorni** alla competente sezione regionale della Corte dei conti e al Ministero dell'interno (art. 243-bis, co. 2).

Le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente sono sospese dalla data di esecutività della deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale fino alla data di approvazione o di diniego di approvazione del piano di riequilibrio pluriennale da parte della sezione regionale per il controllo della Corte dei Conti (articolo 243-*quater*, co. 1 e 3).

Il consiglio dell'ente locale, entro il **termine perentorio di 90 giorni** dalla data di esecutività della delibera di ricorso alla procedura di riequilibrio, delibera un **piano di riequilibrio finanziario pluriennale** di durata compresa **tra quattro e venti anni**, compreso quello in corso, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario. La durata massima del Piano di riequilibrio è determinata sulla base del **rapporto** tra le **passività** da ripianare nel medesimo e l'ammontare degli **impegni** di cui al titolo I della spesa del rendiconto dell'anno precedente a quello di deliberazione del ricorso alla procedura di riequilibrio o dell'ultimo rendiconto approvato, secondo la seguente tabella:

Rapporto passività/impegni di cui al titolo I	Durata massima del piano di riequilibrio finanziario pluriennale
Fino al 20 per cento	4 anni
Superiore al 20 per cento e fino al 60 per cento	10 anni
Superiore al 60 per cento e fino al 100 per cento per i comuni fino a 60.000 abitanti	15 anni
Oltre il 60 per cento per i comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti e oltre il 100 per cento per tutti gli altri comuni	20 anni

Il piano di riequilibrio deve contenere tutte le misure necessarie a superare lo squilibrio. Il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario è ammesso, infatti, solo nel caso in cui le accertate condizioni di squilibrio strutturale – unitamente alla complessiva massa passiva da ripianare – non compromettano la continuità amministrativa nello svolgimento delle funzioni e dei servizi indispensabili e, nel contempo, lo squilibrio finanziario e la massa passiva siano ripianabili, ragionevolmente, nell'orizzonte temporale determinato in base ai criteri dell'art. 243-*bis*, comma 6, TUEL.

Nella rilevazione dell'entità della situazione iniziale di squilibrio assume dunque un rilievo pregnante la ricognizione degli oneri latenti al fine di poterne stimare le ricadute negli anni di svolgimento della procedura di risanamento evitando che minino in radice la sostenibilità del PRFP. Oggetto del piano di riequilibrio è il disavanzo sostanzialmente determinato e previamente formalizzato, tramite una sistematica attività di ricognizione di passività e debiti fuori bilancio da riconoscere e la "revisione" straordinaria dei residui ai sensi dell'art. 243-*bis*, comma 8 lett. e). Parallelamente, deve essere effettuata una sistematica attività di accertamento delle posizioni debitorie aperte con il sistema

creditizio e della relativa sostenibilità attuale e nella prospettiva temporale del piano di riequilibrio.

A tal fine, il **piano di riequilibrio** provvede alla:

- ricognizione completa dei **fattori di squilibrio rilevati**, determinazione del disavanzo di amministrazione, emersione dei debiti fuori bilancio;
- determinazione delle **misure di riequilibrio strutturale**, comprese quelle eventualmente oggetto di pronuncia da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, con attendibile indicazione dei tempi e degli esercizi di effettivo realizzo delle medesime;
- **individuazione delle risorse**, che possono essere costituite da entrate proprie, indebitamento ed accesso al Fondo di rotazione. Le risorse provenienti dal Fondo di rotazione, in particolare, sono finalizzate al pagamento dei debiti presenti nel piano e su di esse non sono ammessi atti di sequestro o pignoramento.

Una volta deliberato, il piano deve essere trasmesso entro 10 giorni alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali (prevista dall'articolo 155 del TUEL), per l'istruttoria, ed alla sezione regionale di controllo della **Corte dei conti**, ai fini **dell'approvazione** o del **diniego** dello stesso entro **30 giorni**, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio secondo le procedure stabilite dall'articolo 243-*quater*.

