

### 8.5. *La classificazione degli esiti del controllo della Corte*

Strettamente congruenti alla qualificazione del controllo della Corte, in termini di controllo di legalità finanziaria e non di controllo sulla gestione, appaiono quin-

---

condo comma, lett. m), della Costituzione o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione" (art. 2, lett. z, legge n. 42/2009). Questo mutamento del controllo vede tra le norme principali di riferimento l'art. 20, comma 12, del D.L. n. 98/2011, in relazione alle vicende elusive del Patto di stabilità; il quale da un lato riserva alle Sezioni regionali di controllo la verifica dell'effettivo rispetto – in termini sostanziali – del patto di stabilità da parte dell'ente locale, anche sotto il profilo della corretta qualificazione giuscontabile delle operazioni gestorie svolte nell'esercizio finanziario; e, dall'altro, assegna al giudizio di responsabilità amministrativa il complessivo vaglio della sussistenza dell'ipotesi sanzionatoria prevista dal D.L. n. 98/2011 in capo agli amministratori ed al responsabile del servizio finanziario. Ulteriori ipotesi in cui si attua l'anzidetta sinergia tra controllo e giurisdizione sono contemplate, inoltre, dall'art. 6 D.Lgs. n. 149/2011 in materia di dissesto finanziario delle autonomie locali e dall'art. 9 del D.L. n. 78/2009, convertito in Legge 102/2009, in materia di programmazione dei pagamenti da parte delle Amministrazioni pubbliche. Da ultimo, il D.L. n. 174/2012, convertito nella L. n. 213/2012, ha ulteriormente accentuato la necessità di cooperazione tra le due componenti della Corte, prevedendo alcune ipotesi specifiche, tipizzate, di cattivo utilizzo delle risorse pubbliche, il cui verificarsi determina la violazione del precetto dell'integrità dell'erario, oltretutto in un momento (che non sembra esaurirsi) di emersione di gravi episodi di corruzione nell'amministrazione pubblica in generale e nei vari livelli di governo locale. A questo proposito, il novellato articolo 148, comma 4, del TUEL – con il dichiarato intento di saldare i momenti di verifica interna con quelli esterni, finalizzati tutti principalmente alla tutela degli equilibri di bilancio ed, in particolare, alla verifica semestrale sugli equilibri, all'efficacia e all'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato – prevede una specifica sanzione, che connota in maniera completamente diversa anche la tipologia di controllo affidata alla Corte: si tratta di una sanzione irrogata dalla Sezione Giurisdizionale per il mancato funzionamento (accertato tuttavia dalla Sezione di controllo della Corte) dei controlli interni. Per converso, l'art. 148-*bis* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha rafforzato i controlli attribuiti alle Sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, in esito ai quali – in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica – è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. Si tratta quindi di un controllo a carattere innovativamente "interdittivo e preclusivo", caratterizzato oltretutto da una definita scansione procedimentale e dalla previsione di termini specifici. Tutte le ipotesi di controllo sopra descritte rispettivamente come fattispecie sanzionatorie e interdittive, si discostano dal tradizionale modello collaborativo, divergono tra di loro sotto alcuni profili fondamentali. Va preliminarmente sottolineato che le ipotesi di controllo che sfociano in misure sanzionatorie concernono casi in cui ricorre una delibazione preventiva da parte della Sezione di controllo alla quale segue una successiva pronuncia da parte della Sezione giurisdizionale, con tutte le garanzie del procedimento contenzioso. Nell'ambito di questa attività come sopra esplicitata, le Sezioni regionali di controllo verificano, pertanto, l'effettivo rispetto – in termini sostanziali – del

di gli esiti cui conduce la verifica sui bilanci e sui rendiconti, la cui catalogazione ne esprime la rinnovata efficacia e portata di tutela di primari valori costituzionali, come si è esposto in precedenza.

