



12 GENNAIO 2022

La prevenzione della crisi finanziaria  
dell'ente locale e la responsabilità da  
dissesto

di Massimo G. Urso  
Magistrato della Corte dei conti

# La prevenzione della crisi finanziaria dell'ente locale e la responsabilità da dissesto<sup>\*</sup>

**di Massimo G. Urso**  
Magistrato della Corte dei conti

**Abstract [It]:** Il contributo affronta il tema della crisi finanziaria dell'ente locale in una prospettiva economica, giuridica e sociale, approfondendo le cause del dissesto, gli strumenti utilizzabili per l'individuazione tempestiva dell'insolvenza, gli istituti previsti dall'ordinamento per affrontare lo stato di crisi finanziaria e il sistema delle responsabilità, anche alla luce della deliberazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. In particolare l'autore analizza i doveri di informazione degli amministratori locali e il concorrente ruolo della dirigenza e dell'organo di revisione, in un'ottica comparativa con il fallimento delle società commerciali.

**Abstract [En]:** This contribution deals with the issue of financial crisis of the local authority from an economic, legal and social point of view, deepening the causes of the failure, the measures that can be used to get a the timely identification of insolvency, the institutions provided for by the law to face the state of financial crisis and the accountability system, even in the light of the Regional Control Section of the "Corte dei conti". In particular, the author analyzes the information duties of local administrators, the competing management role and the auditing body in a comparative perspective in line with the bankruptcy of commercial companies.

**Parole chiave:** dissesto, responsabilità da dissesto, insolvenza, piano di riequilibrio, Corte dei conti

**Keywords:** financial trouble, responsibility from financial trouble, insolvency, rebalancing plan, Corte dei conti

**Sommario:** **1.** Il Principio dell'equilibrio di bilancio e la *mission* dell'ente locale. **2.** La crisi finanziaria dell'ente locale in una prospettiva economica, giuridica e sociale. **3.** Le cause del dissesto, gli strumenti utilizzabili per l'individuazione tempestiva dell'insolvenza e gli istituti previsti dall'ordinamento per affrontare lo stato di crisi finanziaria. **4.** Le responsabilità derivanti dalle condotte causative del dissesto dell'ente locale. **4.1.** La deliberazione della Sezione regionale di controllo nell'ambito del processo di responsabilità tipizzata da dissesto. **4.2.** Doveri di informazione degli amministratori e responsabilità conseguenti, con particolare riferimento alla emanazione di una deliberazione della Sezione regionale di controllo. **4.3.** Il concorrente ruolo della dirigenza e dell'organo di revisione. **5.** Cenni ai riti applicabili nella responsabilità da dissesto. **6.** Conclusioni e prospettive di riforma *de iure condendo*.

## 1. Il principio dell'equilibrio di bilancio e la *mission* dell'ente locale

Per analizzare in profondità la c.d. responsabilità da dissesto, occorre prendere le mosse dalla descrizione del fenomeno della crisi finanziaria dell'ente locale, con particolare riferimento ai profili economici e giuridici.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Le opinioni espresse nel saggio sono esclusivamente riconducibili all'autore e non coinvolgono l'Amministrazione di appartenenza.

L'ente locale<sup>1</sup> è un soggetto giuridico di diritto pubblico che svolge, talvolta da secoli nel caso del comune<sup>2</sup>, un ruolo essenziale nell'organizzazione e nella regolamentazione dei servizi pubblici a tutela e garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini. Prendendo come paradigma proprio il comune, non casualmente definito “ente pubblico territoriale di base esponenziale delle comunità locali”<sup>3</sup> e a fini generali<sup>4</sup>, allo stesso sono attribuiti fondamentali compiti, ulteriormente valorizzati con la riforma del Titolo V della Costituzione, che hanno un forte impatto sulla qualità della vita del cittadino, basti pensare ai servizi pubblici locali, con particolare riferimento ai servizi sociali e alla persona, al servizio di igiene ambientale, alla regolamentazione delle attività economiche, all'urbanistica e alle altre rilevanti funzioni amministrative attribuite prioritariamente proprio all'ente locale più vicino al cittadino<sup>5</sup>.

Per svolgere le attribuzioni che il legislatore gli ha assegnato, l'ente locale è dotato di autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché (aspetto particolarmente rilevante ai fini di questa indagine) autonomia impositiva e finanziaria<sup>6</sup> “nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica” (art. 3, comma 4, TUEL).

Appare chiaro, pertanto, che la ragion d'essere dell'ente locale, quello che potrebbe essere definito il suo scopo o la sua “mission” (per utilizzare una terminologia economico-gestionale) è proprio la resa dei servizi alla collettività, finalità di interesse pubblico che giustifica la concessione di poteri autoritativi e la

---

<sup>1</sup> Il d. lgs. n. 18 agosto 2000 n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (in prosieguo TUEL), all'art. 2 fornisce la definizione di ente locale, seppure ai fini del medesimo testo unico, facendo rientrare nella definizione i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni.

<sup>2</sup> Cenni sulle origini e i tratti fondamentali dell'ordinamento italiano degli enti locali e sulla diretta riconducibilità al modello francese post rivoluzione si trovano in R. DI MARIA, C. NAPOLI e A. PERTICI, Diritto delle autonomie locali e in L. VANDELLI, Il sistema delle autonomie locali; cfr. anche F. BENVENUTI, Disegno dell'Amministrazione Italiana. Linee positive e prospettive, che ricostruisce il ruolo svolto dalle comunità locali nei secoli “organizzate secondo principi di amministrazione autosufficiente, e ciò secondo uno schema che derivava, in effetti, dalla grande impostazione politica romana che dal principato e poi dall'Impero si trasferì attraverso il Medioevo e l'Evo moderno fino ai giorni nostri (si pensi alle parole *civitas* e *municipium*)”.

<sup>3</sup> Cfr. Cons. Stato, ord. n. 5502/2021.

<sup>4</sup> F. BENVENUTI, Disegno dell'Amministrazione Italiana cit., lo definisce “ente rappresentativo degli interessi e di guida della comunità”; I.M. MARINO, Aspetti della recente evoluzione del diritto degli enti locali, capitolo terzo: “Ulteriore fondamentale compensazione, quale anche specificazione del principio di democraticità, può già individuarsi nella teorizzazione quali <<enti a fini generali>>, sia delle regioni che degli enti territoriali minori, nel senso che tali enti debbono trovare un canale istituzionale per esprimere qualunque fine attenga alle popolazioni dei cui interessi sono esponenziali”.

<sup>5</sup> Cfr. Cons. Stato, ord. n. 5502/2021 cit.: “II.2) con la riforma del 2001 è stato quindi attribuito ai Comuni il compito di soddisfare in via primaria gli interessi dei cittadini, secondo il principio di sussidiarietà verticale, in un rinnovato contesto ordinamentale che pur nel permanere di un modello di finanza pubblica locale “derivata” dallo Stato è contraddistinto da una maggiore autonomia finanziaria dell'ente locale sul versante tanto delle entrate quanto delle spese, ancorché vincolato a tutti i livelli di spesa dal rispetto dell'equilibrio dei bilanci pubblici per il raggiungimento degli obiettivi derivanti dalla partecipazione della Repubblica all'Unione europea (artt. 114, 118 e 119 Cost.)”.

<sup>6</sup> F. BENVENUTI, Disegno dell'Amministrazione Italiana cit., evidenzia la ricerca di una reale autonomia, a cui la Costituzione concede un valore forte, pur rilevando che “ciò che qualifica in modo determinante l'autonomia locale è, innanzitutto, la previsione di istituti come il bilancio preventivo annuale, la programmazione finanziaria e le certezze di risorse proprie attraverso l'esercizio della potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe per i servizi”.

provvista pubblicistica (a carico della collettività) delle risorse necessarie a svolgere in modo adeguato le funzioni assegnate<sup>7</sup>.

Come per tutte le organizzazioni (anche di diritto privato) è essenziale salvaguardare la salute finanziaria ed economica dell'ente locale, in quanto organismo socio-economico che ha come prospettiva la creazione di "valore pubblico"<sup>8</sup>, da utilizzare per il soddisfacimento delle aspettative dei cittadini e dell'interesse pubblico (anche adespotato), che caratterizza le "aziende pubbliche" (in senso economico).

Indipendentemente dai fini, che nel nostro caso sono determinati dalla legge secondo il principio di legalità e sono evidentemente pubblici o extra-economici, la previsione normativa che l'attività amministrativa è retta, oltre che dai principi imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, anche e soprattutto dai criteri di economicità e di efficacia (art. 2 legge n. 241/1990) avvicina l'ente pubblico a un organismo aziendale, per sua natura condizionato dalla capacità di operare nel rispetto del "vincolo dell'economicità duratura e complessiva della gestione"<sup>9</sup>.

La natura pubblica dei fini e dell'organizzazione, priva ontologicamente dello scopo di lucro, ha come naturale conseguenza che l'ente locale è tenuto a garantire l'equilibrio di bilancio, fondamentale principio presidiato da copertura costituzionale<sup>10</sup>, a tutela del quale sono posti vari organi pubblici, primo tra tutti la Corte dei conti<sup>11</sup>.

Pertanto la contabilità pubblica prevede quale fondamentale vincolo del bilancio di previsione dell'ente locale proprio l'equilibrio di bilancio (espressione soggetta a plurimi significati<sup>12</sup>), connesso *in primis* con

---

<sup>7</sup> Cfr. I. M. MARINO, Effettività, servizi pubblici ed evoluzione dei sistemi <<a diritto amministrativo>>, Diritto e processo amministrativo n. 1/2007, che scrive di "dovere di coltivare lo scopo pubblico (missione di servizio pubblico o funzione)".

<sup>8</sup> Cfr. L. ANSELMI, S. POZZOLI, Le aziende pubbliche. Aspetti di governance, gestione, misurazione, valutazione e rendicontazione, 2019: "Il valore si sostanzia nelle utilità che l'azienda è capace di aggiungere attraverso il processo di produzione; il valore generato deve essere proposto dall'azienda alla comunità per soddisfare i bisogni della quale è stata costituita e deve essere riconosciuto cioè valutato positivamente, da quella stessa comunità"; P. TENUTA, Dissesto e predissesto finanziario negli enti locali. Analisi e confronti in un'ottica economico-aziendale, 2015, il quale evidenzia come "Il valore globale delle aziende pubbliche è dato dalla capacità di perseguire, per un lungo periodo, un equilibrio economico, finanziario e patrimoniale e contemporaneamente soddisfare i bisogni economici e non di tutte le categorie di stakeholder", aggiungendo che è il livello quantitativo e qualitativo di soddisfacimento dei bisogni "che rappresenta il valore intangibile che incrementa il capitale economico di un ente pubblico".

<sup>9</sup> L. ANSELMI, S. POZZOLI, Le aziende pubbliche cit.

<sup>10</sup> Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del. n. 30/2016: "Le disposizioni che contemplano la disciplina del pareggio di bilancio, così come quelle concernenti gli equilibri ad esso funzionali, sia nella loro costruzione, sia nella loro conservazione, sia, infine, nella loro salvaguardia, trovano espresso fondamento, innanzitutto, nella Costituzione, artt. 81, 97 e 119; poi, nella legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1; così anche nelle disposizioni attuative del principio del pareggio di bilancio di cui alla legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243, che, va sottolineato, attuano principi di ordine pubblico normativo inteso come insieme di principi fondanti l'ordinamento e corrispondenti ai valori unificatori dell'intero assetto giuridico nella specifica proiezione della materia della finanza pubblica".

<sup>11</sup> Sulla funzione di vigilanza-ingerenza della Corte dei conti nell'esercizio delle sue funzioni di controllo (in particolare sui bilanci degli enti territoriali), inquadrata dal Giudice delle leggi nella categoria del controllo di legittimità-regolarità cfr. Corte costituzionale, sent. n. 18/2019.

<sup>12</sup> Cfr. F. SUCAMELI, La "iurisdiction" contabile e la tutela degli interessi diffusi nell'ottica dell'attuazione "domestica" del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio, in Federalismi.it: "Il principio dell'equilibrio, peraltro, si dimostra

il principio del pareggio finanziario (pur non esaurendolo, in quanto il primo è un concetto più ampio del secondo<sup>13</sup>), proprio al fine di garantire il raggiungimento delle finalità istituzionali dell'ente pubblico<sup>14</sup>.

Il centrale principio dell'equilibrio di bilancio, vera e propria "clausola generale" del sistema contabile, è posto in collegamento necessario con i principi di solidarietà sociale e di eguaglianza formale e sostanziale (artt. 2 e 3 Cost.)<sup>15</sup>, in quanto risulta funzionale alla "<<garanzia dei diritti di cittadinanza inclusiva>>", permettendo la sostenibilità dello stato sociale anche in una prospettiva intergenerazionale<sup>16</sup>.

Sul propedeutico tema dell'equilibrio di bilancio, i cui riflessi sull'argomento oggetto di queste riflessioni appaiono chiari alla luce di quanto accennato, è opportuno un sintetico richiamo alla giurisprudenza costituzionale, la quale, da una parte, ha chiarito che il principio in esame "ex post corrisponde all'assenza di un disavanzo al termine dell'esercizio finanziario" e dall'altra ha posto in evidenza un aspetto essenziale del fenomeno, al fine di superare l'ottica meramente ragioneristica<sup>17</sup> e valorizzando il principio del buon andamento, il quale "presuppone anche che al positivo risultato finanziario faccia riscontro una corretta e ottimale erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali rese alla collettività"<sup>18</sup>.

La dottrina ha evidenziato l'importanza di garantire l'effettività dei servizi pubblici, nell'ottica della funzione strumentale del diritto e delle organizzazioni pubbliche rispetto al cittadino e ai suoi diritti, in considerazione dei riflessi sulla libertà, l'eguaglianza sostanziale, la cittadinanza e la qualità della vita, valorizzando, pertanto, il c.d. risultato dell'azione amministrativa<sup>19</sup>, sistema nell'ambito del quale l'ente locale riveste un ruolo fondamentale e prioritario rispetto a quello che deve essere svolto dallo Stato.

---

di incerto contenuto e definizione e la lettura delle norme costituzionali che lo evocano, come di quelle ordinarie e comunitarie, non sembra restituirci un concetto che possa essere ridotto semplicemente nella sua declinazione "micro-gestionale" di necessaria copertura della spesa (art. 81, terzo comma, Cost.), né di necessario aritmetico pareggio tra entrate e spese, a preventivo e a consuntivo".

<sup>13</sup> Cfr. Corte costituzionale n. 18/2019 cit.: "Il principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate".

<sup>14</sup> Cfr. l'art. 162, comma 6, TUEL, il principio contabile generale n. 15 dell'equilibrio di bilancio di cui allegato 1 al d. lgs. n. 118/2011 e gli artt. 3 (Principio dell'equilibrio dei bilanci) e 9 (Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali) della legge rinforzata n. 243/2012.

<sup>15</sup> Corte dei conti, SS.RR. n. 26/2019.

<sup>16</sup> Cfr. Corte costituzionale n. 18/2019 cit.; SS.RR. Corte dei conti n. 28/2019.

<sup>17</sup> Le Sezioni Riunite della Corte dei conti invitano espressamente a non considerare l'equilibrio di bilancio "un mero dato ragioneristico" (SS.RR. n. 26/2019 cit.).

<sup>18</sup> Cfr. Corte costituzionale n. 247/2017, la quale precisa che "il migliore rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento dell'azione amministrativa risiede in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale; in sostanza, un ottimale rapporto tra efficienza ed equità".

<sup>19</sup> Cfr. I.M. MARINO, Effettività, ... cit.: "Riferire l'effettività ai servizi vuol significare, tuttavia, andare oltre la previsione formale dei diritti e delle utilità che lo Stato (Ordinamento) si impegna a riconoscere ed a rendere alla propria collettività: occorre considerare i diritti se realmente conseguibili e le utilità se concretamente ed efficacemente offerte, con le conseguenze che ciò ha comportato in passato e comporta ancora sull'intero sistema giuridico (...) della qualità della vita che rende effettivi tali diritti e le conseguenti libertà si occupa il sistema organizzativo sub-statale".

La funzione servente del bilancio pubblico rispetto alla tutela dei diritti dei cittadini è questione ben nota alla dottrina e alla giurisprudenza<sup>20</sup> (anche costituzionale), i quali hanno evidenziato in molteplici occasioni come l'attenzione rivolta negli ultimi decenni al tema della salute finanziaria delle pubbliche amministrazioni<sup>21</sup> non deve porre in ombra lo scopo ultimo dell'esistenza stessa delle organizzazioni pubbliche, giungendo ad affermare che “è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”<sup>22</sup>.

## **2. La crisi finanziaria dell'ente locale in una prospettiva economica, giuridica e sociale**

Dal punto di vista economico, il dissesto finanziario dell'ente locale viene definito come “il risultato finale di uno squilibrio strutturale e irreversibile del corretto bilanciamento tra entrate e spese”, assimilabile metaforicamente a una sorta di “corto-circuito contabile”<sup>23</sup>.

Evidentemente tale crisi non rileva tanto di per sé, ma per le conseguenze giuridiche ed economiche che produce nel contesto in cui si manifesta, potendo essere accostata al fenomeno civilistico del fallimento delle società commerciali<sup>24</sup>.

La sostanziale, seppur non pacifica, assimilabilità dei due fenomeni (civilistico e pubblicistico) e la convergenza delle due procedure previste dal legislatore nelle diverse ipotesi, anche se, come si vedrà, con finalità in parte diverse<sup>25</sup>, ci convincono della utilità di una comparazione tra le fattispecie poste a

---

<sup>20</sup> Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, delibera n. 107/2018: “Il bilancio fornisce quel sostrato di certezza, effettività e trasparenza che rende seria e giustiziabile l'aspettativa giuridica di funzioni e servizi intestati all'ente dalla legge, oltre a rendere possibili gli adempimenti che sono oggetto dei diritti civili e sociali che la Repubblica, nelle sue varie articolazioni territoriali, deve assicurare (art. 114, art. 117, comma 2, lett. *m* e art. 120 Cost.)”, la quale pone in evidenza come “il precetto dell'equilibrio di bilancio è un presidio strumentale alla tutela della comunità di cui l'ente è esponenziale(...)”.

<sup>21</sup> Tema che rimane centrale, perché un ente in grave crisi finanziaria di fatto non è in grado di svolgere i suoi compiti.

<sup>22</sup> Corte costituzionale, sent. n. 275/2016: “Si deve ritenere che l'indeterminata insufficienza del finanziamento condizioni, ed abbia già condizionato, l'effettiva esecuzione del servizio di assistenza e trasporto come conformato dal legislatore regionale, violando in tal modo il precetto contenuto nell'art. 38, terzo e quarto comma, Cost. Tale effettività non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto, nel quadro dei compositi rapporti amministrativi e finanziari degli enti territoriali coinvolti”.

<sup>23</sup> R. CIVITILLO, *Dissesto finanziario degli enti locali. Profili economico-aziendali*, 2019.

<sup>24</sup> Sul punto R. CIVITILLO, *Dissesto finanziario cit.*, 109, che assimila “in modo veramente stretto” la procedura prevista dal d.l. n. 8/1993 a quella del fallimento privatistico, ma anche quella prevista dal TUEL, paragonabile alla liquidazione coatta amministrativa, seppure con le naturali differenze derivanti dalle legislazioni di settore (in particolare avvio della procedura non ad opera di uno o più creditori rimasti insoddisfatti e assenza della previa pronuncia dell'Autorità giudiziaria ordinaria).

<sup>25</sup> È opportuno richiamare la sentenza interpretativa di rigetto della Corte costituzionale n. 269/1998, nella quale il Giudice delle leggi, in ordine all'art. 81, comma 4, del d. lgs. n. 77 del 1995, ha affermato che la norma, “in coerenza con le caratteristiche di una procedura concorsuale”, ha la finalità di determinare in maniera certa e definitiva, rispetto alla procedura, la massa passiva, in modo da consentire il pagamento, totale o parziale, dei debiti con la massa attiva; cfr. Cons. Stato, ord. n. 5502/2021 cit., il quale, seppure in modo critico (come verrà riportato nella nota 27), riconosce che: “con la medesima separazione tra le attività finalizzate al risanamento e quelle di liquidazione della massa passiva il dissesto ha assunto una fisionomia analoga al fallimento privatistico”, richiamando “il processo di omologazione tra dissesto degli enti locali e fallimento privatistico”; Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sent. 24.09. 2013 - Ricorso n.43870/04 - De Luca c. Italia, che richiama le osservazioni del Governo italiano, il quale ha descritto il dissesto

confronto, dalla quale possono essere tratti interessanti spunti di riflessione. Se da una parte, infatti, come si vedrà, sembra prevalere l'orientamento che attribuisce all'istituto del dissesto pubblicistico la principale funzione di risanare l'ente locale<sup>26</sup> (scopo di interesse pubblico che giustifica, per la giurisprudenza, la disciplina limitativa dei diritti dei creditori<sup>27</sup>), la concorsualità della procedura lo rende comparabile all'istituto del fallimento delle società commerciali, pur dovendo richiamare autorevoli opinioni giurisprudenziali che evidenziano le differenze tra i due fenomeni, tali da non giustificare un analogo trattamento<sup>28</sup>.

Detto ciò, l'art. 5. della legge n. 267/1942, relativo allo “stato d'insolvenza” dell'impresa, dispone(va): “L'imprenditore che si trova in stato d'insolvenza è dichiarato fallito. Lo stato d'insolvenza si manifesta con inadempimenti od altri fatti esteriori, i quali dimostrino che il debitore non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni”.

