

19 MAGGIO 2021

Il piano di riequilibrio finanziario  
pluriennale e le modifiche  
(d)all'amministrazione dell'ente locale

di Nunzio Mario Tritto  
Magistrato della Corte dei conti

# Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale e le modifiche (d)all'amministrazione dell'ente locale\*

**di Nunzio Mario Tritto**

Magistrato della Corte dei conti

**Abstract [It]:** L'insorgere di situazioni tendenzialmente irreversibili a livello delle finanze degli enti locali, con gravi squilibri strutturali, richiede puntuali interventi legislativi. La legislazione in materia di procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, tuttavia, deve tener conto del contesto amministrativo di riferimento, in quanto la necessità di far fronte agli squilibri strutturali dell'ente locale non deve comunque far passare in secondo piano i principi fondamentali dell'ordinamento, specie in relazione al collegamento tra elettori, organi di governo dell'ente locale e necessità di risanamento delle finanze territoriali. L'obiettivo del lavoro è quello di analizzare la disciplina del sistema della legislazione in materia, soprattutto in relazione alla rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte delle nuove amministrazioni degli enti locali, anche alla luce delle soluzioni operative fornite dalla giurisprudenza costituzionale.

**Abstract [En]:** The rising of situations which tend to be irreversible in the finances of local authorities, with serious structural lack of balance, requires specific legislative actions. However, the legislation on the multiannual financial rebalancing procedure must take account of the administrative background, since the need to address the structural lack of balance of the local authority must not, however, forget the fundamental principles of the system, especially in relation to the link between voters, local authority governing bodies and the need to improve territorial finances. The aim of this article is to analyse the regulation of the system of legislation in this field, especially in relation to the remodulation of the multiannual financial rebalancing plan by the new administrations of local authorities, also in the light of the operational solutions provided by constitutional jurisprudence.

**Parole chiave:** riequilibrio finanziario; enti locali; amministrazione; giurisprudenza costituzionale; territorio

**Keywords:** financial rebalancing; local authorities; administration; constitutional jurisprudence; territory

**Sommario:** 1. Considerazioni preliminari. 2. La normativa di riferimento. 3. Le questioni problematiche relative alla rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte della nuova amministrazione dell'ente locale. 4. Conclusioni.

## 1. Considerazioni preliminari

Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale si pone quale elemento fondamentale all'interno delle situazioni di (tendenziale) *default* degli enti locali, proprio al fine di scongiurare tali eventualità.

In effetti, *“la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è 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”*<sup>1</sup>.

---

\* Articolo sottoposto a referendum.

<sup>1</sup> Corte conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR.

La necessità di porre in essere il “salvataggio” dell’ente locale di solito consegue a situazioni di grave illiquidità causate o da una sovrastima dell’attivo (in presenza, ad esempio, di crediti di dubbia esigibilità) o, viceversa, da problematiche relative alle poste passive (che possono essere sottovalutate o presentarsi in modo inaspettato per l’ente locale).

Tali gravi criticità impediscono il regolare adempimento delle obbligazioni mediante le procedure contabili ordinarie e rendono necessario un intervento *extra ordinem* che consenta di scongiurare situazioni di (potenziale) dissesto.

Com’è stato correttamente evidenziato, l’ordinamento prevede diversi strumenti per far fronte alle situazioni di squilibrio delle gestioni degli enti locali e la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, in particolare, “*favorisce l’emersione di disavanzi occulti, offrendo agli amministratori un utile strumento di autorisanamento volto a scongiurare la più grave situazione di dissesto finanziario. In tal modo la gestione della crisi resta affidata agli organi ordinari dell’ente e nel contempo le iniziative di riequilibrio vengono sottoposte alla costante vigilanza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della verifica della piena sostenibilità economico-finanziaria delle misure indicate dal piano allo scopo di garantire l’effettivo raggiungimento del risanamento dell’ente*”<sup>2</sup>.

La previsione di un tale strumento si giustifica pertanto con la considerazione, in presenza di situazioni di squilibrio economico-finanziario all’interno dell’ente locale, della necessità di un intervento istruttorio e sostitutivo da parte delle autorità centrali e di controllo, pur all’interno di un assetto istituzionale – quale quello italiano odierno – caratterizzato dal riconoscimento di notevole autonomia agli enti locali<sup>3</sup>.

Nel prosieguo del presente lavoro verrà analizzata la normativa di riferimento in materia di piani di riequilibrio finanziario pluriennale, con particolare riguardo alle problematiche emerse nella prassi in relazione alle modifiche apportabili agli stessi da parte delle (nuove) amministrazioni locali ed alle soluzioni elaborate – soprattutto a livello giurisprudenziale – al fine di consentire la migliore operatività di tale imprescindibile strumento di “sopravvivenza” degli enti locali gravati da situazioni strutturalmente deficitarie.

## **2. La normativa di riferimento**

Il discorso deve partire necessariamente dall’esame dell’art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000 e ss.mm.ii. recante il Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali (T.U.E.L.); l’art. 243-*bis*, introdotto dall’art. 3, comma 1, lettera r), della legge n. 213 del 2012, disciplina nello specifico la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale nella sua fase iniziale.

<sup>2</sup> Corte conti, Sezione delle Autonomie, *cit.*

<sup>3</sup> Cfr. A. BALDANZA, *L’intervento della Corte dei conti nelle procedure di approvazione del piano di riequilibrio finanziario e del c.d. “dissesto guidato”*, in V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2018, pp. 1542 ss..

