

Il piano di riequilibrio pluriennale negli enti locali alla luce del decreto crescita n. 34 del 2019

di Carmela INCARNATO*

SOMMARIO: **1.** Lo squilibrio finanziario degli enti locali e il piano di riequilibrio pluriennale. **2.** Il decreto-legge n. 34 del 2019 (c.d. decreto crescita) alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n.18/2019. **3.** La procedura di riequilibrio pluriennale. **4.**Conclusioni

ABSTRACT: The study conducted here analyzes the instrument of the multi-year financial rebalancing plan, used by local authorities in pre-instability. The work then analyzes the rules introduced by law decree n. 34/2019, aimed at stabilizing the economic and financial situation of local authorities following the judgment of the judge of laws n. 18/2019, which declared paragraph 714 of art. 1, of the law n. 208/2015.

1. Lo squilibrio finanziario degli enti locali e il piano di riequilibrio pluriennale

L'art. 81, comma 6, Costituzione¹, stabilisce per gli Enti territoriali il c.d. equilibrio di bilancio.

La legge di bilancio del 2017 aveva introdotto in via definitiva la regola in base alla quale i bilanci si considerano in equilibrio quando, nella fase di previsione e di rendiconto, *"conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali (titoli 1-2-3-4-5 degli schemi di bilancio del d.lgs. n. 118/2011) e le spese finali"* (titoli 1-2-3)².

*Dottoressa in Giurisprudenza, con un Master di II livello in Organizzazione, Management, E-government delle Pubbliche Amministrazioni.

¹ L'art 81, comma 6, Cost., così recita: *"Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale"*.

² Art. 9, commi 1 e 1-bis (Capo IV, "Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico"), della legge rinforzata n. 243/2012, recante le disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma della Costituzione (Art. 9, "Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali: "1. I bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dell'articolo 10. 1-bis. Ai fini dell'applicazione del comma 1, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5

Tale regola è stata però superata dai commi 819 a 826 dell'articolo 1 della Legge di bilancio n. 145/2018 (Legge di bilancio per l'anno 2019)³. Infatti tale legge ha stabilito che a partire dall'anno 2021, al fine di assicurare l'equilibrio di bilancio, tutte le regioni, province autonome e gli enti locali potranno avvalersi del risultato di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa: pertanto, già nella fase previsionale il vincolo di finanza pubblica coinciderà con gli equilibri ordinari, secondo la combinata disciplina del Testo Unico degli Enti Locali e del D.lgs. 118/2011, e quindi non ci sarà più l'ulteriore limite del saldo finale di competenza non negativo: questo perché i bilanci si considereranno "in equilibrio in presenza di un risultato di competenza non negativo", desunto "dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto"⁴.

Nel caso di Enti che presentino condizioni di bilancio strutturalmente deficitarie, ovvero i cui bilanci presentino gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio - i cui parametri sono rilevabili in apposite tabella⁵, che devono essere allegati al rendiconto di gestione⁶, gli Enti possono far ricorso agli strumenti di riequilibrio finanziario previsti dal Testo Unico degli Enti Locali⁷.

dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali").

³ Gazzetta ufficiale, Serie Generale n. 302, del 31 dicembre 2018: "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021".

⁴ Camera dei deputati, Servizio Studi, "L'equilibrio dei bilanci di regioni ed enti locali", 19 febbraio 2018.

⁵ Con decreto del Ministro dell'interno di natura non regolamentare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono fissati i parametri obiettivi, nonché le modalità per la compilazione della tabella di cui al comma 1 Decreto interministeriale Interno e Mef 28 dicembre 2018 sono stati definiti nuovi parametri di deficitarietà strutturale per il triennio 2019/2021, ai sensi del dell'art. 242, comma 2, del D. Lgs. n. 257/2000.

⁶ Il rendiconto di gestione e' quello relativo al penultimo esercizio precedente quello di riferimento.