La suesposta conclusione necessita, tuttavia, di un approfondimento per comprendere al meglio la portata delle novità introdotte dal d.l. 174/2012 alla luce della lettura, in precedenza illustrata, data dalla Corte Costituzionale.

Appare, infatti, fin troppo scontato affermare che le ipotesi di carattere interdittivo (articolo 148-*bis*, comma 3 del Tuel)<sup>19</sup> e le altre – tipiche e tassative – che sono state introdotte, di carattere sanzionatorio, hanno una matrice ben precisa, perché la crisi che attanaglia il nostro Paese non nasce ora, ma ha radici profonde e lontane: ed è altrettanto evidente quindi che, ad una situazione congiunturale assolutamente eccezionale, il legislatore abbia cercato di contrapporre strumenti più incisivi rispetto al recente passato. In quest’ottica, la normativa vigente introduce tutta una serie di meccanismi che cercano di dissuadere l’operatore, il Comune, l’ente, il sindaco, dall’adozione determinati atti che siano lesivi – in un’ottica generale di tutela della finanza pubblica allargata – di questi interessi.

Va, pertanto, sinteticamente sottolineato che, accanto ad ipotesi in cui il controllo assume connotati ed effetti interdittivi, ve sono altre dove al controllo conseguono effetti di carattere sanzionatorio; l’ordinamento contempla infine anche fattispecie in cui il controllo della Corte produce esiti di carattere dissolutorio.

Inizieremo ad analizzare queste ultime ipotesi.

#### 8.6. A) *Gli esiti dissolutori*

Per comprendere appieno il significato della previsione di ipotesi di controlli con esiti dissolutori nei confronti degli enti locali, occorre premettere che la normativa introdotta dal D.L. 174/2012 appare mossa dalla primaria esigenza di stabilizzazione della finanza comunale: si tratta quindi di una disciplina che tradisce il malcelato intento di dare soluzioni praticabili e generali per ovviare a situazioni

---

patto di stabilità da parte del singolo ente locale, anche sotto il profilo della corretta qualificazione giuscontabile delle operazioni gestorie svolte nell’esercizio finanziario. Di conseguenza, mentre la concreta verifica degli aspetti sanzionatori delle operazioni elusive appartiene alla cognizione esclusiva delle Sezioni giurisdizionali, il cui accertamento si conforma ai requisiti ed ai presupposti tipici della giurisdizione contenziosa, il potere di accertamento conseguente alle verifiche sulla sana gestione finanziaria degli enti locali rimane intestato alle Sezioni regionali di controllo ai sensi dell’art. 7, comma 7, della legge 131/2001 e del successivo art. 1, commi 166 e ss. della L. 266/2005 (cfr. sul punto anche Sezione Lombardia, delibera n. 510/2011 e n. 405/2012). Per contro, gli effetti di carattere “interdittivo” che conseguono, ex se, alle delibere di accertamento adottate dalla Sezione di controllo non hanno quindi una veste sanzionatoria nel senso precisato: esse richiedono pertanto una attenta esegesi al fine di comprenderne e delimitarne l’essenza portata”.

<sup>19</sup> Vedasi capitolo 4.2.3.

di criticità strutturali. In questo quadro, le fattispecie ivi contemplate di crisi finanziaria dell'ente locale, con esiti dissolutivi, postulano una situazione in cui il valore costituzionalmente presidiato dell'equilibrio di bilancio sia venuto meno anche in chiave prospettica. La normativa vigente oscilla, quindi, tra l'espressione di istanze poste a tutela di un equilibrato temperamento tra le "posizioni dei creditori" e l'"espressione di autonomia locale, che costituisce un valore costituzionalmente tutelato", al fine di scongiurare la paralisi amministrativa<sup>20</sup>. In questo quadro normativo così composto, le precedenti regole contenute nel Tuel e le nuove norme introdotte dal d.l. 174/2012, in una situazione di crisi economica e di contrazione delle risorse trasferite alla periferia praticata negli ultimi anni dal Governo centrale, appaiono quindi orientate a consentire la sostanziale emersione dei deficit sommersi, ma anche a governare i fenomeni di disequilibrio quando questo assuma una dimensione tale da non consentirne il rientro da parte dell'ente con i mezzi ordinari<sup>21</sup>.