In primo luogo, viene disposto che i comuni e le province che si trovino in situazione di squilibrio strutturale del bilancio in grado di provocarne il dissesto finanziario, possono ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. Una prima condizione prevista dal legislatore per potersi avvalere della detta procedura, tuttavia, è costituita dalla insufficienza delle misure di cui agli artt. 193<sup>4</sup> e 194<sup>5</sup> T.U.E.L.: ossia, tali misure non devono essere (o meglio, non devono ritenersi) sufficienti a poter evitare il dissesto o, come afferma l'art. 243-bis, comma 1, “*non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate*”. Oltre a tale condizione sostanziale, la norma prevede la sussistenza pure di condizioni formali, consistenti

---

<sup>4</sup> L'art. 193 T.U.E.L. (*Salvaguardia degli equilibri di bilancio*), modificato dall'art. 74 del d.lgs. n. 118 del 2011, introdotto dal d.lgs. n. 126 del 2014, così dispone:

1. *Gli enti locali rispettano durante la gestione e nelle variazioni di bilancio il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti, secondo le norme contabili recate dal presente testo unico, con particolare riferimento agli equilibri di competenza e di cassa di cui all'articolo 162, comma 6.*

2. *Con periodicità stabilita dal regolamento di contabilità dell'ente locale, e comunque almeno una volta entro il 31 luglio di ciascun anno, l'organo consiliare provvede con delibera a dare atto del permanere degli equilibri generali di bilancio o, in caso di accertamento negativo, ad adottare, contestualmente:*

a) *le misure necessarie a ripristinare il pareggio qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di gestione o di amministrazione, per squilibrio della gestione di competenza, di cassa ovvero della gestione dei residui;*

b) *i provvedimenti per il ripiano degli eventuali debiti di cui all'articolo 194;*

c) *le iniziative necessarie ad adeguare il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione in caso di gravi squilibri riguardanti la gestione dei residui.*

*La deliberazione è allegata al rendiconto dell'esercizio relativo.*

3. *Ai fini del comma 2, fermo restando quanto stabilito dall'articolo 194, comma 2, possono essere utilizzate per l'anno in corso e per i due successivi le possibili economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale. Ove non possa provvedersi con le modalità sopra indicate è possibile impiegare la quota libera del risultato di amministrazione. Per il ripristino degli equilibri di bilancio e in deroga all'articolo 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, l'ente può modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza entro la data di cui al comma 2.*

4. *La mancata adozione, da parte dell'ente, dei provvedimenti di riequilibrio previsti dal presente articolo è equiparata ad ogni effetto alla mancata approvazione del bilancio di previsione di cui all'articolo 141, con applicazione della procedura prevista dal comma 2 del medesimo articolo.*

<sup>5</sup> L'art. 194 T.U.E.L. (*Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio*), il cui ultimo comma è stato modificato dall'art. 53, comma 6 della legge n. 126 del 2020, così dispone:

1. *Con deliberazione consiliare di cui all'articolo 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:*

a) *sentenze esecutive;*

b) *copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;*

c) *ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;*

d) *procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;*

e) *acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.*

2. *Per il pagamento l'ente può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso, convenuto con i creditori.*

3. *Per il finanziamento delle spese suddette, ove non possa documentalmente provvedersi a norma dell'articolo 193, comma 3, l'ente locale può far ricorso a mutui ai sensi degli articoli 202 e seguenti, nonché, in presenza di piani di rateizzazioni con durata diversa da quelli indicati al comma 2, può garantire la copertura finanziaria delle quote annuali previste negli accordi con i creditori in ciascuna annualità dei corrispondenti bilanci, in termini di competenza e di cassa. Nella relativa deliberazione consiliare viene dettagliatamente motivata l'impossibilità di utilizzare altre risorse.*

nell'adozione di una apposita deliberazione consiliare (da parte dell'organo assembleare dell'ente locale) e nella mancata scadenza del termine assegnato dal Prefetto, con lettera notificata ai singoli consiglieri, per la deliberazione del dissesto *ex art. 6, comma 2 del d. lgs. 6 settembre 2011, n. 149*<sup>6</sup>. Va poi aggiunto che l'avvio della procedura può aversi anche a seguito delle pronunce delle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci degli enti, quando ovviamente vengano rilevate situazioni di grave squilibrio strutturale. Il ruolo della Corte dei conti, com'è ovvio, non si limita a tale rilevazione iniziale dello stato deficitario delle finanze dell'ente locale, in quanto la deliberazione consiliare di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale va trasmessa, entro il brevissimo termine di cinque giorni dalla data di relativa esecutività, alla medesima Sezione regionale di controllo (territorialmente competente) della Corte dei conti (oltre che alla Direzione Centrale per la Finanza Locale del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno).

Per quanto attiene agli effetti dell'avvio della procedura in esame, essa:

- 1) sospende temporaneamente la possibilità per la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti di assegnare un termine per l'adozione di misure correttive *ex art. 6, comma 2 del d. lgs. 6 settembre 2011, n. 149*;
- 2) sospende le procedure esecutive poste in essere nei confronti dell'ente locale; in particolare, tali procedure rimangono in *stand-by* dalla data dell'adozione della deliberazione consiliare sino alla data di approvazione (o di diniego dell'approvazione) del piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

Entro novanta giorni dalla data di esecutività della deliberazione consiliare di ricorso alla procedura in esame, l'organo assembleare dell'ente locale è chiamato a deliberare sulle concrete modalità di salvataggio

---

<sup>6</sup> “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”. Sull'applicabilità di tale disposizione, l'art. 17, comma 2, D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120 (recante “Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale”) ha stabilito che “nei casi di cui al comma 7 dell'articolo 243-quater del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, è sospesa fino al 30 giugno 2021, qualora l'ente locale abbia presentato, in data successiva al 31 dicembre 2017 e fino al 31 gennaio 2020, un piano di riequilibrio, ancorché in corso di approvazione a norma delle leggi vigenti in materia, o lo abbia riformulato o rimodulato nel medesimo periodo”.

dell'ente stesso<sup>7</sup>: le iniziative da intraprendere dovranno trasfondersi nel piano di riequilibrio finanziario pluriennale che, com'è facile intuire, avrà una durata di lungo termine (da quattro a vent'anni, a seconda della gravità e complessità della situazione, come si vedrà nel prosieguo). Tale piano, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario dell'ente locale, andrà trasmesso entro dieci giorni dalla data della relativa adozione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti territorialmente competente ed alla Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali operante presso il Ministero dell'Interno<sup>8</sup>.

In relazione alla durata del piano, va evidenziato che la stessa viene parametrata considerando il rapporto tra le passività da ripianare 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 dall'ente locale; in particolare:

- 1) qualora il rapporto passività/impegni di cui al titolo I della spesa non superi il 20%, il relativo piano potrà avere durata massima di quattro anni;
- 2) qualora il rapporto passività/impegni di cui al titolo I della spesa sia superiore al 20% ma inferiore al 60%, il relativo piano potrà avere durata massima di dieci anni;
- 3) qualora il rapporto passività/impegni di cui al titolo I della spesa superi il 60% (e fino al 100% per i comuni fino a 60.000 abitanti) il relativo piano potrà avere durata massima di quindici anni;
- 4) qualora il rapporto passività/impegni di cui al titolo I della spesa superi il 60% per i comuni con più di 60.000 abitanti (ed oltre il 100% per tutti gli altri comuni) il relativo piano potrà avere durata massima di vent'anni.