La congruità consiste nella verifica dell'adeguatezza dei mezzi disponibili rispetto ai fini stabiliti. Il principio si collega a quello della coerenza, rafforzandone i contenuti di carattere finanziario, economico e patrimoniale, anche nel rispetto degli equilibri di bilancio. La congruità delle entrate e delle spese deve essere valutata in relazione agli obiettivi programmati, agli andamenti storici ed al riflesso nel periodo degli impegni pluriennali che sono coerentemente rappresentati nel sistema di bilancio nelle fasi di previsione e programmazione, di gestione e rendicontazione (All. 1, D.Lgs. n. 118/2011).

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

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

L'articolo 243-*quater*, comma 7, del TUEL dispone che comportano **l'attivazione della procedura del dissesto guidato** di cui all'articolo 6, comma 2, del D.Lgs. n. 149/2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a **20 giorni per la deliberazione del dissesto** le seguenti situazioni:

- il **diniego dell'approvazione del piano**;
- la **mancata presentazione** del piano entro il termine di **90 giorni** previsto dall'art. 243-*bis*, co. 5 (90 giorni dalla data di esecutività della delibera consiliare);
- l'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di **grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi** fissati dal piano;
- il **mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario** dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso.

Si evidenzia che nella procedura di riequilibrio finanziario pluriennale la competente sezione della **Corte dei conti non deve effettuare il triplice accertamento** previsto dal "dissesto guidato" ex art. 6 co. 2 D.Lgs. n. 149/2011, con la fissazione delle misure correttive, la verifica degli adempimenti e il perdurare dell'inadempimento. La necessità del "dissesto guidato", nel caso di previa adesione al PRFP, sorge in conseguenza della diretta constatazione dello sfioramento del termine, ossia 90 giorni dal ricorso al piano di riequilibrio o del diniego. La ragione di tale automatismo, è data dal fatto che il ricorso al PRFP è già, in sé, un riconoscimento di uno "stato di dissesto".

Si segnala che, nel corso dell'emergenza sanitaria da COVID-19, l'articolo 17, comma 2, del **D.L. n. 76/2020** (c.d. decreto semplificazioni) **ha sospeso i termini per l'attuazione del dissesto guidato** nei casi sopra indicati fino alla data del **30 giugno 2021**, per gli enti locali che abbiano presentato un piano di riequilibrio in data successiva al 31 dicembre 2017 e fino al 31 gennaio 2020 o abbiano rimodulato o riformulato il Piano nel medesimo periodo.

Si rammenta, infine, che ai fini del riequilibrio, l'ente interessato dalla procedura di riequilibrio pluriennale può avvalersi anche di una apposita **anticipazione**, prevista dall'articolo 243-*ter*. Questa è erogata dallo Stato a valere sul **Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali**, con predeterminati massimali (300 euro per abitante per i comuni e 20 euro per abitante per le province) e deve essere **restituata entro 10 anni**. In caso di accesso al Fondo, l'ente locale deve adottare alcune specifiche misure di riequilibrio previste dall'articolo 243-*bis*, consistenti nella riduzione delle spese per il personale, di quelle per prestazioni di servizi e di trasferimenti, nonché nel blocco dell'indebitamento.

Le modifiche normative e gli interventi della Corte Costituzionale sulla disciplina del predissesto

Sulla disciplina del predissesto sono intervenute, successivamente al 2012, numerose **integrazioni e modifiche normative**, principalmente volte a consentire agli enti locali, che avevano già attivato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, la facoltà di **riformulazione e/o rimodulazione dei piani di riequilibrio**, per lo più legate all'esigenza di coordinamento tra i contenuti dei piani di riequilibrio e gli eventuali effetti peggiorativi derivanti dal **passaggio al**

sistema di contabilità armonizzata, introdotto dal decreto D.Lgs. n. 118/2011, ed in particolare agli adempimenti connessi, principalmente, al riaccertamento straordinario dei residui. Alcune di queste innovazioni legislative hanno richiesto **l'intervento della Corte costituzionale**.