Assume una importanza centrale nella nostra indagine (anche ai fini del dissesto pubblicistico) l'esame della situazione di crisi finanziaria definita “stato di insolvenza”, le cui caratteristiche sono affrontate dal legislatore stesso, che lega tale condizione alla presenza di “inadempimenti” o altri “fatti esteriori”, dai quale trarre e sui quali fondare la conseguenza della incapacità per l'imprenditore di “soddisfare regolarmente

---

regolamentato dal TUEL come una “procedura di fallimento di un'amministrazione locale.(...)La dichiarazione di stato di dissesto di un ente locale e la procedura di risanamento che ne consegue corrispondono fondamentalmente ad una procedura di fallimento ordinaria e mirano al soddisfacimento proporzionale e a parità di condizioni dei diritti dei creditori (par condicio creditorum), così come al risanamento finanziario dell'ente interessato”.

<sup>26</sup> Per Cons. Stato, ord. n. 5502/2021 cit., l'obiettivo primario dell'istituto del dissesto finanziario dell'ente locale consiste proprio nel suo stabile risanamento e, proprio per evitare il rischio di “dissesti in successione” e di frustrare l'obiettivo di politica legislativa a base del dissesto, con un'iper-protezione a favore del creditore a scapito della collettività di cui l'ente locale è istituzione pubblica esponenziale”, ritiene che “la soluzione costituzionalmente imposta per rimuovere tale irragionevole equiparazione di situazioni tra loro antitetiche appare quindi quella di considerare inesigibili in via definitiva e non solo temporanea gli accessori del credito nei confronti dell'ente locale integralmente soddisfatto nel dissesto di quest'ultimo al momento dell'apertura della procedura, e dunque assegnare al pagamento dell'organo di liquidazione carattere estintivo”, proponendo, attraverso la questione di legittimità costituzionale proposta, il superamento dell'orientamento dominante di segno opposto (per il quale si rimanda a T.A.R. Lazio, Roma, sent. n. 9250/2020 e a T.A.R. Sicilia, Catania, sent. n. 757/2019), valorizzando i principi del buon andamento e dell'equità intragenerazionale e intergenerazionale.

<sup>27</sup> Cfr. Corte cost., sent. n.155/1994 che ha affrontato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 del d.l. n. 8/1993,convertito con legge n. 6871993: “Ed invero la evenienza che una esposizione debitoria particolarmente accentuata comprometta l'espletamento dei servizi essenziali dell'ente rende piena ragione della predisposizione di una procedura diretta al risanamento, e quindi alla normalizzazione finanziaria, dell'ente stesso, che, ancorché "dissestato", non può cessare di esistere in quanto espressione di autonomia locale, che costituisce un valore costituzionalmente tutelato; né tanto meno l'ente può essere condannato alla paralisi amministrativa per una adombrata (dal giudice rimettente), ma in realtà insussistente, intangibilità delle posizioni dei creditori”.

<sup>28</sup> Cfr. C. conti, sezione contr. Molise, del. n. 36/2021/PAR: “La disciplina del dissesto finanziario, seppur assonante ad una procedura concorsuale come il fallimento, se ne discosta molto: mentre nel caso del fallimento l'obiettivo principale è eliminare dal mercato l'imprenditore inefficiente nel mitigato (v. supra) rispetto della ‘par condicio creditorum’, ratio del dissesto è la soluzione della crisi economico-finanziaria dell'Ente locale, per permettergli la ripresa delle sue funzioni pubbliche fondamentali. (...) Per tali ragioni, non è possibile mutuare sic et simpliciter dal fallimento degli imprenditori commerciali norme e principi che si vorrebbe applicare al dissesto degli Enti locali”.

le proprie obbligazioni”, locuzione che valorizza l’aspetto della regolarità, in quanto non rileva la c.d. temporanea difficoltà di adempimento (concetti che saranno estremamente utili in prosieguo)<sup>29</sup>.

La dottrina fallimentare ha chiarito che il presupposto oggettivo del fallimento si fonda su una situazione definita patologica (e soprattutto irreversibile), che riguarda l’intero patrimonio dell’imprenditore, tale da non consentirgli di adempiere alla scadenza alle proprie obbligazioni (in sostanza di pagare i debiti o fornire le prestazioni) con i normali mezzi a sua disposizione. In quest’ottica, sulla scorta del chiaro disposto normativo, l’insolvenza si manifesta, di regola, con uno o più inadempimenti (che rappresentano solo uno degli indici di tale stato), ma può emergere anche da altri fatti esteriori rivelatori della c.d. decozione, come il pagamento con mezzi anormali, la fuga, la chiusura dei locali<sup>30</sup>, l’infruttuosità delle azioni esecutive individuali, le omissioni tributarie e contributive.

Nella materia commerciale è necessario richiamare la riforma della crisi delle imprese introdotta con il d. lgs. n. 14/2019, che disciplina le situazioni di crisi o insolvenza del debitore (con esclusione dello Stato e degli enti pubblici) e fornisce alcune importanti definizioni: a) per «crisi» si intende lo stato di “difficoltà” (termine quest’ultimo sostituito dal d. lgs. n. 147/2020 con la parola “squilibrio”) “economico-finanziario che rende probabile l’insolvenza del debitore, e che per le imprese si manifesta come inadeguatezza dei flussi di cassa prospettici a far fronte regolarmente alle obbligazioni pianificate<sup>31</sup> (art. 2, lett. a); b) per «insolvenza»: “lo stato del debitore che si manifesta con inadempimenti od altri fatti esteriori, i quali dimostrino che il debitore non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni” (art. 2 lett. b).

Come osservato in dottrina, la prima rilevante differenza rispetto alla previgente legge fallimentare è la espressa distinzione tra le nozioni (e pertanto tra le due situazioni) di insolvenza e crisi, poiché nella impostazione superata lo stato di crisi comprendeva lo stato di insolvenza (anche se non si identificava con esso). La conseguenza più rilevante è che l’insolvenza solo prospettica (anche se imminente) concreta il diverso presupposto dello stato di crisi, in quanto fondata su un mero pericolo di insolvenza, privo del requisito della attualità<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Cfr. G. VISENTINI e A. PALAZZOLO, *Manuale di diritto commerciale*, 740, i quali osservano che: “Il riferimento al concetto di ‘adempimento regolare’ serve a distinguere una situazione nella quale il requisito tende ad assumere una dimensione strutturale, da quello in cui l’inadempimento si manifesta come evento possibile nelle dinamiche di un’attività di impresa”.

<sup>30</sup> G.F. GALGANO, *Manuale di diritto commerciale*, 551 ss.

<sup>31</sup> In applicazione dell’art. 2, c. 1, lett. c) della legge delega, per il quale nell’introdurre la definizione dello stato di crisi occorre tenere conto delle elaborazioni della scienza aziendalistica (cfr. A. NIGRO e D. VATTERMOLI, *Diritto della crisi delle imprese*, 83).

<sup>32</sup> A. Nigro e D. Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese cit.*, 78.



La distinzione tra stato di crisi e insolvenza, seppure in concreto non particolarmente rilevante nell'ambito delle procedure civilistiche utilizzabili<sup>33</sup>, può assumere un significato pregnante in seno alle crisi dei soggetti pubblici, anche alla luce dell'orientamento della giurisprudenza contabile sui presupposti del dissesto dell'ente locale<sup>34</sup>.

Fatta questa opportuna premessa in merito alla disciplina del fallimento delle società commerciali, la cui radice ontologica comune difficilmente può essere messa in discussione, è possibile entrare nel cuore dell'approfondimento, relativo allo stato di crisi e spesso conseguente stato di dissesto dell'ente locale, in quanto entrambi i fenomeni hanno in comune il concetto di crisi quale “perdita dell'equilibrio economico-finanziario che ne assicura la sopravvivenza nel tempo”<sup>35</sup>.

La dottrina aziendalistica si è cimentata sul terreno scivoloso dell'analisi delle cause della crisi finanziaria dell'ente locale e sui sintomi premonitori della stessa, al fine di individuare strumenti di monitoraggio degli equilibri e di intervento.

In ordine al centrale tema delle ragioni della crisi in esame, la dottrina ha evidenziato che la patologia finanziaria è un fenomeno che si sviluppa in fasi e stadi diversi, generando da fenomeni di squilibrio e inefficienza interna o esterna (primo stadio), con eventuale produzione di perdite (secondo stadio), per giungere al terzo stadio dell'ormai noto concetto di insolvenza, cioè della incapacità di onorare gli impegni assunti, che può sfociare nello stadio finale del vero e proprio dissesto, come incapacità permanente dell'attivo di fronteggiare il passivo<sup>36</sup>.

La scienza aziendalistica insegna che gli interventi richiesti per fronteggiare lo stato di crisi sono progressivamente diversi e più onerosi man mano che la situazione di difficoltà finanziaria si evolve in senso negativo, evidenziando come sia fondamentale in queste situazioni la tempestività delle misure di risanamento<sup>37</sup>.

Nel contesto locale, possono essere individuate, in un'ottica aziendalistica, due tipologie di crisi, strutturale e funzionale.

---

<sup>33</sup> Lo osservano A. NIGRO e D. VATTERMOLI, Diritto della crisi delle imprese cit., 84, i quali rilevano che “pur se il Codice tende a distinguere fra procedure (o strumenti) di regolazione della crisi e procedure (o strumenti) di regolazione dell'insolvenza, la crisi in senso stretto (come probabilità di insolvenza) non costituisce presupposto *esclusivo* di alcuna procedura. Le procedure c.d. di regolazione *concordata* della crisi, vale a dire il concordato preventivo e gli accordi di ristrutturazione, hanno infatti come presupposto oggettivo sia la crisi in senso stretto sia l'insolvenza”.

<sup>34</sup> Cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del. n. 2/2012, la quale, pronunciandosi sull'applicazione dell'art.6, comma 2, del d.lgs. 149/2011, ha precisato che il procedimento è avviato in presenza di una condizione di illiquidità alla quale l'ente non riesce a rimediare e si consolida diventando strutturale nella prospettiva triennale, tramutando in insolvenza; cfr. anche Sezione di controllo per la Regione Siciliana, del. n. 150/2017/PRSP.

<sup>35</sup> F. MANES ROSSI, Considerazioni sulla crisi negli enti locali, in *La finanza locale*, 2000, n. 7-8.

<sup>36</sup> R. CIVITILLO, Dissesto finanziario degli enti locali. Profili economico-aziendali cit, 76, che richiama gli studi di L. GUATRI.

<sup>37</sup> R. CIVITILLO, Dissesto finanziario degli enti locali. Profili economico-aziendali cit, per il quale “l'aspetto di maggior rilievo all'interno di qualsivoglia tipologia di crisi aziendale, la minaccia più pericolosa è rappresentata dai possibili ritardi nell'intervento”.

La prima è generata : a) da crisi valoriali, cioè da conflitti tra i valori interni all'organizzazione e il sistema di valori dei soggetti esterni (i c.d. stakeholders); b) dalla carenza della cultura dell'economicità (a vantaggio di una cultura di tipo burocratico-formale) e dall'assenza di partecipazione alle scelte da parte dei cittadini; c) dalla violazione dei principi di legalità e buon andamento; d) dalla deresponsabilizzazione dei soggetti dotati di potere decisionale, che hanno interpretato l'autonomia come libertà di spesa, in particolare in un contesto di finanza derivata; e) dalla carenza di sistemi informativi e di controllo interno. Sempre nella visione aziendalistica, la crisi funzionale, invece, riguarda il ciclo acquisitivo e produttivo della gestione: a) dal primo punto di vista, la difficoltà di acquisire le risorse finanziarie e strumentali, da utilizzare per garantire le funzioni assegnate, punto particolarmente rilevante in un contesto di difficoltà economica e di vincoli europei; b) dal secondo punto di vista, la crisi può fondarsi sulle difficoltà di reperimento dei beni e della forza lavoro (si pensi alla mancanza di professionalità specialistiche), cioè dei c.d. fattori della produzione<sup>38</sup>, aspetto che sta assumendo negli ultimi tempi un ruolo fondamentale nella crisi dell'ente locale, a causa della carenza di esperti contabili.

Ai fini del presente contributo i concetti richiamati assumono una importanza centrale, considerato che è a questa condizione che fa riferimento l'art. 244 del TUEL nel prevedere che l'ente locale è in stato di dissesto finanziario quando “non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili” (c.d. dissesto per ragioni funzionali) “ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'articolo 193, nonché con le modalità di cui all'articolo 194 per le fattispecie ivi previste” (c.d. dissesto per ragioni finanziarie, cioè legato alla “impossibilità giuridica di gestire le scadenze di debiti e passività ... in modo sintonico con quella delle risorse disponibili o che si prevede di accertare nell'arco temporale del bilancio di previsione”<sup>39</sup>), concetto fatto proprio anche dalla giurisprudenza contabile<sup>40</sup>.

A questo punto emerge nella sua evidenza la radice comune del fenomeno della “decozione” nell'ambito pubblicistico e privatistico (*rectius*: del diritto commerciale e dell'impresa), atteso che, in ultima analisi, il

---

<sup>38</sup> Sull'analisi dei fattori di crisi cfr. R. CIVITILLO, Dissesto finanziario degli enti locali. Profili economico-aziendali cit.  
<sup>39</sup> Sul punto cfr. F. SUCAMELI, la crisi dell'equilibrio del bilancio dell'ente locale: blocco della spesa, piani di riequilibrio e dissesto, in Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti, 2020, 567, a cura di V. TENORE e A. NAPOLI.

<sup>40</sup> Sul punto cfr. SS.RR. della Corte dei conti, sentenza n. 32/2020, le quali evidenziano come, sia nel caso del c.d. “dissesto per ragioni finanziarie”, che nell'altra ipotesi di c.d. “dissesto per ragioni funzionali”, “vi è la necessità di concludere previamente lo ‘stato’ di crisi strutturale”; il concetto è precisato ancor meglio dalla Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 46/2019, nella quale si legge che il presupposto comune alle procedure del dissesto e del piano di riequilibrio “consiste nell'insolvenza giuridico-finanziaria, vale a dire, nell'accertamento di uno squilibrio strutturale che impedisce all'ente di dare ‘validamente’ copertura e soddisfazione alle pretese creditorie...”.

nucleo essenziale della crisi finanziaria e funzionale di un soggetto giuridico che ha come scopo di rendere servizi è l'impossibilità di onorare i propri debiti<sup>41</sup>.

Alla luce di quanto esposto appare chiaro come risulti di fondamentale importanza la ricerca di strumenti predittivi che consentano ai decisori pubblici di affrontare in tempo i fattori di crisi, secondo un principio generale che vede nella tempestività uno degli elementi più importanti per sperare di superare le situazioni critiche in tutti i campi.

L'individuazione di tali indici appare ancora più rilevante se solo si pone l'attenzione su tre punti: 1) l'ente locale non può fallire, in senso civilistico, per cui le conseguenze del dissesto graveranno, in un modo o nell'altro, sulla collettività (poco importa, ai nostri fini, se locale o nazionale) e in particolare sulle generazioni future; il dissesto produce gravi conseguenze sociali, quali il blocco delle procedure esecutive e, pertanto, l'impossibilità per i creditori, per un periodo generalmente non breve, di ottenere il soddisfacimento dei propri crediti, la riduzione del personale dell'ente (ove dichiarato in sovrannumero), l'aumento delle imposte locali e delle tariffe nella misura massima e altre conseguenze gestionali non irrilevanti, con importanti riflessi sul tessuto socio-economico della comunità interessata dal fenomeno<sup>42</sup>; 2) la corretta implementazione di tali indici consentirebbe all'ente di individuare le cause della crisi, passaggio essenziale e propedeutico a supporto della fase decisionale di risanamento; 3) la responsabilità sanzionatoria da dissesto (come verrà approfondito in prosieguo) può essere condizionata, quantomeno dal punto di vista dell'elemento soggettivo (ma anche del nesso di causalità), dalla consapevolezza dell'emersione del rischio di crisi, dalla individuazione delle cause e dei rimedi e dalla mancata attivazione delle misure che avrebbero reso possibile il superamento di tale stato o quantomeno la minimizzazione delle conseguenze.

---

<sup>41</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, del. n. 46/2019 cit., alla quale “appare evidente, peraltro, che (la procedura di) il dissesto per ragioni finanziarie ed il PRFP implicano entrambi una situazione di debito liquida ed esigibile non più fronteggiabile tramite le risorse dell'ente locale (che, al pari dei debiti, devono essere liquidi ed esigibili), che si traduce in una crisi della capacità di pagamento: la decozione sul piano della competenza ‘giuridica’ (cfr. Corte cost. n. 274/2017), infatti, non può che corrispondere, prima o dopo, in una decozione di cassa”.

<sup>42</sup> La Corte dei conti, sez. giurisdizionale Campania, nella sentenza n. 349/2019 evidenzia che “l'accertamento del dissesto finanziario di un Comune reca in sé l'evidenza di un pregiudizio economico e non economico subito dal Comune (...) e che, in termini di immediata percezione e di più larga comprensione, ciò comporta il ‘fallimento’ dell'Ente locale”, richiamando gli aspetti immagine per la comunità locale; anche la Sez. giur. della Calabria della Corte dei conti, nella sentenza n. 122/2021, rappresenta che il dissesto “genera comune un danno per l'ente locale, diffuso e generalizzato (sub specie di: aumento delle tariffe dei servizi a richiesta individuale al livello massimo possibile e di aumento delle aliquote dei tributi locali)”.

### **3. Le cause del dissesto, gli strumenti utilizzabili per l'individuazione tempestiva dell'insolvenza e gli istituti previsti dall'ordinamento per affrontare lo stato di crisi finanziaria**

Come accennato, il tema della individuazione di strumenti adeguati di emersione dei prodromi della crisi dell'ente locale è di estrema importanza ed è stato fatto oggetto di numerosi studi aziendalistici, pur nella consapevolezza della difficoltà di una operazione di questo genere, a fronte di elementi difficilmente prevedibili<sup>43</sup>.

In sintesi è possibile richiamare tre metodi individuati dalla dottrina: a) metodi basati sull'intuizione, che analizzano i fattori che si manifestano all'esterno, come la presenza di bilanci in perdita; b) metodi fondati sulla comparazione tra gli indici di bilancio e la media del settore di appartenenza; c) metodi che analizzano variabili tra loro collegate<sup>44</sup>.

Nella dottrina aziendalistica si evidenzia che può essere utile utilizzare gli indici statistici e di flusso diffusi nelle analisi finanziarie, attraverso la creazione di un "cruscotto di indicatori"<sup>45</sup> che faccia emergere i primordiali segnali di crisi, mentre altri autori valorizzano i dati provenienti dall'analisi dei bilanci, anche se sul tema non esiste uniformità di vedute<sup>46</sup> e comunque alcuni elementi della crisi non sempre sono agevolmente prevedibili<sup>47</sup>.

Gli studi delle cause "formali" dei dissesti hanno evidenziato che la crisi finanziaria dell'ente locale raramente deriva da situazioni eccezionali ed estemporanee, ma viceversa è il frutto di una gestione dell'ente non conforme ai principi contabili, assumendo un rilevante ruolo proprio le cause c.d. gestionali. Come si vedrà analizzando alcuni esempi di condotte particolarmente gravi per i riflessi sulle finanze locali, le cause "primarie" dei dissesti sono riconducibili a "prassi gestionali distorte e asservite al rispetto del pareggio formale del bilancio", aggravate da "sacche di inefficienza interne all'ente locale"<sup>48</sup>.

---

<sup>43</sup> P. TENUTA, Dissesto e predissesto finanziario negli enti locali.

<sup>44</sup> E. GORI, Il dissesto finanziario negli enti locali. Un modello per l'analisi e la prevenzione dei default, 22.

<sup>45</sup> P. TENUTA, Dissesto e predissesto finanziario negli enti locali cit. individua cinque gruppi di indicatori: a) indicatori finanziari, che permettono di esprimere la struttura dei conti evidenziando l'andamento delle entrate e delle spese; b) indicatori di equilibrio economico, che si riferiscono alla relazione tra costi e proventi; c) indicatori patrimoniali, che consentono di individuare e quantificare la struttura e la dinamica in aumento e in diminuzione del patrimonio, costituito dai beni e dai rapporti giuridici attivi e passivi; d) indicatori di efficienza, che derivano dalla capacità dell'ente di minimizzare le risorse impiegate o massimizzare il risultato dai mezzi a propria disposizione; e) indicatori di efficacia, che servono a individuare la misura in cui vengono raggiunti gli obiettivi prefissati.

<sup>46</sup> E. GORI, Il dissesto finanziario negli enti locali cit., 22 e 33: "L'elemento comune alla letteratura esaminata e, soprattutto, alla prassi sviluppatasi negli Stati europei è che non esiste un sistema di indicatori o di rilevazioni condiviso che possa essere impiegato come 'segnale di allarme' per le realtà potenzialmente in crisi (Council of Europe, 2002)".

<sup>47</sup> P. TENUTA, Dissesto e predissesto finanziario negli enti locali cit.

<sup>48</sup> S. FISSI, Il dissesto finanziario negli enti locali. Un modello per l'analisi e la prevenzione dei default, 84 e ss., il quale richiama, tuttavia, anche fattori non governabili dal singolo ente, quali la riduzione dei trasferimenti statali e il concludersi della crisi economica", aggiungendo anche "la volontà politica, per non perdere il consenso, di mantenere comunque inalterato il livello quali-quantitativo dei servizi offerti".