⁷ www.contabilita-pubblica.it, Lo squilibrio finanziario strutturale apre la strada a tre possibili procedure: quella di riequilibrio ex art. 243-bis, detta anche di pre-dissesto; quella del dissesto (artt. 244 e 246 Tuel) e quella del c.d. dissesto guidato. Tant'è che la Corte dei Conti, nella delibera di approvazione delle "Linee guida per l'esame del piano riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza", ha precisato che "La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, disciplinata dai nuovi articoli 243-bis, ter e quater, del TUEL, si inserisce, quindi, in un sistema in cui sono prefigurate in una graduata articolazione, le situazioni di precarietà delle gestioni amministrative ed in parallelo i rimedi per farvi fronte. Le misure previste prendono le mosse da quelle per il ripiano dei debiti nonché dell'eventuale avanzo di amministrazione e da quelle necessarie per il ripristino del pareggio, laddove si prevedono

Lo squilibrio finanziario è dovuto all'impossibilità per Enti di poter far fronte alle proprie obbligazioni e ciò per la mancanza di risorse effettive a copertura della spesa (solitamente è dovuta ad una totale mancanza di liquidità).

Lo squilibrio strutturale si ha invece quando il deficit – da disavanzo di amministrazione o da debiti fuori bilancio – va oltre le ordinarie capacità di bilancio e richiede mezzi ulteriori in termini ad esempio di fonti di finanziamento e di dilazione delle passività.

In particolare, il D. Lgs. n. 267/00, agli artt. 243bis (*Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali*), 243ter (*Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e controllo sulla relativa attuazione*), 243quater e 243sexies (*Pagamento dei debiti*), disciplina, per i Comuni e le Province con squilibri strutturali del bilancio, in condizioni di pre-dissesto, la possibilità di aderire ad un'apposita "procedura di riequilibrio finanziario pluriennale"⁸, al fine di evitare il crearsi delle condizioni di squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, di cui all'art. 244 del TUEL⁹.

L'art. 243 bis, comma 1, stabilisce infatti la possibilità per gli enti locali, che si trovano in situazioni di deficit strutturali di bilancio tali da poter provocare il

disavanzi di gestione o di amministrazione per squilibri della gestione di competenza o dei residui. Di maggiore spessore sono gli interventi previsti per le condizioni di deficitarietà strutturale e ancor più quelli in tema di dissesto. In tale sistema articolato e tendenzialmente completo si è, quindi, inserita la procedura del cosiddetto dissesto guidato di cui all'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 che, prima dell'ultimo intervento normativo, rappresentava il rimedio di chiusura di un sistema di salvaguardia delle gestioni degli enti locali (...). Il legislatore si dimostra ben avvertito della sostanziale prossimità delle situazioni regolate dal novellato art. 243 TUEL, rispetto a quelle che conducono al dissesto, tanto che vengono introdotte disposizioni tese a regolare l'eventuale coesistenza delle due procedure. Il ricorso al piano di riequilibrio è, infatti, precluso qualora la sezione regionale di controllo abbia già assegnato il termine per l'adozione delle misure correttive, nel corso della procedura ex art. 6, comma 2, d.lgs. n. 149/2011".

⁸ Il 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", con l'art. 3, comma 1, lettera r), ha inserito, nel Titolo VIII – Enti locali deficitari o dissestati – del D. Lgs. 267 del 18 agosto 2000, Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (TUEL), l'art. 243-bis che prevede la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

⁹ Un Comune è in dissesto finanziario quando "non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili" oppure quando "esistono nei confronti dell'ente locale crediti di cui non si possa far validamente fronte". La dichiarazione di dissesto da parte dell'ente, pertanto, equivale ad una dichiarazione d'insolvenza "che pone l'ente stesso in una condizione di limitata capacità di agire e di parziale delegittimazione degli organi" - M. Fratini, "Contabilità di Stato", Nel diritto editore, Roma, 2017, pag. 236.

dissesto finanziario, di poter ricorrere allo strumento del piano di riequilibrio finanziario pluriennale¹⁰.

La procedura qui in esame può essere intrapresa soltanto qualora le misure individuate dagli artt. 193¹¹ (*Salvaguardia degli equilibri di bilancio*) e 194¹²

¹⁰ www.normattiva.it: L'articolo su citato infatti stabilisce che: "*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 possono ricorrere, con deliberazione consiliare, alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale*".

¹¹ L'articolo 193, TUEL, rubricato "Salvaguardia degli equilibri di bilancio" stabilisce che "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'art. 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'art. 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'art. 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'art. 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.