Dal punto di vista contenutistico e teleologico, il piano deve necessariamente indirizzarsi al superamento delle condizioni di squilibrio emerse e deve contenere pertanto misure correttive di (eventuali)

---

<sup>7</sup> Le operazioni preliminari rispetto all'adozione del piano, per Corte cost., 23 giugno 2020, n. 115, richiedono: “a) 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; b) l'individuazione, con relativa quantificazione e previsione dell'anno di effettivo realizzo, di tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio a partire da quello in corso alla data di accettazione da parte dei creditori del piano; c) 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. È altresì previsto [...] che, ai fini della predisposizione del piano, l'ente è tenuto a effettuare una ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'art. 194 del TUEL. Il perimetro costituzionale disegnato da tali disposizioni consiste nella funzionalità della procedura a ridurre il deficit fino ad azzerarlo nel tempo prescritto. Ciò mediante la scansione del percorso attraverso i risultati conseguiti nei singoli esercizi attinenti al piano e la definizione di una proporzione accettabile dei sacrifici imposti alle future generazioni di amministrati affinché l'oneroso rientro dal disavanzo sia comunque compensato dal traguardo dell'equilibrio, presupposto necessario per la sana amministrazione”.

<sup>8</sup> La detta Commissione è disciplinata dal D.P.R. 8 novembre 2013, n. 142 recante il “Regolamento concernente la composizione e le modalità di funzionamento della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, a norma dell'articolo 155, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”.

comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria<sup>9</sup> (oltre che nel caso in cui venga rilevato il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno – finchè era vigente – accertato dalla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti), la puntuale ricognizione e quantificazione dei fattori dello squilibrio (oltre che dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e di eventuali debiti fuori bilancio), l'individuazione e quantificazione (con l'anno di realizzo) delle misure necessarie per il ripristino dell'equilibrio strutturale del bilancio (oltre che per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio, entro un periodo massimo di dieci anni), l'indicazione (anno per anno) 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<sup>10</sup>.

Com'è evidente, il piano si compone sostanzialmente di due macro-sezioni: l'analisi (e quantificazione) delle cause che hanno determinato lo squilibrio strutturale e l'esposizione (e quantificazione) delle misure programmate per superarlo.

Proprio in relazione al raggiungimento dell'obiettivo del risanamento per il tramite del piano, si prevede che negli anni di durata dello stesso, l'ente locale possa deliberare le aliquote o tariffe dei tributi locali nella misura massima consentita (anche in deroga ad eventuali limitazioni normative), sia soggetto ai controlli centrali in materia di copertura di costo di alcuni servizi e debba assicurare la copertura dei costi della gestione dei servizi a domanda individuale *ex art.* 243, comma 2, lett. a) T.U.E.L.<sup>11</sup>, sia tenuto ad

---

<sup>9</sup> V. R. CAMELI, *La difficile ricostruzione della funzione di controllo della Corte dei conti nella «Repubblica delle autonomie», tra normative disorganiche ed interventi della giurisprudenza costituzionale*, in *Foro amm. Cons. St.*, n. 7-8/2007.

<sup>10</sup> Ai sensi dei commi 7-7-*quater* dell'art. 243-*bis* del T.U.E.L. “*Ai fini della predisposizione del piano, l'ente è tenuto ad effettuare una ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'articolo 194. Per il finanziamento dei debiti fuori bilancio l'ente può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata massima pari agli anni del piano di riequilibrio, compreso quello in corso, convenuto con i creditori.*”

*Al fine di pianificare la rateizzazione dei pagamenti di cui al comma 7, l'ente locale interessato può richiedere all'agente della riscossione una dilazione dei carichi affidati dalle agenzie fiscali e relativi alle annualità ricomprese nel piano di riequilibrio pluriennale dell'ente. Le rateizzazioni possono avere una durata temporale massima di dieci anni con pagamenti rateali mensili. Alle rateizzazioni concesse si applica la disciplina di cui all'articolo 19, commi 1-*quater*, 3 e 3-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602. Sono dovuti gli interessi di dilazione di cui all'articolo 21 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973.*

*Le disposizioni del comma 7-*bis* si applicano anche ai carichi affidati dagli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatoria. Le modalità di applicazione delle disposizioni dei commi 7-*bis* e 7-*ter* sono definite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione”. Il D.M. 12 giugno 2019 contiene “Modalità per la concessione in favore degli enti locali, che hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, della rateizzazione dei carichi delle agenzie fiscali e degli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatoria affidati all'agente della riscossione”.*

<sup>11</sup> “*Gli enti locali strutturalmente deficitari sono soggetti ai controlli centrali in materia di copertura del costo di alcuni servizi. Tali controlli verificano mediante un'apposita certificazione che:*

*a) il costo complessivo della gestione dei servizi a domanda individuale, riferito ai dati della competenza, sia stato coperto con i relativi proventi tariffari e contributi finalizzati in misura non inferiore al 36 per cento; a tale fine i costi di gestione degli asili nido sono calcolati al 50 per cento del loro ammontare;*  
*b) il costo complessivo della gestione del servizio di acquedotto, riferito ai dati della competenza, sia stato coperto con la relativa tariffa in misura non inferiore all'80 per cento;*

assicurare, con i proventi della relativa tariffa, la copertura integrale dei costi della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e del servizio di acquedotto, sia soggetto al controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale *ex art.* 243, comma 1 T.U.E.L.<sup>12</sup>, sia tenuto ad effettuare una revisione straordinaria di tutti i residui attivi e passivi conservati in bilancio (stralciando i residui attivi inesigibili o di dubbia esigibilità da inserire nel conto del patrimonio fino al compimento dei termini di prescrizione) ed una sistematica attività di accertamento delle posizioni debitorie aperte con il sistema creditizio e dei procedimenti di realizzazione delle opere pubbliche ad esse sottostanti ed una verifica della consistenza ed integrale ripristino dei fondi delle entrate con vincolo di destinazione, sia tenuto ad effettuare una rigorosa revisione della spesa con indicazione di precisi obiettivi di riduzione della stessa, nonché una verifica e relativa valutazione dei costi di tutti i servizi erogati e della situazione di tutti gli organismi e delle società partecipati e dei relativi costi e oneri, possa procedere all'assunzione di mutui per la copertura di debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento in deroga ai limiti di cui all'art. 204, comma 1 T.U.E.L.<sup>13</sup> nonché accedere al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali (*ex art.* 243-*ter* T.U.E.L.<sup>14</sup>, a condizione che l'ente si sia avvalso della facoltà di deliberare le aliquote o tariffe nella misura massima, che abbia previsto l'impegno ad alienare i beni patrimoniali disponibili non indispensabili per i fini istituzionali dell'ente e che abbia provveduto alla rideterminazione della