L'esame della giurisprudenza della Corte dei conti<sup>49</sup>, nonché della dottrina che si è occupata della materia, fa emergere un quadro dei principali fattori critici gestionali interni che richiama la corretta stima del risultato di amministrazione e l'emersione di disavanzi occulti (per esempio da non corretta quantificazione dei fondi prudenziali)<sup>50</sup>, la gestione non corretta dei residui (in particolare attivi), le tensioni di cassa e il ricorso costante alle anticipazioni di tesoreria<sup>51</sup>, la presenza costante di debiti fuori bilancio<sup>52</sup>, che “possono trovare origine nella incapacità degli stanziamenti ed essere sintomo di una crisi finanziaria dell'ente”<sup>53</sup>, l'abuso e la gestione non economica degli organismi partecipati, la mancanza di un adeguato sistema di controlli interni e di professionalità nei settori più rilevanti, come quello finanziario.

Tra i fattori esogeni, innanzitutto degna di rilievo è la riduzione (e il ritardo) dei trasferimenti da parte dello Stato e della Regione, derivante dalla trasformazione della finanza locale verso un sistema tendente al federalismo e a una più spiccata autonomia<sup>54</sup>, nonché il verificarsi di eventi eccezionali e impreveduti (come la pandemia da Covid 19).

Le scienze aziendalistiche hanno proposto un sistema di indicatori di performance e di rischio, attraverso il quale monitorare e valutare lo stato di salute degli enti locali.

Tra i primi assumono una importanza centrale gli indicatori che misurano l'entità delle entrate e la capacità di riscossione, mentre tra i secondi appare fondamentale l'esame del risultato di amministrazione e delle sue componenti, senza trascurare la gestione di competenza e il saldo della stessa, che fornisce utili e aggiornate informazioni sulla condizione di salute dell'ente, nonché, come si accennava, il fondo di cassa<sup>55</sup>.

Sul punto rivestono un ruolo fondamentale le segnalazioni rivolte agli enti locali dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti all'esito del controllo di legittimità-regolarità sui Piani di riequilibrio e sulla gestione finanziaria ex art. 148 bis del TUEL, nell'ambito del quale la magistratura contabile può accertare

---

<sup>49</sup> Cfr. Corte dei Conti, Sezioni Riunite per la Regione Siciliana, del. n. 6/2021/SSRR/PARI, Relazione sul rendiconto della Regione Siciliana – Esercizio 2019, La finanza locale.

<sup>50</sup> P. TENUTA, *Dissesto e predissesto finanziario negli enti locali cit.*, nell'esaminare i fattori interni di pericolo, accomuna nella “prolungata cattiva gestione” i disavanzi di amministrazione, i debiti fuori bilancio, la cattiva gestione dei residui, il ricorso sistematico all'anticipazione di tesoreria.

<sup>51</sup> Cfr. S. FISSI, *Il dissesto finanziario negli enti locali cit.*, 92, che richiama gli studi di Rossi e Mazzotta; R. CIVITILLO, *Dissesto finanziario degli enti locali. Profili economico-aziendali cit.*, 124, che considera la cassa “la più importante fonte informativa riguardo ai possibili ‘segnali di pericolo’ della situazione finanziaria di un ente locale”.

<sup>52</sup> Gli studi aziendalistici e giuridici convergono sul fatto che la situazione debitoria (in particolare i debiti fuori bilancio) rappresenti la principale causa della crisi finanziaria dei soggetti giuridici e il fattore da porre al centro dei modelli finalizzati alla previsione del dissesto degli enti locali. Cfr. S. FISSI, *Il dissesto finanziario negli enti locali cit.*, 93; R. CIVITILLO, *Dissesto finanziario degli enti locali. Profili economico-aziendali cit.*, 97, che considera i debiti fuori bilancio “un elemento scatenante la crisi finanziaria”.

<sup>53</sup> Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del. n. 7/2020, Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali. Comuni, province e Città metropolitane. Esercizi 2018-2019.

<sup>54</sup> S. FISSI, *Il dissesto finanziario negli enti locali cit.*, 72.

<sup>55</sup> Su questi temi cfr. S. FISSI, *Il dissesto finanziario negli enti locali cit.*, 94 e ss.

la presenza dei presupposti per l'applicazione delle limitazioni di spesa di cui all'art. 188, comma 1-*quater*, del TUEL<sup>56</sup> (effetto *ex lege* in ordine al quale la funzione della delibera del giudice contabile assume mero valore accertativo) e, nei casi di cui all'art. 148 bis, comma 3, può disporre la misura del c.d. "blocco della spesa non obbligatoria"<sup>57</sup>, secondo l'iter procedimentale individuato dalla medesima disposizione<sup>58</sup>: delibera di accertamento della presenza di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno e imposizione dell'obbligo di adottare, entro sessanta giorni, dei provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio (c.d. misure correttive), la cui individuazione, come si vedrà, è attribuita alla discrezionalità dell'ente ed eventuale applicazione delle misure c.d. interdittive di cui al citato comma 3 dell'art. 148 bis<sup>59</sup>, che la Corte dei conti può disporre in caso di mancata trasmissione delle misure correttive da parte dell'ente o di valutazione negativa sulle stesse, che presenta riflessi non indifferenti anche in ordine alle conseguenti responsabilità derivanti dal dissesto.

Spetta, pertanto, all'ente, nell'esercizio dell'autonomia di cui godono e nell'ambito della riserva di amministrazione espressione del principio della separazione dei poteri<sup>60</sup>, l'individuazione e attuazione delle misure correttive prima e delle spese da bloccare poi, interventi che devono essere proporzionati alla criticità accertata dalla Sezione di controllo e devono possedere i requisiti dell'immediatezza e della concretezza<sup>61</sup>.

---

<sup>56</sup> Art. 188, comma 1 quater, TUEL: "Agli enti locali che presentino, nell'ultimo rendiconto deliberato, un disavanzo di amministrazione ovvero debiti fuori bilancio, ancorché da riconoscere, nelle more della variazione di bilancio che dispone la copertura del disavanzo e del riconoscimento e finanziamento del debito fuori bilancio, è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge. Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi".

<sup>57</sup> Sulla nozione di "spesa obbligatoria" cfr. Sezione di controllo per la Regione Campania n. 107/2018.

<sup>58</sup> In ordine alla differente portata e applicazione delle due previsioni di legge (art. 188 c. 1 quater e art. 148 bis c. 3 TUEL) cfr. SS.RR. Corte dei conti n. 32/2020: "il Comune di Scanno, pena l'applicazione del 'blocco della spesa' previsto dall'art 148-bis, deve adottare una delibera che recepisce il blocco degli impegni e dei pagamenti, disposto dalla norma per evitare l'allargamento del deficit. Si tratta di un provvedimento che non lascia all'ente alcun ambito di discrezionalità".

<sup>59</sup> Tale misura, per la Sezione di controllo per la Regione Campania (del. n. 107/2018 cit.), ha una finalità "preventiva nel senso che introduce una cautela rispetto ad eventuali aggravati dello squilibrio, nonché "conformativa" (e non sanzionatoria), nel senso che elimina la possibilità giuridica di nuova spesa senza copertura, lasciando intatta la facoltà dell'ente di adottare un nuovo bilancio rispettoso della legge, secondo l'interpretazione e gli accertamenti compiuti dalla stessa magistratura di controllo".

<sup>60</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sent. n. 143/2012.: "...non potendo consentirsi al giudice amministrativo alcuna valutazione delle scelte operate (ovvero non operate) per eliminare o ridurre i servizi non essenziali per evitare o limitare lo stato di deficit finanziario (C.d.S., sez. V, 17 maggio 2006, n. 2837)".

<sup>61</sup> Corte dei conti SS.RR. n. 32/2020, la quale fa una elencazione meramente esemplificativa di tali misure, che "possono variare dalla sospensione di una spesa corrente non obbligatoria, alla riduzione di uno specifico servizio pubblico, all'aumento di una determinata tariffa, sino all'adozione di un piano di riequilibrio finanziario pluriennale al quale, in base alle disposizioni di legge, si può far ricorso "nel caso in cui le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate". (art 243-bis, comma 1 Tuel)".

Il disegno del legislatore, letto alla luce anche degli orientamenti della magistratura contabile e amministrativa, lascia all'Amministrazione locale ampio spazio di manovra nella scelta e realizzazione delle misure necessarie e improcrastinabili per riportare l'ente *in bonis*, la quale, tuttavia, non potrà non tenere conto delle segnalazioni provenienti dagli organi interni (*in primis* il Collegio dei revisori dei conti) ed esterni, naturalmente principalmente quelle accertate dalla magistratura contabile, in quanto soggetto terzo e imparziale.

L'ente locale, in verità, incontra un altro fondamentale limite all'esercizio della discrezionalità amministrativa nella scelta delle misure, derivante dal livello di criticità della situazione finanziaria. Qualora emerga, dalla ricostruzione dello stato economico-finanziario dell'ente (anche in virtù delle segnalazioni sopra richiamate), l'impossibilità di ripianare "validamente" lo squilibrio evidenziatosi con le modalità di cui agli articoli 193 e 194 del TUEL ed entro il fisiologico arco temporale del bilancio di previsione (art. 162 Tuel), con una manovra correttiva ("piano di rientro") di durata triennale ed in ogni caso non oltre la durata della consiliatura (art. 188 comma 1 Tuel), gli organi decisionali si trovano di fronte alla scelta necessitata tra l'adozione di un Piano di riequilibrio pluriennale o la dichiarazione dello stato di dissesto, il cui citato presupposto dell'impossibilità di utilizzo dei rimedi "ordinari" è condiviso tra le due procedure<sup>62</sup>.

Ma c'è di più, anche nella scelta tra le due procedure<sup>63</sup>, a seguito della emersione e dichiarazione dello stato di crisi, gli amministratori sono condizionati dalla valutazione rigorosa e prudente del grado di insolvenza, in quanto il ricorso al Piano di riequilibrio è giustificato solo in presenza delle condizioni per ripristinare una situazione di "sostenibilità finanziaria"<sup>64</sup> ed estinguere la massa passiva nell'arco temporale previsto dal legislatore, a seguito di una attività ricognitiva e dichiarativa che l'ente ha l'obbligo di effettuare<sup>65</sup> e la cui attendibilità sarà sottoposta al un controllo di "legalità finanziaria" sulla congruità della misure (cioè "la capacità del Piano di garantire, in un'ottica pluriennale e 'prospettica', l'effettivo recupero degli equilibri di bilancio"<sup>66</sup>) da parte della Corte dei conti.

---

<sup>62</sup> SS.RR. n. 32/2020 cit., le quali precisano che "l'ente non ha alcuna discrezionalità nel riconoscimento dello 'stato' di dissesto, può solo scegliere se fare ricorso alla 'procedura di riequilibrio' (art. 243-bis comma 2), o alla dichiarazione di dissesto (art. 246)".

<sup>63</sup> Tale alternativa tra PRFP e dissesto sussiste tuttavia "solo per la condizione di dissesto per ragioni finanziarie, non anche per quella "funzionale" (cfr. Sezione Autonomie n. 2/AUT/2012/QMIG e SS.RR. n. 34/2014/EL)" (Sezione di controllo per la Regione Campania n. 46/2019).

<sup>64</sup> Per sostenibilità finanziaria la giurisprudenza contabile intende "la capacità delle poste di generare flussi di cassa in grado di garantire la regolarità dei pagamenti" (Sezione di controllo per la Regione Campania n. 46/2019).

<sup>65</sup> SS.RR. n. 32/2020 cit., la quale precisa che "Il PRFP, pertanto, è solo una procedura 'sucedanea' a quella di dissesto e a questa solo in parte alternativa. Solo in questo senso l'ordinamento 'preferisce' la procedura di 'predissesto', ai sensi dell'art. 243-bis Tuel e ss., al dissesto ai sensi degli art. 244 e ss. Tuel, in quanto la procedura pluriennale consente il riequilibrio 'consolidato' delle finanze dell'ente, senza il rischio di occultamento di scompensi in gestioni separate di bilancio, garantendo l'autonomia sul piano della spesa e dei pagamenti e una maggiore flessibilità delle leve finanziarie e di spesa".

<sup>66</sup> Sezione di controllo per la Regione Campania n. 46/2019 cit.

In altre parole, sgombrando il campo dal possibile significato equivoco della diffusa opinione in base alla quale il Piano di riequilibrio sarebbe “preferito” dal legislatore rispetto al dissesto, il ricorso a quest’ultimo istituto è un esito obbligato qualora l’ente verifichi l’impossibilità di ripristinare una situazione di normalità nella gestione ordinaria, come più volte chiarito dalla giurisprudenza costituzionale<sup>67</sup>, contabile<sup>68</sup> e amministrativa<sup>69</sup>, la cui mancata attivazione può generare responsabilità amministrativa e/o sanzionatoria<sup>70</sup>.

Il tema della scelta tra le due misure del Piano di riequilibrio e della dichiarazione del dissesto assume rilevanza anche ai fini della responsabilità da dissesto, considerato che, come si è visto, l’esercizio di tale discrezionalità (in presenza dello stato di crisi) non appare sindacabile e che la decisione dell’Amministrazione in carica di deliberare o meno il dissesto piuttosto che il Piano può avere effetti giuridici intuitivi sui profili di responsabilità dei medesimi, ma soprattutto dei predecessori (quando le cause sono da attribuire alle condotte attive od omissive di quest’ultimi), atteso che il legislatore ha deciso di sanzionare non l’aver concorso a causare uno stato di crisi finanziaria, ma solo il dissesto, ove deliberato.

Si tratta di un tema poco esplorato, che si interseca con i doveri/poteri degli amministratori nel corso degli esercizi e con la possibilità o meno di configurare una responsabilità omissiva in capo agli amministratori che hanno deciso di non adottare il Piano (o di non rimodularlo o riformularlo) pur avendone la giuridica possibilità e soprattutto in quei casi in cui il ricorso a tale procedura alternativa avrebbe evitato il dissesto (sempre che in ipotesi possa essere dimostrato tale nesso di causalità omissiva). Sul punto la giurisprudenza contabile ha talvolta affermato che non sussisterebbe un vincolo di subordinazione tra le due misure, nel senso che “la declaratoria di dissesto non presuppone affatto una

---

<sup>67</sup> Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 18/2019 cit.: “Di fronte all’impossibilità di risanare strutturalmente l’ente in disavanzo, la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose ‘eredità’”.

<sup>68</sup> SS.RR. Corte dei conti n. 2/2020; Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Calabria, decreto n. 3/2021: “la dichiarazione di dissesto rimane comunque (indipendentemente dall’attivazione di una procedura di dissesto guidato) necessaria (in dottrina si suole qualificarla quale atto di certazione; cfr. di recente Corte Conti, SS.RR., sent. n. 35/2020), anche allorquando l’amministrazione si avveda della sostanziale inconcludenza (secondo valutazione ex ante di ordine tecnico – amministrativo affidata alla sua discrezionalità) del percorso di risanamento eventualmente avviato, in ragione di carenze ricognitive della situazione finanziaria, ovvero programmatiche ovvero ancora finanziarie manifestatesi nella concreta traduzione in rebus del piano di riequilibrio”.

<sup>69</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sent. n. 143/2012 cit.: “La decisione di dichiarare lo stato di dissesto finanziario non è pertanto frutto di una scelta discrezionale dell’ente, rappresentando piuttosto una determinazione vincolata (ed ineludibile) in presenza dei presupposti di fatto fissati dalla legge, la “valutazione”, richiamata dall’articolo 246, riguarda soltanto le cause che hanno determinato la situazione di deficit finanziario economico (e costituisce il presupposto logico – giuridico del procedimento di risanamento della riorganizzazione dell’ente e della corretta impostazione delle indispensabili analisi finanziarie ed organizzative per addivenire alla adeguata definizione del nuovo bilancio stabilizzato)”.

<sup>70</sup> Cfr. Sezione giurisdizionale Sicilia della Corte dei conti, decreto n. 16/2020: “Il mancato tempestivo avvio della procedura di dissesto ed il rispetto meramente formale dei saldi del PRFP, unitamente alla mancata correzione delle diverse criticità riscontrate, ha avuto l’effetto di aggravare le dimensioni del dissesto tardivamente dichiarato”.



previa verifica della impossibilità di accedere al riequilibrio”<sup>71</sup>, mentre in altre decisioni evidenzia che “la scelta, rimessa al Consiglio comunale dell’Ente, di aderire ad un piano di riequilibrio - sì come quella di provvedere alla sua riformulazione secondo le previsioni normative applicabili - è ampiamente discrezionale, impingendo nell’indirizzo politico-amministrativo”<sup>72</sup>.

Le soluzioni al tema in esame non sono affatto scontate, considerato le Procure regionali contabili hanno prospettato profili di responsabilità sanzionatoria da mancata attivazione o rimodulazione del Piano di riequilibrio (per esempio in caso di inizio mandato<sup>73</sup>).

Come si è visto nella prima parte di questo scritto, la situazione di crisi è generalmente causata da comportamenti gestionali non pienamente conformi ai principi contabili e di corretta gestione economica, che si aggravano nel tempo a causa di condotte omissive (quale l’inerzia nell’attività di riscossione e di smaltimento dei residui attivi) o commissive (per esempio incremento della spesa in assenza della capacità dell’ente di sostenerla).

Il Piano e la dichiarazione del dissesto sono due procedure che rappresentano la *extrema ratio* al fine di affrontare la crisi finanziaria e tutelare i creditori e l’ente, soprattutto dal punto di vista del ripristino della piena funzionalità dello stesso nella resa dei servizi<sup>74</sup>.

È ragionevole presumere che ciò che dovrebbe rilevare dal punto di vista delle responsabilità è l’adozione (o la mancata adozione) di atti e scelte che abbiano portato allo stato di crisi e, pertanto, alla formazione di debiti fuori bilancio, disavanzi, carenza di liquidità, ecc. e non tanto l’adozione di una delle due procedure previste dal legislatore e fondate, come si è visto, sul medesimo presupposto della insolvenza. Appare più conforme al corretto inquadramento del fenomeno sanzionare le condotte che abbiano ritardato l’emersione dello stato di crisi, permettendo la prosecuzione dell’attività e, pertanto,

---

<sup>71</sup> Cfr. Sezione giurisdizionale Abruzzo della Corte dei conti, decreto n. 2/2021 cit., la quale ne trae la logica conclusione che “non essendo configurabile un obbligo, in capo all’ente, di tentare preventivamente il riequilibrio per evitare la dichiarazione di dissesto (ravvisandosi nella legge, semmai, soltanto un obbligo di segno opposto, cioè quello di dichiarare lo stato di dissesto), il ‘verificarsi del dissesto’ resta causalmente collegato alla gestione di quegli amministratori che, essendo in carica nel periodo antecedente il dissesto stesso, ne hanno determinato i presupposti di cui all’art. 244 cit.”.

<sup>72</sup> Cfr. Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, sentenza n. 482/2021, che “conseguentemente” considera privo “di pregio alcuno il motivo di opposizione che (...) pretende di individuare la causa del dissesto nella determinazione del Consiglio comunale di non aderire alla riformulazione del Piano di riequilibrio, foss’anche dipesa dall’errore (o dalla volontà) commesso dall’organo consiliare nel rispettare il termine sancito *ex lege* per la riformulazione”.

<sup>73</sup> Si vedano le motivazioni del ricorso della Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale Sicilia nel giudizio concluso con il decreto del giudice monocratico della medesima Sezione n. 16/2020.

<sup>74</sup> La giurisprudenza contabile e amministrativa sembra convergere verso la prevalenza della funzione di risanamento dell’istituto del dissesto rispetto alla concorrente (ma recessiva) tutela dei creditori: Cons. Stato, Adunanza Plenaria, sent. n. 15/2020: “Anche sotto il profilo teleologico, le norme sul dissesto finanziario degli Enti Locali, contenute nel Titolo VIII, Capi II-IV del TUEL, sono preordinate al ripristino degli equilibri di bilancio degli enti locali in crisi, mediante un’apposita procedura di risanamento; SS.RR. Corte dei conti, sent. n. 32/2020 cit.: “Il dissesto, quindi rimane il parametro procedurale a garanzia della serietà del percorso di rientro e riequilibrio, e non una sanzione”.



consentendo l'aggravamento della situazione. La scelta di una Amministrazione locale di fare emergere uno stato di crisi mediante la presentazione di un Piano o la dichiarazione dello stato di dissesto appare non solo non perseguibile ma auspicabile, in quanto svela alla comunità locale e agli organi di controllo la reale situazione dell'ente, avviando un processo di risanamento. Suscita perplessità il sindacato giurisdizionale su quale delle due procedure fosse in quel momento storico la più opportuna, considerato che, in sostanza, entrambe consentono all'ente di affrontare la crisi, tutelando *in primis* l'ente (e di riflesso i cittadini) e secondariamente i creditori. Non sembra, in altre parole, che possa rilevare la condotta consistente nell'adozione del Piano o della delibera di dissesto ai fini della responsabilità, quanto i comportamenti attivi od omissivi che causarono (*rectius*: contribuirono a causare) lo stato di crisi o il suo aggravamento e l'affermarsi di questa impostazione favorirebbe l'emersione delle situazioni di crisi. Solo eccezionalmente potrebbe assumere un valore causale l'adozione del Piano rispetto alla delibera che conclama il dissesto come si è visto e cioè quando il primo appaia *ictu oculi* del tutto inadeguato e incongruo, dal punto di vista della ricostruzione della massa passiva e della individuazione delle misure (e pertanto pretestuoso e finalizzato a procrastinare le misure necessarie), sulla base della semplice considerazione che, nelle more dell'esame del Piano da parte della Commissione ministeriale e della Corte dei conti (che può richiedere anche anni), la situazione potrebbe aggravarsi.