¹² L'art 194 TUEL stabilisce che "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

(*Riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio*) non risultino adeguate ad affrontare con successo la situazione di squilibrio finanziario¹³, e qualora non sia decorso il termine assegnato dal prefetto al consiglio comunale per la dichiarazione di dissesto¹⁴ (comma 1, art 243 bis¹⁵) e la Corte dei conti non abbia assegnato un termine per l'adozione delle misure correttive (comma 3¹⁶). La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale si pone come uno strumento straordinario, rappresentando un "tertiumgenus" rispetto alle due fattispecie previste dagli artt. 242, ovvero enti in condizioni strutturalmente deficitarie, e 244, enti in stato di dissesto, del Testo Unico degli Enti Locali¹⁷.

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. Nella relativa deliberazione consiliare viene dettagliatamente motivata l'impossibilità di utilizzare altre risorse.

¹³ Deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR, "Linee guida per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza (art. 243 quater, TUEL), "La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ha come presupposto l'impossibilità per l'ente di ripristinare l'equilibrio di bilancio e dare copertura "credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale" (sentenze Corte Costituzionale n. 106 del 2011, n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966) alla situazione debitoria complessiva fuori bilancio attraverso gli strumenti ordinariamente dagli artt. 193 e 194 TUEL", www.rivistacorteconti.it

¹⁴ La Corte dei Conti, nella sentenza n. 26 del 17 luglio 2014, ha infatti specificato che il ricorso alla procedura di riequilibrio "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, co. 2, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149".

¹⁵ "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".

¹⁶ "Il ricorso alla procedura di cui al presente articolo sospende temporaneamente la possibilità per la Corte dei Conti di assegnare, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, il termine per l'adozione delle misure correttive di cui al comma 6, lettera a), del presente articolo."

¹⁷ La Corte dei Conti, con sentenza n. 20 del 12 luglio 2017, ha stabilito che "la procedura di riequilibrio finanziario è del tutto eccezionale e straordinaria, introdotta dal legislatore al fine di supportare i bilanci degli Enti locali in una contingenza dovuta alle difficoltà del ciclo economico avverso, il cui logico presupposto è dato dalla impossibilità per l'Ente di riequilibrare il proprio bilancio attraverso la procedura ordinaria (...) Si tratta di un tertiumgenus che si aggiunge alle fattispecie di cui agli articoli 242 (Enti in condizioni strutturalmente deficitarie)³⁷ e 244 del TUEL (Enti in stato di dissesto) e che privilegia l'affidamento agli organi ordinari dell'Ente della gestione delle iniziative di risanamento (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 16/SEZ/AUT/2012/INPR), che devono tuttavia, essere sottoposte ad un'attenta e costante vigilanza delle Sezioni regionali ai fini della verifica della piena sostenibilità delle misure indicate dal piano e dell'effettivo raggiungimento del risanamento dell'Ente (...) la situazione di evidente deficiarietà strutturale prossima al dissesto (cd predissesto), qualificata dall'impossibilità di operare la salvaguardia degli equilibri di bilancio, a fronte della quale l'obiettivo primario della procedura straordinaria deve individuarsi nell'attuazione di un graduale percorso di risanamento

Inoltre l'art. 243-bis individua due condizioni necessarie ai fini del ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale: la sussistenza di "squilibri strutturali in grado di provocare il dissesto finanziario" e "l'insufficienza delle misure di cui agli artt. 193 e 194 del TUEL", per il superamento delle condizioni di squilibrio rilevate.

Il piano di riequilibrio, per essere dichiarato ammissibile da parte dell'organo di controllo¹⁸, deve contenere una quantificazione esatta della situazione economico-finanziaria dell'ente e dell'esposizione debitoria, la puntuale identificazione dei fattori di squilibrio e il deficit di bilancio risultante dall'ultimo rendiconto approvato.