La straordinarietà di questi esiti è quindi dimostrata dalla natura peculiare delle situazioni su cui essi vanno a insistere: confermata peraltro anche dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale secondo cui *"appare evidente che i controlli (...) del titolo VIII del TUEL (artt. 243-bis rubricato "Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale"; 243-quater rubricato "Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e controllo sulla relativa attuazione"; 243-quinquies rubricato "Misure per garantire la stabilità finanziaria degli enti locali sciolti per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso"; 243-sexies rubricato "Pagamento di debiti", 246 "Deliberazione di dissesto"; 248 rubricato "Conseguenze della dichiarazione di dissesto") consistono appunto in controlli di legittimità-regolarità se non addirittura in attribuzioni di natura giurisdizionale. Appartengono alla prima categoria: a) la determinazione di misure correttive per gli enti in predissesto (art. 243-bis, comma 6, lettera a, del TUEL); b) l'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio (art. 243-quater, comma 3, del TUEL); c) gli accertamenti prope-deutici alla dichiarazione di dissesto (art. 243-quater, comma 7, del TUEL). Riguardano funzioni di natura giurisdizionale: a) la giurisdizione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione avverso le delibere della sezione regionale di controllo (art. 243-quater, comma 5, del TUEL); b) l'attività requirente della Procura regionale sulle cause del dissesto (art. 246, comma 2, del TUEL); c) l'accertamento delle responsabilità degli ammini-*

<sup>20</sup> Cfr. Corte cost., sent. 21 aprile 1994, n. 155. Secondo F. PICA, *"Le questioni del dissesto degli enti locali"*, in Riv. Corte conti., 2006, 1 s., la finalità dell'istituto del dissesto *"non è in senso stretto il risanamento finanziario: ciò che viene perseguito non è, di per sé, il riequilibrio della gestione finanziaria, ma la capacità dell'ente di garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili (art. 244, comma 1°, del t.u.e.l.)"*.

<sup>21</sup> M. DEGNI, *Debiti e disavanzi degli enti territoriali con particolare riguardo ai vincoli comunitari e alle modalità temporali di copertura*, in Riv. Corte conti, 2016, n. 3-4, 573.

*stratori e dei revisori dei conti ai fini dell'applicazione delle ulteriori sanzioni amministrative (art. 248, commi 5 e 5-bis, del TUEL)*<sup>22</sup>.

Così, se anche per i controlli sugli enti locali deficitari o dissestati si riafferma la natura di controlli di legittimità-regolarità – riconducibile alla strumentalità degli stessi al rispetto “degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell’Unione europea in ordine alle politiche di bilancio” – nondimeno, se ne evidenzia per questa via la loro peculiarità, relativa alla enunciazione del “*principio per cui costituisce presupposto del mandato elettivo la salvaguardia statica e dinamica degli equilibri finanziari*”<sup>23</sup>, garantito in via giurisdizionale: ovverosia mediante una serie di rimedi volti a rimarcare la più volte enunciata connessione tra la funzione di controllo e quella giurisdizionale, entrambe intestate alla Corte dei conti in chiave di tutela degli equilibri di bilancio.

#### *8.6.1. Squilibrio strutturale e situazioni di crisi finanziaria*

È opportuno premettere che lo squilibrio strutturale può sfociare – tendenzialmente ed in via del tutto generica – in tre possibili, alternative, procedure dichiarative della situazione di crisi finanziaria: quella del dissesto (deliberato dallo stesso ente, ai sensi degli artt. 244 e 246 Tuel), quella del c.d. dissesto guidato (eterodeterminato, mediante un procedimento in cui si inserisce l’accertamento della Sezione regionale della Corte dei conti e il successivo provvedimento del Prefetto di scioglimento del Consiglio comunale ex art. 6, comma 2, d.lgs. n. 149/2011), e, infine, quella di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-bis tuel (c.d. “pre-dissesto”), in cui pure, come si vedrà, il ruolo della Sezione regionale della Corte appare preminente.