Sulle ragioni dei ritardi nella manifestazione esterna dello stato di crisi, la dottrina ha puntato l'attenzione sui profili di responsabilità non solo giuridica (sanzionatoria, amministrativa e penale) ma anche politica, rappresentando il dissesto (ma in verità anche l'adozione del Piano, che sottintende una grave situazione finanziaria) un fallimento gestionale e amministrativo, che potrebbe pregiudicare all'amministratore (soprattutto al Sindaco) la possibilità di essere rieletto, senza considerare la compressione della spesa necessaria a risanare l'ente.

Si rammenti, infine, che nel diritto fallimentare la dottrina configura il medesimo obbligo per il debitore di richiedere l'apertura del fallimento al Tribunale quando il ritardo potrebbe determinare un aggravio del dissesto finanziario dell'impresa, adempimento considerato dal legislatore così importante da prevedere una specifica fattispecie di reato in caso di inadempimento<sup>75</sup>, mentre il nuovo codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza prevede espressamente quale principale dovere del debitore-imprenditore individuale di "adottare misure idonee a rilevare tempestivamente lo stato di crisi e assumere senza indugio le iniziative necessarie a farvi fronte" (art. 3).

---

<sup>75</sup> Art. 217, n. 4, L.F., rubricato "Bancarotta semplice", prevede che "È punito con la reclusione da sei mesi a due anni, se è dichiarato fallito, l'imprenditore, che, fuori dai casi preveduti nell'articolo precedente (...) ha aggravato il proprio dissesto, astenendosi dal richiedere la dichiarazione del proprio fallimento o con altra grave colpa".

#### 4. Le responsabilità derivanti dalle condotte causative del dissesto dell'ente locale

La c.d. responsabilità da dissesto trova fondamento normativo nell'art. 248 del TUEL, il quale, nella prima versione, recitava: “Fermo restando quanto previsto dall'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto responsabili, anche in primo grado, di danni da loro prodotti, con dolo o colpa grave, nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire, per un periodo di cinque anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati, ove la Corte, valutate le circostanze, e le cause che hanno determinato il dissesto, accerti che questo è diretta conseguenza delle azioni od omissioni per le quali l'amministratore è stato riconosciuto responsabile”.

La versione previgente della citata disposizione era rivolta esclusivamente agli “amministratori”, con questo termine intendendosi gli appartenenti agli organi di governo dell'ente di natura politica. La norma disponeva, altresì, da una parte, la necessità della previa condanna degli stessi per i danni prodotti, con dolo o colpa grave, nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto<sup>76</sup> e dall'altra una incompatibilità *ex lege* rispetto agli incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati nell'ipotesi in cui il giudice contabile avesse accertato che il dissesto era “diretta conseguenza” delle azioni e omissioni per le quali il suddetto amministratore era stato condannato.

In ordine al presupposto legislativo della “diretta conseguenza”, la giurisprudenza contabile si era consolidata nel ritenere che il “suddetto nesso di derivazione causale (...) non può che essere immediato ed esclusivo o, comunque, assolutamente e palesemente preponderante, rispetto all'avvenuta dichiarazione di dissesto, nel senso che le azioni od omissioni imputabili agli amministratori devono costituire, in concreto, la causa unica o di gran lunga prevalente dello stesso”, con onere della prova a carico della Procura Regionale<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Come nel caso esaminato a breve, relativo al dissesto del comune di Alessandria, in cui la Sezione giurisdizionale Piemonte della Corte dei conti, con sentenza n. 6/2013, aveva riconosciuto la responsabilità amministrativo-contabile del Sindaco, degli Assessori e dei componenti del Consiglio comunale, condannandoli (insieme all'ex Dirigente del Servizio Economico Finanziario) al risarcimento del danno erariale quale maggiore spesa indebitamente sopportata dall'ente nell'esercizio 2011 rispetto ai limiti imposti dalla legge, in conseguenza della mancata osservanza delle regole rivenienti dal Patto di Stabilità interno per l'anno 2010.

<sup>77</sup> Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte, sentenza n. 67/2015, la quale la Procura regionale era gravata dall'onere di “fornire una puntuale e dettagliata ricostruzione dalla quale possano emergere con forza elementi chiari, univoci ed inoppugnabili relativamente all'addebitabilità, in termini causalistici, del dissesto finanziario a specifiche condotte dei convenuti, tenendo in adeguata considerazione, evidentemente, oltre alle circostanze sintomatiche e contingenti connesse al dichiarato dissesto, anche i rapporti di valore tra danno erariale cagionato dagli amministratori ed ammontare complessivo del debito e del disavanzo gravante sull'Ente locale”.

Il d.l. n. 174/2012 ha successivamente modificato il comma 5 del medesimo articolo, introducendo anche il comma 5 bis, le cui versioni vigenti così recitano: “5. *Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto, anche in primo grado, responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire, per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati. I sindaci e i presidenti di provincia ritenuti responsabili ai sensi del periodo precedente, inoltre, non sono candidabili, per un periodo di dieci anni, alle cariche di sindaco, di presidente di provincia, di presidente di Giunta regionale, nonché di membro dei consigli comunali, dei consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo. Non possono altresì ricoprire per un periodo di tempo di dieci anni la carica di assessore comunale, provinciale o regionale né alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Ai medesimi soggetti, ove riconosciuti responsabili, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione.* 5-bis. *Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, qualora, a seguito della dichiarazione di dissesto, la Corte dei conti accerti gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività del collegio dei revisori, o ritardata o mancata comunicazione, secondo le normative vigenti, delle informazioni, i componenti del collegio riconosciuti responsabili in sede di giudizio della predetta Corte non possono essere nominati nel collegio dei revisori degli enti locali e degli enti ed organismi agli stessi riconducibili fino a dieci anni, in funzione della gravità accertata. La Corte dei conti trasmette l'esito dell'accertamento anche all'ordine professionale di appartenenza dei revisori per valutazioni inerenti all'eventuale avvio di procedimenti disciplinari, nonché al Ministero dell'interno per la conseguente sospensione dall'elenco di cui all'articolo 16, comma 25, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. Ai medesimi soggetti, ove ritenuti responsabili, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione”.*

L'esegesi del riformulato comma 5 effettuata dalla dottrina e dalla giurisprudenza conduce ad un oggettivo aggravamento della posizione degli amministratori locali, per i seguenti motivi.

Da una parte il legislatore ha introdotto nell'ordinamento una fattispecie di responsabilità c.d. tipizzata o sanzionatoria pura<sup>78</sup>, del tutto autonoma dal punto di vista sostanziale e processuale rispetto alla presenza

---

<sup>78</sup> Cfr. SS.RR. Corte dei conti, sent. n. 12/2007, la quale ha fissato i seguenti principi sulla responsabilità amministrativa sanzionatoria: a) è un tipo di responsabilità amministrativa che non può essere generica, ma tipizzata, in quanto, essendo di tipo sanzionatorio, le relative fattispecie devono necessariamente corrispondere ai parametri costituzionali di cui al summenzionato art. 25 della Costituzione, e cioè, al principio di stretta legalità nella molteplice accezione della tipicità, della tassatività (nel senso che le fattispecie legali non sono suscettibili di interpretazione analogica), della determinatezza, e della specificità (nel senso che la legge deve molto puntualmente indicare ogni elemento dell'intera fattispecie sanzionatoria, e cioè, sia con riferimento al precetto che alla sanzione); b) ai fini della sussistenza di tale responsabilità amministrativa non occorre, da parte del giudice, verificare la sussistenza di un danno ingiusto risarcibile, non essendo,

di una eventuale sentenza emessa all'esito di un ordinario giudizio di responsabilità amministrativa (concorso formale tra le due forme di responsabilità<sup>79</sup>), superando la pregiudizialità disposta dalla precedente versione della disposizione, che prevedeva, appunto, la previa condanna degli amministratori per danni prodotti nei cinque anni antecedenti la dichiarazione del dissesto e realizzando, pertanto, “un abbassamento della soglia di punibilità”<sup>80</sup>, considerato anche che la responsabilità tipizzata produce una anticipazione della tutela dei beni pubblici (principalmente il bilancio) indipendentemente alla realizzazione di un danno, come nei reati di pericolo<sup>81</sup>.

Come si accennava, è sempre possibile l'attivazione di ordinario giudizio di responsabilità amministrativa qualora le condotte dei soggetti che hanno causato o contribuito a causare il dissesto abbiano arrecato un danno economicamente valutabile all'ente, prefigurandosi eventualmente “un rapporto di potenziale concorrenza”<sup>82</sup> per gli stessi fatti in presenza dei presupposti, anche nei confronti di soggetti diversi dagli amministratori<sup>83</sup>. La casistica giurisprudenziale richiama la responsabilità per danno da violazione del patto di stabilità (nel periodo storico in cui la violazione degli obiettivi di finanza pubblica era sanzionato)<sup>84</sup> o di danno patrimoniale e all'immagine<sup>85</sup>.

---

appunto, una forma di responsabilità per danno, ma è necessario che si accerti la mera violazione del precetto previsto dalla legge, oltre, ovviamente, l'elemento psicologico (dolo o colpa grave); c) il destinatario della sanzione debba essere individuato nell'ente di appartenenza degli amministratori condannati; con la successiva decisione n. 12 del 2011/Q.M. le SS.RR. hanno, altresì, chiarito effettuato la distinzione tra i casi di responsabilità sanzionatoria vera e propria e quella c.d. “spuria”, nelle quali la norma di legge si limita ad indicare una previsione generica di “responsabilità erariale” senza stabilire sanzioni commisurate tra un minimo e un massimo di altri valori. Nell'ambito del primo caso, il legislatore ha individuato, oltre che il comportamento illecito, anche il tipo o la misura della sanzione. Nel secondo caso, la legge si limita a prevedere soltanto la responsabilità erariale come conseguenza dell'illiceità della condotta. In tali casi ad essere tipizzata, è esclusivamente la condotta, mentre tutti gli altri elementi costitutivi della responsabilità devono rispondere agli ordinari canoni di cui alla legge n. 20 del 1994 (cfr. SS.RR. n. 26/2019).

<sup>79</sup> SS.RR. n. 26/2019 cit.

<sup>80</sup> Cfr. Sezione giurisdizionale per la Calabria, sent. n. 122/2021; Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, sentenza n. 97/2019.

<sup>81</sup> SS.RR. n. 26/2019 cit.: “Le ragioni per le quali il legislatore ha previsto ipotesi di condotte tipizzate, cui consegue l'applicazione di una sanzione pecuniaria, generalmente stabilita tra un minimo ed un massimo, ovvero in un multiplo di determinati valori, sono state individuate, da una parte della dottrina e della giurisprudenza, nella necessità di anticipare la tutela dei valori di volta in volta considerati dal legislatore, prima ovvero indipendentemente da un'effettiva produzione di un danno, analogamente ai reati di pericolo”.

<sup>82</sup> Cfr. Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Calabria, decreto n. 3/2021.

<sup>83</sup> Cfr. Sezione giurisdizionale per la Calabria, sent. n. 122/2021 cit.

<sup>84</sup> Cfr. Sezione giurisdizionale per la Campania, sent. n. 1071/2018.

<sup>85</sup> Cfr. Sezione giurisdizionale per la Toscana, sent. n. 140/2019, che ha giudicato una ipotesi di responsabilità derivante dalla falsa attestazione di poste contabili e da condotte che hanno causato il dissesto finanziario dell'Università degli Studi di Siena, anche se nella fattispecie la domanda risarcitoria non patrimoniale è stata dichiarata inammissibile per assenza delle condizioni di proponibilità; la sentenza è stata commentata da C. Sciancalepore su Diritto e conti, maggio 2019: “Attestare falsamente nei bilanci consuntivi dati contabili non corrispondenti al vero, facendo risultare residui attivi in tutto o in parte inesistenti e inducendo in errore l'organo che, sul presupposto dell'esattezza dei dati, ha approvato il bilancio, oltre a determinare la condanna penale per falso nei confronti dei responsabili, impedisce l'azione di risanamento e contribuisce al danno erariale arrecato all'ente pubblico per effetto della irregolare gestione contabile, con conseguente responsabilità amministrativa di coloro che hanno posto in essere i predetti comportamenti”.

Dall'altro lato, la nuova versione del comma in esame fa riferimento esclusivamente all'aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario, presupposto di tutta evidenza di minore favore per l'amministratore, in quanto non è necessario che lo stesso abbia tenuto una condotta che costituisca la causa unica o prevalente del dissesto (come invece si riteneva in giurisprudenza, come si è visto, nella vigenza della precedente versione della norma) ed essendo sufficiente un nesso di causalità attenuato di mero concorso al verificarsi dei fatti che lo hanno determinato<sup>86</sup>.

Il presupposto è che l'ente abbia dichiarato il dissesto (non rileva se autonomamente o a seguito dell'avvio della procedura del c.d. dissesto guidato da parte della Sezione regionale di controllo) e che tale dissesto abbia prodotto gli effetti che il legislatore prevede in questa fattispecie<sup>87</sup>.

Un'ultima considerazione riguarda la scelta legislativa di prevedere a fini deterrenti una responsabilità, come si è detto, sanzionatoria pura, in cui non rileva il danno patrimoniale e non arrecato all'ente, in quanto il bene giuridico tutelato (come si è visto l'effettività del servizio reso alla collettività, rispetto al quale l'equilibrio di bilancio è servente) merita una tutela più efficace, anche se, a ben vedere, come rilevato dalla dottrina, il dissesto produce un danno per la collettività<sup>88</sup>, in particolare per i creditori e i cittadini.

---

<sup>86</sup> Cfr. Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, decreto n. 16/2020, per la quale la disposizione "richiede che vi sia stato un contributo al verificarsi del dissesto e non più la determinazione dello stesso, come previsto nella sua precedente formulazione".

<sup>87</sup> Cfr. Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, decreto n. 2/2021, che qualifica la fattispecie in esame illecito di evento e non di pura condotta, essendo necessaria la deliberazione dell'organo di governo di indirizzo politico recante la formale ed espressa dichiarazione di dissesto, quale situazione di diritto o condizione obiettiva di punibilità; cfr. anche Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, sentenza n. 82/2021, che nel caso esaminato ha escluso la configurabilità di tale presupposto in presenza di una ordinanza cautelare di sospensione della delibera del giudice amministrativo che aveva impedito la produzione di effetti giuridici.

<sup>88</sup> C.E. MARRÈ BRUNENGHI, La responsabilità da dissesto finanziario dell'ente locale e la connessione tra funzione di controllo e funzione giurisdizionale, coesenziali l'uno all'altra attraverso il bene giuridico tutelato, in Rivista della Corte dei conti, n. 5/20219, il quale osserva che "l'ubi consistam del dissesto finanziario è proprio il fatto che l'ente non può (più) garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili" (art. 244, d. lgs. n. 267/2000); C. conti, sezione giur. Calabria, sent. n. 122/2021 cit: "il dissesto genera comunque un danno per l'ente locale, diffuso e generalizzato (sub specie di: aumento delle tariffe dei servizi a richiesta individuale al livello massimo possibile e di aumento delle aliquote dei tributi locali) e considerato che il dissesto, nella sua più intrinseca consistenza, si traduce proprio nel fatto che l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili (ex art. 244, c.1, TUEL)"; C. conti, sezione giur. Campania, sent. n. 349/2019 cit: "In disparte l'immediata considerazione che l'accertamento del dissesto finanziario di un Comune reca in sé l'evidenza di un pregiudizio economico e non economico subito dal Comune (l'art. 244 Tuel non lascia spazio a possibili dubbi...) e che, in termini di immediata percezione e di più larga comprensione, ciò comporta il 'fallimento' dell'Ente locale".

#### 4.1. La deliberazione della Sezione regionale di controllo nell'ambito del processo di responsabilità tipizzata da dissesto

Un aspetto poco esplorato e di particolare interesse, nel contesto della responsabilità da dissesto, riguarda il ruolo della deliberazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti dal punto di vista processuale e della valutazione dell'elemento soggettivo della responsabilità.

Dall'esame della giurisprudenza delle Sezioni giurisdizionali che si sono occupate di questa fattispecie di responsabilità emerge che la delibera della Sezione di controllo resa nell'esercizio delle prerogative e delle funzioni previste dall'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n.266 (legge finanziaria 2006), nonché dagli artt. 148 e 148 bis del TUEL nell'ambito dei controlli di legalità finanziaria, assume un ruolo centrale ai fini dell'accertamento delle condizioni dell'ente nel tempo e dell'esame dell'evoluzione della situazione finanziaria dello stesso, con particolare riferimento naturalmente alle deliberazioni che abbiano accertato la sussistenza dei presupposti per la dichiarazione di dissesto.

L'esame dei documenti contabili e le verifiche attribuite dal legislatore alla Sezione di controllo, consente alla Corte dei conti di avere un osservatorio privilegiato sullo stato di salute finanziaria dell'ente locale controllato, che assume un particolare valore in virtù del fatto che tale controllo viene svolto da una magistratura specializzata, posta in posizione di terzietà e indipendenza.

Prova ne è che nelle sentenze del giudice contabile vengono costantemente richiamate le deliberazioni della Sezione di controllo, allo scopo di consentire al giudicante una "lineare ricostruzione delle circostanze connesse al dichiarato dissesto del Comune"<sup>89</sup>, in un'ottica di proficuo e naturale collegamento tra le funzioni giurisdizionali e di controllo della Corte, che trova una delle più rilevanti forme di simbiosi proprio nell'ambito della responsabilità in esame<sup>90</sup>.

Particolare importanza assumono le deliberazioni della magistratura contabile che accertano la presenza di gravi irregolarità contabili idonee a mettere a repentaglio gli equilibri di bilancio e quelle che dispongono l'adozione delle misure correttive già accennate, ex art. 148 bis TUEL, che vengono comunemente richiamate dal giudice della responsabilità<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> Cfr. C. conti, sezione giur. Piemonte, sent. n. 67/2015 cit.

<sup>90</sup> C.E. MARRÈ BRUNENGHI, La responsabilità da dissesto finanziario dell'ente locale ... cit., il quale evidenzia proprio "l'evoluzione del rapporto tra funzione di controllo e giurisdizionale, coesenziali l'uno all'altra, attraverso il bene giuridico tutelato".

<sup>91</sup> Cfr. C. conti, sezione giur. Calabria, sent. n. 122/2021 cit., che rileva come le condotte degli amministratori fossero "in aperto contrasto con le pregresse e citate deliberazioni della Sezione di Controllo di questa Corte, che richiedevano l'adozione di idonee misure correttive per la riduzione della spesa corrente"; Sezione giur. Campania, sent. n. 349/2019 cit., che richiama più volte nella motivazione gli accertamenti compiuti dalla Sezione di controllo, evidenziando che "l'accertamento dei profili di concreta *mala gestio* è anche - e soprattutto - attività della Magistratura contabile in sede di controllo" e valorizzando la "valenza di accertamento storico di fatti e circostanze operata dal Giudice contabile in sede di controllo", spingendosi ad affermare che "se è vero che diversa è la finalità istituzionale delle due funzioni (giurisdizionale e di controllo), è di contro analoga l'iscrizione di tali funzioni all'interno dell'unica Magistratura contabile, chiamata a operare - anche se con modalità diverse in relazione alle diverse funzioni esercitate - l'accertamento

La conseguenza logico-giuridica che ne trae la giurisprudenza contabile è che l'accertamento della sussistenza di gravi irregolarità contabili e l'imposizione delle misure correttive dovrebbe mettere in guardia l'amministratore locale, per la fonte particolarmente qualificata da cui proviene tale accertamento dello stato di difficoltà finanziaria dell'ente, in quanto le segnalazioni contenute nelle delibere magistratali assumono un ruolo pregnante nella valutazione dell'elemento soggettivo della responsabilità<sup>92</sup> e rendono le condotte omissive o inidonee non scriminabili, anche alla luce di quanto sostenuto in alcune decisioni sul "carattere prescrittivo" della pronuncia della Sezione di controllo "e il correlato e non sindacabile obbligo di dare corso alle prescrizioni formalizzate" nella stessa<sup>93</sup>.

In altre sentenze si dà espressamente atto che l'attività della Procura regionale trova origine nell'attività di controllo svolta dalla Sezione di controllo, fonte qualificata di informazioni ed elementi essenziali per ricostruire "il fatto storico dissesto" e le conseguenti responsabilità<sup>94</sup>, pur nella differenza di ruoli e funzioni attribuite ai vari organi della magistratura contabile<sup>95</sup>.

Interessante risulta ai nostri fini l'impostazione del giudice contabile siciliano, in quanto pone al centro dello sviluppo motivazionale (soprattutto dal punto di vista fattuale) la deliberazione della locale Sezione di controllo<sup>96</sup>. Nella sentenza il Collegio ritiene le cause tecniche del dissesto del comune cristallizzate nella deliberazione di controllo (alla quale, tra l'altro, il Consiglio comunale rinviava), confermata dalla Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione a seguito di impugnazione della citata deliberazione, non più contestabili a seguito della formazione del giudicato contabile sul punto<sup>97</sup>, in particolare nei casi di dissesto a seguito del fallimento del processo di recupero dell'ente attivato con un

---

di eventuali violazioni di legge cui non è disgiunto (neanche in sede di controllo) l'accertamento della riferibilità di tali violazioni ai soggetti istituzionali coinvolti nel dissesto".