2. Il decreto-legge n. 34 del 2019 (c.d. decreto crescita) alla luce della sentenza della Corte Costituzionale.

La sentenza della Corte Costituzionale del 14 febbraio 2019, n. 18, ha dichiarato incostituzionale il comma 714, dell'art. 1, della Legge n. 208/2015, che consentiva agli Enti Locali di rimodulare o riformulare il proprio piano di riequilibrio entro il 31 maggio 2017, eliminando dall'importo totale delle passività da ripianare nell'arco temporale previsto dal Piano la quota di disavanzo risultante dalla "revisione straordinaria dei residui" strumentale alla predisposizione del Piano, così come previsto dall'art. 243-bis, comma 8, lett. e), del TUEL, per la sola quota di residui antecedenti al 1° gennaio 2015. Tale

dell'ente atto a superare i predetti squilibri strutturali di bilancio. Infatti, l'unicum della procedura di riequilibrio sta proprio nella ritenuta possibilità di recuperare le condizioni di riequilibrio che si sono precarizzate nello sviluppo dell'attività programmatica dell'Ente (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 22/SEZ/2013/QMIG)"... "secondo la giurisprudenza di queste Sezioni riunite (sentenze n. 34/2014/EL; 3/2014/EL; 11/2014/EL; 25/2016/EL) il piano di riequilibrio, da preferirsi, ove – giova ripetere – lo stesso sia congruo, alla dichiarazione di dissesto, è uno strumento di pianificazione attraverso il quale non vengono posti vincoli di destinazione alle entrate, ma solo effettuate previsioni di medio-lungo periodo da valutarsi a cura della Sezione territoriale alla luce dei due parametri della congruità dell'obiettivo e di quella dei mezzi, di guisa che il piano è incongruente sia se si prefigge un obiettivo inferiore rispetto a quello necessario per il riequilibrio (c.d. incongruità dell'obiettivo), sia se le previsioni di entrata e dispesa in esso contenute, a legislazione vigente, e ritenute attendibili non consentono il raggiungimento dell'obiettivo (c.d. incongruità dei mezzi)".

¹⁸ Il controllo, ai sensi dell'art 243 quater, comma 7, TUEL, viene svolto dalla Corte dei Conti, Sezione competente, e l'attività di controllo può essere considerata a-tecnicamente di approvazione: tale approvazione in realtà non è altro che un giudizio di omologazione di un atto amministrativo, il quale è tecnicamente "approvato" solo dall'ente locale. La procedura infatti è avviata autonomamente dell'ente e questo al fine di valorizzare la responsabilità degli organi ordinari nell'assunzione delle iniziative per il risanamento.

quota doveva essere ripianata seguendo le indicazioni individuate dal Decreto MEF del 2 aprile 2015 (in un arco temporale massimo trentennale)¹⁹.

Infatti, secondo la Corte Costituzionale, chiamata a giudicare sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Sezione regionale della Corte dei conti per la Campania in merito alle disposizioni contenute nella legge di bilancio dell'anno 2017, l' utilizzo delle anticipazioni di liquidità da parte degli Enti locali per coprire il disavanzo, attraverso un ammortamento di tale somma in un arco temporale di trent'anni, determinerebbe una violazione dei principi costituzionali di bilancio, e in particolare, del principio di equilibrio dinamico, determinando per effetto, a causa della durata di trent'anni, una violazione del principio di responsabilità politica degli amministratori locali nei confronti dei propri cittadini e delle generazioni future, in quanto il relativo debito andrebbe ad influire soprattutto sulle successive gestioni amministrative²⁰.

La sentenza è di notevole importanza, sia perché ha stabilito alcuni principi fondamentali che il legislatore statale deve osservare in tema di contabilità pubblica, affinché vengano rispettati i vincoli costituzionali in materia, sia perché riconosce alle sezioni regionali della Corte dei Conti la legittimazione a rivolgersi alla Corte Costituzionale nell'ambito della propria attività di controllo di regolarità dei bilanci degli enti locali.

¹⁹ Corte Costituzionale, 14 febbraio 2019 n° 18, in www.cortecostituzionale.it. Giudizio di legittimità Costituzionale, in via incidentale, promosso con ordinanza del 28 febbraio 2018 della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, che ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)", come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), in riferimento agli artt. 81 e 97 della Costituzione, autonomamente e in combinato disposto con gli artt. 1, 2, 3 e 41 Cost., e agli artt. 24 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e ratificato con la stessa legge n. 848 del 1955.

²⁰ La Corte costituzionale con la sentenza qui esaminata ha dichiarato che vi è *"la tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale"*.