Tra le disposizioni più rilevanti si ricordano:

- il **comma 714** dell'art. 1 della **legge n. 208/2015** - poi sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232/2016 - che ha consentito la **rimodulazione/riformulazione** del piano di riequilibrio pluriennale per gli enti locali che, alla data di presentazione od approvazione del piano di riequilibrio originario, non avessero ancora approvato il rendiconto 2014 ed effettuato il "**riaccertamento straordinario dei residui**" previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 118/2011 (contabilità armonizzata). In tal caso, il comma 714 ha dato **facoltà** agli enti locali di **rimodulare** o riformulare il predetto **piano** entro il 31 maggio 2017, scorporando la **quota di disavanzo** risultante dalla revisione straordinaria dei residui richiesta dalla procedura di riequilibrio e consentendone il **ripiano** - nonché la **restituzione delle anticipazioni** di liquidità erogate - **in un arco temporale di 30 anni** (in luogo dei 10 anni allora previsti dall'art. 243-*bis* del TUEL), in coerenza con il ripiano trentennale concesso per il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'art. 3, comma 16, del D.Lgs. n. 118/2011.

Tale comma è stato dichiarato costituzionalmente **illegittimo** dalla **Corte Costituzionale** con la **sentenza n. 18 del 2019**. A seguito della sentenza, il **D.L. n. 34 del 2019** (c.d. decreto crescita, art. 38, co. 2-bis - 2-quater) ha consentito **agli enti locali** che avevano rimodulato/riformulato il piano di riequilibrio ai sensi del comma 714, di **riproporre il piano**, al fine di adeguarlo alla nuova normativa, con il **ricalcolo complessivo del disavanzo da ripianare**, già oggetto del piano modificato, nel rispetto della disciplina vigente.

Sulla questione è però nuovamente intervenuta la **Corte costituzionale**, con la **sentenza n. 115 del 2020**, con la quale ha dichiarato l'incostituzionalità del **comma 2-ter** del citato **articolo 38** del **D.L. n. 34/2019**, il quale, nel richiedere la **riproposizione del piano** di riequilibrio da parte degli enti locali, per adeguarlo alla disciplina legislativa come risultante alla luce della precedente sentenza n. 18 del 2019, prevede che il ricalcolo complessivo del disavanzo, già oggetto del piano modificato, sia effettuato "**ferma restando la disciplina prevista per gli altri disavanzi**". Ciò in quanto introduce, ad avviso della Corte, un "meccanismo di manipolazione del deficit" che consente di sottostimare, attraverso la strumentale tenuta di più disavanzi, l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento e, conseguentemente, di peggiorare, anziché migliorare, nel tempo del preteso riequilibrio, il risultato di amministrazione (si segnala al riguardo la [nota breve](#) del Servizio studi del

Senato: "I piani di riequilibrio degli enti locali nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza n. 115 del 2020").

Sul tema della corretta gestione delle **anticipazioni di liquidità** la **Corte Costituzionale** è tornata con la **sentenza n. 80 del 2021** nella quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.39-ter, commi 2 e 3, del D.L. n. 162 del 2019, in quanto consentono un'anomala utilizzazione delle anticipazioni di liquidità (finalizzate ai pagamenti dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni), che determina un illegittimo incremento della capacità di spesa degli enti locali. La sentenza n. 80 è strettamente connessa alla **sentenza n. 4 del 2020** che era intervenuta per censurare disposizioni che consentivano l'utilizzo illegittimo delle anticipazioni di liquidità. La Corte afferma che "l'anomala utilizzazione delle anticipazioni di liquidità consentita dalle disposizioni censurate, autorizzando un illegittimo incremento della capacità di spesa dell'ente locale, preclude un corretto ripiano del disavanzo e finisce per ledere l'equilibrio del bilancio e il principio della sana gestione finanziaria". Nello specifico si sottolinea la "lesione dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria e dell'interdipendente principio di copertura pluriennale della spesa, laddove consente di ripianare annualmente il maggior disavanzo emergente dall'obbligatorio accantonamento dell'anticipazione non rimborsata alla data del 31 dicembre 2019, per un importo corrispondente alla sola quota dell'anticipazione di liquidità rimborsata nel corso dell'esercizio" (si segnala al riguardo la [nota breve](#) del Servizio studi del Senato: "Sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2021").