<sup>92</sup> Cfr. C. conti, sezione giur. Sicilia, decreto n. 16/2020: "La presenza delle numerose delibere della Sezione di controllo della Corte dei conti ed i rilievi contenuti nelle diverse relazioni ai rendiconti hanno certamente escluso ogni possibile buona fede negli amministratori che non hanno considerato il permanere delle criticità negli anni e nel corso di più cicli di bilancio. Analogamente, per quanto concerne i componenti del collegio dei revisori, si ritiene che il comportamento dei revisori che, nonostante le indicazioni contenute nelle delibere della Sez. di controllo della Corte dei conti e le criticità riscontrate direttamente, hanno continuato ad esprimere pareri favorevoli configuri una condotta gravemente colposa. (...) si deve ritenere, pertanto, che l'elemento soggettivo della colpa grave debba essere riscontrato nella condotta di tutti coloro i quali abbiano, nel corso di almeno due esercizi di bilancio, continuato ad approvare o ad apporre pareri favorevoli, nonostante il permanere delle predette criticità" per come rilevate dalla Sezione regionale di controllo.

<sup>93</sup> C. conti, sezione giur. Campania, sent. n. 314/2019 cit.

<sup>94</sup> C. conti, sezione giur. Campania, sent. n. 1071/2018 cit.

<sup>95</sup> C. conti, sezione giur. Campania, sent. n. 314/2019 cit., che evidenzia come "mentre l'attività svolta dalla Sezione regionale di controllo della Corte è volta ad accertare irregolarità gestionali e contabili commesse - in senso oggettivo - dall'Ente, è compito della Sezione giurisdizionale vagliare la riconducibilità delle stesse alle concrete condotte dei singoli, anche con la verifica della sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave".

<sup>96</sup> C. conti, sezione giur. Sicilia, sent. n. 482/2021 cit.

<sup>97</sup> Sul giudicato contabile che si forma sulle deliberazioni della Corte dei conti per scadenza del termine di impugnazione o a seguito della decisione definitiva delle SS.RR. cfr. Corte costituzionale, sent. n. 18/2019.



Piano di riequilibrio finanziario pluriennale<sup>98</sup>, rinviando anche talvolta alle citate deliberazioni di controllo ex art. 17, all. 2 al d. lgs. n. 174/2016<sup>99</sup>.

Degno di nota anche il richiamo del Collegio siciliano alla parte della deliberazione della Sezione di controllo nella quale veniva segnalata la necessità di un adeguato potenziamento dei meccanismi di controllo interno, al fine in particolare di verificare la regolarità della gestione, aspetto trascurato negli ultimi tempi dalle amministrazioni e probabilmente non adeguatamente valorizzato dalle Sezioni regionali in sede di controllo sul sistema dei controlli interni ex art. 148 TUEL al fine di “prevenire/sradicare prassi contabili irregolari”, in particolare in un ente che si trova in una fase di risanamento.

Sul tema del valore della delibera della Sezione regionale di controllo occorre, tuttavia, registrare un orientamento maggiormente garantista nei confronti degli amministratori locali, che onera il P.M. contabile della prova del contributo causale di ogni convenuto rispetto al dissesto, non ritenendo sufficiente il richiamo dell'organo inquirente al valore dell'accertamento reso in sede di controllo<sup>100</sup>.

#### **4.2. Doveri di informazione degli amministratori e responsabilità conseguenti, con particolare riferimento alla emanazione di una deliberazione della Sezione regionale di controllo**

Gli approfondimenti effettuati nel paragrafo precedente sul ruolo della deliberazione della Sezione regionale di controllo introduce il tema dei doveri che sorgono in capo agli amministratori a seguito dell'adozione, da parte di una Sezione di controllo, di una deliberazione che accerti e segnali irregolarità contabili tali da mettere a repentaglio gli equilibri di bilancio.

La prima questione da affrontare, già accennata, riguarda gli effetti della deliberazione resa in sede di controllo dalla Corte dei conti e la sua (eventuale) cogenza.

Non è questa la sede idonea per ripercorrere l'evoluzione dei controlli intestati alla magistratura contabile e, in particolare, il passaggio dal controllo meramente collaborativo a una tipologia di verifiche che possono sfociare nell'imposizione di misure cogenti per l'ente<sup>101</sup>, prevalentemente di tipo cautelare,

---

<sup>98</sup> C. conti, sezione giur. Sicilia, sent. n. 482/2021 cit., per la quale, in questo caso (dissesto ex art. 243 quater c. 7 TUEL), “l'accertamento delle cause tecniche della vicenda dissolutoria rientra nelle attribuzioni della sola sezione regionale di controllo (art. 243 quater co. 7 T.U.EE.LL.), acquistando carattere di stabilità anche nel giudizio di responsabilità cd. da dissesto”.

<sup>99</sup> Art. 17, all. 2 al d. lgs. n. 174/2016: “La motivazione della sentenza di cui all'articolo 39 del codice consiste nella concisa esposizione dei fatti decisivi e dei principi di diritto su cui la decisione è fondata, anche con esclusivo riferimento a precedenti conformi ovvero mediante rinvio a contenuti specifici degli scritti difensivi o di altri atti di causa”.

<sup>100</sup> C. conti, sezione giur. Abruzzo, sent. n. 97/2019 cit.: “Relativamente all'individuazione di condotte perseguibili, il generico riferimento del PM a ‘comportamenti dei convenuti che avrebbero ignorato gli avvertimenti della Sezione regionale di controllo relativamente allo stato finanziario dell'Ente come rilevabile dal rendiconto consuntivo dell'anno 2010’ provocando una ‘rovinosa gestione dell'ente che ne ha aggravate irrimediabilmente le condizioni finanziarie, con gli esiti fallimentari compendiatosi nella dichiarazione di dissesto’, non appare suffragato da idonea documentazione da cui si evinca in cosa sia consistito e il contributo causale di ciascuno”.

<sup>101</sup> Sul punto si rimanda A S. A. DORIGO e F. SUCAMELI, Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti, a cura di V. TENORE e A. NAPOLI, cap. VI e alla dottrina ivi richiamata.

finalizzate ad anticipare la tutela dell'equilibrio di bilancio<sup>102</sup>. Tuttavia, un sereno esame del sistema disegnato dal legislatore a tutela del bene giuridico bilancio sembra spingere verso la necessità (*rectius*: dovere giuridico) che gli amministratori (sindaco e componenti degli organi di governo collegiali) e gli organi di gestione (segretario generale e dirigenti/responsabili dei Servizi) si attivino al fine di affrontare la crisi dell'ente con tempestività e scongiurare l'esito infausto che l'ordinamento intende evitare, cioè il dissesto e le conseguenze dello stesso per la collettività.

Innanzitutto supporta questa tesi l'art. 148 bis del TUEL, il quale attribuisce alla Sezione di controllo il compito di tutelare l'equilibrio di bilancio e i beni giuridici allo stesso connessi attraverso l'accertamento, nell'ambito di un procedimento caratterizzato da un ampio contraddittorio, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, a cui segue "l'obbligo" per gli enti interessati di adottare "i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio" entro un termine probabilmente eccessivamente ristretto (sessanta giorni)<sup>103</sup>. Il controllo su tali misure adottate dall'ente è intestato alla Sezione regionale di controllo (che dovrebbe verificare entro trenta giorni<sup>104</sup>), la quale, qualora tale verifica dia esito negativo (o qualora i provvedimenti non vengano trasmessi dall'ente), dà attuazione al disposto normativo precludendo l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria<sup>105</sup>.

Il quadro normativo relativo alle verifiche e misure correttive sopra riportato va necessariamente integrato con le previsioni dell'art. 6, comma 2, del d. lgs. n. 149/2011, il quale disegna un percorso che sfocia, in caso di accertamento (sempre da parte della magistratura contabile in sede di controllo) di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, di violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e di irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in

---

<sup>102</sup> C. conti, sezione contr. Campania, del. n. 107/2018/PRSP: "Il controllo avviato ai sensi dell'art. 148-bis TUEL ha dunque una finalità 'preventiva' nel senso che introduce una cautela rispetto ad eventuali aggravii dello squilibrio, nonché "conformativa" (e non sanzionatoria), nel senso che elimina la possibilità giuridica di nuova spesa senza copertura, lasciando intatta la facoltà dell'ente di adottare un nuovo bilancio rispettoso della legge, secondo l'interpretazione e gli accertamenti compiuti dalla stessa magistratura di controllo".

<sup>103</sup> Sul punto sarebbe opportuno concedere all'ente un termine più ampio, che consenta di intervenire in un'ottica anche programmatoria, favorendo il successivo controllo su tali misure, intestato dall'art. 148 bis alla Sezione di controllo.

<sup>104</sup> Anche questo termine, seppure non perentorio, appare non conforme alle dinamiche di funzionamento interno delle Sezioni regionali.

<sup>105</sup> Disposizione speculare è l'art. 188, comma 1 quater, del TUEL, il quale prevede che: "Agli enti locali che presentino, nell'ultimo rendiconto deliberato, un disavanzo di amministrazione ovvero debiti fuori bilancio, ancorché da riconoscere, nelle more della variazione di bilancio che dispone la copertura del disavanzo e del riconoscimento e finanziamento del debito fuori bilancio, è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge. Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi".

grado di provocarne il dissesto finanziario e della mancata adozione delle “necessarie” misure correttive, al dissesto dell’ente (c.d. dissesto guidato).

Appare, pertanto, chiaro che l’ordinamento giuridico prevede in più disposizioni un vero e proprio dovere per gli organi di governo e gestionali dell’ente di porre in essere le misure necessarie per affrontare tempestivamente la crisi dell’ente, sia in caso di segnalazioni provenienti da organi interni (responsabile del servizio finanziario o collegio dei revisori dei conti), ma soprattutto quando le criticità vengano accertate da una magistratura, a cui il legislatore attribuisce la funzione di tutela dei beni giuridici sopra meglio richiamati.

Se questa conclusione appare convincente, il successivo passaggio porta l’interprete a domandarsi su quali siano i soggetti nei cui confronti scatti questo dovere di agire e quali siano le condotte richieste al fine della esenzione della responsabilità (non solo di quella in esame).

Una risposta adeguata al quesito richiede la scomposizione delle categorie di attori dell’ente locale coinvolti *ex lege* in questo processo di tutela dei beni giuridici evidenziati: a) gli amministratori, intendendo i componenti degli organi di governo (sindaco, assessori e consiglieri comunali); b) gli organi gestionali (segretario generale e dirigenti); c) gli organi di controllo interno, con particolare riferimento al collegio dei revisori dei conti.

La prima categoria degli amministratori merita un particolare approfondimento, considerato che il legislatore ha ritenuto di sanzionarla (insieme a quella dei revisori), attribuendo alle scelte di indirizzo politico e di programmazione un ruolo centrale nell’ambito della vita dell’ente locale e del suo stato di salute finanziaria. Si rammenti che spetta alla Giunta comunale deliberare la proposta di bilancio preventivo e di rendiconto della gestione (predisposta naturalmente dal responsabile del Servizio finanziario) e al Consiglio comunale l’approvazione in via definitiva dei documenti contabili citati, essendo allo stesso attribuita tale competenza dal legislatore.

Come accennato, anche nella responsabilità sanzionatoria è necessario e propedeutico l’esame da parte del giudice della presenza dei presupposti della condotta antiggiuridica, del nesso di causalità e dell’elemento soggettivo del dolo o della colpa grave (l’aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario).

Per quanto riguarda la condotta e il nesso di causalità, la giurisprudenza contabile valorizza i comportamenti degli attori politici che hanno concorso attivamente alla predisposizione di documenti contabili non rispettosi del principio della prudenza e comunque in contrasto con la normativa contabile

(TUEL e d. lgs n. 118/2011 in particolare)<sup>106</sup>, per esempio “attraverso la sovrastima delle previsioni in entrata”<sup>107</sup>.

Nella valutazione delle condotte (e soprattutto dell'elemento soggettivo), pertanto, i giudici contabili richiamano apertamente i pareri negativi e gli avvertimenti dell'organo di revisione interno, nonché le deliberazioni della Sezione di controllo, che avrebbero “dovuto indurre gli amministratori ad un atteggiamento di estrema cautela e al rigoroso rispetto della normativa contabile secondo i precetti di diligenza, prudenza e perizia prescritti dalla legge”<sup>108</sup>.

Particolarmente interessante appare l'aspetto che viene rappresentato nella gran parte degli scritti difensivi (affrontato, pertanto, dai giudici monocratici e dai Collegi che si sono occupati di tale responsabilità sanzionatoria) e cioè la considerazione in base alla quale la situazione di crisi dell'ente sarebbe da addebitare alle precedenti amministrazioni comunali, le quali avrebbero lasciato a quella che alla fine ha deliberato o subito il dissesto una situazione finanziaria di tale gravità da non essere più recuperabile.

Sul punto la giurisprudenza contabile è molto rigorosa e raramente valorizza questi profili difensivi, considerato che la norma fa riferimento a condotte che hanno anche solo contribuito a causare il dissesto, sulla scorta delle funzioni che l'ordinamento attribuisce agli organi di governo dell'ente, richiamando talvolta l'ordinamento degli enti locali che “affida o impone a sindaci e assessori destinatari delle deleghe, funzioni di indirizzo, vigilanza e controllo non sulla legittimità dei singoli atti di gestione di competenza dell'apparato amministrativo, ma sull'andamento dell'azione amministrativa di attuazione degli indirizzi politici adottati”<sup>109</sup>.

---

<sup>106</sup> C. conti, sezione giur. Calabria, decreto n. 3/2021 cit. “Pertanto, nel delineato quadro ricostruttivo, assumono evidentemente rilievo causale quantomeno “agevolativo” le condotte contestate agli odierni convenuti, con particolare riguardo al sistematico appostamento tra le poste attive del bilancio, con quanto consegue in ordine agli equilibri del medesimo e alla situazione di cassa, di entrate straordinarie (in specie, quelle cospicue da alienazione di immobili) già dimostratesi solo virtuali in precedenti esercizi, condotta assunta pur in pendenza di pregresse e perduranti sofferenze di cassa (chiaramente evincibili...)”.

<sup>107</sup> C. conti, sezione giur. Calabria, sent. n. 122/2021 cit., che evidenzia come tale condotta attiva prodotto l'occultamento della situazione deficitaria in cui già versava l'ente, aggravandola.

<sup>108</sup> C. conti, sezione giur. Calabria, sent. n. 122/2021: “I pregressi e ripetuti ammonimenti espressi dalla locale Sezione di Controllo nella varie delibere di controllo finanziario che hanno interessato il Comune di Amantea e, soprattutto, l'inosservanza delle prescrizioni ivi enunciate e delle misure correttive la cui adozione sarebbe stata necessaria al fine di risanare la grave situazione finanziaria dell'Ente, sebbene non sia in via esclusiva addebitabile alla giunta (...), perché riferentesi anche ad esercizi finanziari precedenti, comunque avrebbe dovuto indurre gli amministratori ad un atteggiamento di estrema cautela e al rigoroso rispetto della normativa contabile secondo i precetti di diligenza, prudenza e perizia prescritti dalla legge e, indirettamente, dalle regole economiche e contabili-amministrative, cui la stessa normativa di settore rinvia, preordinate a tutelare la “sana gestione” dell'ente locale e a prevenirne situazioni di squilibrio finanziario”.

<sup>109</sup> C. conti, sezione giur. Campania, sent. n. 349/2019 cit.; C. conti, sezione giur. Calabria, sent. n. 122/2021 cit., che si esprime in questi termini: “Ad avviso del Collegio, sebbene la grave situazione di squilibrio finanziario del Comune di Amantea sia principata negli esercizi precedenti e si sia incrementata con l'apporto di una serie di concause riferibili anche ad altri soggetti e ad altri fattori, appare di tutta evidenza la responsabilità per la contribuzione al dissesto degli amministratori (...), i quali hanno chiaramente sottovalutato e, comunque, non sono stati in grado di gestire gli effetti

In altre parole, se è plausibile (come è stato evidenziato nella prima parte di questo contributo) che il dissesto è il frutto del deterioramento di una situazione finanziaria che statisticamente affonda le proprie radici in un arco temporale che coinvolge più amministrazioni, la disposizione in esame sanziona il mero contributo causale degli amministratori, a cui non deve essere imputata, come si è visto, la condotta principale o determinate del dissesto (*rectius*: dell'aggravarsi in modo irreversibile della situazione di crisi dell'ente), con la naturale conseguenza che ogni amministrazione in carica è tenuta ad adoperarsi per affrontare con tempestività la situazione di crisi, senza tuttavia che possa essere automaticamente considerata responsabile quella che diligentemente fa luce sullo stato di dissesto mediante l'adozione della relativa delibera consiliare.

Questo percorso argomentativo, contenuto in alcune decisioni, introduce quello che potrebbe rappresentare il punto nodale di queste vicende e cioè la ripartizione di ruoli e di responsabilità tra organi politici e organi di gestione nell'esercizio delle funzioni e delle competenze legate alla finanza locale.

Sul punto, vengono, talvolta, valorizzati dalla giurisprudenza i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo che spettano agli organi di governo, i quali “esercitano il potere di decisione politica sulle finanze dell'ente (art. 107 TUEL)”, pur dovendo riconoscere che “la responsabilità del ‘governo’ finanziario dell'ente locale sul versante esecutivo e tecnico sia affidato al ruolo del responsabile del servizio finanziario” che sarebbe tenuto ad uniformarsi agli indirizzi politici provenienti dagli organi di governo<sup>110</sup>, spingendosi a ritenere l'amministratore locale “vero *dominus*” dell'ente locale e non esimente l'eventuale probabile corresponsabilità degli organi gestionali (in particolare del dirigente del Servizio finanziario), che non rileva nella sede della responsabilità sanzionatoria<sup>111</sup>.

Interessante appare, altresì, l'aspetto legato alla non necessaria qualificazione professionale degli amministratori, più volte rappresentato quale ragione giustificativa delle condotte attive od omissive non

---

congiunti delle sopra elencate criticità, essenzialmente correlate alle entrate e alle spese del Comune, che hanno determinato la creazione di disavanzi occulti, il cui importo si è incrementato nel corso degli anni”.

<sup>110</sup> C. conti, sezione giur. Calabria, sent. n. 122/2021 cit.: “Infatti, nel bilancio confluiscono le scelte politiche e di gestione dell'organo di governo dell'ente, scelte politiche che devono tenere in debito conto le risorse disponibili (...). Pertanto, la responsabilità dell'organo politico si radica (...) nel non aver posto in essere, sin dall'approvazione del rendiconto ..., quando a seguito del riaccertamento straordinario dei residui si evidenziava un disavanzo di amministrazione (...) le misure finanziarie necessarie (contrazione effettiva della spesa) per recuperare il predetto disavanzo già dall'esercizio finanziario successivo”.

<sup>111</sup> C. conti, sezione giur. Campania, sent. n. 349/2019 cit.: “D'altra parte, sostenere sulla scorta di tale tesi difensiva la completa estraneità degli odierni convenuti ad ogni responsabilità, per l'esclusiva addebitabilità della *mala gestio* alla dirigenza comunale (che ha determinato in concreto i presupposti per il dissesto e la violazione dei principi contabili e di diritto che presidono alla obbligatoria e ineludibile veridicità delle scritture contabili di bilancio), stride non solo con il dato reale e di comune conoscenza che vede l'amministratore nella politica locale vero dominus dell'azione per il perseguimento degli obiettivi fissati; ma anche e soprattutto con quel complesso di regole (di diritto e, quindi, codificate) che l'amministratore locale (a prescindere dalla sua formazione culturale e/o professionale) è tenuto doverosamente a conoscere per esercitare il mandato elettorale ricevuto”.

pienamente consapevoli, argomentazione che non sembra tuttavia avere fatto particolarmente breccia nella giurisprudenza contabile<sup>112</sup>, ma che merita un approfondimento.

Dal punto di vista delle condotte omissive, altra giurisprudenza contabile richiede, quantomeno, la dimostrazione dell'aver adottato atti di indirizzo e di controllo, dai quali emerga un comportamento diligente<sup>113</sup>.

Sul nesso di causalità, la giurisprudenza contabile formatasi sulla responsabilità in esame, in verità, è sembrata non richiedere una prova particolarmente stringente di tale requisito, probabilmente fondandosi sul disposto normativo che si limita a richiedere, come si è visto, il contributo causale non esclusivo, né determinante, esprimendosi, talvolta, in termini di nesso di causalità configurabile *in re ipsa* in presenza di un dissesto e di condotte omissive rispetto ai doveri d'ufficio<sup>114</sup>, mentre altra giurisprudenza, sempre in quest'ambito, si richiama i principi penalistici sul nesso causale in caso di concorso<sup>115</sup>.

In altra decisione, la Sezione giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana, in un caso relativo a un presunto utilizzo improprio di anticipazioni di liquidità da parte di un comune che successivamente ha dichiarato il dissesto (nell'ambito di un ordinario giudizio di responsabilità amministrativa), ha chiarito quale debba essere il ruolo dell'amministratore rispetto al dirigente e come al primo (nella fattispecie Sindaco del comune) non fosse contestabile un apporto causale rilevante nell'ambito dello sviluppo della

---

<sup>112</sup> Cfr., per esempio, C. conti, sezione giur. Calabria, sent. n. 122/2021 cit., che non accoglie le tesi difensive che cercavano di ribaltare “la responsabilità sugli organi amministrativi e sulla asserita assenza di qualificazione professionale e conoscenze tecniche degli opposenti, che avrebbe loro impedito la conoscenza del merito delle scelte e delle conseguenze economiche, finanziarie e contabili degli atti adottati, perché si svilirebbe a mera enunciazione di principio la funzione di indirizzo e di vigilanza degli amministratori eletti, svuotandola dei contenuti prioritari di strumento concreto ed effettivo di esercizio del mandato politico elettorale ricevuto dai cittadini per il perseguimento della migliore gestione degli interessi della comunità territoriale”.

