

Decreto-legge n. 144/2026: le novità in materia di dissesto degli enti locali

01 Ottobre 2026

Giuseppe Fiorillo, Clemente Lombardi

Decreto-legge n. 144/2026: le novità in materia di dissesto degli enti locali

Abstract

Il contributo esamina le principali novità introdotte dal decreto-legge 7 agosto 2026, n. 144 in materia di dissesto degli enti locali, attraverso le modifiche apportate al Titolo VIII del TUEL. L'analisi si concentra, in particolare, sulla nuova disciplina dell'anticipazione a valere sul Fondo di rotazione, destinata agli enti che abbiano optato per la procedura semplificata, sulle modifiche al regime dell'indebitamento e sulla gestione dei fondi vincolati, nonché ai relativi termini di trasferimento delle risorse all'Organo straordinario di liquidazione e di pagamento dei creditori. La novella viene esaminata anche sotto il profilo della sostenibilità finanziaria, evidenziando il possibile equilibrio tra l'esigenza di assicurare l'effettività e la tempestività della tutela dei creditori e il rischio di trasferire sulle gestioni future il costo finanziario delle crisi pregresse.

Particolare attenzione è dedicata alla revisione dell'art. 259 TUEL, che introduce un ulteriore termine assegnato dal prefetto prima dell'avvio della procedura di scioglimento del consiglio, rafforzando il principio di proporzionalità e la tutela dell'autonomia locale.

L'intervento viene valutato anche alla luce dei principi costituzionali e della giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte EDU, evidenziandone le potenzialità in termini di accelerazione della liquidazione e di tutela dei creditori, ma anche le criticità connesse alla sostenibilità finanziaria delle anticipazioni e alla persistente complessità del sistema di risanamento.

Premessa: una revisione della disciplina del dissesto più strutturale di quanto appaia

L'art. 3 del decreto-legge 7 agosto 2026, n. 144, rubricato "Misure urgenti in materia di enti locali deficitari o dissestati", interviene direttamente sul Titolo VIII del TUEL, modificando gli artt. 248, 249, 255 e 259 del D.Lgs. n. 267/2000.

L'intervento non costituisce una semplice manutenzione normativa. Esso incide su alcuni snodi essenziali della procedura di dissesto:

- il rapporto tra dissesto e ciclo ordinario di bilancio;
- i limiti all'indebitamento dell'ente dissestato;
- la provvista finanziaria della gestione liquidatoria;
- la gestione dei fondi vincolati;
- la tempestività della formazione del bilancio stabilmente riequilibrato;
- le conseguenze dell'inerzia del consiglio comunale.

La *ratio* dichiarata è particolarmente significativa: il legislatore intende rendere la disciplina del dissesto maggiormente compatibile con i principi costituzionali ed europei e, soprattutto, evitare che la procedura di risanamento si trasformi in una situazione di sostanziale inesecuzione protratta dei crediti riconosciuti giudizialmente.

Il problema è reso evidente dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Nella causa *Banca Sistema S.p.A. c. Italia*, la Corte EDU ha ravvisato la violazione dell'art. 6 § 1 CEDU e dell'art. 1 del Protocollo n. 1 in relazione alla mancata o ritardata esecuzione di provvedimenti giudiziari nei confronti di comuni dissestati.

Secondo i dati richiamati nella relazione illustrativa/tecnica dell'intervento, al 30 aprile 2026 risultavano attive 226 procedure di dissesto e 262 procedure di riequilibrio finanziario pluriennale, con circa 2 miliardi di euro di massa debitoria ancora da estinguere e un tempo medio di chiusura delle procedure di dissesto stimato in 5-6 anni.

Il legislatore, dunque, sembra voler passare da una concezione del dissesto come mera procedura di separazione tra “**gestione ordinaria**” e “**gestione straordinaria**” a una logica maggiormente orientata alla **effettività e tempestività del risanamento**.

Art. 248 TUEL n. 267/2000: precisazione del rapporto tra dissesto e ciclo di bilancio

Il primo intervento riguarda l'art. 248, comma 1, TUEL; la norma stabilisce, a seguito della dichiarazione di dissesto, la sospensione dei termini per la deliberazione del bilancio sino all'emanazione del decreto di cui all'art. 261 TUEL.

Il decreto-legge n. 144/2026 sostituisce il riferimento generico al “**bilancio**” con quello più puntuale al “**bilancio di previsione**”, aggiungendo il rinvio all'art. 151, comma 8-bis, TUEL.

La modifica può apparire meramente terminologica, ma presenta una rilevanza sistematica.

L'art. 151, comma 8-bis, disciplina infatti l'ipotesi in cui il bilancio di previsione non sia stato approvato entro il termine del primo esercizio cui si riferisce: in tale situazione il rendiconto può essere approvato secondo la speciale disciplina prevista dalla norma, con conseguente venir meno dell'obbligo di approvare il bilancio di previsione relativo a quell'esercizio.