Nei primi due casi, la decisione di procedere al dissesto (sia essa autonoma dell’Ente o invece del Prefetto) richiede la sussistenza dei presupposti ex art. 244 Tuel (ovverosia se “*l’ente non può garantire l’assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili*”: c.d. dissesto per ragioni funzionali<sup>24</sup>, oppure 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*

<sup>22</sup> Corte Costituzionale, n. 228 del 2017.

<sup>23</sup> Corte Costituzionale, n. 228 del 2017.

<sup>24</sup> Venendo all’aspetto definitivo, ed in particolare cosa si intenda per “funzioni e servizi indispensabili”, occorre probabilmente operare una ricostruzione deduttiva muovendo, in *primis*, ad una indicazione espressa all’art. 37, terzo comma, lett. h), del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, sulla finanza degli enti territoriali, secondo la quale i servizi indispensabili sono quelli che rappresentano le condizioni minime di organizzazione dei servizi pubblici locali e che sono diffusi sul territorio con caratteristica di uniformità. Ulteriormente si può richiamare l’art. 149 del t.u.e.l. che distingue i servizi indispensabili, destinati ad essere finanziati dai trasferimenti statali, e quelli reputati dagli enti “necessari allo sviluppo” delle loro collettività, da finanziare mediante le entrate fiscali ed i corrispettivi.

*di cui all'articolo 194 per le fattispecie ivi previste*": c.d. dissesto per ragioni finanziarie)". Sotto il profilo considerato *va sottolineato che le due condizioni possono operare anche disgiuntamente*<sup>25</sup>. Per quel che qui rileva, e nell'economia della trattazione, *va sottolineato che l'intervento della Sezione regionale della Corte è contemplato espressamente dall'ordinamento nei soli casi di dissesto guidato e di predissesto: dette situazioni appaiono l'esito patologico in cui, assai spesso, la citata delibera dell'art. 148 bis del Tuel appare un evento prodromico, un (necessario) incidente procedurale volto a evidenziare una perdurante situazione di criticità, sfociata poi in una accertata condizione di illiquidità alla quale l'ente non riesce a rimediare con gli strumenti di regolazione del bilancio di competenza*<sup>26</sup>. E tuttavia, *i comportamenti difformi (...) oggetto della pronuncia escludono che il procedimento in esame possa essere avviato in presenza di mere violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e di altre irregolarità contabili*<sup>27</sup>.

Infatti, mentre nel dissesto autonomamente dichiarato ex art. 244 e 246 Tuel, in presenza dei presupposti, previsti dalla legge, l'Ente locale è tenuto alla dichiarazione di dissesto – non essendo la stessa frutto di una scelta discrezionale<sup>28</sup>, quanto piuttosto una determinazione finalizzata al ripristino dell'equilibrio di bilancio, funzionale a riportare il funzionamento dell'ente in condizioni di normalità, anche al fine di evitare un ulteriore aggravarsi della situazione finanziaria<sup>29</sup>) – nelle altre due procedure, decisivo appare il ruolo della Sezione regionale di controllo.

#### *8.6.2. Dissesto c.d. guidato e predissesto e ruolo della Sezione regionale della Corte*

Le valutazioni e le iniziative delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti assumono quindi, come detto, particolare rilievo sia nella nuova procedura per la dichiarazione di dissesto c.d. guidato degli Enti locali (contemplata dall'art. 6, comma 2 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, recante meccanismi sanzionatori e premiali per Regioni, Province e Comuni, emanato a seguito della legge delega

<sup>25</sup> C. PAGLIARIN, "Enti locali e dissesto", in *Il Diritto della Regione*, 2011.