<sup>113</sup> C. conti, sezione giur. Campania, sent. n. 349/2019 cit.: “Il cosciente concorso nella violazione delle regole contabili – con il conseguente verificarsi dell'illecito – è ad avviso del Collegio rinvenibile non solo in comportamenti omissivi (il non avere adottato atti dovuti e specificamente previsti come obbligatori dalla normativa di riferimento, il non avere esercitato il potere/ dovere di vigilanza/controllo sull'operato degli Uffici e il non avere mai adottato atti di indirizzo funzionali alla verifica della presenza di irregolarità nella formalizzazione dei bilanci), ma vieppiù nell'aver approvato bilanci falsati e non veritieri, in tal mondo consentendo una gestione non soggetta a limitazioni, l'assunzione di atti gestionali e l'adozione di spese altrimenti non formalizzabili in presenza di piani di rientro e di riequilibrio e, quindi, in assenza di copertura”.

<sup>114</sup> C. conti, sezione giur. Campania, sent. n. 349/2019 cit. che parla di nesso di causalità “*in re ipsa* laddove si è in presenza del dato storico non contestato del dissesto dichiarato a seguito dell'accertamento delle irregolarità per le quali gli odierni convenuti hanno omesso le dovute iniziative. In altri termini, in presenza del dissesto dichiarato dal Comune e giunto a seguito dell'accertamento di palesi irregolarità contabili relative a un arco di tempo pluriennale, nonché di un evidente concorso in omissione da parte degli amministratori (con altri soggetti corresponsabili) ai quali è imputato di non avere adottati gli atti cui erano obbligati per legge, l'eccezione di assenza di un nesso di causalità non appare sostenibile e, anzi, appare smentita dal ruolo esercitato dai convenuti e dall'evidente rapporto tra omissione e conseguenze di tale omissione concretamente poste a base della dichiarazione di dissesto”.

<sup>115</sup> C. conti, sezione giur. Calabria, decreto n. 3/2021 cit.: “Come noto, persino in ambito penalistico, la dottrina più avvertita, in ossequio ai principi costituzionali di materialità (art. 25 cost.) e di personalità della responsabilità (art. 27 cost.), ha chiarito che, ai fini dell'imputazione di responsabilità per l'illecito al concorrente, occorre che questi abbia posto in essere una condotta che, pur non dovendo necessariamente costituire fattore eziologico dominante dell'evento, ne abbia quantomeno agevolato ovvero facilitato la realizzazione hic et nunc (c.d. causalità addizionale e causalità agevolatrice o di rinforzo)”.

vicenda in esame, ritenendo non sussistente la prova del nesso di causalità tra l'illegittimo uso delle anticipazioni ed il conseguente dissesto, dovendosi dimostrare, da parte del P.M., che “qualora l'uso delle anticipazioni di liquidità fosse stato legittimo, il dissesto sarebbe stato evitato”<sup>116</sup> e non accogliendo, pertanto, le tesi della locale Procura regionale che avevano contestato al Sindaco la violazione degli obblighi sopra esposti.

In ordine all'elemento soggettivo, la giurisprudenza contabile sulla responsabilità da dissesto sembra valorizzare le segnalazioni provenienti agli organi di controllo interno ed esterno, che devono spingere gli amministratori a porre in essere ogni iniziativa utile, tempestiva e confacente alle funzioni svolte, per affrontare la crisi dell'ente<sup>117</sup>, attribuendo, pertanto, valore scriminante all'assenza di tali avvisaglie provenienti dagli organi tecnici a ciò deputati, quantomeno per i consiglieri comunali<sup>118</sup>, mentre un diverso grado di diligenza è stato richiesto al Sindaco<sup>119</sup>.

Cercando di tirare le fila dell'ampia e non sempre convergente giurisprudenza, appare utile richiamare la disciplina e gli orientamenti interpretativi sulla responsabilità degli amministratori delle società di capitali, che offrono interessanti spunti di riflessione, secondo la linea già accolta in questo scritto.

In merito alla responsabilità degli amministratori societari verso la società, l'art. 2932 c.c. richiama al comma 1, da una parte i doveri imposti agli stessi dalla legge e dallo statuto e, dall'altra, la diligenza

---

<sup>116</sup> C. conti, sezione giur. d'Appello per la Regione Siciliana, sentenza n. 86/2019: “Anzitutto la posizione del Sindaco appare, nella fattispecie, confinata entro l'area, propria della funzione di indirizzo politico, esercitata con la sottoscrizione delle domande per l'ottenimento delle anticipazioni di liquidità, sulla base degli elementi forniti dal Responsabile del Servizio finanziario, anche egli sottoscrittore. Non vi è stato alcun effettivo apporto causale nella catena eziologica che possa in qualche modo far ritenere sussistente una qualche responsabilità. Non vi è stata, o comunque non è stata dimostrata, una qualche ingerenza di questi nella gestione delle somme in questione. Nel caso di specie la successiva attività di attuazione degli impegni assunti in sede di presentazione della domanda traslava interamente in capo al competente organo gestionale, dovendo ritenersi pienamente assorbita dalla successiva sottoscrizione del contratto tra la CDP e il Comune, rappresentato in questo caso dell'unico soggetto a ciò deputato: il dirigente del settore”.

<sup>117</sup> Cfr. C. conti, sezione giur. Calabria, decreto n. 3/2021 cit.: “Avuto per l'appunto riguardo ai ripetuti pareri rilasciati dagli organi tecnici dell'ente su questioni di notevole rilevanza di ordine finanziario e con riguardo a numerosi documenti contabili approvati (...) successione dei pareri negativi resi dagli organi tecnici dell'Ente, che avrebbero dovuto “illuminare” la politica di bilancio degli organi rappresentativi del Comune”.

<sup>118</sup> C. conti, sezione giur. Abruzzo, decreto n. 2/2021 cit.: “difetta tuttavia in radice, quanto all'elemento psicologico, la caratterizzazione in termini di “gravità” della colpa a loro rimproverabile. (...) nella fattispecie concreta in giudizio, tuttavia, sono pertinenti e condivisibili le difese degli interessati, relativamente all'affidamento da essi riposto, in buona fede, nella attendibilità delle scritture contabili su cui avevano basato le proprie valutazioni; (...) in sintesi, la predisposizione dei documenti contabili da parte del responsabile del servizio finanziario, da molti anni in servizio nell'ente locale, e la mancanza di rilievi preoccupanti da parte del revisore, come pure da parte della Corte dei conti sul rendiconto del 2011, potevano aver indotto gli interessati a ritenere che la rappresentazione contabile contenuta nei documenti di bilancio loro sottoposti fosse attendibile, senza sospettare che fosse presente un disavanzo occulto dovuto”.

<sup>119</sup> C. conti, sezione giur. Abruzzo, decreto n. 2/2021 cit.: “A diversa conclusione deve giungersi, invece, per il Sindaco pro tempore; - anzi tutto, in mancanza di conferimento di delega per il bilancio, egli doveva ritenersi direttamente responsabile del ramo finanziario, con la conseguenza che gli era richiesto un onere di maggiore diligenza rispetto agli altri componenti di Giunta; - quanto alla sussistenza di debiti occulti, nell'ambito di un ente di dimensioni assai ridotte (in termini di abitanti e risorse gestite) non può seriamente credersi che il Sindaco ignorasse l'esistenza delle obbligazioni gravanti sull'ente”.

richiesta dalla natura dell'incarico e dalle specifiche competenze possedute. La medesima disposizione dispone, altresì, che tali amministratori sono solidalmente responsabili del danno prodotto alla società qualora rimangano inerti di fronte a fatti pregiudizievoli da loro conosciuti<sup>120</sup>.

Richiamando solo il profilo di interesse per questa ricerca, dopo la riforma della disciplina societaria del 2003, gli amministratori non operativi (privi di deleghe) non sono più sottoposti a un generale obbligo di vigilanza sull'andamento generale della società, al fine di evitare forme di responsabilità sostanzialmente oggettiva. Viceversa, la giurisprudenza della Suprema Corte, richiamando l'art. 2381 (in particolare i commi 3 e 6) del codice civile, qualifica tale responsabilità come derivante dalla "violazione del dovere di agire informati", ponendo tale onere informativo a loro carico in quanto, nell'adempimento di tale obbligo, gli amministratori devono avvalersi delle informazioni trasmesse dagli organi interni nonché di quelle acquisite autonomamente "in presenza di segnali di allarme tali da indurre a ricercare dati informativi ulteriori altrimenti non disponibili"<sup>121</sup>.

L'amministratore societario ha, pertanto, due doveri: 1) di pretendere le relazioni informative degli amministratori delegati e, in caso di assenza o incompletezza delle stesse, di acquisire informazioni ulteriori, soprattutto in presenza dei c.d. "segnali di allarme", in ciò consistendo l'obbligo di agire

---

<sup>120</sup> Art. 2932 c.c.: "1. Gli amministratori devono adempiere i doveri ad essi imposti dalla legge e dallo statuto con la diligenza richiesta dalla natura dell'incarico e dalle loro specifiche competenze. Essi sono solidalmente responsabili verso la società dei danni derivanti dall'inosservanza di tali doveri, a meno che si tratti di attribuzioni proprie del comitato esecutivo o di funzioni in concreto attribuite ad uno o più amministratori. 2. In ogni caso gli amministratori, fermo quanto disposto dal comma terzo dell'articolo 2381, sono solidalmente responsabili se, essendo a conoscenza di fatti pregiudizievoli, non hanno fatto quanto potevano per impedirne il compimento o eliminarne o attenuarne le conseguenze dannose. 3. La responsabilità per gli atti o le omissioni degli amministratori non si estende a quello tra essi che, essendo immune da colpa, abbia fatto annotare senza ritardo il suo dissenso nel libro delle adunanze e delle deliberazioni del consiglio, dandone immediata notizia per iscritto al presidente del collegio sindacale".

<sup>121</sup> Cfr. Cass. n. 17441/2016 cit.: "La norma uscita dalla riforma richiama dunque l'articolo 2381, terzo comma, che pone a carico degli amministratori, tra l'altro, l'obbligo di valutare l'adeguatezza dell'assetto amministrativo, organizzativo e contabile della società «sulla base delle informazioni ricevute», e l'andamento della gestione «sulla base della relazione degli organi delegati». Ma il rinvio è da intendersi necessariamente esteso anche al sesto comma dell'articolo 2381 c.c., secondo il quale «gli amministratori sono tenuti ad agire in modo informato; ciascun amministratore può chiedere agli organi delegati che in consiglio siano fornite informazioni relative alla gestione della società». Insomma, la responsabilità degli amministratori privi di specifiche deleghe operative non può oggi discendere da una generica condotta di omessa vigilanza, tale da trasmodare nei fatti in responsabilità oggettiva, ma deve riconnettersi alla violazione del dovere di agire informati, sia sulla base delle informazioni che a detti amministratori devono essere somministrate, sia sulla base di quelle che essi stessi possono acquisire di propria iniziativa. In definitiva gli amministratori (i quali non abbiano operato) rispondono delle conseguenze dannose della condotta di altri amministratori (i quali abbiano operato) soltanto qualora siano a conoscenza di necessari dati di fatto tali da sollecitare il loro intervento, ovvero abbiano omesso di attivarsi per procurarsi gli elementi necessari ad agire informati".



informati sul quale dottrina e giurisprudenza concordano<sup>122</sup>; 2) avendo appreso dell'esistenza di un fatto pregiudizievole di attivarsi per impedire o attenuare gli effetti ,nei limiti delle proprie competenze<sup>123</sup>.

Ultimo aspetto di interesse della responsabilità degli amministratori societari riguarda il profilo delle “specifiche competenze” a cui fa riferimento il richiamato comma 1 dell'art. 2932 c.c., che va interpretato, per una parte della dottrina, come riferimento alle “funzioni” dell'amministratore stesso (cioè ai compiti assegnati), mentre altri autori ritengono che il legislatore con l'espressione in esame intendesse riferirsi alle “cognizioni personali”, di carattere tecnico e professionale, possedute in concreto dallo stesso<sup>124</sup>.

Orbene, a questo punto alcune riflessioni sono possibili in merito ai punti di contatto tra le due forme di responsabilità, pur nella evidente differenza tra le due fattispecie (responsabilità dell'amministratore pubblico dell'ente locale e amministratore della società di capitali) legata alla natura giuridica delle due persone giuridiche e ai compiti (e modalità di nomina) delle due tipologie di amministratori.

I possibili profili di convergenza, in cui lo sviluppo degli orientamenti giurisprudenziali e dottrinali civilistici possono essere di ausilio<sup>125</sup>, riguardano il dovere di agire informati e il ruolo che deve svolgere nella valutazione della responsabilità il possesso delle competenze tecniche.

In ordine al tema dei doveri che fanno capo all'amministratore pubblico, come si è visto la giurisprudenza sembra richiamare, talvolta, più o meno consapevolmente, l'obbligo di agire informati che graverebbe sugli organi di governo dell'ente locale. Sul punto assume un certo fascino lo sviluppo dell'orientamento civilistico, i cui principi non sembrano incompatibili con il quadro giuridico relativo agli organi politici, potendosi sostenere che il componente della Giunta o del Consiglio comunale possa essere gravato di un obbligo di informarsi e approfondire i punti posti all'ordine del giorno dei rispetti organi collegiali, in virtù delle rilevanti funzioni pubbliche agli stessi attribuiti dal legislatore nella materia della programmazione e della rendicontazione, nonché in considerazione degli interessi pubblici coinvolti e dell'impatto che tali scelte producono sulla collettività locale.

---

<sup>122</sup> G. VISENTINI e A. PALAZZOLO, *Manuale di diritto commerciale*, per il quale la legge non richiede che l'amministratore sia perito su ogni aspetto dell'attività gestoria “ma più semplicemente occorre che in una situazione di oggettiva difficoltà di comprensione questi si avvalga della consulenza di collaboratori ed esperti. La conclusione è accolta da gran parte della dottrina e dalla migliore giurisprudenza, che, in situazione di oggettiva difficoltà di comprensione, ritengono assolto l'obbligo di diligenza degli amministratori nell'aver disposto controlli e consulenze”, cioè, in altre parole, ciò che rileva è che le loro scelte appaiano informate e meditate.

<sup>123</sup> Cfr. G. Dongiacomo, in *Organi sociali, responsabilità e controlli*.

<sup>124</sup> Cfr. G. DONGIACOMO, in *Organi sociali, responsabilità e controlli cit.*, che ritiene il secondo orientamento preferibile, in quanto la prima tesi assegna alla locuzione normativa la medesima funzione svolta dal parametro della “natura dell'incarico”, richiamando sul punto le riflessioni di M. Sandulli.

<sup>125</sup> Sulle commistioni tra pubblico e privato e l'evoluzione dei rapporti tra i due campi del diritto cfr. G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*: “In luogo di quella fondata sulla ‘grande dicotomia’, e pertanto sulla ricerca di una linea netta di distinzione tra i due campi, si impone quella basata sulla fungibilità tra pubblico e privato, e dunque sulla individuazione dei criteri di scelta e sulle tecniche di scambio”.

D'altronde, l'esistenza di questo onere informativo è pacifico nella giurisprudenza contabile, la quale lo ha valorizzato nei giudizi di responsabilità, ritenendo inescusabile il comportamento dell'amministratore pubblico che concorra con il suo voto favorevole all'adozione di una delibera senza essersi adeguatamente informato prima sul contenuto della relativa proposta<sup>126</sup>.

Pochi dubbi permangono, pertanto, in astratto, sul dovere dell'amministratore locale non proponente (gli obblighi e le responsabilità di quest'ultimo sono certamente maggiori e meno problematici) di non rimanere spettatore passivo e inconsapevole di fronte a una proposta di delibera sottoposta alla sua approvazione, in particolare ove si tratti di atti di fondamentale importanza per l'ente e la cittadinanza, come il bilancio di previsione, il rendiconto della gestione e le altre delibere che impattano sugli equilibri di bilancio. Potrebbe anche ipotizzarsi che, in presenza di un così rilevante interesse pubblico, gli oneri informativi e di diligenza possano essere considerati addirittura più stringenti rispetto a quelli gravanti sull'amministratore societario, le cui condotte omissive producono effetti "limitati" (seppur talvolta rilevanti per la comunità, si pensi alle grandi imprese che operano nel mercato) alla perdita del capitale di rischio privato, mentre il depauperamento del denaro pubblico e la crisi dell'ente locale incide fortemente sui beni pubblici e la vita del cittadino.

Ponendo come assunto la vigenza per l'amministratore locale di un obbligo di agire informati, la domanda successiva che l'interprete deve porsi è fino a che punto tale dovere debba spingersi e soprattutto quanto incida sulla responsabilità la presenza o meno di competenze tecniche.

Il tema si intreccia con i fondamenti del nostro sistema democratico, che riconosce a tutti i cittadini il diritto di elettorato attivo e consente l'accesso alle istituzioni a qualsiasi soggetto, senza richiedere una specifica professionalità, con un metodo di designazione ai pubblici uffici ritenuto dai costituenti preferibile rispetto ad altre modalità che avrebbero garantito in astratto maggiori competenze (come la nomina, la cooptazione, il concorso, ecc.) e attribuendo importanza prevalente al collegamento dei governanti e degli amministratori con la collettività popolare e le sue esigenze, a cui in sostanza devono rispondere<sup>127</sup>.

Il legislatore, tuttavia, da una parte riconosce la c.d. esimente politica solo per gli atti rientranti nella competenza degli organi gestionali<sup>128</sup>, dall'altra prevede un sistema di pareri preventivi, obbligatori ma

---

<sup>126</sup> Corte dei conti, Sezione giur. Sicilia, sent. n. 346/2020: "Appare, pertanto, ragionevole ritenere che (...) gli Assessori deliberanti o la hanno condivisa o, pur non avendone compreso appieno la portata, hanno dato il loro voto favorevole senza informarsi adeguatamente e senza far emergere alcun dubbio sul punto o non hanno né letto il testo, né ascoltato il Presidente proponente. In ogni caso, la grave negligenza dimostrata in questa occasione può solo essere ritenuta inescusabile".

<sup>127</sup> Cfr. T. MARTINES, Diritto costituzionale, il quale, pur richiamando le tesi di Mortati sullo scopo immediato delle elezioni e cioè la scelta dei migliori sotto il riguardo della loro "capacità politica", pone realisticamente in dubbio che tale sistema di scelta riesca ad esprimere una "*melior pars*".

<sup>128</sup> Cfr. C. conti, sezione seconda giurisdizionale centrale d'Appello della Corte dei conti, sent. n. 960/2017: "Il consolidato orientamento del giudice d'appello sull'interpretazione dell'art. 1, primo comma ter, della Legge 14 gennaio

non vincolanti, elaborati dagli organi interni di gestione (dirigenza) e di controllo (organi di revisione), al fine di supportare la scelta degli organi di governo. Si tratta di un profilo di particolare importanza, non sempre adeguatamente valorizzato dalla giurisprudenza, che deve assumere un ruolo centrale nella valutazione delle responsabilità, in particolare nelle scelte discrezionali caratterizzate da elevata tecnicità. Sul tema, può essere richiamato quanto evidenziato in ordine alla responsabilità dell'amministratore societario, in quanto non si vede come la differente competenza tecnica posseduta da uno rispetto a un altro debba essere valorizzata nella responsabilità di un organo (scelto anche, se non esclusivamente<sup>129</sup>, per la sua capacità tecnica) verso la società, graduando la diligenza richiesta, mentre non possa esserlo nella fattispecie in esame, in cui tale competenza a monte non è richiesta dal legislatore, secondo un principio di coerenza dell'ordinamento.

Ne segue logicamente che, se da una parte all'amministratore locale non può essere richiesto di sostituirsi al responsabile del servizio finanziario o all'organo di revisione, dall'altra lo stesso è obbligato a tenere nella massima considerazione gli avvisi provenienti da organi qualificati, non solo acquisendo tali fonti informative ove non disponibili, ma ponendo in essere ogni utile iniziativa per comprendere appieno lo stato di salute dell'ente<sup>130</sup> e intervenire, nei limiti delle proprie possibilità, per rimediare<sup>131</sup>, in particolare attraverso l'esercizio delle prerogative di indirizzo politico<sup>132</sup>.

---

1994, n. 20 - disposizione che prevede come nel caso di atti che rientrino nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione (cd. esimente politica) - è indirizzato nel senso di ritenerlo applicabile ai soli casi in cui la condotta illecita contestata consista nell'approvazione, da parte dell'organo politico, di atti rientranti nella competenza dei responsabili di uffici tecnici o amministrativi. Una diversa interpretazione comporterebbe, infatti, l'identificazione di una clausola generale di esonero della responsabilità dei componenti degli organi politici (cfr. ex multis, Sez.II 13 febbraio 2017 n. 89; 1° settembre 2015 n. 549, Sez.I 15 maggio 2013 n. 320".

<sup>129</sup> Cfr. Cass. n. 2837/2018, che valorizza il legame di fiducia dell'amministratore con la società e, per essa, con i soci, che fonda il rapporto di amministrazione.