L'art. 248 TUEL regola gli effetti della dichiarazione di dissesto, stabilendo una netta separazione tra la gestione precedente alla dichiarazione e la gestione successiva, affidata agli organi ordinari dell'ente secondo le regole proprie della fase di riequilibrio.

Il riferimento espresso al **bilancio di previsione** sembra volto a chiarire che il divieto o la limitazione cui la disposizione fa riferimento deve essere ricondotto allo strumento programmatico fondamentale della gestione finanziaria dell'ente, evitando interpretazioni eccessivamente estensive che possano incidere indistintamente sulla capacità amministrativa dell'ente dissestato.

La modifica può quindi essere letta come un tentativo di rafforzare la distinzione tra:

- **gestione liquidatoria**, riferita alla massa passiva anteriore al dissesto;
- **gestione ordinaria**, cui compete assicurare la continuità amministrativa e dei servizi pubblici;
- **gestione finanziaria programmatica**, che deve essere ricondotta entro un quadro di bilancio coerente con il percorso di riequilibrio.

La disposizione, tuttavia, avrebbe meritato una formulazione più ampia e coordinata con l'intero sistema degli artt. 244 e ss. TUEL, al fine di evitare che una norma apparentemente chiarificatrice generi nuove questioni interpretative.

Valutazione

La novella sembra quindi voler evitare una lettura eccessivamente ampia dell'effetto sospensivo prodotto dal dissesto.

Il dissesto non determina una sospensione indistinta dell'intero ciclo finanziario dell'ente: viene individuato il **bilancio di previsione** come specifico oggetto della sospensione, mentre il rendiconto resta assoggettato alla disciplina propria dell'art. 151, comma 8-bis.

La precisazione appare coerente con il principio di continuità e veridicità della rappresentazione contabile.

Profilo critico

Il rinvio all'art. 151, comma 8-bis, tuttavia, non elimina ogni problema applicativo. Il coordinamento tra la procedura straordinaria di dissesto e il ciclo ordinario di rendicontazione rimane complesso, soprattutto nei casi in cui la dichiarazione di dissesto intervenga in prossimità della chiusura dell'esercizio.

Sarebbe stato auspicabile un coordinamento più organico tra artt. 248, 256, 259 e 261 TUEL, anziché un intervento puntuale affidato a un rinvio normativo.

Art. 249 TUEL n. 267/2000: superamento del modello dei mutui “a carico dello Stato”

L'art. 249 viene profondamente riallineato al quadro costituzionale dell'indebitamento degli enti territoriali. Il testo previgente vietava all'ente dissestato di contrarre nuovi mutui, facendo tuttavia salva, tra l'altro, l'ipotesi dei mutui previsti dall'art. 255 TUEL.

La novella elimina tale riferimento e stabilisce espressamente che resta salva la facoltà dell'ente di ricorrere a mutui, ai sensi degli artt. 202 e seguenti TUEL, per il finanziamento di debiti fuori bilancio secondo le modalità dell'art. 194.

La relazione illustrativa collega espressamente la modifica all'art. 119 Cost.: il vecchio modello dei mutui destinati al finanziamento di debiti derivanti anche da spese correnti non risulta più coerente con il principio costituzionale secondo cui il ricorso all'indebitamento degli enti territoriali è funzionale, in linea generale, al finanziamento delle spese di investimento.

La disposizione modifica significativamente il rapporto tra dissesto e ricorso all'indebitamento.

Il principio generale dell'ordinamento contabile degli enti locali impone, infatti, di distinguere tra indebitamento destinato al finanziamento degli investimenti e indebitamento utilizzato per finalità diverse.

Il nuovo testo dell'art. 249 non sembra introdurre una generale liberalizzazione dell'indebitamento dell'ente dissestato. Piuttosto, esso recupera la possibilità di utilizzare lo strumento del mutuo in presenza di **debiti fuori bilancio**, purché ricorrano i presupposti dell'art. 194 TUEL e siano rispettate le condizioni previste dagli artt. 202 e seguenti.

Ne deriva che la disposizione deve essere interpretata in senso sistematico e non come una deroga generalizzata al principio di sana gestione finanziaria.

Il mutuo diviene, in questa prospettiva, uno strumento di gestione della passività, ma non può trasformarsi in un meccanismo attraverso il quale l'ente dissestato differisce indefinitamente il riequilibrio finanziario.

La questione centrale sarà quindi quella di individuare con precisione il rapporto tra:

- debito fuori bilancio;
- riconoscimento ai sensi dell'art. 194 TUEL;
- finanziamento mediante indebitamento;
- sostenibilità del relativo ammortamento;
- obblighi derivanti dal piano di riequilibrio strutturale conseguente al dissesto.

La norma, pertanto, appare favorevole sul piano operativo, ma richiede una lettura rigorosa alla luce degli artt. 81, 97 e 119 Cost. e dei principi dell'ordinamento contabile.