Il clima di incertezza per gli enti locali determinato dalla sentenza in questione ha imposto un intervento del legislatore, che ha portato all'emanazione del decreto crescita n. 34/2019 (A.S. 1354), convertito in legge, n. 58 del 2019²¹. La legge di conversione²² ha introdotto una serie di norme – per essere puntuali sono stati aggiunti ben nove commi all'art 38 - volti a risolvere appunto i problemi derivanti dalla presentazione dei piani di riequilibrio degli enti che avevano rimodulato o riformulato i loro piani ai sensi del comma dichiarato incostituzionale, affinché possano beneficiare delle nuove scadenze individuate dalla legge stessa.

Le norme introdotte dalla legge di conversione²³, oltre a stabilizzare la situazione finanziaria dei comuni che a seguito della sentenza della Corte Costituzionale su citata rischiavano di dover ricorrere alla procedura di dissesto, detta misure volte alla salvaguardia dei Comuni più grandi, soggetti in maggior misura a squilibri finanziari.

Esaminando nello specifico, si può rilevare come la legge di conversione abbia innanzitutto previsto, ai commi 1 septies, 1 octies e 1 decies, la possibilità di poter godere di contributi derivanti dall'istituzione di un fondo, il "Fondo per il concorso al pagamento del debito dei comuni capoluogo delle città metropolitane", istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno, nonché di poter usufruire di uno specifico contributo per il pagamento delle rate in scadenza dei mutui contratti per spese di investimento.

Ancora, i comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti che hanno dichiarato, in data successiva al 1° gennaio 2012, lo stato di dissesto finanziario e che successivamente hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, ai sensi dell'articolo 243-bis, al fine di assicurare il ripiano delle passività, sono autorizzati a ridurre gli importi dei contratti in essere, nonché di quelli relativi a procedure di affidamento per cui sia già intervenuta l'aggiudicazione, anche provvisoria, aventi ad oggetto l'acquisto o

²¹ Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (in Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 100 del 30 aprile 2019), coordinato con la legge di conversione 28 giugno 2019, n. 58, recante: «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi.». (19A04303) (GU Serie Generale n.151 del 29-06-2019 - Suppl. Ordinario n. 26).

²² Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 28 giugno 2019, n. 58 (in S.O. n. 26, relativo alla G.U. 29/06/2019, n. 151).

²³ Legge 28 giugno 2019, n. 58 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, recante misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi. (19G00066) (GU Serie Generale n.151 del 29-06-2019 - Suppl. Ordinario n. 26), entrata in vigore del provvedimento: 30/06/2019.

la fornitura di beni e servizi, nella misura del 5%, per tutta la durata residua dei contratti medesimi²⁴.

E', inoltre, previsto, attraverso una modifica dell'art. 222 del T.U. Enti locali, un ampliamento temporale dell'utilizzo delle anticipazioni di tesoreria per gli enti in dissesto economico – finanziario, con la possibilità adesso di utilizzare i 5/12 – in precedenza soltanto i 3/12 - delle entrate accertate nel penultimo rendiconto approvato fino alla raggiungimento dell'equilibrio e comunque non oltre cinque anni dalla dichiarazione di dissesto (prima era previsto il limite temporale di sei mesi) (comma 1-duodecies).

Infine, vien modificato, con il comma 1 - terdecies, il comma 5 bis dell'art 243 bis TUEL. La durata dei piani di riequilibrio deve essere determinata in base al rapporto tra il deficit da ripianare e l'ammontare degli impegni individuati dal titolo I della spesa secondo i seguenti parametri:

- nel caso in cui il rapporto passività e impegni di cui al titolo I non supera il 20%, la durata massima del piano di riequilibrio finanziario pluriennale è di 4 anni;
- nel caso in cui il rapporto è compreso tra il 21 % e il 60%, la dura massima del piano di riequilibrio è di 10 anni;
- nel caso in cui il rapporto è ricompreso tra il 61% e il 100% per i comuni fino a 60.000 abitanti la durata massima del piano di riequilibrio è di 15 anni;
- nel caso in cui il rapporto è oltre il 60 per cento per i comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti e oltre il 100 per cento per tutti gli altri comuni, la durata massima del piano di riequilibrio finanziario è di 20 anni.