<sup>26</sup> Sezione Autonomie, n. 2/2012.

<sup>27</sup> Sezione Autonomie, n. 2/2012.

<sup>28</sup> Sottolinea che la grave insolvenza è un dato oggettivo, la cui valutazione deve essere svolta in concreto, in relazione alle caratteristiche peculiari di ogni situazione, Corte dei conti, Sezione regionale al Controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 260 del 27 giugno 2012.

<sup>29</sup> Peraltro le certificazioni dei parametri obiettivi ai fini dell'accertamento delle condizioni di ente strutturalmente deficitario, di cui all'art. 242 del TUEL, non costituiscono presupposto per la dichiarazione di dissesto, poiché il verificarsi dei presupposti di fatto previsti dall'art. 244 del TUEL travolge l'eventuale diverso contenuto di tali certificazioni (Consiglio di Stato, Sezione V, 16 gennaio 2012, n. 143).

5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale<sup>30</sup>), sia nella procedura prevista dall'art. 243 bis del Tuel (c.d. predissesto)<sup>31-32</sup>.

<sup>30</sup> L'art. 6, comma 2, del d.lgs. 149 del 2011 dispone che *“Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Nei casi previsti dal periodo precedente, ove sia accertato, entro trenta giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'articolo 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000”*.

<sup>31</sup> Art. 243 bis del Tuel: I comuni e le province per i quali, anche in considerazione delle pronunce delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci degli enti, sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate, possono ricorrere, con deliberazione consiliare alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dal presente articolo. La predetta procedura non può essere iniziata qualora sia decorso il termine assegnato dal Prefetto, con lettera notificata ai singoli consiglieri, per la deliberazione del dissesto, di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149.

<sup>32</sup> L'art. 6, comma 2, del decreto 149 del 2011 dispone che *“Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Nei casi previsti dal periodo precedente, ove sia accertato, entro trenta giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'articolo 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000”*.

### 8.6.3. *Dissesto guidato e intervento della Corte*

Nel primo caso (dissesto c.d. guidato), il legislatore ha individuato una procedura che viene attivata su impulso delle Sezioni regionali di controllo nell'ambito dei controlli finanziari previsti dall'art. 1, commi 166 e ss. della l. n. 266/2005: le pronunce 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*", richiedono specificamente l'adozione, entro un congruo termine, delle misure correttive necessarie per il ripristino degli equilibri di bilancio. Più in particolare, "*I comportamenti difformi 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 individuati con DM 24 settembre 2009*"<sup>33</sup>.

A marcare la differenza con l'accertamento delle altre mere irregolarità contabili e finanziarie scrutinate dalla Corte dei conti ex art. 1 comma 166 della legge 266/2005, non appare superfluo sottolineare che è utile il richiamo all'art. 244, d.lgs. n. 267/2000, a mente del quale lo stato di dissesto finanziario ha due presupposti alternativi: a) *l'incapacità funzionale (ipotesi in cui l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili); b) l'insolvenza (per l'esistenza, nei confronti dell'ente locale, di crediti liquidi ed esigibili di terzi ai quali l'ente non possa fare validamente fronte né con la delibera di riequilibrio di cui all'art. 193, d.lgs. n. 267/2000, né con quella di riconoscimento dei debiti fuori bilancio di cui all'art. 194, per le fattispecie ivi previste)*<sup>34</sup>.