Valutazione critica

Qui si coglie uno dei punti più importanti della riforma: il legislatore non introduce semplicemente un nuovo divieto: **elimina dal TUEL una disciplina ormai in parte anacronistica**, stratificatasi prima della riforma costituzionale del Titolo V.

Il sistema viene così ricondotto a una maggiore coerenza con l'art. 119 Costituzione. Resta tuttavia una questione delicata: il rinvio agli artt. 202 e ss. TUEL non può essere interpretato come una generale liberalizzazione dell'indebitamento dell'ente dissestato.

Il mutuo continua a essere sottoposto:

1. ai limiti costituzionali;
2. ai presupposti dell'art. 204 TUEL;
3. alla disciplina dell'art. 194 in materia di debiti fuori bilancio;
4. ai principi di equilibrio finanziario e sostenibilità dell'indebitamento.

La norma, pertanto, **non consente di utilizzare il nuovo indebitamento come strumento surrettizio per trasferire sul futuro la massa debitoria del dissesto.**

Art. 255 TUEL n. 267/2000: la vera novità - l'anticipazione ordinaria dal Fondo di rotazione

E' questo il cuore dell'intervento: il nuovo comma 3 prevede che agli enti che abbiano dichiarato il dissesto e aderito alla **procedura semplificata di liquidazione ex art. 258 TUEL** possa essere attribuita, a valere sul fondo di rotazione di cui all'art. 243-ter, un'anticipazione destinata ad incrementare la massa attiva della gestione liquidatoria.

L'anticipazione è concessa fino a concorrenza della massa passiva censita, tenendo conto delle eventuali precedenti anticipazioni, previa istanza annuale dell'ente da presentare entro il **31 dicembre**.

La scelta legislativa presenta una notevole rilevanza sistematica.

Il legislatore sembra voler affrontare uno dei principali fattori di rallentamento delle procedure di dissesto: la **insufficienza della massa attiva rispetto alla massa passiva ammessa**.

L'organo straordinario di liquidazione, infatti, può trovarsi nella condizione di avere una massa passiva accertata e una disponibilità finanziaria insufficiente per procedere alla soddisfazione dei creditori.

La nuova disciplina introduce una forma di **anticipazione finanziaria statale destinata specificamente alla gestione liquidatoria**.

Non si tratta, tecnicamente, di una cancellazione del debito dell'ente né di una assunzione definitiva della massa passiva da parte dello Stato. L'operazione conserva infatti **natura restitutoria**.

La relazione tecnica qualifica espressamente la misura come **“ulteriore misura di sostegno finanziario ordinaria”** per gli enti dissestati aderenti alla procedura semplificata.

Il meccanismo di funzionamento

Il sistema è costruito attraverso i seguenti passaggi:

- proviene dal Fondo di rotazione di cui all'art. 243-ter;
- è concessa fino a concorrenza della massa passiva censita;
- tiene conto delle precedenti anticipazioni eventualmente già concesse;
- richiede un'apposita istanza annuale dell'ente, da presentare entro il 31 dicembre;
- è destinata all'incremento della massa attiva della gestione liquidatoria.

Il legislatore introduce quindi una vera e propria **catena temporale vincolante**, destinata a impedire che l'anticipazione, una volta concessa, rimanga inutilizzata nella disponibilità dell'ente.

La disciplina viene quindi resa **ordinaria e generalizzata**, superando il carattere episodico delle precedenti anticipazioni legislative.

L'anticipazione viene ripartita annualmente:

- nei limiti delle disponibilità del Fondo;
- in proporzione alla massa passiva censita;
- secondo una quota pro capite collegata alla popolazione residente;
- calcolata sulla base della popolazione risultante alla fine del penultimo anno precedente la dichiarazione di dissesto.

La concessione avviene con decreto annuale del Ministero dell'interno, da adottare entro il **31 marzo**.

L'ente deve poi trasferire le somme all'Organo straordinario di liquidazione entro **30 giorni dall'incasso**.

L'OSL deve procedere al pagamento dei debiti ammessi entro **90 giorni** dalla disponibilità delle risorse.

La restituzione avviene in un periodo massimo di **dieci anni**, con rate costanti comprensive di interessi. Il tasso è collegato al rendimento di mercato dei BTP quinquennali in corso di emissione.

Valutazione positiva

Il meccanismo presenta un indubbio vantaggio: **riduce il rischio che la durata della liquidazione dipenda esclusivamente dalla capacità dell'ente di reperire progressivamente la massa attiva**.

Il legislatore, in altre parole, anticipa liquidità oggi per accelerare la soddisfazione dei creditori, trasformando una parte del problema da **“assenza di liquidità”** a **“obbligazione finanziaria programmata”**.

La scelta appare coerente con le esigenze di tutela dell'affidamento dei creditori e con gli obblighi derivanti dalla CEDU.