3. La procedura di riequilibrio pluriennale

Tutta la procedura di approvazione e applicazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale è sancita da termini perentori, e ciò in vista della tutela del c.d. bene pubblico bilancio²⁵.

Nell'ipotesi di sussistenza delle condizioni individuate dall'art. 243 bis TUEL, il Consiglio dell'ente che versa in condizioni deficitarie può ricorrere, con una delibera, alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale: dalla data di

²⁴ Le parti, ai sensi dell'art. 38, comma 1 undecies, della legge di conversione, hanno facoltà di rinegoziare il contenuto dei contratti, in funzione della riduzione del 5%. I contraenti hanno anche la possibilità di recedere dal contratto, entro trenta giorni dalla comunicazione della manifestazione di volontà di operare la riduzione, senza alcuna penalità da recesso verso l'amministrazione. Il recesso deve essere comunicato all'amministrazione e ha effetto decorsi trenta giorni dal ricevimento della relativa comunicazione da parte di quest'ultima.

²⁵ Marcello Degni, Paolo De Ioanna, *"Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato"*, 2017, caste vecchio editore.

esecutività della delibera²⁶ adottata, il Consiglio ha cinque giorni per inviarla alla competente sezione regionale della Corte dei Conti e al Ministero dell'interno, e novanta²⁷ giorni per deliberare il piano di riequilibrio, la cui durata può variare dai quattro ai vent'anni, allegando la relazione favorevole dell'organo di revisione economica – finanziaria dell'ente stesso.

La formazione del piano di riequilibrio si compone di tre fasi: innanzitutto, devono essere individuati i fattori che hanno comportato lo squilibrio, insieme alla determinazione del disavanzo e all'individuazione dei debiti fuori bilancio; devono essere individuate tutte le misure idonee a eliminare la situazione di squilibrio, con indicazione precisa e puntuale dei tempi di risanamento del debito; e infine, devono essere individuate tutte le risorse economiche, quali entrate proprie, indebitamento e accesso ai fondi di rotazione, per il pagamento dei relativi debiti (art 243 sexies).

Nell'ipotesi di nuove elezioni amministrative per l'ente locale, la delibera adottata dalla precedente amministrazione, nel caso in cui la competente sezione della Corte dei Conti non si è ancora espressa (comma 3 dell'art. 243 quater), può essere rimodulata dalla nuova amministrazione entro il termine di sessanta giorni dalla sottoscrizione della relazione di inizio mandato, ai sensi dell'art.4 bis, comma 2, del decreto legislativo n. 149/2011 (comma 5, art 243 bis).

²⁶ Art. 134 TUEL, rubricato "*Esecutività delle deliberazioni*", stabilisce che "1. La deliberazione soggetta al controllo necessario di legittimità deve essere trasmessa a pena di decadenza entro il quinto giorno successivo all'adozione. Essa diventa esecutiva se entro 30 giorni dalla trasmissione della stessa il comitato regionale di controllo non trasmetta all'ente interessato un provvedimento motivato di annullamento. Le deliberazioni diventano comunque esecutive qualora prima del decorso dello stesso termine il comitato regionale di controllo dia comunicazione di non aver riscontrato vizi di legittimità. 2. Nel caso delle deliberazioni soggette a controllo eventuale la richiesta di controllo sospende l'esecutività delle stesse fino all'avvenuto esito del controllo. 3. Le deliberazioni non soggette a controllo necessario o non sottoposte a controllo eventuale diventano esecutive dopo il decimo giorno dalla pubblicazione. 4. Nel caso di urgenza le deliberazioni del consiglio o della giunta possono essere dichiarate immediatamente eseguibili con il voto espresso dalla maggioranza dei componenti" (Art. 124 TUEL, Pubblicazione delle deliberazioni, stabilisce infatti che: "1. Tutte le deliberazioni del comune e della provincia sono pubblicate mediante pubblicazione all'albo pretorio, nella sede dell'ente, per quindici giorni consecutivi, salvo specifiche disposizioni di legge").

