

degli amministratori dell'ente locale responsabili.

1.3. Procedure di dissesto guidato e di riequilibrio pluriennale. Il controllo sulla relazione di fine mandato.

Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti svolgono un ruolo rilevante anche nelle situazioni di grave crisi finanziaria, tali da rendere necessario l'avvio della procedura di "dissesto guidato", ai sensi dell'art. 6, c. 2, d.lgs. n. 149/2011, ovvero indurre l'ente al ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-bis del Tuel.

Due sostanzialmente sono i presupposti per l'avvio della procedura.

- Squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario. È possibile ricorrere con deliberazione consiliare alla procedura di riequilibrio finanziario qualora le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate. 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.).
- Dare copertura credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale alla situazione debitoria complessiva fuori bilancio attraverso gli strumenti ordinariamente previsti dagli artt. 188, 193 e 194 TUEL. Per la sostenibilità del piano si rendono necessarie transazioni con i creditori circa tempi di pagamento, rinuncia interessi eventuale riduzione della quota capitale.

La prima procedura (dissesto guidato) trova applicazione qualora, in caso siano accertati comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi di finanza pubblica, irregolarità contabili o squilibri strutturali di bilancio, in grado di provocare il dissesto, l'ente non adotti le opportune misure correttive,

discrezionale del Comune di Napoli. Tale deliberazione segna una sorta di parallelismo, nell'ambito delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con le misure cautelari proprie dei procedimenti giudiziari: l'istituto del blocco della spesa è, infatti, funzionalmente rivolto a prevenire l'aggravarsi delle forme di squilibrio dei bilanci degli enti locali. Con la pronuncia in discorso, la Sezione Campania ha enucleato la procedura per il blocco della spesa (secondo uno schema bifasico che porta prima a rilevare la criticità e le conseguenti misure correttive, e poi a verificarne la loro piena adozione) ed ha individuato il concreto spazio operativo della norma, da rapportare alle spese facoltative e non ai singoli programmi di spesa. Tale linea interpretativa ha ricevuto sostanziale conferma dalle Sezioni riunite in speciale composizione che si sono pronunciate sul ricorso presentato dal Comune di Napoli avverso la deliberazione n. 107/2018.

innescando l'iter di dichiarazione del dissesto finanziario.

La seconda procedura (riequilibrio finanziario pluriennale), consiste nella gestione della crisi finanziaria dell'ente locale da parte degli organi ordinari, attraverso la definizione di un piano pluriennale di recupero della massa passiva accumulata⁷. Sul punto, occorre richiamare che la durata massima del predetto piano, originariamente fissata nella misura di dieci anni, è stata modificata dall'art. 1, c. 888, l. 27 dicembre 2017, n. 205, ancorandola alle dimensioni della massa passiva in rapporto al livello della spesa corrente, in un range tra 4 e 20 anni.

L'articolo 1, comma 888 della legge numero 205/2017 prevede, per gli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione prima della data di entrata in vigore della legge stessa, la possibilità di rimodulare o riformulare il predetto piano al fine di usufruire delle innovazioni introdotte dal precedente comma 888 che ha modificato la durata del piano di riequilibrio collegandola al rapporto tra le passività da ripianare e gli impegni di cui al titolo I della spesa del rendiconto dell'anno precedente. In particolare, la norma prevede che, *“gli enti locali che intendono avvalersi di tale facoltà trasmettono la deliberazione consiliare contenente la relativa richiesta alla competente sezione regionale della Corte dei conti ed al Ministero dell'interno nel termine di 15 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Il consiglio dell'ente locale, entro il termine perentorio di 45 giorni dalla data di esecutività della deliberazione di cui al periodo precedente, approva il piano rimodulato o riformulato, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziaria. Al procedimento di formazione e di approvazione del piano si applicano le disposizioni degli articoli 243bis, commi 6, 7, 8, 9 e 9bis, e 243quater del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267/2000; i termini previsti dal citato articolo 243quater sono ridotti della metà”*.