Ma l'anticipazione non equivale a un finanziamento gratuito

E' importante evitare una possibile ambiguità interpretativa.

L'anticipazione: **non cancella il debito; lo trasforma temporalmente**.

La gestione liquidatoria ottiene liquidità immediata, ma l'ente deve restituire le somme in un periodo massimo decennale, con interessi.

Si determina quindi una sorta di **traslazione intertemporale del costo del dissesto**.

Il beneficio immediato è rappresentato dalla maggiore velocità di pagamento dei creditori; il costo differito è sostenuto dalla gestione ordinaria futura dell'ente.

Questo pone un problema di equità intergenerazionale: fino a che punto è legittimo far gravare sulla gestione ordinaria e sulle amministrazioni future il costo finanziario necessario a chiudere una massa debitoria originata da gestioni precedenti?

La risposta dipende dalla capacità dell'anticipazione di ridurre effettivamente i costi complessivi della procedura: se l'anticipazione accelera la chiusura, riduce il contenzioso, limita interessi e costi processuali e consente il ritorno alla normalità finanziaria, essa può risultare economicamente virtuosa; se invece diventa una forma permanente di rifinanziamento dei dissesti, rischia di trasformarsi in un meccanismo di **moral hazard finanziario**.

Art. 255, comma 9: eliminazione di disposizioni divenute obsolete

Il decreto sopprime alcuni periodi del comma 9 dell'art. 255.

L'intervento va letto insieme alla progressiva stratificazione della disciplina del dissesto.

La tecnica legislativa utilizzata è significativa: anziché continuare ad accumulare deroghe e disposizioni transitorie, il legislatore elimina segmenti normativi non più coerenti con il nuovo assetto.

E' una scelta condivisibile sul piano della chiarezza normativa, ma il risultato complessivo del Titolo VIII TUEL rimane comunque caratterizzato da una forte stratificazione normativa.

La posizione dell'organo straordinario di liquidazione

La riforma attribuisce all'OSL un ruolo ancora più centrale.

La nuova disciplina chiarisce che le somme ricevute devono essere immediatamente trasferite alla gestione liquidatoria e che l'OSL deve utilizzarle per il pagamento dei debiti ammessi.

Ne deriva una più netta separazione patrimoniale e funzionale tra l'amministrazione ordinaria e l'attività liquidatoria. Questo aspetto appare coerente con la logica dell'istituto del dissesto, che presuppone la separazione tra:

- a) le obbligazioni sorte anteriormente alla dichiarazione di dissesto, rimesse alla competenza dell'OSL;
- b) le obbligazioni e le esigenze finanziarie della gestione successiva al dissesto, rimesse agli organi ordinari.

La riforma, tuttavia, lascia aperta una questione di notevole rilievo: la delimitazione concreta delle responsabilità dell'ente e dell'OSL nella gestione delle risorse anticipate.

Sarà quindi essenziale che i decreti ministeriali attuativi definiscano con precisione i flussi finanziari, la contabilizzazione dell'anticipazione, le modalità di trasferimento e la rendicontazione dei pagamenti effettuati.

Art. 255, comma 10: nuova delimitazione tra gestione ordinaria e gestione liquidatoria

Particolarmente rilevante è la modifica del comma 10.

La norma chiarisce che per i residui attivi e passivi relativi ai **fondi a gestione vincolata** trova applicazione l'art. 2-bis del decreto-legge n. 113/2016.

Si recepisce così nel corpo del TUEL una disciplina che si era formata attraverso disposizioni derogatorie successive, con l'obiettivo è rendere più chiaro il perimetro delle competenze dell'OSL.

Il tema è tutt'altro che meramente contabile: la delimitazione della massa affidata all'OSL determina infatti **quali debiti siano sottoposti alla procedura straordinaria e quali rimangano nella gestione ordinaria.**

La chiarezza su questo punto è essenziale anche per la tutela dei creditori.

Spunto critico

Il legislatore avrebbe potuto cogliere l'occasione per una riscrittura organica del rapporto tra:

- gestione ordinaria;
- gestione liquidatoria;
- fondi vincolati;
- mutui;
- anticipazioni di tesoreria;
- anticipazioni di liquidità;
- delegazioni di pagamento.

La scelta di intervenire mediante una serie di novelle puntuali lascia invece un elevato margine di complessità interpretativa.

Art. 259 TUEL n. 267/2000: il termine di tre mesi non è più immediatamente "perentorio"

Questa è probabilmente la modifica più delicata sotto il profilo istituzionale: il termine entro il quale il consiglio deve presentare l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato resta di **tre mesi** dal decreto di cui all'art. 252, comma 2.

Ma cambia radicalmente la conseguenza dell'inosservanza; nel sistema precedente, il termine era qualificato come **perentorio** e il mancato adempimento poteva condurre allo **scioglimento del consiglio** mediante il combinato disposto degli artt. 259, 261 e 262 TUEL.