---

*c) il costo complessivo della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni ed equiparati, riferito ai dati della competenza, sia stato coperto con la relativa tariffa almeno nella misura prevista dalla legislazione vigente”.*

<sup>12</sup> “Gli enti locali strutturalmente deficitari, individuati ai sensi dell'articolo 242, sono soggetti al controllo centrale sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale da parte della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali. Il controllo è esercitato prioritariamente in relazione alla verifica sulla compatibilità finanziaria”.

<sup>13</sup> “Oltre al rispetto delle condizioni di cui all'articolo 203, l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi, sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate e a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera il 12 per cento, per l'anno 2011, l'8 per cento, per gli anni dal 2012 al 2014, e il 10 per cento, a decorrere dall'anno 2015, delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui. Per gli enti locali di nuova istituzione si fa riferimento, per i primi due anni, ai corrispondenti dati finanziari del bilancio di previsione. Il rispetto del limite è verificato facendo riferimento anche agli interessi riguardanti i finanziamenti contratti e imputati contabilmente agli esercizi successivi. Non concorrono al limite di indebitamento le garanzie prestate per le quali l'ente ha accantonato l'intero importo del debito garantito”.

<sup>14</sup> “1. Per il risanamento finanziario degli enti locali che hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario di cui all'articolo 243-bis lo Stato prevede un'anticipazione a valere sul Fondo di rotazione, denominato: "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali".

2. Con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da emanare entro il 30 novembre 2012, sono stabiliti i criteri per la determinazione dell'importo massimo dell'anticipazione di cui al comma 1 attribuibile a ciascun ente locale, nonché le modalità per la concessione e per la restituzione della stessa in un periodo massimo di 10 anni decorrente dall'anno successivo a quello in cui viene erogata l'anticipazione di cui al comma 1.

3. I criteri per la determinazione dell'anticipazione attribuibile a ciascun ente locale, nei limiti dell'importo massimo fissato in euro 300 per abitante per i comuni e in euro 20 per abitante per le province o per le città metropolitane, per abitante e della disponibilità annua del Fondo, devono tenere anche conto:

- a) dell'incremento percentuale delle entrate tributarie ed extratributarie previsto nell'ambito del piano di riequilibrio pluriennale;
- b) della riduzione percentuale delle spese correnti previste nell'ambito del piano di riequilibrio pluriennale”.

dotazione organica ai sensi dell'art. 259, comma 6 T.U.E.L.<sup>15</sup>, la quale, tuttavia, non può essere variata in aumento per la durata del piano di riequilibrio)<sup>16</sup>.

Successivamente all'adozione della delibera consiliare contenente le concrete modalità di salvataggio dell'ente locale (ossia il piano di riequilibrio finanziario pluriennale), inizierà il procedimento di esame e valutazione delle misure proposte dal medesimo ente. Tale esame si compone dell'istruttoria<sup>17</sup> della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali operante presso il Ministero dell'Interno (da svolgersi entro sessanta giorni dalla data di presentazione del piano, ma nella prassi richiedente periodi di tempo ben più lunghi): in effetti, quasi mai il piano di riequilibrio finanziario pluriennale *tout court* consente di esprimere un giudizio sull'effettiva realizzabilità degli obiettivi in esso contenuti e pertanto la competente Commissione formula rilievi o richieste istruttorie all'ente, al fine di rendere più intelleggibili le previsioni del piano stesso. I chiarimenti dell'ente devono essere resi entro trenta giorni dalla ricezione delle richieste/rilievi. L'istruttoria svolta dalla Commissione, eventualmente integrata nel modo rappresentato, viene trasfusa in una relazione finale (corredata quasi sempre da numerosi allegati) che è trasmessa alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti territorialmente competente.

---

<sup>15</sup> "L'ente locale, ugualmente ai fini della riduzione delle spese, ridetermina la dotazione organica dichiarando eccedente il personale comunque in servizio in sovrannumero rispetto ai rapporti medi dipendenti-popolazione di cui all'articolo 263, comma 2, fermo restando l'obbligo di accertare la compatibilità di bilancio. La spesa per il personale a tempo determinato deve altresì essere ridotta a non oltre il 50 per cento della spesa media sostenuta a tale titolo per l'ultimo triennio antecedente l'anno cui l'ipotesi si riferisce".

<sup>16</sup> Qualora l'ente decida di accedere al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali, andranno adottate, entro il termine dell'esercizio finanziario di riferimento, alcune misure di riequilibrio della parte corrente del bilancio. Nello specifico:

- 1) a decorrere dal primo esercizio finanziario successivo a quello di adesione, vi dovrà essere una riduzione delle spese di personale, da realizzare in particolare attraverso l'eliminazione dai fondi per il finanziamento della retribuzione accessoria del personale dirigente e di quello del comparto, delle risorse di cui agli articoli 15, comma 5 e 26, comma 3 dei Contratti collettivi nazionali di lavoro del 1° aprile 1999 (comparto) e del 23 dicembre 1999 (dirigenza), per la quota non connessa all'effettivo incremento delle dotazioni organiche;
- 2) entro i 5 anni successivi all'adesione, vi dovrà essere una riduzione di almeno il 10% delle spese per acquisti di beni e prestazioni di servizi di cui al macroaggregato 03 della spesa corrente, finanziate attraverso risorse proprie;
- 3) entro i 5 anni successivi all'adesione, vi dovrà essere una riduzione di almeno il 25% delle spese per trasferimenti di cui al macroaggregato 04 della spesa corrente, finanziate attraverso risorse proprie.
- 4) vi sarà un blocco dell'indebitamento, salvo che per mutui connessi alla copertura di debiti fuori bilancio pregressi e per 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 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, nonché alla 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 nazionali, pubblici o privati.