Le SS.RR. in speciale composizione si sono pronunciate sulla possibilità di modifica del Piano consentita dal citato comma 889 della legge n. 206/2017, precisando che *“con la manifestazione di volontà di rimodulazione del piano*


⁷ Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale deve tenere conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate e deve, comunque, contenere:

- a) le eventuali misure correttive adottate dall'ente locale in considerazione dei comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno accertati dalla competente sezione regionale della Corte dei conti;
- b) la puntuale ricognizione, con relativa quantificazione, dei fattori di squilibrio rilevati, dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e di eventuali debiti fuori bilancio;
- c) l'individuazione, con relative quantificazione e previsione dell'anno di effettivo realizzo, di tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio entro il periodo massimo di dieci anni, a partire da quello in corso alla data di accettazione del piano;
- d) l'indicazione, per ciascuno degli anni del piano di riequilibrio, della percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione da assicurare e degli importi previsti o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali per il finanziamento dei debiti fuori bilancio.

espressa mediante la deliberazione consiliare viene attivata una nuova procedura di per sé idonea a far decadere il piano precedentemente approvato". È stato inoltre precisato che "in ogni caso il piano precedentemente approvato non riacquisterà la sua vigenza in quanto definitivamente superato dalla manifestazione di volontà di una sua rimodulazione quale primo passaggio di una nuova catena procedimentale sostitutiva della precedente"⁸.

Ai fini del riequilibrio, l'ente interessato 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 e deve essere restituita entro 10 anni.

In caso di accesso al Fondo, l'ente locale deve adottare alcune specifiche misure di riequilibrio statuite 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. Su tale disciplina sono successivamente intervenute numerose integrazioni e modifiche normative (tra cui, da ultimo il d.l. n. 162/2019), principalmente volte a consentire agli enti locali, che avevano già attivato la procedura di riequilibrio, la facoltà di riformulazione e/o rimodulazione dei piani di riequilibrio, per lo più legate all'esigenza di coordinamento tra i contenuti del piano di riequilibrio e gli eventuali effetti peggiorativi derivanti dall'adozione degli adempimenti previsti per il passaggio al sistema di contabilità armonizzata, di cui al d.lgs. n. 118/2011, connessi principalmente al riaccertamento straordinario dei residui.

 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. 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 ordinari⁹.

In proposito, assume particolare rilievo la sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 14 febbraio 2019 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 714 dell'articolo 1 della legge n. 208/2015 (come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232/2016). Tale disposizione aveva dato facoltà agli enti locali che avevano presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale prima

⁸ SS.RR in s.c. sentenze nn. 6/2018, n. 17/2018 e 32/2018.

⁹ È stato, altresì, precisato che il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è ammesso 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 (Corte dei conti, Sez. Autonomie, deliberazione n. 16/2012/INPR).

dell'approvazione del rendiconto per l'esercizio 2014 e che non avevano ancora provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi (richiesto dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011 di armonizzazione contabile), di rimodulare il rispettivo piano, scorporando dal piano la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui richiesta dalla procedura di riequilibrio finanziario, limitatamente ai residui antecedenti al 1° gennaio 2015 (ex art. 243-bis, comma 8, lett. e) del TUEL), e ripianando tale quota in un arco temporale di trenta anni (periodo ben più ampio di quello previsto dalla normativa allora vigente, che limitava la durata del piano di rientro ad un periodo massimo di 10 anni; attualmente, la durata del piano di riequilibrio finanziario è compresa tra quattro e venti anni¹⁰).

Con l'allungamento dei tempi di rientro dal disavanzo - secondo la Corte - "l'equilibrio del bilancio sarebbe alterato per l'intero trentennio, durante il quale sarebbero consentite spese correnti oltre la dimensione delle risorse di parte corrente; sarebbero violate le regole inerenti all'indebitamento che, per finanziare la permanenza in deficit trentennale, graverebbero in modo ingiusto e illogico sulle generazioni future; sarebbe lesa in modo irreparabile il principio di rappresentanza democratica, perché la responsabilità degli amministratori che hanno provocato il deficit sarebbe stemperata per un lunghissimo arco generazionale, in modo da determinare una sorta di oblio e di immunità a favore dei responsabili".