La disposizione rafforza considerevolmente il carattere cogente dell'obbligo di riequilibrio.

Il legislatore sembra voler superare una certa concezione "**dilatoria**" del dissesto, nella quale la dichiarazione di dissesto rischia di diventare l'inizio di una lunga fase di gestione emergenziale priva di una effettiva prospettiva di normalizzazione finanziaria.

La nuova disciplina stabilisce invece:

1. decorso il termine di tre mesi senza presentazione;
2. il prefetto assegna al consiglio un ulteriore termine perentorio;
3. tale termine non può essere superiore a **45 giorni**;
4. soltanto decorso inutilmente anche tale termine il prefetto avvia la procedura per lo scioglimento.

Il nuovo modello può essere sintetizzato nel seguente principio: **"Il dissesto non costituisce una sospensione della responsabilità finanziaria dell'ente, ma l'inizio di un percorso obbligatorio di ricostruzione dell'equilibrio."**

La relazione tecnica esplicita la ratio: **preservare l'autonomia e la rappresentatività dell'ente locale**, evitando che la mera scadenza del termine iniziale produca immediatamente lo scioglimento.

La modifica dell'art. 259 alla luce della sentenza Corte costituzionale n. 91/2025

La novella deve essere letta alla luce della complessa vicenda costituzionale relativa al termine per la presentazione del bilancio stabilmente riequilibrato.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 91/2025, ha esaminato questioni relative agli artt. 259, 261 e 262 TUEL, concernenti proprio le conseguenze dell'inosservanza del termine per la presentazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.

Il punto problematico consisteva nella sproporzione tra:

- un'omissione di natura finanziario-contabile;
- la conseguenza estremamente grave dello scioglimento dell'organo democraticamente eletto.

Il nuovo art. 259 sembra recepire sul piano legislativo questa esigenza di **proporzionalità della sanzione**.

Il sistema diviene progressivo: **termine ordinario ? diffida prefettizia ? termine perentorio ulteriore ? scioglimento.**

La scelta appare costituzionalmente più equilibrata.

Il legislatore avrebbe potuto fare un passo ulteriore

La soluzione dei **45 giorni** è ragionevole, ma non necessariamente risolve tutti i problemi; il termine ulteriore è infatti rimesso all'iniziativa del prefetto e non viene espressamente costruito come un vero e proprio procedimento di accompagnamento al risanamento.

Sarebbe stato possibile prevedere:

- un contraddittorio con l'ente;
- una relazione del responsabile finanziario;
- un parere dell'organo di revisione;
- una verifica dello stato di predisposizione dell'ipotesi;
- una motivazione rafforzata della diffida;
- la possibilità di assegnare un termine differenziato in relazione alla complessità dell'ente.

La tutela dell'autonomia locale non dovrebbe infatti tradursi in una semplice dilazione temporale, ma in un **procedimento amministrativo di accompagnamento alla responsabilizzazione dell'ente**.

La nuova regola sull'approvazione contestuale del rendiconto

Il nuovo **comma 1-ter.1 dell'art. 259** stabilisce che: l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato deve essere approvata contestualmente al rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso prima della dichiarazione di dissesto.

La disposizione ha una notevole importanza contabile; l'obiettivo è impedire che il bilancio stabilmente riequilibrato venga costruito su una base conoscitiva incompleta.

Il rendiconto rappresenta infatti il momento nel quale vengono definitivamente accertati:

- risultato di amministrazione;
- residui;
- fondo cassa;
- debiti;
- crediti;
- accantonamenti;
- disavanzo;
- effettiva consistenza della situazione finanziaria.

Ne consegue che il bilancio riequilibrato deve essere costruito su dati quanto più possibile consolidati.

Effetto positivo

La norma rafforza il principio di **veridicità e attendibilità della programmazione finanziaria**.

Possibile criticità

Esiste tuttavia un rischio operativo: se il rendiconto tarda a essere approvato, anche la formazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato può risultare condizionata.

Sarebbe quindi necessario un forte coordinamento tra:

- responsabile finanziario;
- organo di revisione;
- consiglio;
- OSL;
- Ministero dell'interno;
- prefettura.

L'estensione alle Regioni a statuto speciale

Il nuovo art. 259 precisa che la disciplina relativa alla presentazione dell'ipotesi di bilancio si applica anche agli enti locali delle Regioni a statuto speciale beneficiari del Fondo di solidarietà comunale, nei limiti indicati dalla disposizione.

La *ratio* è quella di assicurare uniformità nell'applicazione dei principi fondamentali di:

- equilibrio di bilancio;
- sana gestione finanziaria;
- coordinamento della finanza pubblica.

Il punto presenta un evidente rilievo costituzionale, perché interseca il rapporto tra autonomia speciale e principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

La vera filosofia della riforma: dal “dissesto-sanzione” al “dissesto-procedura di risanamento”

Nel complesso, il decreto-legge n. 144/2026 sembra perseguire un cambio di paradigma.