- il **comma 714-bis** dell'art. 1 della **legge n. 208/2015** - introdotto dall'art. 15, co. 2, del **D.L. n. 113/2016** e, successivamente modificato dall'art. 36, co. 4, del **D.L. n. 50/2017** - che ha consentito agli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione di **reformularlo** o **rimodularlo** - con delibera da adottarsi entro la data del 30 settembre 2016, fermo restando la sua durata originaria - per tenere conto dell'eventuale **disavanzo** risultante dal rendiconto approvato ovvero di **debiti fuori bilancio**, anche **emersi dopo la approvazione del piano medesimo**, ancorché relativi a **obbligazioni sorte antecedentemente** alla dichiarazione di predissesto.

Con la disposizione di cui al comma 714-bis il ripiano del disavanzo o la copertura dei debiti fuori bilancio possono pertanto avvenire in un periodo più ampio rispetto a quanto previsto dagli articoli 188 e 194 del TUEL, ma senza superare la durata del piano.

Si ricorda che l'articolo 188 del TUEL prevede che l'eventuale disavanzo di amministrazione sia immediatamente applicato all'esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto. Il

disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. L'eventuale ulteriore disavanzo formatosi nel corso del periodo considerato nel piano di rientro deve essere coperto non oltre la scadenza del piano di rientro in corso.

- i **commi 849-850** dell'art. 1 della **legge n. 205/2017**, che - in relazione alla facoltà concessa ai comuni **di provvedere al riaccertamento straordinario dei residui al 31 dicembre 2017** provenienti dalla gestione 2014 - consentono agli enti che hanno **presentato il piano di riequilibrio** finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione **prima del suddetto riaccertamento** straordinario di poter **rimodulare** o riformulare il predetto **piano**, entro il **31 luglio 2018**, al fine di tenere conto del riaccertamento;
- il **comma 888** dell'art. 1 della **legge n. 205/2017**, che, nel modificare la **durata del piano** di riequilibrio - stabilendo che esso possa avere una durata compresa tra i 4 e i 20 anni, anziché una durata massima di 10 anni come prima previsto – consente agli enti locali che hanno già presentato il piano di riequilibrio, di **rimodularlo** o **riformularlo** alla luce delle nuove disposizioni. Tale facoltà di rimodulare o riformulare il piano di riequilibrio è consentita a condizione che alla data di presentazione od approvazione del piano l'ente locale non abbia ancora effettuato lo specifico riaccertamento straordinario dei residui previsto dall'articolo 3 del D.Lgs. n. 118/2011.

La Corte Costituzionale con la **sentenza n. 34 del 2021** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 243-*bis*, comma 5, **nella parte in cui non si prevede che, in caso di inizio mandato** in pendenza del termine perentorio di 90 giorni dalla deliberazione di predissesto da parte del consiglio, ove non vi abbia provveduto la precedente amministrazione, **l'amministrazione subentrata possa deliberare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale**, presentando la relativa delibera nei 60 giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di inizio mandato, **anche oltre la scadenza del termine perentorio**.

L'[Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali](#) (Ministero dell'interno) ha evidenziato, per la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, le seguenti criticità:

- legislazione asistemica e frammentaria: assenza di normativa sulla gestione del bilancio nelle more dell'approvazione del Piano di riequilibrio;
- inutili interventi dilatori, con tecnicismi contabili: gli enti continuano a rimodulare e riformulare i piani con l'inserimento negli stessi di nuovi disavanzi o debiti fuori bilancio

- creatisi nelle gestioni. Utilizzo improprio delle procedure per non dichiarare il dissesto (in diversi casi il dissesto è il passaggio successivo);
- la facoltà di rimodulare/riformulare il Piano scalfisce principio di intangibilità della procedura; «La tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, entrando in tal modo in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale» (Sentenza Corte costituzionale n. 18/2019);
 - allungamento dei tempi di istruttoria ed approvazione in conseguenza delle numerose norme approvate che hanno consentito le riformulazioni/rimodulazioni dei piani;
 - se lo squilibrio è strutturale non aiuta a ritrovare l'equilibrio strutturale.