Ferma restando l'obbligatorietà delle riduzioni indicate nei precedenti punti nn. 2 e 3, l'ente locale ha facoltà di procedere a compensazioni, in valore assoluto e mantenendo la piena equivalenza delle somme, tra importi di spesa corrente, ad eccezione della spesa per il personale e ferme restando le esclusioni di cui ai detti punti nn. 2 e 3. Tali compensazioni vanno puntualmente evidenziate nel piano di riequilibrio approvato.

<sup>17</sup> Tale istruttoria "consiste nella ponderazione dei dati di natura finanziaria, storici e previsionali, per la valutazione delle misure previste nel piano ai fini del riequilibrio" per Corte cost., 11 marzo 2021, n. 34.

A questo punto, entro trenta giorni dalla ricezione della documentazione di cui si è detto, la competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti delibera sull'approvazione o sul diniego del piano<sup>18</sup>. Il giudizio della Sezione si basa fundamentalmente sull'esame delle misure contenute nel piano, valutate soprattutto nella loro congruenza in relazione agli obiettivi di risanamento e riequilibrio posti dall'ente locale<sup>19</sup>. L'esito potrà essere positivo (con l'approvazione del piano ed il conseguente monitoraggio

<sup>18</sup> L'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale avviene sulla base di linee guida e schemi istruttori predisposti della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

<sup>19</sup> La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti territorialmente competente si esprime “sulla legittimità del piano di riequilibrio, ossia sulla sua congruità rispetto al fine di ripristinare l'equilibrio del bilancio, sulla copertura della spesa nell'intero periodo di rientro, sul rispetto dei limiti di indebitamento che vietano di utilizzare i prestiti per la copertura della spesa corrente e, più in generale, sul rispetto dei vincoli di finanza pubblica nazionali, eurounitari e convenzionali” per Corte cost., cit.. Secondo Corte conti, Sez. Autonomie, delib. n. 5/SEZAUT/2018/INPR “la valutazione di congruenza va effettuata alla stregua del principio contabile generale degli enti locali (All. 1, d.lgs. n. 118/2011) così definito: «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». Particolare importanza assume, sotto il profilo valutativo, il giudizio sulla congruità dei mezzi, che potrebbe essere compromesso dall'accertata scarsa capacità di riscossione dei crediti da parte dell'ente, dal costante aumento delle spese correnti, oppure da una riscontrata cronica situazione di illiquidità con ricorso sistematico ad anticipazioni di tesoreria di notevole entità, che possono diventare veri e propri finanziamenti qualora non restituite alla fine dell'esercizio di riferimento. La valutazione del piano impone un giudizio in termini di veridicità (c.d. principio della contabilità privatistica della rappresentazione veritiera e corretta – c.d. true and fair view – secondo la direttiva 78/660/CEE) e attendibilità delle previsioni (parametro normativo anche del bilancio di previsione ai sensi dell'art. 162, co. 5, d.lgs. n. 267/2000) e, quindi, di sostenibilità finanziaria del riequilibrio in base alle previsioni ritenute veritiere e attendibili. Previsioni veritiere e, dunque, realmente rappresentative e attendibili costituiscono presupposti indefettibili per poter formulare compiute conclusioni in ordine alla sostenibilità, in concreto, del percorso di riequilibrio ed alla effettività dello stesso. Quanto al principio di attendibilità giova rimarcare come lo stesso implichi una “informazione scevra da errori e distorsioni”; a tal fine è precisato che «le previsioni e in generale tutte le valutazioni a contenuto economico-finanziario e patrimoniale, devono essere sostenute da accurate analisi di tipo storico e programmatico o, in mancanza, da altri idonei ed obiettivi parametri di riferimento, nonché da fondate aspettative di acquisizione e di utilizzo delle risorse». Per le valutazioni in sede istruttoria così come in sede procedimentale (Commissione ministeriale e Sezione regionale di controllo) vanno tenute in considerazione le indicazioni offerte dalla giurisprudenza delle Sezioni riunite in speciale composizione circa la necessità di una “visione dinamica” della situazione contabile dell'ente. Di conseguenza le prospettive di recupero, in quanto correlate al concetto stesso di strutturalità dello squilibrio, devono essere individuate tenendo in considerazione la situazione presente al momento delle valutazioni conclusive. In tale contesto, va tenuto conto anche della necessità che lo strumento di risanamento sia efficace al suo scopo. Pertanto, in questa prospettiva, al fine di superare le criticità correlate all'insorgenza di debiti fuori bilancio, maturati nelle more della procedura, che vanno ad incidere aggravando la massa passiva, ed in vista di una compiuta emersione di oneri latenti e di passività potenziali anche con riferimento agli organismi partecipati, sia in sede istruttoria che procedimentale, vanno operati specifici “focus” istruttori dei quali deve essere data evidenza formale, sì da favorire l'emersione e l'inclusione di tali elementi patrimoniali negativi nell'ambito dell'azione di risanamento. Gli effetti di una puntuale ricognizione di tutti i debiti rende chiaro e leggibile il percorso di risanamento, evitando che questo si incagli in improvvise ed intempestive emersioni di ulteriori passività che rendono impossibile il riequilibrio con le conseguenti responsabilità per i vari profili di rilevanza. Appare evidente come un corretto dimensionamento delle passività da iscrivere nel piano rappresenti il necessario antecedente per una applicazione non strumentale del nuovo regime, risultando ancora attuali le indicazioni rese dalla Sezione delle autonomie, in occasione delle prime linee guida (cfr. deliberazione n. 16/INPR/2012) circa la auspicabile coincidenza tra l'amministrazione che ha presentato il piano e quella destinata a darvi attuazione. Il piano di riequilibrio, inoltre, deve necessariamente risultare coerente con le misure di razionalizzazione delle società partecipate, con i contratti di servizio e gli impegni assunti dall'ente nei confronti degli organismi partecipati, ovvero imposti ex lege quale socio, committente, finanziatore, garante, e ad ogni altro titolo. Circa la valutazione della congruità delle misure di risanamento e la sostenibilità del percorso di riequilibrio vanno tenute in particolare evidenza le indicazioni offerte dalle pronunce rese dalle Sezioni regionali di controllo in sede di monitoraggio infrannuale, secondo le quali gli scostamenti rispetto alle previsioni formulate si sono riscontrati soprattutto con riferimento alla mancata realizzazione di entrate relative a dismissioni immobiliari ed al recupero dell'evasione tributaria. In merito alla sostenibilità del piano di riequilibrio sia in sede di Commissione che nelle Sezioni regionali di controllo va ponderata l'adeguatezza della quota di ripiano stimata rispetto alle risorse correnti disponibili ed agli altri fattori determinanti quali i coefficienti di rigidità del bilancio (debito, spesa del personale). Infatti, un piano di rientro basato su misure non sostenibili non risulta efficace, aggravando