La disciplina tradizionale del dissesto era fortemente caratterizzata da una logica di: **separazione ? liquidazione ? risanamento.**

La nuova impostazione tende invece verso: **separazione ? liquidità ? pagamento dei creditori ? chiusura della liquidazione ? ritorno alla normalità;** l'obiettivo non è soltanto proteggere l'ente, ma anche **rendere effettivo il diritto del creditore.**

Questo è probabilmente il punto di maggiore rilievo sistematico: il dissesto non può diventare un **"limbo giuridico"** nel quale il creditore disponga di un titolo giudiziario definitivo ma sia privo, per un tempo indefinito, di una concreta prospettiva di soddisfacimento.

La giurisprudenza della Corte EDU rende questo limite particolarmente evidente: la complessità del sistema interno non può tradursi in una sostanziale inesecuzione indefinita del giudicato.

Un problema ancora aperto: chi sopporta definitivamente il costo del dissesto?

La novella accelera il pagamento, ma non risolve completamente la questione sostanziale.

Il problema del dissesto ha infatti almeno tre dimensioni:

A. dimensione contabile

Come si ricostruisce correttamente la massa passiva?

B. dimensione finanziaria

Come si reperiscono le risorse necessarie?

C. dimensione istituzionale

Chi deve sopportare le conseguenze delle decisioni che hanno prodotto lo squilibrio?

Il decreto-legge n. 144/2026 interviene soprattutto sulle prime due; rimane invece sostanzialmente aperto il problema della **responsabilità gestionale e politica delle cause del dissesto.**

La responsabilità amministrativo-contabile, quando ricorrono i presupposti, rimane ovviamente distinta dalla procedura di dissesto.

Ma sotto il profilo di **policy** sarebbe opportuno rafforzare il collegamento tra:

- prevenzione dello squilibrio;
- controlli interni;
- revisione economico-finanziaria;
- controllo della Corte dei conti;
- responsabilità degli amministratori e dirigenti;
- tempestiva emersione della crisi.

Il dissesto dovrebbe essere l'ultima fase di un sistema di prevenzione, non il primo momento nel quale l'ordinamento prende pienamente coscienza dell'insostenibilità finanziaria.

Una criticità di fondo: l'anticipazione può curare il sintomo, non la causa

L'anticipazione dal Fondo di rotazione rappresenta una soluzione importante per la massa passiva, ma non risolve automaticamente le cause strutturali del dissesto.

Se un Comune presenta:

- base imponibile insufficiente;
- bassa capacità di riscossione;
- elevata rigidità della spesa;
- società partecipate strutturalmente deficitarie;
- contenzioso elevato;
- debiti fuori bilancio ricorrenti;
- patrimonio scarsamente valorizzato;

la maggiore liquidità disponibile consente di pagare più rapidamente i debiti pregressi, ma non garantisce il riequilibrio strutturale della gestione ordinaria.

Il rischio è quindi quello di una distinzione tra: “**liquidazione più veloce**” e “**risanamento più solido**”.

Le due cose non necessariamente coincidono.

Valutazione complessiva

Il decreto-legge n. 144/2026 appare, nel complesso, un intervento **condivisibile nella direzione di fondo**, perché:

1. aggiorna norme TUEL ormai non più pienamente coerenti con l’art. 119 Cost.;
2. rende strutturale il ricorso all’anticipazione per la liquidazione semplificata;
3. accelera la soddisfazione dei creditori;
4. razionalizza il rapporto tra fondi vincolati e gestione dell’OSL;
5. rafforza la qualità contabile del bilancio stabilmente riequilibrato;
6. introduce una maggiore proporzionalità nella disciplina dello scioglimento del consiglio;
7. risponde anche alle criticità evidenziate dalla giurisprudenza europea in materia di effettività dell’esecuzione.

Non mancano, però, profili problematici:

- la complessità del coordinamento tra gestione ordinaria e straordinaria rimane elevata;
- l’anticipazione trasferisce nel futuro il costo finanziario del dissesto;
- non viene affrontata in modo organico la prevenzione del dissesto;
- il termine di 45 giorni dell’art. 259 potrebbe rivelarsi insufficiente per gli enti più complessi;
- il sistema continua a essere costruito mediante stratificazioni e rinvii;
- resta da verificare l’effettiva capacità del nuovo modello di ridurre i tempi medi di chiusura delle liquidazioni.