<sup>130</sup> Sul punto cfr. la sentenza n. 37/2020 della Sezione giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana della Corte dei conti, la quale, riformando la sentenza di primo grado, ha sancito che "il Sindaco (...) ha ragionevolmente ravvisato l'esigenza di avvalersi di un esperto di specifica qualificazione professionale per l'espletamento delle proprie funzioni istituzionali che, in questo caso nel contesto temporale e particolare del Comune (...), richiedevano scelte di natura "politico-strategica" connesse alla predisposizione del Piano di riequilibrio, ma anche di natura organizzativa per la complessa attuazione della riforma della contabilità finanziaria e patrimoniale del Comune".

<sup>131</sup> Cfr. C. conti, sezione giur. Sicilia, sent. n. 482/2021 cit.: "A chi degli oppositori espone con argomentazione ripetuta anche a proposito della ritenuta assenza di colpa grave che ciascuno degli Assessori risponderrebbe per i soli atti della propria delega giacché, diversamente, si avrebbe una responsabilità da posizione o da vigilanza, si evidenzia la specifica previsione dell'art. 26 co. 1 dello statuto comunale (...). In base a quest'ultima, gli assessori concorrono con le loro proposte ed il loro voto potestà collegiale della giunta, conseguendone che ciascuno, indipendentemente dalla delega, non solo risponde dell'atto giuntale o del comportamento omissivo dell'organo cui appartiene, ma pure vanta(va) un potere propositivo per esempio, sulle misure correttive da adottare riguardante ogni atto di competenza della Giunta".

<sup>132</sup> Sul punto mi sia permesso rinviare a M.G. URSO, Il principio di distinzione tra funzioni di indirizzo politico e di gestione negli enti locali e nelle società partecipate da enti pubblici, in Rivista della Corte dei conti n. 3/2006, nel quale viene ampiamente esaminata la rilevanza della funzione di indirizzo e i fenomeni di scarso utilizzo della stessa, nonché i profili di eventuale vincolatività della stessa nei confronti del dirigente e le conseguenze sui profili di responsabilità, distinguendo tra: 1) l'ipotesi di cui la scelta compete all'organo politico e la dirigenza non conservi poteri discrezionali nella fase attuativa, caso in cui il dirigente non può discostarsi dalla decisione politica, anche nella malaugurata ipotesi in cui dovesse ritenere la decisione illegittima ed abbia, pertanto, espresso un parere contrario in merito, fatti salvi gli

D'altronde il giudice contabile non ignora tali profili e distingue spesso opportunamente tra condotte realizzate in spregio alle segnalazioni degli organi tecnici<sup>133</sup> e scelte effettuate in assenza di rilievi critici che potessero fare emergere la crisi finanziaria dell'ente<sup>134</sup>, pur evidenziando, talvolta, la necessità di conoscere il quadro normativo di riferimento quale dovere consequenziale alla scelta di assumere un incarico pubblico e l'onere di non accettare acriticamente i pareri tecnici<sup>135</sup>, profilo per la verità di non facile attuazione sulla scorta di quanto già evidenziato.

Come già segnalato, un ruolo centrale assume la presenza di deliberazioni della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, non casualmente principalmente rivolte agli organi di governo dell'ente (oltre che, naturalmente, agli altri attori, *in primis* responsabile del servizio finanziario e organo di revisione), la quale, per la autorevolezza e imparzialità del soggetto da cui proviene, deve essere presa nella massima considerazione dagli organi interni, in particolare quando segnali rilevanti criticità e richieda misure correttive.

#### **4.3. Il concorrente ruolo della dirigenza e dell'organo di revisione**

In ordine alla genesi della dirigenza locale, occorre richiamare l'abrogato art. 2 del d.p.r. n. 347/1983, di recepimento del primo accordo nazionale di lavoro nel comparto delle autonomie locali, con il quale fu

---

obblighi di denuncia alla Procura contabile e penale in presenza dei rispettivi presupposti; 2) il caso, viceversa, in cui la competenza ad adottare l'atto sia riservata dal legislatore al dirigente e, ammettendo una direttiva analitica e vincolante, verrebbe lesa l'autonomia del dirigente nella fase gestoria, che non può essere mortificata, relegando l'organo burocratico a mero esecutore di scelte politiche.

<sup>133</sup> Cfr. C. conti, sezione giur. Calabria, decreto n. 3/2021 cit., che valorizza, in senso negativo, i pareri critici e talvolta contrari dell'organo di revisione e del responsabile dell'area finanziaria.

<sup>134</sup> Cfr. C. conti, sezione giur. Abruzzo, decreto n. 2/2021 cit.: "In sintesi, la predisposizione dei documenti contabili da parte del responsabile del servizio finanziario, da molti anni in servizio nell'ente locale, e la mancanza di rilievi preoccupanti da parte del revisore, come pure da parte della Corte dei conti sul rendiconto del 2011, potevano aver indotto gli interessati a ritenere che la rappresentazione contabile contenuta nei documenti di bilancio loro sottoposti fosse attendibile, senza sospettare che fosse presente un disavanzo occulto dovuto, per una parte consistente, anche alla mancata registrazione in contabilità di debiti, oltre che all'appostazione di residui attivi inverosimili; la loro negligenza, quindi, pur sussistente (se riferita al complesso di operazioni di "manutenzione" del bilancio comunque richieste agli amministratori dell'ente) non appare in ogni caso imperdonabile ed ingiustificabile, cioè contraria ai doveri minimi di approfondimento gravanti non tanto sul "buon amministratore", quanto sull'amministratore "medio".

<sup>135</sup> Cfr. C. conti, sezione giur. Sicilia, sent. n. 157/2020: "Il Collegio osserva che l'assunzione della carica di Sindaco e di quella di assessore comunale impone, anche per soggetti privi di adeguata cultura giuridica o tecnica e perfino in piccoli Comuni ove l'attività politica non è svolta professionalmente, la doverosa conoscenza del minimale quadro normativo di riferimento che regola le materie oggetto di deliberazione, come nel caso di specie. Non è quindi giustificabile un totale e acritico affidamento ai tecnici, risultando altrimenti deresponsabilizzata con tale "delega" ogni scelta operata dall'organo comunale. Va comunque escluso che i convenuti siano soggetti del tutto privi di cultura giuridica e amministrativa. Nel caso in esame la nota del Sindaco (...) relativa al riconoscimento dell'indennità (...) rappresenta un evidente e consapevole scelta gestionale (e non già politica) posta in essere dall'organo politico e come tale, lo coinvolge nella responsabilità per il danno successivamente arrecato alle casse comunali".

istituita la figura del dirigente locale coordinatore, privo del potere di adottare atti rilevanza esterna<sup>136</sup>, senza, pertanto, scalfire le prerogative degli organi politici.

Solo con dalla legge n. 142/1990 fu riconosciuto il ruolo della dirigenza locale mediante il riconoscimento di competenza esterna e venne sancito il principio di separazione delle funzioni, anche se è stato rilevato in dottrina che più correttamente dovrebbe parlarsi di principio di distinzione delle funzioni, terminologia che evidenzia la necessaria comunicazione tra gli organi di governo e di gestione<sup>137</sup>.

Fatta questa breve premessa, nella materia in esame emerge una commistione di funzioni tra organi di governo e di gestione, in quanto, se è vero da una parte che il bilancio di previsione e il rendiconto della gestione sono adottati dal Consiglio comunale (previa delibera della Giunta comunale) e che tali organi (oltre il Sindaco) conservano rilevanti poteri di indirizzo politico, è incontestabile dall'altra che la dirigenza (e in particolare il dirigente del servizio finanziario) assume un ruolo centrale nella genesi della crisi finanziaria dell'ente e nell'adozione delle misure finalizzate a contrastarla<sup>138</sup>. In altre decisioni il giudice contabile ha riconosciuto il "concorso causale" della dirigenza comunale nella causazione del dissesto per omessa vigilanza e controllo e per non avere adottato gli atti di sua specifica competenza<sup>139</sup>, contestando, in particolare, al Segretario comunale di non aver svolto le funzioni di garanzia e sovrintendenza che la legge gli attribuisce e al responsabile del servizio finanziario di non avere esercitato le funzioni attribuite dalla legge a tale soggetto<sup>140</sup>.

A questo punto è lecito domandarsi come possano rilevare le condotte illecite della dirigenza in materia di responsabilità da dissesto, considerato che il legislatore non ha ritenuto di valorizzarle ai fini dell'applicazione della responsabilità sanzionatoria in esame, diversamente da come ha fatto in altre

---

<sup>136</sup> Cfr. F. CARINGELLA - R. MARINO – C. SILVESTRO, *Il Lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni*.

<sup>137</sup> Cfr. M.G. URSO, *Il principio di distinzione tra funzioni di indirizzo politico e di gestione negli enti locali cit. e la giurisprudenza e dottrina ivi citate, nel quale si evidenzia che lo scopo era quello di risolvere i problemi c.d. di politicità indotta (utilizzando la terminologia di V. OTTAVIANO, Rilevi in tema di dirigenza di comuni e province, Le regioni, n. 6/1992), cioè le interferenze nella gestione concreta della "cosa pubblica" attuate dagli organi politici, privi spesso della necessaria competenza tecnica ed influenzati dalla necessità di assecondare l'elettorato al fine della rielezione.*

<sup>138</sup> Tale aspetto viene evidenziato dalla C. conti, sezione giur. Campania, nella sent. n. 1071/20218 cit: "Quanto avvenuto è imputabile, congiuntamente, ai diversi dirigenti responsabili della corrispondente spesa che, violando sistematicamente l'art.194 del D.Lgs. n.267/2000 e l'art.49, comma 2, del regolamento comunale di contabilità, non hanno formulato la proposta di riconoscimento e finanziamento di debiti fuori bilancio; al responsabile del Servizio finanziario che, venendo meno agli obblighi già all'epoca previsti fondamentalmente dagli articoli 49 e 153 del D.Lgs. n.267/2000, pur in assenza di una adeguata attività di riaccertamento dei residui e di valide attestazioni in ordine alla assenza di debiti fuori bilancio, ha consentito l'illegittima approvazione di bilanci di previsione e di rendiconti di esercizio e l'illegittima adozione di spese; al Segretario e Direttore generale dell'ente che ha rilasciato l'inutile attestazione di assenza di debiti fuori bilancio riconosciuti anziché la necessaria attestazione di debiti fuori bilancio da riconoscere e ha avallato l'approvazione di documenti contabili che non rappresentavano minimamente la reale situazione finanziaria dell'ente".

<sup>139</sup> C. conti, sezione giur. Campania, sent. n. 314/2019 cit.: "In proposito, già dall'esposizione dei fatti operata dal Requirente emerge con chiarezza che esiste un evidente concorso causale della dirigenza del Comune che (...) ha ommesso di operare nel rispetto delle stringenti norme di riferimento per l'accertamento dei disequilibri contestati dalla Sezione di controllo e sottesi al dissesto conclamato nella delibera consiliare adottata".

<sup>140</sup> C. conti, sezione giur. Campania, nella sent. n. 1071/20218 cit

rilevanti fattispecie, in cui ha previsto quale soggetto passivo anche il responsabile del Servizio finanziario<sup>141</sup>.

La giurisprudenza contabile ritiene correttamente che, in via di principio, la responsabilità della dirigenza, che può dare vita a responsabilità amministrativa in presenza dei presupposti (in particolare di un danno erariale provato dal P.M. contabile), non escluda l'applicazione delle sanzioni a carico degli amministratori, naturalmente per le condotte attive e omissive emerse<sup>142</sup>, pur valorizzandole in sede di graduazione della sanzione<sup>143</sup>.

Il sistema attualmente vigente si presenta, pertanto, sbilanciato verso gli amministratori locali, ai quali il giudice contabile, come verrà accennato in conclusione, può arrivare ad irrogare la sanzione interdittiva del divieto di ricoprire incarichi politici e di revisore dei conti, nonostante sia indubitabile il ruolo centrale della dirigenza, quantomeno in termini di concorso alla causazione del dissesto.

In merito al fondamentale ruolo dell'organo di revisione, occorre in premessa effettuare un esame, anche in chiave comparativa con il diritto societario, sulle competenze e le funzioni dello stesso, in particolare in relazione ai rapporti con la Corte dei conti.

L'art. 239 del TUEL elenca le attribuzioni di tale fondamentale organo di controllo interno, che possono essere riassunte in attività di collaborazione con l'organo consiliare e di elaborazione di pareri, di vigilanza, di elaborazione di relazioni preliminari su specifiche proposte di delibera da sottoporre ai Consigli, di elaborazione di referti e di verifica contabile<sup>144</sup>. Ai nostri fini assumono, tuttavia, una importanza centrale i seguenti compiti, nell'ottica da una parte di assistenza agli organi di governo (in particolare all'organo consiliare) mediante l'attribuzione di funzioni consultive e dall'altra le attribuzioni di controllo e vigilanza

---

<sup>141</sup> Cfr. l'art. 31, comma 31, della legge n. 183/2011 (legge di stabilità 2012): "Qualora le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertino che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificiosamente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, le stesse irrogano, agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto di stabilità interno, la condanna ad una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione e, al responsabile del servizio economico-finanziario, una sanzione pecuniaria fino a tre mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali".

<sup>142</sup> C. conti, sezione giur. Campania, sent. n. 314/2019 cit.: "Al di là della specifica responsabilità che il Collegio ha ascritto agli odierni oppositori per avere ommesso vigilanza e controllo, per non avere posta in essere in ripetuti esercizi finanziari alcuna iniziativa di verifica dell'esito delle procedure di formalizzazione di debiti fuori bilancio (e non soltanto di quelle di cui erano a conoscenza in quanto già accertate in sede di avvio dell'incarico nel 2006) e per non avere fornito alcun atto di indirizzo sulla insolita e inusuale assenza di residui attivi e passivi nei documenti contabili annualmente approvati".

<sup>143</sup> C. conti, sezione giur. Sicilia, sent. n. 482/2021 cit., nella quale il Collegio è dell'opinione che "nella fattispecie concreta, debba orientare il potere di commisurazione della sanzione pecuniaria (...) il ruolo rivestito dall'apparato burocratico in relazione ai fatti di causa. Non certo, si badi, perché con i propri pareri esso abbia fondato un qualche legittimo affidamento nella Giunta, quanto perché, come già detto, le deliberazioni della Sezione di controllo costituivano riferimento per tutti gli organi dell'Ente e, dunque, per lo stesso apparato burocratico. Il quale, autonomamente, avrebbe dovuto conformarvisi. Sicché, anche l'apparato burocratico è responsabile di un concorso non determinante né assorbente - alla causazione del dissesto".

<sup>144</sup> Cfr. R. DI MARIA, C. NAPOLI E A. PERTICI, *Diritto delle autonomie locali*, Giappichelli.

nell'interesse dell'ente e della collettività, a tutela del bene pubblico bilancio e dell'interesse pubblico in senso più ampio.

Dal primo punto di vista, si richiama l'attività di collaborazione con l'organo consiliare secondo le disposizioni dello statuto e del regolamento, la resa di pareri in materia di strumenti di programmazione economico-finanziaria e di proposta di bilancio di previsione, nonché di verifica degli equilibri e variazioni di bilancio, la relazione sulla proposta di deliberazione consiliare di approvazione del rendiconto della gestione e del bilancio consolidato, le proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio e transazioni, le modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione ad organismi esterni e sulle modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione ad organismi esterni.

Sotto il versante del controllo, si evidenzia l'attribuzione della vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all'acquisizione delle entrate, all'effettuazione delle spese, all'attività contrattuale, all'amministrazione dei beni, alla completezza della documentazione, agli adempimenti fiscali ed alla tenuta della contabilità, nonché il referto all'organo consiliare su gravi irregolarità di gestione con contestuale denuncia ai competenti organi giurisdizionali ove si configurino ipotesi di responsabilità.

Il centrale ruolo dell'organo di revisione degli enti locali è, altresì, evidenziato dal comma 1-bis dell'art. 239 citato, il quale prevede che nei pareri di cui è onerato l'organo di controllo in esame deve esprimere un motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti, suggerendo all'organo consiliare le misure atte ad assicurare l'attendibilità delle impostazioni; tali pareri sono qualificati dal legislatore come obbligatori e l'organo consiliare, pur non essendo vincolanti, è tenuto ad adottare i provvedimenti conseguenti o a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte dall'organo di revisione.

In merito ai rapporti con la Corte dei conti, il comma 2 dell'articolo in esame dispone che i rilievi e le decisioni assunti dalla magistratura contabile a tutela della sana gestione finanziaria dell'ente sono trasmessi all'organo di revisione, instaurando un collegamento necessario tra l'organo di controllo interno e quello esterno di particolare rilevanza<sup>145</sup>, considerato che il più volte citato art. 239 ha individuato

---

<sup>145</sup> Cfr. Corte dei conti, sezione contr. per la Regione Siciliana, del. n. 166/2018, nella quale, con specifico riferimento all'Organo di revisione dell'ente locale si rammenta che "lo stesso, da un lato, assume la qualificazione di organo tecnico di controllo che somma su di sé obblighi e responsabilità della revisione, da svolgere in aderenza a precise regole giuridiche, e, dall'altro, assume l'obbligo della prestazione non nell'interesse esclusivo del committente (l'ente locale) bensì nell'interesse pubblico alla sana e corretta gestione dell'ente. Depone in tal senso, la disposizione dell'art. 239 del TUEL, che ne suggella l'imprescindibile rapporto di collaborazione con la Corte dei conti, istituendo uno stretto raccordo sul piano soggettivo tra i controlli interni e quelli esterni relativi alla gestione. Il tutto in coerenza con il sistema dei controlli interni delineato dal d.l. n. 174/2012, che attribuisce all'organo di revisione una funzione neutra, a tutela ausiliaria di un interesse generale dello Stato ordinamento".

l'organo di revisione “quale principale referente della magistratura contabile nell'esercizio delle funzioni di controllo e rendendolo partecipe dell'esercizio delle stesse con una fondamentale funzione ausiliaria e di supporto”<sup>146</sup>, che comporta quale conseguenza la qualificazione anche dell'attività dell'organo di revisione “di natura neutra e imparziale”<sup>147</sup>, rafforzata dalla recente modifica della modalità elezione<sup>148</sup> oltre che dalla revocabilità solo per inadempienza (art. 235 TUEL) e dalle regole sulla incompatibilità e ineleggibilità (art. 236 Tuel).

In altre parole, il controllo della magistratura contabile può essere definito di secondo livello rispetto a quello esercitato dagli organi di controllo interno, dal quale, da un parte, acquisisce atti e informazioni necessari ai fini dell'esercizio delle attribuzioni della Corte stessa sull'ente controllato e sui quali, dall'altra, esercitano un controllo nell'ambito delle verifiche sul corretto funzionamento dei controlli interni<sup>149</sup>.

In merito alla responsabilità dell'organo di revisione, l'art. 240 del Tuel prevede che “i revisori rispondono della veridicità delle loro attestazioni e adempiono ai loro doveri con la diligenza del mandatario”.

Nell'ottica comparativa utilizzata in questo scritto può essere utile richiamare la disciplina della responsabilità del collegio sindacale nelle società di capitali, contenuta nell'art. 2407 c.c., il quale, nella versione ante riforma del 2003, utilizzava una terminologia analoga a quella contenuta nel citato art. 239 del TUEL, disponendo che “I sindaci devono adempiere i loro doveri con la diligenza del Mandatario”, mentre la formulazione oggi vigente prevede che “I sindaci devono adempiere i loro doveri con la professionalità e la diligenza richieste dalla natura dell'incarico”.

La dottrina e la giurisprudenza, in sede di esame della versione previgente del citato art. 2407 c.c., evidenziavano che, se è vero che il sindaco della società era chiamato ad svolgere il suo mandato alla

---

<sup>146</sup> Corte dei conti, sezione contr. per la Regione Siciliana, del. n. 95/2021/PRSP.

<sup>147</sup> Corte dei conti, sezione contr. per la Regione Siciliana, del. n. 94/2020: “In pratica, la legge ha predisposto un nesso funzionale tra il controllo interno, curato dal revisore, e quello esterno della Corte dei conti, venendo a configurarsi anche l'attività del primo di natura neutra ed imparziale, a tutela dell'interesse generale dello Stato ordinamento; ciò, in coerenza con quanto disposto dal D.L. n. 174/2012 in capitolo di sistema dei controlli interni”.

<sup>148</sup> Cfr. l'art. 16 c. 25 del d.l. n. 138/2011, conv. con l. n. 148/2011: “A decorrere dal primo rinnovo dell'organo di revisione successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, i revisori dei conti degli enti locali sono scelti mediante estrazione da un elenco nel quale possono essere inseriti, a richiesta, i soggetti iscritti, a livello provinciale, nel Registro dei revisori legali di cui al decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, nonché gli iscritti all'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili. Con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabiliti criteri per l'inserimento degli interessati nell'elenco di cui al primo periodo, nel rispetto dei seguenti principi: a) rapporto proporzionale tra anzianità di iscrizione negli albi e registri di cui al presente comma e popolazione di ciascun comune; b) previsione della necessità, ai fini dell'iscrizione nell'elenco di cui al presente comma, di aver in precedenza avanzato richiesta di svolgere la funzione nell'organo di revisione degli enti locali; c) possesso di specifica qualificazione professionale in materia di contabilità pubblica e gestione economica e finanziaria degli enti pubblici territoriali”.