La normativa adottata nel corso dell'emergenza Covid a sostegno degli enti in difficoltà finanziaria

Numerosi interventi normativi sono stati adottati nel corso della pandemia in favore dei comuni interessati da grave criticità finanziaria (riequilibrio e dissesto).

Gli interventi contenuti nella normativa emergenziale si sono mossi secondo due direttrici: quella del **differimento di termini procedurali** e della semplificazione degli adempimenti e quella del **sostegno finanziario** attraverso anticipazioni e finanziamenti aggiuntivi.

Il **D.L. n. 18 del 2020** (c.d. Cura Italia) ha **differito una serie di termini amministrativo-contabili relativi al dissesto e al riequilibrio** (art. 107). Sono state posticipate al 30 giugno 2020: la deliberazione dello stato di dissesto (art. 246, co. 2, TUEL); la deliberazione di attivazione delle entrate proprie (art. 251, co. 1 TUEL); la presentazione al Ministro dell'interno dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato (art. 259, co. 1, TUEL), la presentazione di nuova ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato (art. 261, co. 4, TUEL); la deliberazione del bilancio stabilmente riequilibrato (art. 264, co. 1, TUEL); la delibera del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale (art. 243-*bis*, co. 5, TUEL); l'esame e la formulazione di rilievi o richieste istruttorie e per l'impugnazione della delibera di approvazione o di diniego del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (art. 243-*quater*, cc. 1, 2 e 5, TUEL).

Il **D.L. n. 34 del 2020** (c.d. Rilancio) è intervenuto inoltre ad introdurre, per i comuni interessati dalle disposizioni del Titolo VIII del TUEL (deficitari, in riequilibrio o in dissesto), norme volte a superare alcune disposizioni che nel passato, nell'intento di contenere squilibri di bilancio, hanno imposto un irrigidimento nelle **politiche assunzionali**, consentendo a tali enti, "prima di bandire concorsi per nuove assunzioni di personale a qualsiasi titolo", di "riattivare e portare a termine eventuali procedure concorsuali sospese, annullate o revocate per motivi di interesse pubblico connessi alla razionalizzazione della spesa, a seguito della acquisizione della condizione" di criticità finanziaria (art.

118-bis, D.L. 34/2020). Nella stessa direzione va ricordata la disposizione del D.L. n. 183/2020, che consente (art. 1, co. 9), agli enti locali strutturalmente deficitari, in predissesto o in dissesto di poter concludere le procedure di reclutamento di personale a tempo indeterminato, già programmate e autorizzate per l'anno 2020, entro il 30 giugno 2021.

Il **D.L. n. 76 del 2020** (decreto semplificazioni) ha introdotto norme volte ad assicurare la continuità gestionale degli **enti in piano di riequilibrio** che hanno riformulato il percorso di risanamento e sono al contempo oggetto di procedure di infrazione da parte delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti, che possono portare al dissesto "guidato" o allo scioglimento del Consiglio comunale sulla base di infrazioni registrate in precedenti versioni dei piani di rientro. In particolare, il comma 2 dell'art. 17 del D.L. n. 76/2020 è intervenuto stabilendo la **sospensione dei termini per l'attuazione del dissesto guidato**, nei casi di infrazione definiti dal comma 7 dell'art. 243-*quater* del TUEL, **sino al 30 giugno 2021**, per gli enti locali che abbiano presentato o riformulato/rimodulato il piano di riequilibrio nel periodo intercorrente tra il 31 dicembre 2017 e il 31 gennaio 2020. Il comma 3 precisa inoltre che, ai fini del comma 7 dell'art. 243-*quater*, limitatamente alla fattispecie dell'accertamento del grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, l'accertamento della **"grave e reiterata violazione"** nella gestione del piano di riequilibrio **deve "riferirsi al piano riformulato o rimodulato"**, deliberato dall'ente locale in data successiva al 31 dicembre 2017 e fino al 31 gennaio 2020. Gli eventuali procedimenti in corso, unitamente all'efficacia degli eventuali provvedimenti già adottati, sono dunque sospesi fino all'approvazione o al diniego della rimodulazione o riformulazione deliberata dall'ente. Il comma 4 dispone, di conseguenza, **l'abrogazione** di due norme della legge di bilancio per il 2018 (comma 850 e ultimo periodo del comma 889 della legge n. 205/2017), che contrastano con le finalità sopra indicate, in quanto volte a **disciplinare** le condotte degli enti locali che costituiscono **reiterazione** del mancato rispetto degli obiettivi **del piano di riequilibrio riformulato**, le quali comportano l'immediata applicazione della procedura che conduce alla **deliberazione di dissesto**.