In definitiva, il decreto sembra muoversi nella direzione corretta: **il risanamento non può essere considerato compiuto finché il creditore non abbia una ragionevole prospettiva di soddisfacimento e finché l’ente non sia realmente in grado di tornare a una gestione ordinaria sostenibile.**

Il passaggio più significativo non è dunque l’introduzione della singola anticipazione finanziaria, bensì il tentativo di riequilibrare tre valori che nella disciplina del dissesto sono tradizionalmente entrati in tensione: **autonomia dell’ente – tutela dei creditori – sostenibilità della finanza pubblica.**

TAVOLA RIPILOGATIVA

Norma modificata	Disciplina previgente	Novità D.L. 144/2026	Obiettivo e Impatto Operativo
-------------------------	------------------------------	-----------------------------	--------------------------------------

Art. 248, c. 1, TUEL	Il divieto di intraprendere/proseguire azioni esecutive riguardava il periodo successivo alla dichiarazione di dissesto e fino all'approvazione del rendiconto della gestione liquidatoria	Il riferimento viene precisato come “bilancio di previsione”, fermo restando l’art. 151, c. 8-bis, TUEL	Coordinamento della disciplina del dissesto con la nuova disciplina del bilancio
Art. 249 TUEL	Previsione relativa alla possibilità di ricorrere ai mutui previsti dall’art. 255	Viene eliminato il riferimento ai mutui ex art. 255. E’ espressamente fatta salva la possibilità di ricorrere ai mutui ex artt. 202 ss. TUEL per finanziare debiti fuori bilancio ex art. 194	Maggiore autonomia dell’ente nel reperimento delle risorse per debiti fuori bilancio. Evitare il blocco operativo e coprire tempestivamente le passività
Art. 255, c. 3 TUEL	Anticipazioni Fondo di Rotazione. Modalità di accesso frammentate ed erogazioni vincolate a criteri rigidi	Per gli enti dissestati che hanno scelto la procedura semplificata ex art. 258, è prevista un’anticipazione del fondo di rotazione ex art. 243-ter, destinata ad aumentare la massa attiva della liquidazione L’anticipazione è concessa	Nuovo/rafforzato canale finanziario per pagare i debiti della gestione liquidatoria
Art. 255, c. 3	-	previa istanza annuale dell’ente entro il 31 dicembre, nei limiti della massa passiva censita e delle precedenti anticipazioni	L’accesso non è automatico: occorre una richiesta annuale
Art. 255, c. 4	-	Riparto annuale dell’anticipazione nei limiti delle disponibilità del fondo, in proporzione alla massa passiva censita e secondo una quota pro capite collegata alla popolazione residente con restituzione in 10 anni a tassi legati ai BTP a 5 anni.	Criterio oggettivo di distribuzione delle risorse
Art. 255, c. 4	-	Il Ministero dell’interno deve adottare entro il 31 marzo il decreto annuale che disciplina concessione, erogazione, utilizzo e restituzione	Procedura amministrativa annualizzata

Art. 255, c. 5	-	L'ente deve trasferire le somme all' OSL entro 30 giorni dall'incasso	Le risorse sono vincolate alla gestione liquidatoria
Art. 255, c. 5	-	L' OSL deve pagare i debiti ammessi, nei limiti dell'anticipazione, entro 90 giorni dalla disponibilità delle risorse	Accelerazione dei pagamenti ai creditori e stabilizzare la liquidazione
Art. 255, c. 6	-	Restituzione dell'anticipazione mediante piano di ammortamento a rate costanti comprensive di interessi , massimo 10 anni , a partire dall'anno successivo all'erogazione	L'anticipazione non costituisce contributo a fondo perduto
Art. 259 TUEL	Tempistiche Bilancio Riequilibrato	Inserimento del nuovo c. 1-ter.1	L'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato deve essere approvata contestualmente al rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso prima della dichiarazione di dissesto. Maggiore trasparenza e certezza dei conti
Art. 258 TUEL	Procedura semplificata di accertamento e liquidazione dei debiti	La nuova disciplina dell'art. 255 collega espressamente l'accesso all'anticipazione alla scelta della procedura semplificata	
Regioni a Statuto Speciale	Ambiguità applicativa e necessità di recepimento	Estensione espressa delle norme del TUEL agli enti delle Regioni a Statuto Speciale con Fondo di solidarietà	Uniformità territoriale e parità di accesso

Cosa cambia davvero

1. Più liquidità per l'OSL

Il punto centrale è il nuovo meccanismo di anticipazione del **Fondo di rotazione**: l'ente dissestato che abbia optato per la procedura semplificata può ottenere risorse da destinare direttamente all'incremento della massa attiva e quindi al pagamento dei debiti ammessi.

2. Anticipazione ? contributo

Le somme devono essere restituite, con interessi, entro un massimo di **10 anni**.

3. Tempi scanditi

Il meccanismo introduce una sequenza precisa: **istanza dell'ente entro 31 dicembre ? decreto MEF/Interno entro 31 marzo ? trasferimento all'OSL entro 30 giorni ? pagamenti OSL entro 90 giorni.**

4. Mutui: apertura significativa

La modifica dell'art. 249 elimina il precedente richiamo ai mutui dell'art. 255 e chiarisce che l'ente può utilizzare la disciplina ordinaria degli **artt. 202 e seguenti TUEL** per finanziare debiti fuori bilancio secondo l'art. 194.