semestrale<sup>20</sup> ai fini del raggiungimento del riequilibrio<sup>21</sup>, poi eventualmente certificato con il c.d. monitoraggio finale) o, viceversa, negativo (con consequenziale “bocciatura” del piano): in entrambi i casi, vi potrà essere l’impugnazione della relativa delibera, entro trenta giorni, innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione<sup>22</sup>. In caso di diniego dell’approvazione del piano, troverà applicazione l’art. 6, comma 2 del d. lgs. n. 149 del 2011, con l’assegnazione al Consiglio dell’ente locale, da parte del Prefetto territorialmente competente, di un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto.

La medesima fattispecie (ossia l’assegnazione del termine all’assemblea consiliare per deliberare il dissesto) si verificherà anche qualora non venga adottato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale entro il termine di novanta giorni dalla data di esecutività della deliberazione consiliare di ricorso alla procedura in esame, qualora la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti accerti il grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano o qualora la medesima Sezione accerti il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell’ente al termine del periodo di durata del piano stesso (all’esito, cioè, del c.d. monitoraggio finale)<sup>23</sup>.

L’ordinamento non prevede una intangibilità assoluta del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, tant’è che vi sono alcune ipotesi nelle quali è espressamente contemplata la possibilità di apportare modifiche al piano stesso.

---

*lo squilibrio finanziario dell’ente. Ai fini dell’effettiva sostenibilità del piano di risanamento è opportuno privilegiare, specie nei piani di durata ultradecennale, l’impiego di mezzi di riequilibrio di carattere ordinario che favoriscano la formazione di un adeguato saldo di parte corrente anche in vista della costituzione di appositi accantonamenti idonei a far fronte ad eventi imprevisi nell’arco della durata del piano”.*

<sup>20</sup> A fronte della situazione emergenziale dovuta all’epidemia da Covid-19 il legislatore ha introdotto, tra l’altro, l’art. 53, comma 8 del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito nella legge n. 126/2020, nel quale si prevede che «*In considerazione della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell’epidemia da COVID-19, per gli enti locali che hanno avuto approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all’articolo 243-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, i termini disposti ed assegnati con deliberazione e/o note istruttorie dalle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti, sono sospesi fino al 30 giugno 2021, anche se già decorrenti*». E ancora, sempre in considerazione della citata situazione scaturente dall’emergenza epidemiologica, in particolare per quel che attiene al monitoraggio in esame, il legislatore ha introdotto l’art. 114-bis, comma 2 del decreto legge n. 34/2020 convertito nella legge n. 77/2020, con il quale ha disposto che «*La verifica sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale relativa al primo semestre dell’anno 2020, prevista dal comma 6 dell’articolo 243-quater del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è effettuata nell’ambito della verifica relativa al secondo semestre del medesimo anno, la quale riguarda l’intero anno e tiene conto degli effetti dell’emergenza epidemiologica da COVID-19*».

<sup>21</sup> In fase di monitoraggio, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti territorialmente competente di solito svolge una funzione di indirizzo sia nei confronti dell’ente locale che del relativo organo di revisione economico-finanziaria. V., ad esempio, Corte conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 39/PRSP/2021.

<sup>22</sup> Su tale giudizio, in generale, V. A. ROMANO, *I rapporti tra giurisdizione contabile e amministrativa nei giudizi sui piani di riequilibrio finanziari pluriennali*, in *Il diritto amministrativo*, n. 1/2021.

<sup>23</sup> Va ricordato, in generale, che “*i controlli di legittimità-regolarità – sia quelli inerenti al dissesto, sia quelli sui bilanci preventivi e successivi – ove tempestivamente attivati, potrebbero interdire [le] disfunzioni degenerative dell’equilibrio dei bilanci*” secondo Corte cost., 23 giugno 2020, n. 115.

Un primo caso è quello previsto dal secondo periodo del comma 5 dell'art. 243-*bis* del T.U.E.L. laddove si afferma che “*qualora, in caso di inizio mandato, la delibera di [adozione del piano] risulti già presentata dalla precedente amministrazione, ordinaria o commissariale, e non risulti ancora intervenuta la delibera della Corte dei conti di approvazione o di diniego ... , l'amministrazione in carica ha facoltà di rimodulare il piano di riequilibrio*” entro sessanta giorni dalla sottoscrizione della relazione di inizio mandato di cui all'art.4-*bis* del d. lgs. n. 149 del 2011<sup>24</sup>. Si tratta, com'è evidente, del caso di un piano adottato da un'amministrazione (ordinaria o commissariale) alla quale – in seguito alle elezioni amministrative – è subentrata una nuova compagine di governo dell'ente locale; poiché il piano costituisce strumento di sintesi delle decisioni dell'ente territoriale in ordine all'acquisizione delle entrate e all'individuazione degli interventi necessari a garantire l'erogazione dei servizi pubblici alla collettività e dato che il piano rappresenta anche un mezzo di verifica dei risultati conseguiti e di valutazione dell'operato degli amministratori nella gestione della crisi<sup>25</sup>, si ritiene corretto e necessario dare la possibilità alla nuova compagine amministrativa di rimodulare il piano, in modo da renderlo conforme, ad esempio, a quello che è stato il programma presentato agli elettori e da essi approvato, tant'è che tale fattispecie si è tradotta nel successo elettorale (con conseguente assunzione della responsabilità di gestione) della nuova amministrazione dell'ente locale.

Altra ipotesi riguarda i piani già adottati dagli organi consiliari degli enti locali ed approvati dalla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

In effetti, ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 7-*bis* del T.U.E.L., qualora in fase di attuazione del piano, e nello specifico in sede di monitoraggio, dovesse emergere il c.d. *overshooting*, ossia un livello di raggiungimento degli obiettivi intermedi superiore a quello inizialmente previsto, l'ente locale avrà la possibilità di rimodulare il piano, anche in termini di riduzione della durata dello stesso.