La norma, in sostanza, violerebbe gli artt. 81 e 97 Cost., in quanto prevederebbe una misura di salvaguardia dell'equilibrio di bilancio destinata a dipanarsi in un arco temporale dilatato ben oltre il ciclo triennale di bilancio e ad ampliare la capacità di spesa dell'ente in condizioni di conclamato squilibrio.

A tal riguardo assume rilievo l'intervento legislativo di cui al d.l. n.162/2019 (decreto "milleproroghe") che prevede che gli enti locali in predissesto i quali, a seguito degli effetti della sentenza n. 18 del 2019 della Corte costituzionale, hanno ripresentato il proprio piano di riequilibrio pluriennale e, di conseguenza, hanno dovuto incrementare la quota annuale di ripiano prevista dal rispettivo piano, possono richiedere al Ministero dell'interno per l'anno 2020, entro il 31 gennaio 2020, un incremento dell'anticipazione già ricevuta, a valere sul "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali", di cui all'articolo 243-ter del decreto legislativo n. 267 del 2000 (TUEL), appositamente istituito a sostegno dei piani di riequilibrio¹¹.

¹⁰ Ai sensi dell'articolo 243-bis del TUEL, la durata massima del piano di riequilibrio finanziario pluriennale è determinata sulla base del rapporto tra le passività da ripianare nel medesimo e l'ammontare degli impegni di spesa corrente del rendiconto dell'anno precedente a quello di deliberazione del ricorso alla procedura di riequilibrio.

¹¹ Per quanto concerne la disciplina del fondo di liquidità degli enti locali si richiama la recentissima sentenza della Corte costituzionale n. 4/2020 che ha censurato l'uso improprio delle anticipazioni di liquidità per i pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni. La Corte ha dichiarato incostituzionali due disposizioni legislative: l'art.

Una nuova disciplina, inoltre, è stata individuata dal citato d.l. n. 162/2019 relativamente alla riduzione dell'onere del debito degli enti locali e delle Regioni. Vengono infatti disciplinata la gestione delle operazioni di ristrutturazione e le modalità di rimborso del debito nei confronti dello Stato con un'operazione permetterebbe di ridurre il valore finanziario delle passività totali a carico delle finanze pubbliche sia attraverso una minore rischiosità per gli istituti finanziari derivante dall'avere come controparte lo Stato anziché gli enti, sia attraverso la semplificazione derivante dall'unificazione in un unico piano di ammortamento o titolo obbligazionario delle varie posizioni debitorie dei singoli enti.

A tal fine la stessa normativa si è preoccupata di ampliare la possibilità per gli enti locali in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di contrarre nuovi mutui, modificandogli artt. 243bis e 249 del Testo Unico n. 269/2000.

In particolare, si prevede che gli enti locali in questione possano contrarre mutui anche per la copertura, anche a titolo di anticipazione, di spese di investimento strettamente funzionali all'ordinato svolgimento di progetti e interventi finanziati in prevalenza con risorse provenienti dall'Unione europea o da amministrazioni ed enti o enti nazionali, pubblici o privati. In linea generale, tale possibilità è riconosciuta (a determinate condizioni ed entro specifici limiti) unicamente per la copertura di debiti fuori bilancio (articolo 243-bis, comma 8, lettera g) o per la 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 piano di riequilibrio finanziario pluriennale, per un importo non superiore alle quote di capitale dei mutui e dei prestiti obbligazionari precedentemente contratti ed emessi, rimborsate nell'esercizio precedente