Il procedimento che, a garanzia dell'obbligatorietà dell'azione di risanamento, prevede (come si vedrà) l'attivazione di poteri sostitutivi da parte del Prefetto, su impulso della Sezione regionale competente, in caso di perdurante inottemperanza dell'ente locale nell'adozione delle necessarie misure correttive<sup>35</sup>, "*è avviato in presenza di una condizione di illiquidità alla quale l'ente non riesce a rimediare con gli strumenti di regolazione del bilancio di competenza (delibera di riequilibrio e di riconoscimento di debiti fuori bilancio) e, in fase istruttoria, comporta la verifica, in contraddittorio con l'ente, del piano di rientro dal debito, in quanto la situazione di carenza di liquidità si consolida e diventa strutturale nella prospettiva triennale, tramutando in insolvenza*"<sup>36</sup> e sfocia in "*un giudizio prognostico*

<sup>33</sup> Corte dei conti, Sez. Aut., n. 2/2012.

<sup>34</sup> Corte dei conti, Sez. Aut., n. 2/2012.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> Corte dei conti, Sez. Aut., del. n. 2/2012/QMIG.

sulla situazione di potenziale dissesto, preordinato alla proposta di misure correttive e alla verifica della loro adozione da parte dell'ente"<sup>37</sup>.

#### 8.6.4. Le fasi

Schematicamente, l'art. 6, comma 2, del D.lgs. n. 149/2011 delinea, nel merito, la conseguenza tipica in caso di sussistenza di squilibri di bilancio in grado di determinare il dissesto, attraverso un procedimento di controllo articolato in tre fasi:

- la prima fase può trarre origine dalle funzioni di controllo assegnate dalla su richiamata legge n. 266/2005 o dalle verifiche svolte dal Dipartimento della Ragioneria dello Stato ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 149/2011 e dell'art. 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della L. 31 dicembre 2009, n. 196, in cui si evidenzino *comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocare il dissesto finanziario*. In tal casi, comunque tutti riconducibili ad una sostanziale incapacità dell'ente di far fronte regolarmente alle proprie obbligazioni e funzioni (art. 244 Tuel), la Sezione regionale di controllo effettua un accertamento della situazione di bilancio, imponendo all'Ente di adottare le misure correttive che, a seconda delle circostanze, possono essere idonee a rimuovere la situazione di mancata copertura effettiva di spese o comunque a determinare efficacemente l'avvio di un processo di risanamento, attraverso una nuova programmazione di bilancio. A tal fine, la Sezione assegna all'ente locale un termine per l'adozione delle richiamate misure. Con la deliberazione n. 1/SEZAUT/2013 depositata in data 8/01/2013, la Sezione delle Autonomie ha ulteriormente chiarito che: «[...]il termine che ai sensi dell'art. 6, comma 2 del d.lgs. 149/2011 la Sezione regionale di controllo assegna per l'adozione di misure correttive, produce l'effetto costitutivo dell'obbligo a provvedere in capo all'ente medesimo e a qualificare il conseguente, eventuale, inadempimento per gli effetti giuridici che ne conseguono. Questa fase procedimentale si caratterizza, quindi, per il primo approdo valutativo concluso dall'organo di controllo sulla situazione di precarietà finanziaria dell'ente e sui rimedi idonei a recuperare condizioni di equilibrio strutturale[...]»;
- nella seconda fase, la Sezione regionale di controllo verifica l'adozione, entro il termine assegnato, delle necessarie misure correttive. All'esito di tale accertamento, la Corte può procedere, positivamente, alla presa d'atto dell'adozione delle misure correttive e/o del venire meno delle situazioni di squilibrio oppure, negativamente, constatare la mancata adozione delle misure o comunque la loro inidoneità a superare la situazione di squilibrio precedentemente ac-

<sup>37</sup> Corte dei conti, Sez. Aut., n. 2/2012.



- certata. In tale seconda ipotesi, trasmette gli atti al Prefetto ed alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica;
- infine, l'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011 prevede una terza ed ultima fase in cui la Sezione regionale di controllo accerta, entro trenta giorni dalla predetta trasmissione degli atti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale rispetto alle necessarie misure correttive e l'attuale sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 Tuel.