²⁷ www.corteconti.it, La Corte dei Conti, riunita in sede giurisdizionale in speciale composizione, con la Sentenza n. 49/2017/EL, depositata in data 21/12/2017, ha infatti affermato che il dies a quo, dal quale inizia a decorrere il termine perentorio dei novanta giorni, ai fini della presentazione del piano di riequilibrio, non coincide con la data della pubblicazione della delibera, come pure correttamente dispone l'art. 124 TUEL in relazione ad ipotesi di ordinaria operatività, bensì con il giorno della dichiarazione dell'esecutività della deliberazione, ai sensi dell'art. 134, TUEL.

L'Amministrazione, a questo punto, entro dieci giorni²⁸ dalla deliberazione del piano di riequilibrio, invia tale documento sia alla sezione Regionale di controllo della Corte dei conti, per l'approvazione, sia alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali²⁹, per il parere circa la veridicità e attendibilità delle misure adottate nel documento: infatti, quest'ultima, redige, a seguito di attività istruttoria, in un termine non superiore ai sessanta giorni, una relazione circa la sostenibilità delle misure, trasmettendola alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti (comma 1 art. 243 quater), la quale, nei

²⁸ Il termine di 10 giorni per la produzione del Piano alla Sezione regionale di controllo non è perentorio *"ragion per cui se il piano è deliberato nei termini, ma presentato oltre i termini, non incorre effetto sanzionatorio"* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 11/2013/INPR). La non perentorietà del termine, così come affermato dalla Sezione delle Autonomie, è collegata alla modifica dell'art. 243-quater, comma 1 operata dal decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, che ha escluso il coinvolgimento diretto della Corte dei conti nella fase istruttoria, interamente devoluta alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali operante presso il Ministero dell'interno: infatti, con delibera del 13 settembre 2013, n. 22, ha affermato che *"La separazione dei ruoli, compiti istruttori alla commissione e compiti decisori alla Sezione regionale di controllo, era presente già nella prima stesura della norma ma successivamente è stata rimarcata con l'esclusione, in fase istruttoria, della funzione propositiva della Sezione regionale verso la commissione. Esclusione, questa, operata dalle modifiche all'art. 243-quater TUEL introdotte dall'art. 10-ter del D.L. 35/2013, convertito dalla legge 64/2013 che ha eliminato dal testo della norma l'inciso concernente le possibili alla surricordata Commissione."*

²⁹ Art 155 bis, comma 1, TUEL *"Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali"*: 1. La Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali operante presso il Ministero dell'interno, già denominata Commissione di ricerca per la finanza locale, svolge i seguenti compiti: a) controllo centrale, da esercitare prioritariamente in relazione alla verifica della compatibilità finanziaria, sulle dotazioni organiche e sui provvedimenti di assunzione di personale degli enti dissestati e degli enti strutturalmente deficitari, ai sensi dell'articolo 243; b) parere da rendere al Ministro dell'interno sul provvedimento di approvazione o diniego del piano di estinzione delle passività, ai sensi dell'articolo 256, comma 7; c) proposta al Ministro dell'interno di misure straordinarie per il pagamento della massa passiva in caso di insufficienza delle risorse disponibili, ai sensi dell'articolo 256, comma 12; d) parere da rendere in merito all'assunzione del mutuo con la Cassa depositi e prestiti da parte dell'ente locale, ai sensi dell'articolo 255, comma 5; e) parere da rendere al Ministro dell'interno sul provvedimento di approvazione o diniego dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, ai sensi dell'articolo 261; f) proposta al Ministro dell'interno di adozione delle misure necessarie per il risanamento dell'ente locale, a seguito del ricostituirsi di disavanzo di amministrazione o insorgenza di debiti fuori bilancio non ripianabili con i normali mezzi o mancato rispetto delle prescrizioni poste a carico dell'ente, ai sensi dell'articolo 268; g) parere da rendere al Ministro dell'interno sul provvedimento di sostituzione di tutto o parte dell'organo straordinario di liquidazione, ai sensi dell'articolo 254, comma 8; h) approvazione, previo esame, della rideterminazione della pianta organica dell'ente locale dissestato, ai sensi dell'articolo 259, comma 7".

successivi trenta giorni, delibera sull'approvazione o diniego del piano³⁰, valutando a tal fine la congruenza delle misure adottate ai fini del riequilibrio. Come chiarito dalla sentenza SS.RR. n. 34/2014/EL – e ribadito nella deliberazione della Corte dei Conti n. 30/2019/PRSP, *"i principi contabili degli enti locali annoverano tra i postulati del sistema di bilancio il [...] principio della congruità che "consiste nella verifica dell'adeguatezza dei mezzi rispetto ai fini stabiliti" e che, con riferimento alle entrate e alle spese, va valutata "in relazione agli obiettivi programmati, agli andamenti storici ed al riflesso nel periodo degli impegni pluriennali"*.