2, comma 6, del decreto-legge n.78 del 2015 (disposizioni urgenti in materia di enti territoriali), che consente agli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità a valere sul fondo per assicurare la liquidità per i pagamenti dei debiti scaduti contratti dalla pubblica amministrazione (ai sensi del decreto-legge n.35 del 2013) di utilizzare « la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione»; l'art. 1, comma 814, della legge n. 205 del 2017 (legge di bilancio 2018), che reca un'interpretazione autentica della disposizione appena citata. Al riguardo, la Corte afferma che la ratio dell'anticipazione di liquidità “Un impiego difforme delle anticipazioni di liquidità, quale quello consentito dalle disposizioni censurate, ad avviso della Corte si pone “in contrasto [...] con l'equilibrio di bilancio”, poiché il mancato (o minore) accantonamento delle risorse a titolo di fondo crediti di dubbia esigibilità ha come effetto un miglioramento, del risultato di amministrazione e, di conseguenza, un incremento della capacità di spesa dell'ente, senza che sia al contempo individuabile un'effettiva copertura giuridica. La Corte ha inoltre precisato che le anticipazioni di liquidità costituiscono una forma straordinaria di indebitamento a lungo termine diretta al pagamento delle passività pregresse iscritte in bilancio, evidenziando che la “anomala utilizzazione [...] consentita dalle disposizioni impugnate” viola la cosiddetta regola aurea contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost., secondo cui l'indebitamento degli enti territoriali deve essere riservato a spese di investimento.

(articolo 243-bis, comma 9).

Ampia attenzione viene poi dedicata dalle Sezioni regionali di controllo al **monitoraggio** della fase di attuazione dei piani di riequilibrio, evidenziando in molti casi il raggiungimento degli obiettivi intermedi di risanamento per effetto dell'implementazione delle misure correttive preventivate.

La materia della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ha rappresentato l'occasione per una più ampia riflessione in merito alla possibilità di configurare le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti quali giudici *a quo* ai fini dell'instaurazione di giudizi di costituzionalità incidentali, aventi ad oggetto le norme di legge che, di volta in volta, possono venire in rilievo nell'esercizio del controllo. Tale possibilità, espressamente riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale in sede di giudizio di parificazione (Corte cost. 27 aprile 2017, n. 89 e 23 luglio 2015, n. 181), è stata ritenuta estensibile anche all'ipotesi dei controlli di natura finanziaria sui piani pluriennali di riequilibrio in due ordinanze di rimessione¹²

Le argomentazioni delle pronunce poggiano, come già evidenziato (v. “parifica del rendiconto”) sul riscontro dei tre requisiti oggettivi individuati dalla stessa giurisprudenza costituzionale (v. Corte cost. n. 89/2017) affinché la Corte dei conti possa adire, dalla sede del controllo, lo scrutinio di costituzionalità.

Il primo requisito attiene alla configurazione dell'attività di controllo, che deve consistere nel raffronto tra la fattispecie concreta e il parametro normativo di riferimento (questo argomento era già stato utilizzato in passato dalla Corte costituzionale per riconoscere la possibilità di sollevare questioni di legittimità alla Corte dei conti nell'ambito del controllo preventivo di legittimità).

Il secondo requisito è riferito agli effetti del provvedimento adottato dalla Sezione regionale di controllo, potenzialmente idoneo a ledere la sfera giuridica dell'ente locale e, per tale ragione, impugnabile innanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale (in speciale composizione).

L'ultimo requisito riguarda la necessità che l'attività di controllo esercitata dalla Corte dei conti rispetti il principio del giusto processo, garantendo il

¹² Sezione regionale di controllo per la Campania, ordinanza 19/2018 e Sezione regionale di controllo per la Sicilia, ordinanza n. 108/2018. Le richiamate ordinanze pervengono alla conclusione per cui le attività di controllo esercitate dalla Corte dei conti sui piani di riequilibrio finanziario pluriennale – con considerazioni estensibili a tutti i controlli di natura finanziaria esercitati ai sensi dell'art. 148-bis Tuel – soddisfano le condizioni poste dalla Corte costituzionale per l'accesso al giudizio costituzionale in via incidentale. Infatti, il controllo sui piani di riequilibrio si sostanzia nel raffronto tra il piano stesso e i presupposti di legge previsti per la sua approvazione e corretta attuazione. Inoltre, l'eventuale esito negativo della valutazione espressa dalla Corte dei conti è suscettibile di ledere la sfera giuridica dell'ente interessato, attivando la procedura di dissesto; ne deriva la giustiziabilità della pronuncia della Sezione regionale di controllo innanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale (in speciale composizione). Infine, l'attività di controllo rispetta il principio del contraddittorio, poiché la decisione è assunta a seguito di adunanza pubblica, in cui l'ente può esporre le proprie considerazioni.