5. Bilancio stabilmente riequilibrato

Viene introdotto un coordinamento temporale particolarmente importante: **ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato e rendiconto dell'ultimo esercizio precedente al dissesto** devono essere approvati contestualmente.

SCHEMA TEMPORALE

Dichiarazione di dissesto

?

Scelta della procedura semplificata ex art. 258

?

Censimento della massa passiva

?

Istanza annuale dell'ente entro 31 dicembre

?

Decreto annuale del Ministero dell'interno entro 31 marzo

?

Erogazione dell'anticipazione

? entro 30 giorni

Ente ? OSL

? entro 90 giorni

OSL ? pagamento dei debiti ammessi

?

Restituzione dell'anticipazione in max 10 anni + interessi

In sintesi: le 5 novità da ricordare

1. Più liquidità alla gestione liquidatoria

L'anticipazione dal Fondo di rotazione diventa uno strumento ordinario per gli enti dissestati che scelgono la procedura semplificata.

2. Più rapidità nei pagamenti

L'ente deve trasferire le somme all'OSL entro 30 giorni; l'OSL deve procedere ai pagamenti entro 90 giorni.

3. Fine del vecchio modello dei mutui dell'art. 255

La disciplina viene riallineata all'art. 119 Cost., lasciando la possibilità di ricorrere all'indebitamento nei limiti ordinari per il finanziamento dei debiti fuori bilancio.

4. Più tempo, ma anche maggiore responsabilizzazione, per il consiglio comunale

Il termine di tre mesi per il bilancio stabilmente riequilibrato resta, ma non conduce più immediatamente alla procedura di scioglimento: il prefetto deve assegnare un ulteriore termine, non superiore a **45 giorni**.

5. Maggiore qualità del bilancio riequilibrato

L'ipotesi di bilancio deve essere approvata contestualmente al rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso prima del dissesto.

Giudizio conclusivo

La novità più importante non è soltanto finanziaria: il decreto-legge n. 144/2026 tenta di spostare il baricentro della disciplina da una logica di **“gestione dell'emergenza finanziaria”** a una logica di **“chiusura effettiva e tempestiva della crisi”**.

E' un passaggio necessario, anche alla luce delle condanne della Corte EDU per la mancata o tardiva esecuzione dei giudicati nei confronti di enti locali dissestati.

La verifica decisiva sarà però nella fase applicativa: l'efficacia della riforma dipenderà dalla capienza effettiva del Fondo di rotazione, dalla rapidità dei decreti ministeriali, dalla capacità degli OSL di trasformare la nuova liquidità in pagamenti effettivi e, soprattutto, dalla capacità degli enti di evitare che il nuovo debito finanziario diventi semplicemente il modo per rinviare nel tempo le conseguenze economiche del dissesto.

In definitiva, la novella sembra muoversi nella direzione condivisibile di **accelerare il pagamento dei creditori e rendere più stringente il percorso di riequilibrio**, ma non elimina la questione di fondo: il dissesto non è soltanto un problema di liquidità, bensì il risultato di uno squilibrio strutturale tra entrate, spese, capacità amministrativa e qualità della gestione finanziaria.

La vera verifica della riforma sarà quindi costituita dalla capacità del nuovo sistema di evitare che l'anticipazione finanziaria diventi soltanto uno strumento di finanziamento della crisi e di trasformarla, invece, in un effettivo strumento di **chiusura della crisi e ritorno all'equilibrio strutturale**

TAG: enti locali, dissesto finanziario, enti locali, bilancio, liquidità

Avvertenza

La pubblicazione di contributi, approfondimenti, articoli e in genere di tutte le opere dottrinarie e di commento (ivi comprese le news) presenti su Filodiritto è stata concessa (e richiesta) dai rispettivi autori, titolari di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi (Legge 633/1941). La riproduzione ed ogni altra forma di diffusione al pubblico delle predette opere (anche in parte), in difetto di autorizzazione dell'autore, è punita a norma degli articoli 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della menzionata Legge 633/1941. È consentito scaricare, prendere visione, estrarre copia o stampare i documenti pubblicati su Filodiritto nella sezione Dottrina per ragioni esclusivamente personali, a scopo informativo-culturale e non commerciale, esclusa ogni modifica o alterazione. Sono parimenti consentite le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione, purché accompagnate dal nome dell'autore dell'articolo e dall'indicazione della fonte, ad esempio: Luca Martini, La discrezionalità del sanitario nella qualificazione di reato perseguibile d'ufficio ai fini dell'obbligo di referto ex art 365 cod. pen., in "Filodiritto" (<https://www.filodiritto.com>), con relativo collegamento ipertestuale. Se l'autore non è altrimenti indicato i diritti sono di Inforomatica S.r.l. e la riproduzione è vietata senza il consenso esplicito della stessa. È sempre gradita la comunicazione del testo, telematico o cartaceo, ove è avvenuta la citazione.