Per quel che concerne il sostegno finanziario, il **D.L. n. 34 del 2020** (Rilancio) è intervenuto (art. 106-bis) **a sostegno dei comuni in dissesto** con l'istituzione di un **Fondo** alimentato con **20 milioni** di euro per il **2020**. La platea dei beneficiari è individuata con riferimento alla data del 15 giugno 2020 per stabilire la condizione di dissesto.

Tale fondo è stato successivamente rifinanziato per il **2021** dalla legge di bilancio per il 2021 (legge n. 178/2020), di **10 milioni di euro**, destinati a favore dei comuni dissestati i cui organi sono stati sciolti per **infiltrazione mafiosa** (comma 843). Ulteriori **5 milioni** di euro per il 2021 sono stati destinati a tutti i

comuni beneficiari del fondo ma esclusivamente per la realizzazione di interventi di manutenzione straordinaria di beni immobili da assegnare alla Polizia di Stato e all'Arma dei carabinieri.

Un ulteriore contributo di **5 milioni** di euro per l'anno 2021 in favore degli **enti di area vasta** in stato di **dissesto** finanziario è stato stanziato dal D.L. n. 73/2011 (Sostegni-*bis*, articolo 54-*bis*).

Un'altra disposizione importante che ha avuto un riflesso sugli enti in criticità finanziaria è stata l'istituzione di un "**Fondo di liquidità per il pagamento dei debiti commerciali degli enti territoriali**" (art. 115 del D.L. n. 34/2020), di 12 mld (di cui 6,5 destinati agli enti locali) per il pagamento dei debiti commerciali maturati al 31 dicembre 2019, che ha interessato la quasi totalità degli enti in grave criticità finanziaria. Tale fondo è stato poi incrementato di 1 miliardo di euro per il 2021, dall'art. 21 del D.L. n. 73/2021.

Il Fondo a sostegno dei comuni in deficit strutturale derivante da caratteristiche socio economiche

Il **D.L. n. 104 del 2020** (art. 53) ha istituito un **fondo**, 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. La sentenza ha affermato, in un *obiter dictum*, che le misure statali di risanamento finanziario in favore degli enti territoriali possono giustificarsi in presenza di deficit strutturale, imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio, e non a patologie organizzative, come nel caso di inefficienze amministrative legate alla riscossione dei tributi.

Con D.M. 11 novembre 2020 sono state ripartite risorse del fondo (200 milioni di euro nel triennio 2020-2022). I comuni beneficiari, con i relativi importi, sono indicati nell'allegato A al medesimo decreto.

La **legge di bilancio 2021** (legge n. 178/2020) ha **incrementato la dotazione** del fondo per il sostegno ai comuni in deficit strutturale di **100 milioni** di euro per il **2021** e **50 milioni** per il **2022**, disponendo inoltre in ordine ai criteri per il riparto di tali risorse e **ampliando la platea** degli enti potenzialmente interessati alla misura (commi 775-777 della legge n. 178 del 2020). Le nuove risorse sono destinate ai comuni che hanno deliberato la **procedura di riequilibrio finanziario** (art. **243-bis** del TUEL), con il piano di riequilibrio approvato e in corso di attuazione al 1° gennaio 2021, anche se in attesa di rimodulazione a seguito di pronunce della Corte dei conti e della Corte costituzionale, nonché a i comuni che alla medesima data risultano avere il piano di riequilibrio in attesa della deliberazione della sezione regionale della Corte dei conti sull'approvazione