Nel caso in cui l'accertamento confermi tali presupposti, la terza pronuncia della Sezione avvia un procedimento amministrativo a carattere vincolato, di competenza del Prefetto, il quale intima al Consiglio dell'ente di adottare la dichiarazione di dissesto entro un termine non superiore a venti giorni e, in caso di inerzia, provvede a nominare un commissario *ad acta*, con la conseguente procedura per lo scioglimento del Consiglio medesimo.

#### 8.6.5. *Predissesto e intervento della Sezione regionale*

Nella seconda fattispecie (c.d. predissesto) – che rappresenta una ipotesi intermedia che mira a prevenire e si affianca alle situazioni, già previste dagli artt. 242 e 244 del Tuel, di Enti in condizioni strutturalmente deficitarie e di Enti in situazioni di dissesto finanziario – l'art. 243 *bis* del Tuel prevede un'apposita procedura di riequilibrio finanziario pluriennale per gli enti nei quali “*sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate*”. La procedura di riequilibrio costituisce quindi una procedura del tutto eccezionale e straordinaria (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, n. 34/2014), introdotta dal legislatore al fine di supportare i bilanci degli enti locali in una contingenza dovuta alle difficoltà del ciclo economico avverso, che ha portato, essenzialmente, ad un forte calo dei trasferimenti e delle entrate proprie, nonché all'incremento dell'evasione da accertamento e da riscossione.

L'eccezionalità deriva dal fatto che già nell'ordinamento degli enti locali è prevista una procedura di riequilibrio, quella di salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'art. 193 del D.lgs. 267/2000 (confermata dall'art. 9, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243), a cui l'ente può e deve ricorrere in via ordinaria.

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, dunque, abbracciando un arco temporale più vasto, comprensivo di più consiliazioni, richiede, a tutela degli equilibri finanziari futuri, maggiori limitazioni, maggiore intensità dei controlli nella fase di pianificazione ed in quella attuativa e maggior rigore nel rispetto delle prescrizioni imposte dalla norma o dal piano, la cui violazione (nei casi di cui all'art. 243-*quater* comma 7) comporta l'obbligatorietà della dichiarazione di dissesto finanziario, persino se la prescrizione violata rivesta mero carattere procedurale.

Si tratta, come si evince dal testo della norma, di situazioni tendenzialmente patologiche che non possono essere gestite mediante il ricorso agli ordinari strumenti indicati dal Tuel per il ripristino dell'equilibrio gestionale, come i provvedimenti da assumere in occasione della deliberazione di salvaguardia degli equilibri di bilancio (articolo 193) ovvero la procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio (articolo 194). E quindi la situazione sottostante potrebbe ipoteticamente dar luogo al procedimento di cui all'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, su impulso della competente Sezione regionale della Corte dei conti, (c.d. dissesto guidato): purtuttavia, come è stato sottolineato, il legislatore ha introdotto *“la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, destinata alle amministrazioni che non sono né strutturalmente deficitarie né in dissesto ma nelle quali sussistono squilibri del bilancio potenzialmente in grado di provocare il default. L'obiettivo perseguito dal legislatore, alla luce dell'attuale crisi della finanza pubblica, è quello di prevedere, ad opera della lettera r) del comma 1 dell'articolo 3 del d.l. 174, uno strumento aggiuntivo destinato a superare determinate situazioni che possono alterare l'ordinato andamento delle attività svolte dalle amministrazioni locali, con i conseguenti effetti negativi sia rispetto ai servizi resi ai cittadini sia rispetto al regolare pagamento delle retribuzioni al personale dipendente”*<sup>38</sup>.