La relativa deliberazione, unitamente al parere positivo dell'organo di revisione economico-finanziaria, andrà indirizzata alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti territorialmente competente che dovrà pronunciarsi sulla richiesta rimodulazione nel termine di trenta giorni dalla data di ricezione della stessa. La decisione della Sezione, sia di accoglimento che di diniego della prospettata modifica del piano, andrà trasmessa al Ministero dell'interno e potrà impugnarsi entro trenta giorni innanzi alle Sezioni riunite

---

<sup>24</sup> L'art. 4-*bis* del d. lgs. 6 settembre 2011, n. 149 (recante la previsione di “*Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42*”) così dispone: “1. *Al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica e il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, le province e i comuni sono tenuti a redigere una relazione di inizio mandato, volta a verificare la situazione finanziaria e patrimoniale e la misura dell'indebitamento dei medesimi enti.*

2. *La relazione di inizio mandato, predisposta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale, è sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco entro il novantesimo giorno dall'inizio del mandato. Sulla base delle risultanze della relazione medesima, il presidente della provincia o il sindaco in carica, ove ne sussistano i presupposti, possono ricorrere alle procedure di riequilibrio finanziario vigenti.*”.

<sup>25</sup> In tal senso, Corte cost., 20 luglio 2016, n. 184.

della Corte dei conti in speciale composizione (che a loro volta si pronunceranno entro trenta giorni dal deposito del ricorso).

Com'è ovvio, l'accoglimento della richiesta rimodulazione del piano determina in capo all'ente locale richiedente la necessità di porre in essere tutte le iniziative necessarie a dare attuazione al “nuovo” piano, soprattutto in relazione all'eventuale minore durata dello stesso. Durante il periodo di vita del piano rimodulato, l'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente locale continuerà a predisporre le relazioni semestrali e la relazione finale circa il raggiungimento degli obiettivi programmati, che andranno trasmesse alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti territorialmente competente, ai fini del monitoraggio (semestrale e finale) del piano in esame.

### **3. Le questioni problematiche relative alla rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte della nuova amministrazione dell'ente locale**

Come si è accennato, qualora dopo l'adozione di un piano di riequilibrio finanziario pluriennale ed in pendenza del relativo giudizio della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti sul piano medesimo, si insedi una nuova compagine di governo dell'ente locale (a seguito di elezioni amministrative), sarà possibile la rimodulazione del piano.

Un problema si pone(va) invece nel caso delle compagini amministrative insediate in pendenza del termine (novanta giorni dall'esecutività della delibera di ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale) per la concreta redazione del piano (non predisposto né deliberato), specie in relazione alla (eventuale applicabilità della) previsione normativa circa la possibilità di avvalersi del termine (sessanta giorni dalla sottoscrizione della relazione di inizio mandato) per l'eventuale rimodulazione del piano già deliberato dall'amministrazione precedente.

Tale eventualità ha formato oggetto di esame da parte delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione le quali, con ordinanza n. 16/2019/EL, hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 243-*quater*, comma 7 del T.U.E.L. nella parte in cui prevede l'automatico avvio della procedura di dissesto, nel caso di mancata adozione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale entro novanta giorni dall'esecutività della delibera di ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale, senza consentire alle amministrazioni che inizino il nuovo mandato in pendenza del predetto termine, di avvalersi della facoltà di rimodulazione del piano, anche in assenza di una previa deliberazione dello stesso e comunque senza tener conto della reale situazione finanziaria dell'ente, in relazione agli artt. 81, 119, comma 1, 97, commi 1, anche in combinato disposto con gli artt. 1 e 2 Cost., nonché all'art. 3 Cost..

In effetti, appare evidente la disparità di trattamento nelle fattispecie in esame.

Per le amministrazioni riconfermate con il turno elettorale amministrativo di riferimento, non si verificano problematiche di sorta in quanto esse elaborano il piano a seguito del ricorso alla procedura di riequilibrio da esse stesse deliberato; viceversa, nel caso di modifica della compagine di governo dell'ente locale, quest'ultima si trova a dover far fronte ad una situazione di grave squilibrio economico-finanziario e di assenza del piano, dovendo intervenire in un intervallo di tempo assai ridotto, in quanto il termine per deliberare sul progetto di risanamento decorre da un momento anteriore al proprio insediamento (ossia dalla data della delibera di ricorrere alla procedura di riequilibrio assunta dalla precedente amministrazione).

Pertanto, a fronte di chiare previsioni normative relative alla rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale in caso di successione a livello di amministrazione dell'ente locale in presenza di un piano precedentemente approvato, non altrettanto chiare previsioni sono riscontrabili nel caso di fattispecie attinenti a procedure di riequilibrio finanziario pluriennale prive del relativo piano, "ereditate" da una nuova compagine amministrativa subentrata nella gestione dell'ente locale.

Sia nell'ipotesi di subentro di una nuova amministrazione in pendenza del giudizio della Sezione regionale della Corte dei conti sul piano (regolata dall'art. 243-*bis*, comma 5, secondo periodo del T.U.E.L. consentendo la rimodulazione) sia in quella di subentro di una nuova amministrazione a fronte della mera deliberazione di adozione della procedura ma in assenza del piano (sussumibile nella previsione di cui all'art. 243-*quater*, comma 7 del T.U.E.L. nel caso del decorso dei termini previsti per la presentazione del piano) sono presenti le medesime esigenze di fondo; ossia, quelle di verificare una situazione contabile dell'ente *up to date*, con riferimento ad ogni aspetto del rilevato squilibrio, proprio al fine di poter predisporre delle soluzioni affidabili, credibili e sostanzialmente in grado di riportare l'ente in equilibrio alla fine del percorso di risanamento.

Conseguentemente, non si vede perché dovrebbe essere preclusa alla nuova compagine amministrativa l'adozione di un piano in grado di "salvare" dal *default* l'ente locale.