<sup>149</sup> Cfr. A NAPOLI, Le verifiche della Corte dei conti sui controlli interni delle P.A., in Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti cit.: “In buona sostanza, gli uffici di controllo interno costituiscono il primo apparato di supporto cui la Corte dei conti deve rivolgersi per ottenere <<atti o notizie>>, ma nel contempo, integrano anche un autonomo e specifico oggetto del controllo, atteso che, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della l. n. 20 del 1994, <<le relazioni della Corte contengono anche valutazioni sul funzionamento dei controlli interni>>”.



stregua del “buon paterfamilias” (secondo i principi civilistici del mandato<sup>150</sup>), intesa come diligenza dell'uomo di affari avveduto, dall'altra i particolari requisiti di nomina e di professionalità richiesti condurrebbe a ritenere applicabile l'art. 1176 c.c., che fa riferimento alla natura dell'attività esercitata<sup>151</sup>, ricostruzione avallata anche dalla giurisprudenza contabile relativa alla responsabilità da dissesto<sup>152</sup>.

Oggi non appare dubbio che il sindaco societario debba adempiere alla propria obbligazione con l'impegno e la diligenza dell'avveduto controllore, soprattutto in presenza di particolari indici di rischio, da considerare obbligazione di mezzi e non di risultato<sup>153</sup>.

Naturalmente, il ruolo dell'organo di revisione dell'ente locale è del tutto peculiare e influenzato dall'interesse pubblico. I compiti dell'organo di controllo interno in esame, pertanto, sono da inquadrare nell'ambito dei principi costituzionali e comunitari vigenti in materia, con particolare riferimento agli artt. 81 e 97 Cost. e ai vincoli di finanza pubblica<sup>154</sup>.

Nell'esaminare la posizione dei revisori dei conti nell'ambito della responsabilità da dissesto, la giurisprudenza contabile non si accontenta della formulazione di rilievi critici in seno alle relazioni e ai pareri (soprattutto se si riducono a clausole di stile), ma richiede un'attività di vigilanza sull'adozione delle

---

<sup>150</sup> Cfr. G. AMADIO e F. MACARIO, *Diritto civile. Norme, questioni, concetti*, II: “il mandatario è tenuto a eseguire il mandato (ossia, ad adempiere all'obbligo di agire per conto del mandante ai sensi dell'art. 1703) con la diligenza del buon padre di famiglia”.

<sup>151</sup> Cfr. G. VISENTINI e A. PALAZZOLO, *Manuale di diritto commerciale cit.*; Cass., Sez. I, 8 febbraio 2005 n. 2538: “Ma, poiché non può negarsi che l'attività svolta dai sindaci di società abbia carattere professionale se ne deduce, già prima che ciò fosse reso esplicito dal nuovo testo dell'art. 2407 c.c. (riformato dal d. lgs. n. 6 del 2003), che la diligenza a tal fine occorrente, come richiesto dal secondo comma dell'art. 1176 c.c., è quella correlata alla natura dell'attività da loro esercitata”.

<sup>152</sup> Cfr. C. conti, sezione giur. Sicilia, decreto n. 16/2020 cit., nel quale il giudice ritiene che con l'espressione “gravi responsabilità” (contenuta nell'art. 248 Tuel) il legislatore “ai sensi dell'art. 240 TUEL, intenda sanzionare le condotte che non rispondono alla diligenza del mandatario e quindi, ai sensi dell'art. 1710 c.c., alla diligenza del buon padre di famiglia”; interessante anche il richiamo effettuato nel medesimo decreto alla deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 241/2016, che così si esprime “l'art. 240 va posto in correlazione con il precedente art. 239 in quanto, mentre antecedentemente alla riforma operata dalla legge n. 142 del 1990, il ruolo dei revisori era circoscritto al controllo consuntivo della gestione e si limitava essenzialmente ad un mero riscontro formale delle scritture contabili in assenza di qualsivoglia analisi complessiva della regolarità contabile e finanziaria della gestione dell'Ente (art. 129 R.D. n. 148/1915; art. 309 R.D. n. 383/1934), a seguito della legge 142/90 (art. 57) e del D.Lgs n. 77/1995 (art. 105, commi 2,3,4 e 5), le cui disposizioni in materia sono oggi trasfuse nel T.U.E.L. (art. 239), l'organo di revisione è divenuto organo non solo di controllo ma anche di consulenza e collaborazione dell'Ente. A detto Organo si impone un dovere di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente relativamente all'acquisizione delle entrate, all'attività contrattuale, all'amministrazione dei beni, ed alla regolarità dei procedimenti e dei relativi risultati”.

<sup>153</sup> Cfr. E. QUARANTA, *I controlli nella società di capitali, in Organi sociali, responsabilità e controlli cit.*

<sup>154</sup> Corte dei conti, sezione contr. per la Regione Siciliana, del. n. 94/2020 cit.: “Peraltro, le modifiche introdotte agli articoli 81 e 97 della Costituzione, a tenore delle quali tutte le amministrazioni pubbliche devono assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico con azione trasparente basata sul buon andamento, impongono agli Organi di revisione contabile di effettuare valutazioni sulla trasparenza, sulla sana gestione finanziaria, e sull'efficacia delle politiche adottate e qualità dei servizi resi dagli enti controllati, confrontando i risultati conseguiti con gli obiettivi programmatici predeterminati”.

necessarie misure correttive da parte dell'ente a seguito dei rilievi, fino alla emanazione di pareri negativi sui documenti contabili ove necessario<sup>155</sup>.

Coglie nel segno quanto evidenziato da una parte della giurisprudenza contabile in merito ai compiti degli organi di revisione degli enti locali che versano in una situazione di crisi finanziaria o che si trovano nella vigenza di un Piano di riequilibrio, funzioni che “si arricchiscono qualitativamente e quantitativamente”, richiedendo una maggiore diligenza da parte dei revisori<sup>156</sup>.

La diligenza richiesta al revisore nelle situazioni di crisi appare, pertanto, particolarmente qualificata, la quale deve spingerlo ad adottare atti concreti, specifici e penetranti nel tempo, non potendosi limitare a segnalare genericamente la presenza di criticità suscettibili di pregiudicare gli equilibri di bilancio, soprattutto ove gli stessi siano già compromessi<sup>157</sup>.

In sostanza, l'organo di revisione è tenuto ad effettuare una pregnante attività di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione<sup>158</sup> e a fare emergere con chiarezza, in sede di rilascio della relazioni sui principali documenti contabili dell'ente o con autonome segnalazioni, i profili di maggiore rischio, con un attenta valutazione delle informazioni fornite dagli organi gestionali, considerata la valenza di tali notizie anche ai fini del controllo affidato alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti<sup>159</sup>, che deve sfociare in un parere negativo in presenza di criticità non superabili<sup>160</sup>.

Alla luce della ricostruzione del quadro giuridico che governa i doveri e le conseguenti responsabilità dei componenti del Collegio dei revisori dei conti, nell'ottica prospettica della giurisprudenza, emerge con

---

<sup>155</sup> Cfr. C. conti, sezione giur. Sicilia, decreto n. 16/2020 cit., che non ritiene rispondere alla diligenza del buon padre di famiglia la condotta dei revisori che abbiano avallato negli anni la previsione di accertamento di entrate senza, tuttavia, prendere atto -in violazione del principio di attendibilità- delle ben più contenute riscossioni (recupero evasione, riscossione imposta pubblicità, proventi di sanzioni al codice della strada ecc.) o che, nonostante la stima di un contenzioso gravante sull'ente, non abbiano espresso alcun rilievo sulla formazione del fondo rischi per spese legali, evidenziando infine che “non risulta, poi, diligente il ripetuto rilascio di pareri favorevoli su documenti contabili che sottostimano le spese in maniera evidente, come nel caso della previsione di spese inferiori all'importo contenuto nei contratti di servizi”.

<sup>156</sup> C. conti, sezione giur. Sicilia, sent. n. 482/2021 cit.

<sup>157</sup> Cfr. C. conti, sezione giur. Campania, sent. n. 349/2019 cit., che basa la responsabilità dell'organo di revisione nel non avere “adottato le necessarie iniziative – e tra esse, a mero titolo indicativo, ulteriori note scritte di sollecito, intimazioni e/o diffide - con conseguente violazione degli obblighi di vigilanza di cui agli artt. 147quinques e 239, comma 1, lett. c), Tuel. E non v'è chi non veda che proprio tale attività costituisce “l'in sé” dell'esercizio delle funzioni di revisione, il profilo ordinario e minimo dell'agire, la cui omissione, proprio per tale connotazione, appare ancora più evidentemente non giustificabile”.

<sup>158</sup> Cfr. C. conti, sezione giur. Campania, sent. n. 1071/2018 cit.

<sup>159</sup> Cfr. SS.RR. Corte dei conti, sent. n.32/2020: “In proposito, vale la pena di ricordare che i pareri e i verbali resi dai revisori degli enti locali costituiscono la principale fonte di informazione qualificata di questa magistratura ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss. della Legge n. 266/2005, nonché degli artt. 148 e 148-bis Tuel”.

<sup>160</sup> Cfr. C. conti, sezione giur. Abruzzo, decreto n. 2/2021 cit., che riconosce la responsabilità del revisore poiché “anche questo parere conclude, comunque, in termini favorevoli, senza riserve o condizioni e senza che le “osservazioni” e i “suggerimenti” pur indicati nel corpo della relazione potessero assurgere a motivo ostativo (o potessero destare la giusta preoccupazione) per la redazione e l'approvazione da parte dell'organo consiliare di un preventivo rivelatosi privo di attendibilità”.

chiarezza il ruolo centrale di tale organo tecnico-professionale nella prevenzione della crisi dell'ente locale e nella fase di contrasto alla stessa. Appare evidente come le garanzie riconosciute dall'ordinamento ai revisori (autonomia e parziale inamovibilità) e i requisiti professionali richiesti per l'accesso all'incarico lo rendano il protagonista di trincea del controllo di primo livello sulla sana gestione dell'ente, prerogative e competenze non sempre chiaramente percepite dai suoi componenti. La accennata modifica del sistema di scelta (dall'elezione al sorteggio) rappresenta la chiave di volta della nuova natura giuridica attribuibile all'organo, punto di riferimento tecnico-consultivo degli organi di governo (in particolare consiliare, anche se non in via esclusiva<sup>161</sup>) nell'attività di programmazione e controllo svolta dallo stesso e della magistratura contabile attraverso la obbligatoria attività di controllo sull'intera gestione a cui il Collegio dei revisori è tenuto. La naturale conseguenza di tale inquadramento è che, a fronte di poteri e compiti così ampi e rilevanti, le conseguenti responsabilità assumano uguale e proporzionale consistenza, in quanto può affermarsi che esso rappresenti la prima barriera volta a contrastare gli abusi delle gestioni amministrativo-contabili, anche in chiave collaborativa attraverso le competenze consultive.

Non casualmente, pertanto, il legislatore estende alcune disposizioni sulla responsabilità da dissesto all'organo in esame, il quale risponde, per lo più, per comportamenti omissivi, in caso di non adeguato esercizio dei compiti allo stesso attribuiti, senza che naturalmente possa essere invocata alcuna esimente tipica degli organi politici, attesa la professionalità richiesta agli stessi.

Al fine di evitare il latente rischio che la responsabilità dell'organo di controllo in esame possa scivolare verso forme, più o meno consapevoli, di responsabilità oggettiva, occorrerebbe adeguatamente valorizzare (e sanzionare) i comportamenti elusivi e talvolta ostruzionistici che dovessero manifestarsi da parte della dirigenza comunale, in quanto un efficace controllo richiede la leale collaborazione di tutti gli attori, in particolare gestionali, in un'ottica sinergica di circolarità delle informazioni. Sempre più spesso nelle deliberazioni delle Sezioni regionali della Corte dei conti si legge che l'organo di revisione non ha potuto esercitare in modo completo il suo ruolo perché i vari dirigenti non hanno fornito i dati e le informazioni richieste, fattore tuttavia che non può rappresentare una facile giustificazione considerato i poteri ispettivi e di accesso di cui godono i revisori<sup>162</sup>.

La magistratura contabile ha evidenziato che i revisori non sempre svolgono in modo adeguato le relevantissime funzioni che l'ordinamento gli attribuisce, come dimostrano le sempre più frequenti deliberazioni di accertamento dell'omessa trasmissione delle relazioni previste dall'art. 1, commi 166 e 167, della legge n. 266 del 2005 sul rendiconto della gestione e il bilancio di previsione, con le conseguenti

---

<sup>161</sup> Il comma 6 dell'art. 239 del TUEL prevede infatti che lo statuto dell'ente locale può prevedere ampliamenti delle funzioni affidate ai revisori.

<sup>162</sup> L'art. 239 del TUEL prevede infatti che: “2. Al fine di garantire l'adempimento delle funzioni di cui al precedente comma, l'organo di revisione ha diritto di accesso agli atti e documenti dell'ente...; 5. I singoli componenti dell'organo di revisione collegiale hanno diritto di eseguire ispezioni e controlli individuali”.

responsabilità, anche disciplinari, conseguenti a tali omissioni, che possono rilevare anche come inadempimento che potrebbe giustificare la revoca dell'incarico da parte del Consiglio ai sensi dell'art.235, comma 2, del TUEL<sup>163</sup>.

## 5. Cenni ai riti applicabili nella responsabilità da dissesto

Un cenno finale, per completezza, va fatto agli aspetti processuali legati all'accertamento della responsabilità da dissesto e all'applicazione delle misure, sanzionatorie e interdittive, previste dal legislatore.

Per quanto riguarda l'irrogazione delle sanzioni pecuniarie, pacifica è l'applicazione del rito sanzionatorio pecuniario di cui all'art. 133 e ss. del codice di giustizia contabile, che attribuisce la competenza a un giudice contabile monocratico, che decide anche *il quantum* della sanzione (all'interno di un range stabilito dal legislatore<sup>164</sup>) con decreto opponibile avanti alla Sezione giurisdizionale della medesima Corte dei conti, che decide collegialmente con sentenza, impugnabile in appello<sup>165</sup>.

In merito all'applicazione della sanzione interdittiva del divieto di ricoprire incarichi politici e di revisore dei conti<sup>166</sup>, profilo particolarmente temuto dagli amministratori locali (potendo di fatto rappresentare la fine della carriera politica o comune un grave danno di immagine) e dai revisori, la giurisprudenza non è concorde.

---

<sup>163</sup> Cfr. per esempio C. conti, sezione contr. per la Regione Siciliana, del. n. 95/2021/PRSP.

<sup>164</sup> In merito agli amministratori, l'art. 248 bis, comma 5, ultimo periodo, del Tuel prevede che "le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione", mentre in ordine ai revisori dei conti l'ultimo periodo del comma 6 del medesimo articolo dispone che "ove ritenuti responsabili, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione".

<sup>165</sup> C. conti, sezione giur. Abruzzo, sent. n. 97/2019 cit.

<sup>166</sup> Art. 248 c. 5: Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto, anche in primo grado, responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire, per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati. I sindaci e i presidenti di provincia ritenuti responsabili ai sensi del periodo precedente, inoltre, non sono candidabili, per un periodo di dieci anni, alle cariche di sindaco, di presidente di provincia, di presidente di Giunta regionale, nonché di membro dei consigli comunali, dei consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo. Non possono altresì ricoprire per un periodo di tempo di dieci anni la carica di assessore comunale, provinciale o regionale né alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici; c. 5bis: Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, qualora, a seguito della dichiarazione di dissesto, la Corte dei conti accerti gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività del collegio dei revisori, o ritardata o mancata comunicazione, secondo le normative vigenti, delle informazioni, i componenti del collegio riconosciuti responsabili in sede di giudizio della predetta Corte non possono essere nominati nel collegio dei revisori degli enti locali e degli enti ed organismi agli stessi riconducibili fino a dieci anni, in funzione della gravità accertata. La Corte dei conti trasmette l'esito dell'accertamento anche all'ordine professionale di appartenenza dei revisori per valutazioni inerenti all'eventuale avvio di procedimenti disciplinari, nonché al Ministero dell'interno per la conseguente sospensione dall'elenco di cui all'articolo 16, comma 25, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Da un parte, infatti, l'orientamento di alcune Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, che considerano l'irrogazione di tali sanzioni di competenza del giudice monocratico, quale conseguenza *ex lege* dell'accertamento della responsabilità da dissesto, accertata dal giudice contabile<sup>167</sup>.

Altra giurisprudenza invece si è espressa nel senso di ritenere tale competenza attribuita alla Sezione giurisdizionale, da adire con il rito ordinario, in quanto questa soluzione apparirebbe maggiormente coerente con il sistema processuale in cui sarebbe assente una norma che disciplini il cumulo di riti, diversamente rispetto ad altre giurisdizioni (artt. 40 co. 3 c.p.c. e 32 c.p.a)<sup>168</sup>.

## 6. Conclusioni e prospettive di riforma *de iure condendo*

La ricostruzione del sistema dei controlli e delle responsabilità legati alla crisi dell'ente locale e del dissesto, alla luce della dottrina e della giurisprudenza, ha fatto emergere la grave situazione finanziaria (e di conseguenza di effettività nella resa dei servizi pubblici) in cui versano gli enti locali italiani, nonché la necessità di affrontare il fenomeno in un'ottica di prevenzione e di tempestivo intervento.

Il sistema approntato dal legislatore non sembra possedere i requisiti per porre un freno al dilagare esponenziale della crisi finanziaria degli enti locali e gli istituti del Piano di riequilibrio e del dissesto nell'esperienza italiana raramente consentono di risolvere definitivamente le criticità che hanno generato tale stato<sup>169</sup>.

---

<sup>167</sup> Cfr. C. conti, sezione giur. Calabria, decreto n. 3/2021 cit.: «<Ritiene dunque questo giudice che gli odierni convenuti debbano esser riconosciuti “responsabili (...)”, accertamento da cui consegue ex lege il loro assoggettamento alle sanzioni lato sensu interdittive (“incandidabilità”, “non possono ricoprire...”) previste dall’art. 248, comma 5, del Tuel>>; sezione giur. Abruzzo, decreto n. 2/2021 cit.; sezione giur. Abruzzo, sent. n. 97/2019 cit., la quale ritiene il rito monocratico genericamente idoneo a garantire il diritto alla difesa dei convenuti, alla luce dei poteri istruttori attribuiti allo stesso, nonché in virtù del sistema di impugnazione del decreto; sezione giur. Calabria, sent. n. 122/2021 cit.: “Con riferimento, infine, alle sanzioni interdittive o di “*status*” che pongono limiti sia all’elettorato passivo, per gli amministratori, sia alla nomina negli organi di revisione, per i revisori dei conti, secondo quanto previsto dai commi 5 e 5-bis dell’art. 248, rileva il Collegio come il procedimento presenti notevoli analogie con quello previsto nel caso di irrogazione di pene accessorie penali (art. 19 cp) le quali, pur conseguendo di diritto alla condanna (art. 20 cp), vanno comunque dichiarate dal giudice, ovvero alle ipotesi di irrogazione di sanzioni amministrative accessorie da parte del giudice penale (revoca o sospensione della patente di guida ex art. 222 del c.d.s.), che vengono poi applicate dal Prefetto competente per territorio. Le sanzioni interdittive o “*di status*” “da dissesto” infatti, conseguono di diritto all’unico accertamento della responsabilità alla contribuzione del dissesto, nell’ambito del medesimo rito sanzionatorio e vanno dichiarate dal giudice nel proprio provvedimento”.

<sup>168</sup> Cfr. C. conti, sezione giur. Sicilia, sent. n. 482/2021 cit., che ritiene che escludere “la vis attrattiva del rito sanzionatorio pecuniario anche alla domanda (...) di accertamento della responsabilità degli opposenti affinché si producano, a loro carico, gli effetti personali descritti, consente di leggere il combinato disposto degli artt. 1 co. 2 c.g.c. e 133 c.g.c. in modo pienamente conforme all’art. 76 Cost e di ritenere, dunque, che il legislatore delegato del d.lgs. 174/2016 si sia compiutamente attenuto al pertinente criterio direttivo posto dalla legge delega (cfr. punti 6 ed 11.3 della relazione al c.g.c.). Del pari, risulta ossequiato il principio di effettività della tutela secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo (art. 2 c.g.c.): al Requirente, infatti, è così consentito di utilizzare il rito sanzionatorio pecuniario in funzione di tutto ciò che, con tale rito, può essere domandato alla Corte; ai pretesi responsabili della vicenda dissolutiva dell’Ente di godere, invece, dei termini a difesa più ampi allorché sia in gioco il riflesso personale dell’accertamento di responsabilità”.

<sup>169</sup> Si ponga attenzione al fenomeno, sempre meno raro, di enti che sviluppano più dissesti in un arco temporale limitato, come da ultimo evidenziato da C. conti Sicilia, sezione contr., del. n. 101/2021/PRSP.



Sembrano, pertanto, in linea di massima condivisibili le ipotesi di riforma del Titolo VIII del TUEL avanzate dal Tavolo tecnico istituito presso il Ministero dell'Economia e Finanze, che pongono l'attenzione sulla necessità di implementare un sistema che consenta di fare emergere in tempo le gravi criticità (con un ruolo centrale rivestito dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti) e di affrontarle in modo risolutivo attraverso anche una opportuna procedura di affiancamento<sup>170</sup>, considerata la già rilevata grave carenza di figure professionali adeguate e soprattutto presenti, in particolare negli enti locali di minori dimensioni.

Non è questa la sede per esaminare le proposte di riforma, ma preme evidenziare che solo il rafforzamento degli strumenti di prevenzione ed emersione delle cause delle crisi finanziarie può fare sperare nella riduzione del fenomeno in esame, che impatta sul godimento dei diritti della persona nel sistema democratico.

---

<sup>170</sup> Sul punto si rinvia al Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2020 – Il governo locale: modelli ed esperienze in Italia e in Europa, a cura di M. DEGNI, che nella Parte quinta riassume il progetto di riforma del Titolo VIII del TUEL.