Il nuovo istituto, infatti, si pone come *“strumento di auto risanamento offerto agli enti locali in funzione preventiva rispetto all'ipotesi, ben più grave, del dissesto finanziario, che, in base all'art. 244 del Tuel, l'ente è obbligato a deliberare: quando non sia più in grado di garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili (cd. “paralisi funzionale”), ovvero quando versi in un grave stato di insolvenza, dovuto a crediti liquidi ed esigibili di terzi, cui non possa validamente far fronte attraverso provvedimenti di riequilibrio o di riconoscimento di debiti fuori bilancio”*<sup>39</sup>. La dichiarazione di dissesto, in tale ottica, appare quale atto “vincolato” che *“dischiude (...) uno scenario normativo funzionale ad assecondare un itinerario gestionale virtuoso di ripristino degli equilibri di bilancio e di cassa e della piena funzionalità dell'amministrazione”*<sup>40</sup>. 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 ex articoli 193 e 194 del TUEL, le misure correttive idonee a ripristinare gli equilibri strutturali compromessi da una situazione di deficiarietà che non presenta ancora i caratteri di gravità tipici del dissesto. La procedura “straordinaria” di riequilibrio finanziario pluriennale differisce infatti (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, n. 34/2014) da quella “or-

<sup>38</sup> M. ROSSI, *“Comuni in difficoltà: arriva il riequilibrio finanziario pluriennale”*, in *Guida agli enti locali*, 20 ottobre 2012.

<sup>39</sup> Sez. reg. di controllo per la Sicilia, del. n. 41/2014/PRSP.

<sup>40</sup> Sez. reg. di controllo per la Calabria, del. n. 15/2014/PRSP.

dinaria” non solo per la durata massima del periodo di riequilibrio, (243-*bis*, comma 5, del TUEL), anziché tre (art. 193, comma 3, del TUEL), ma anche perché nel riequilibrio triennale la pianificazione, espressa nella deliberazione di salvaguardia degli equilibri di bilancio, si riflette in maniera contestuale sui documenti di bilancio con la variazione dei bilanci di previsione annuale e pluriennale.

La normativa prevede quindi che il Consiglio, entro il termine perentorio di novanta giorni dalla propria deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale, deve deliberare un piano di riequilibrio pluriennale della durata compreso, ai sensi della Legge di Bilancio 2018 (art. 1 comma 888, legge n. 205/2017) in un periodo tra quattro e venti anni, in funzione del rapporto tra le passività da ripianare e l'ammontare degli impegni di parte corrente, compreso quello in corso, che deve essere oggetto di una delibera di accoglimento o di diniego del piano della competente Sezione regionale di controllo: la decisione della Corte 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). 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, comporta l'attivazione della procedura di dissesto.

Va sottolineato in ogni caso il ruolo centrale della Corte dei conti anche nei momenti successivi all'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale. Infatti, ai sensi dell'art. 243 *quater*, comma 3, del D. Lgs. n. 267/00 “in caso di approvazione del piano, la Corte dei Conti vigila sull'esecuzione dello stesso, adottando in sede di controllo, effettuato ai sensi dell'articolo 243 *bis*, comma 6, lettera a), apposita pronuncia”; inoltre ai sensi del comma 6, “ai fini del controllo dell'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato, l'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente trasmette al Ministero dell'interno e alla competente Sezione regionale della Corte dei Conti, entro quindici giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre, una relazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso, nonché, entro il 31 gennaio dell'anno successivo all'ultimo di durata del piano, una relazione finale sulla completa attuazione dello stesso e sugli obiettivi di riequilibrio raggiunti”.

Riassumendo, la situazione di accertato squilibrio strutturale di carattere finanziario, apre quindi tendenzialmente la strada a tre possibili, alternative, procedure: quella di riequilibrio ex art. 243-*bis* (c.d. “pre-dissesto”); quella del dissesto dichiarato (artt. 244 e 246 TUEL) e quella del c.d. dissesto guidato (mediante il concorso dell'azione di accertamento della Magistratura contabile e del provvedimento finale del Prefetto, ex art. 6, comma 2, D.lgs. 149/2011). Come già chiarito dalla Sezione Autonomie, la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale costituisce quindi un “*tertium genus*”<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Sezione Autonomie 36/SEZAUT/2016/QMIG.