Nel caso di approvazione del piano di riequilibrio, la Corte dei Conti, sezione competente, svolge un'attività di controllo e di vigilanza sull'esecuzione da parte dell'Ente del piano qui esaminato.

L'organo di revisione economico-finanziaria, per consentire tale controllo, trasmette all'organo di controllo, entro quindici giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre, una relazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati, 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 (comma 6).

Nel caso in cui dalle relazioni dell'organo finanziario dell'ente emerga un grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi superiore rispetto a quello previsto, è data facoltà all'ente di presentare all'organo competente della Corte dei Conti un piano di rimodulazione, anche in termini di riduzione della durata del piano stesso (comma 7 bis).

Invece, nel caso in cui il piano venga presentato oltre i termini, che ricordiamo essere perentori, o nel caso di non raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano, o nel caso di non raggiungimento dell'equilibrio finanziario al termine della durata del piano di riequilibrio, o, ancora, nel caso di diniego di approvazione del piano, ai sensi dell'art 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, il Prefetto assegna al Consiglio dell'ente, un termine, non superiore ai venti giorni, per la deliberazione del dissesto finanziario.

³⁰ "La delibera di approvazione o di diniego del piano - ai sensi del comma 5 dell'art. 243 quater - può essere impugnata entro 30 giorni, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione che si pronunciano, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, entro 30 giorni dal deposito del ricorso. Fino alla scadenza del termine per impugnare e, nel caso di presentazione del ricorso, sino alla relativa decisione, le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente sono sospese.

Le cause, quali l'incongruenza dell'obiettivo o dei mezzi, che comportano il diniego dell'approvazione del piano sono state ribadite direttamente dalla Corte dei conti, che riunita in speciale composizione, con la sentenza del 22 ottobre 2014, n. 34, ha chiarito che *"il piano è incongruente – e quindi non adatto al risanamento dei debiti dell'ente - se si prefigge un obiettivo inferiore rispetto a quello necessario per il riequilibrio (incongruenza dell'obiettivo) o se le previsioni di entrata o di spesa in esso contenute, a legislazione vigente, e ritenute attendibili, non consentono in ogni caso il raggiungimento dell'obiettivo (incongruenza dei mezzi)"*.

4. Conclusioni

Dalla analisi condotta emerge in modo inequivocabile come il legislatore, con il Decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, prima, e con il decreto-legge n. 34 del 2019, poi, abbia favorito il ricorso al piano di riequilibrio finanziario pluriennale, in sostituzione dell'estremo istituto del dissesto.

Infatti, anche a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 18 del 2019, che ha dichiarato incostituzionale, per violazione degli art. 81 e 97 Costituzione, l'attività di ulteriore indebitamento degli enti locali volti a finanziare la spesa corrente, con una variazione del piano di riequilibrio che comportava il pagamento dei debiti in un arco temporale di trent'anni, il legislatore, con il decreto crescita n. 34 del 2019, ha introdotto una serie di norme tese appunto a evitare che gli effetti negativi della sentenza su citata si ripercuotesse sugli enti locali, determinando il crearsi dei presupposti per l'avvio della procedura di dissesto finanziario dell'ente.

Ciò principalmente per evitare che lo squilibrio finanziario di un Ente potesse ripercuotersi sulla comunità amministrata; e dall'altro questo maggior favore nei confronti dell'istituto ex art 243 bis TUEL è teso a responsabilizzare gli organi dell'ente (in virtù del richiamato principio di responsabilità politica nei confronti dei cittadini e delle future generazioni) i quali attuano tutte quelle politiche volte ad un risanamento del debito contratto – ricordiamo che la procedura esaminata è avviata autonomamente dall'ente, e pertanto eventuali responsabilità sulla sua attuazione ricadono in capo agli amministratori –, sotto il controllo esercitato dalle sezioni competenti della Corte dei Conti.