o sul diniego del piano stesso. Con D.M. le risorse sono ripartite ai **comuni** che presentino **criticità strutturali** sulla base dei seguenti **indicatori**: **Indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM)**, calcolato dall'ISTAT) superiore al valore medio nazionale; **capacità fiscale pro capite** inferiore a 495 (la capacità fiscale dei comuni a statuto ordinario è attualmente individuata dal D.M. 30 ottobre 2018). Ai fini del riparto si tiene conto altresì dell'importo pro capite della quota da ripianare, calcolato tenendo conto della popolazione residente al 1° gennaio 2020 e del peso della quota da ripianare sulle entrate correnti; gli enti con popolazione superiore a 200.000 abitanti sono considerati come enti di 200.000 abitanti. I comuni già beneficiati del riparto effettuato dal citato D.M. 11 novembre 2020 non possono essere destinatari delle ulteriori risorse stanziate con la legge di bilancio 2021.

Il D.M. 16 aprile 2021 ha ripartito le risorse del fondo di cui all'art. 53, comma 1, del D.L. n. 104/20, rifinanziate dalla legge di bilancio per il 2021, 100 milioni per il 2021 e 50 milioni per il 2022, tra i comuni che hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario di cui all'articolo 243-*bis* del TUEL e che al 1° gennaio 2021 risultano avere il piano di riequilibrio approvato e in corso di attuazione o in attesa della deliberazione della sezione regionale della Corte dei conti sull'approvazione o sul diniego del piano stesso. L'elenco dei comuni beneficiari con l'indicazione della quota attribuita è pubblicato nell'Allegato A del decreto (tra i comuni beneficiari si segnalano Napoli, Foggia, Rieti, Vibo Valentia, Andria, Guidonia Montecelio).

Le indicazioni di riforma del Titolo VIII del TUEL

La **Corte dei conti**, nella [Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali](#) – Esercizi 2019-2020 (giugno 2021), ha sottolineato la **urgente necessità di una revisione dell'impianto normativo** posto a presidio della criticità finanziaria degli enti locali, che risente del tempo passato e di un approccio, per quanto concerne il dissesto, mutuato dal diritto societario e inadeguato per risolvere gli squilibri di enti che svolgono funzioni fondamentali costituzionalmente protette. I molteplici interventi del legislatore, ripetutamente censurati dalla Corte costituzionale, indicano l'esigenza di una riforma complessiva, in grado di attivare i necessari correttivi per assicurare un'ordinata transizione.

La **procedura di riequilibrio finanziario pluriennale** mostra delle **difficoltà sistemiche** non riuscendo a riportare gli enti, che in molti casi finiscono in dissesto, su un sentiero virtuoso. La sentenza n. 115 del 2020 della Corte costituzionale ha indicato la necessità di un intervento dello Stato per affrontare il "deficit strutturale imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio". L'analisi svolta mostra che in alcune Regioni questo fenomeno è evidente e causa la crisi endemica dei Comuni, che passano da una procedura di risanamento all'altra senza soluzione di continuità.

Secondo la Corte dei conti, l'imponente progetto di investimento incardinato nel PNRR, che per una frazione importante sarà attuato nei territori, può essere la chiave, insieme alla **riforma del Titolo VIII del TUEL**, per affrontare questo nodo e realizzare l'equilibrio strutturale del bilancio nell'intero territorio nazionale. In questo ambito è **essenziale il supporto offerto da un controllo esterno esercitato da un organo indipendente** che potrebbe anche estendersi al percorso di risanamento nel dissesto.

Nella Relazione si sottolinea come anche nel 2020, nonostante i significativi flussi finanziari indirizzati dal centro verso il sistema degli enti locali per compensare la perdita di gettito e le maggiori spese indotte dalla crisi pandemica, il fenomeno delle criticità finanziarie si sia mantenuto rilevante (55 comuni hanno manifestato segnali di grave criticità finanziaria attraverso l'attivazione di procedure di riequilibrio finanziario pluriennale, ovvero la deliberazione del dissesto). Resta, quindi, aperta – secondo la Corte - l'esigenza di prendere in considerazione interventi strutturali nella materia delle criticità finanziarie (*in primis*, la riforma del Titolo VIII del TUEL), "in quanto i sostegni accordati nella fase emergenziale possono aver prodotto l'effetto di tenere sotto controllo un fenomeno che, al rientro nella normalità, potrebbe riprendere con più ampia diffusione".