Proprio nella considerazione di tali elementi, la Corte costituzionale, con la sentenza 11 marzo 2021, n. 34 ha espressamente affermato che viola "*i principi dell'equilibrio di bilancio e della sana gestione finanziaria dell'ente, nonché il mandato conferito agli amministratori dal corpo elettorale, l'automatico avvio al dissesto quando una nuova amministrazione sia subentrata alla guida dell'ente e, chiamata a farsi carico della pesante eredità ricevuta dalle precedenti gestioni, non sia stata messa nella condizione di predisporre il [piano di riequilibrio finanziario pluriennale] per l'assegnazione di un termine che decorre da epoca anteriore al suo insediamento ed è sganciato dal momento in cui acquisisce, con la sottoscrizione della relazione di inizio mandato, piena contezza della situazione finanziaria e patrimoniale dell'ente e della misura dell'indebitamento. Ciò finisce inevitabilmente per pregiudicare il potere programmatico di risanamento della situazione finanziaria ereditata dalle gestioni pregresse con violazione dell'art. 81, Cost., e impedisce di esercitare pienamente*

*il mandato elettorale, confinando la posizione dei subentranti in una condizione di responsabilità politica oggettiva, con pregiudizio dell'art. 1 Cost.”.*

Secondo la Corte, inoltre, *“il meccanismo delineato dalla normativa censurata collide, altresì, con il principio di ragionevolezza (sotto un ulteriore profilo) e con l'interdipendente principio di buon andamento (art. 97, secondo comma, Cost.), in quanto costituisce conseguenza sproporzionata e non coerente con la ratio sottesa alla procedura di riequilibrio, che è proprio quella di porre rimedio alla situazione deficitaria dell'ente locale ove sia concretamente possibile, mettendo i nuovi depositari del mandato elettorale nella condizione di farsene pienamente carico”.*

Con pregevole chiarezza, dunque, tale decisione contribuisce *“a semplificare la tormentata evoluzione legislativa delle norme regolanti l'endemico fenomeno del dissesto degli enti locali. In questo modo, gli enti locali possono operare in coerenza con la situazione finanziaria in cui attualmente versano, permettendo alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti di valutare la congruità del piano. Inoltre, la pronuncia consente di collegare – in ragione del principio di continuità dei bilanci e della gestione finanziaria – l'eventuale redazione del [piano di riequilibrio finanziario pluriennale] con la situazione giuridico-economica esistente al momento dell'effettiva assunzione del mandato realizzando la doverosa tensione verso un equilibrio strutturale che si conservi nel tempo, in ossequio al principio dell'equilibrio tendenziale”.*

Appaiono evidenti le (benefiche) ricadute pratiche di tale intervento chiarificatore: d'ora in avanti, anche le amministrazioni subentranti – in caso di avvio della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale da parte della precedente compagine di governo dell'ente locale, senza tuttavia l'approvazione del piano – potranno usufruire della possibilità di adozione del piano stesso entro il termine di sessanta giorni dalla sottoscrizione della relazione di inizio mandato, ovviamente tenendo conto delle condizioni economico-finanziarie e patrimoniali dell'ente locale nel medesimo momento in cui il progetto di risanamento veda la luce.

Oltre che in assoluta sintonia con la *ratio* che complessivamente innerva l'intero istituto, la decisione della Corte costituzionale consente anche un maggior coinvolgimento dell'amministrazione nel percorso di risanamento pluriennale che dovrà essere intrapreso dall'ente locale.

Non vi è chi non veda, infatti, l'importanza della fissazione degli obiettivi (intermedi e finali) da raggiungere con il piano nell'ottica di un costante stimolo alla concreta e quotidiana attività amministrativa dell'ente locale, avendo quale stella polare dell'*agere* il traguardo del riequilibrio. Traguardo che può anche richiedere un periodo assai lungo (ben vent'anni) per la relativa realizzazione; anzi, può correttamente rilevarsi come più lungo sia il periodo di durata del piano (e dunque maggiori siano gli squilibri e le patologie economico-finanziarie che connotano l'ente), maggiore dovrà essere lo sforzo posto in essere dall'amministrazione (o dalle amministrazioni che si succederanno nel tempo) per “centrare” gli obiettivi di risanamento strutturale.

Ciò in quanto il rientro nell'alveo della “normalità” amministrativo-gestionale, con la positiva archiviazione del piano ed il conseguente superamento dello squilibrio strutturale, costituisce il *main target* dell'intera procedura.

#### 4. Conclusioni

Al termine dell'esame delle questioni in materia di piani di riequilibrio finanziario pluriennale, specie in relazione alla possibilità di adozione dei piani stessi da parte delle nuove amministrazioni degli enti locali, può conclusivamente affermarsi come, a fronte di un non chiaro impianto legislativo, l'intervento della Corte costituzionale abbia garantito coerenza al sistema.

Appare evidente, infatti, che l'aver consentito l'adozione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale anche alle amministrazioni neo-elette nei sessanta giorni dalla sottoscrizione della relazione di inizio mandato, in caso di avvio della relativa procedura da parte delle precedenti amministrazioni senza l'approvazione del piano, rappresenta un elemento di chiarezza e responsabilizzazione delle amministrazioni stesse, specie in un periodo come quello attuale, definito di “*Nuova Ricostruzione [con la] nostra missione di italiani: consegnare un Paese migliore e più giusto ai figli e ai nipoti?*” e laddove ci si chiede “*se noi ... abbiamo fatto e stiamo facendo per loro tutto quello che i nostri nonni e padri fecero per noi, sacrificandosi oltre misura. [...] Una domanda che non possiamo eludere quando aumentiamo il nostro debito pubblico senza aver speso e investito al meglio risorse che sono sempre scarse. Ogni spreco oggi è un torto che facciamo alle prossime generazioni, una sottrazione dei loro diritti*”<sup>26</sup>.

Anche la predisposizione di strumenti operativi maggiormente rispondenti al generale obiettivo della tutela degli equilibri di finanza pubblica generale<sup>27</sup> – cui indubbiamente contribuisce poderosamente la componente locale – consente infatti una più concreta realizzazione dei principi costituzionali.

---

<sup>26</sup> Dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei Ministri al Senato della Repubblica di mercoledì 17 febbraio 2021: <https://www.governo.it/it/articolo/le-comunicazioni-del-presidente-draghi-al-senato/16225>.

<sup>27</sup> Nell'accezione dinamica ed intergenerazionale. V. M. FRANCAVIGLIA, *La Corte ritorna sulla sostenibilità intergenerazionale dei piani di riequilibrio finanziario degli enti locali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3/2020.