Ordinanza/2021/PRSP

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per la Campania

composta dai seguenti Magistrati:

Fulvio Maria Longavita	Presidente
Marco Catalano	Consigliere
Ferruccio Capalbo	Consigliere
Francesco Sucameli	Consigliere
Raffaella Miranda	Consigliere
Emanuele Scatola	Referendario (Relatore)
Ilaria Cirillo	Referendario

nel giudizio avente ad oggetto l'esame del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Camerota (SA), rimodulato ai sensi dell'art. 1, commi 888 e 889, della legge n. 205/2017, con deliberazione del Consiglio comunale n. 10 del 26/02/2018;

Ente controllato: Comune di Camerota (SA), in persona del Sindaco pro tempore, con domicilio in Piazza San Vincenzo 5, Camerota (SA) e domicilio digitale protocollo.camerota@asmepec.it

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

Vista l'istanza prot. n. 6915 del 16/10/2020, con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto il deferimento in adunanza pubblica del presente affare, ai fini della sua trattazione in sede collegiale;
Vista l'ordinanza presidenziale n. 45/2020 del 16/10/2020, con la quale è stata disposta la convocazione "in presenza" dell'adunanza pubblica del 22/10/2020, per la trattazione, nel contraddittorio con l'Ente, del presente affare;
Visto l'art. 26 del decreto-legge 28 ottobre 2020 n. 137, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (nel prosieguo, per brevità, GU) n. 269 del 28/10/2020 – edizione straordinaria, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, pubblicata nella GU n. 319 del 24/12/2020 – Supplemento ordinario (nel prosieguo, per brevità, SO) n. 43;
Vista l'ordinanza presidenziale n. 47/2020 del 21/10/2020, con la quale l'adunanza pubblica del 22/10/2020, da tenere "in presenza", è stata rinviata al giorno 2/11/2020, al fine di consentirne lo

CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_CAM - DEL-Reg.-SC_CAM - 0000037 - 09/03/2021 - 16:11

svolgimento con collegamento da remoto, conformemente alle disposizioni dettate per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19;
Viste le memorie depositate, *in limine litis*, dal Comune di Camerota;
Visti tutti gli atti del giudizio;
Visti gli artt. 100, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione della Repubblica Italiana (nel prosieguo, per brevità, Cost.);
Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (nel prosieguo, per brevità, Tuel), pubblicato nella GU n. 227 del 28 settembre 2000 - SO n. 162, in particolare gli artt. 243 *bis* – 243 *quater*;
Visto il decreto-legge n. 14 agosto 2020, n. 104 (GU n. 203 del 14/08/2020 – SO n. 30), convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126 (GU n. 253 del 13/10/2020 – SO n. 37), in particolare l'art. 53, commi 8, 9 e 10;
Visti gli articoli 19 del Trattato sull'Unione europea (nel prosieguo, per brevità, TUE) e 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (nel prosieguo, per brevità, TFUE);
Relatore nella adunanza pubblica del giorno 2 novembre 2020, tenutasi con collegamento da remoto, il Referendario Emanuele Scatola e uditi, per il Comune di Camerota, il Sindaco, dott. Mario Salvatore Scarpitta, il Revisore contabile, dott. Giuseppe Luongo, il Responsabile del Servizio economico – finanziario, dott. Giovanni Castaldi e, giusta procura allegata al verbale dell'adunanza, l'avvocato Marco Sansone;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

Inquadramento normativo, oggetto del procedimento principale e fatti rilevanti.

1. Il Collegio ritiene che evidenti ragioni di ordine sistematico ed espositivo inducano, in primo luogo, ad individuare il quadro normativo di riferimento e a delimitare, altresì, il *thema decidendum*.

2. Come è noto, le autonomie locali sono parte della finanza pubblica allargata e contribuiscono all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (Corte costituzionale, sentenze dell'8/04/2014, n. 79 - ECLI:IT:COST:2014:79, del 28/01/2020, n. 4 - ECLI:IT:COST:2020:4 e del 23/06/2020, n. 115 - ECLI:IT:COST:2020:115). In tale prospettiva, l'equilibrio dei singoli enti locali rileva, oltre che sul piano della sana gestione finanziaria nell'interesse della comunità amministrata, anche ai fini del concorso alla realizzazione degli obiettivi macroeconomici nazionali e dell'Unione europea. Per tale ragione, l'unità economica della Repubblica (art. 120 Cost.), il coordinamento e l'equilibrio della finanza pubblica (artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.) presuppongono strumenti idonei a rendere anche gli enti substatali corresponsabili del raggiungimento di tali obiettivi fissati in sede europea.
Di qui l'introduzione - a partire dalla emanazione dell'art. 1, commi 166 - 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (GU n. 302 del 29/12/2005 - SO n. 211), poi integrato dall'art. 148-*bis* del Tuel - di controlli delle Sezioni territoriali della Corte dei conti di tipo coercitivo sulle amministrazioni regionali e locali, i cui esiti non si esauriscono all'interno della sfera di autonomia dell'ente controllato, ma, viceversa, implicano misure interdittive, correttive e sanzionatorie, in linea con la finalità di "*prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari"* (sentenza 5 aprile 2013, n. 60 ECLI:IT:COST:2013:60). I controlli di legittimità sui bilanci locali sono, pertanto, strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di

bilancio (sentenza del 6/03/2014,n.39, ECLI:IT:COST:2014:39; analogamente, sentenza del 25/10/2017, n. 228 - ECLI:IT:COST:2017:228).

Chiamata a pronunciarsi sulle disposizioni della suddetta legge n. 266/2005, la Corte costituzionale ha affermato – fra l'altro – che *il controllo esterno esercitato dalla Corte dei conti nei confronti degli enti locali (…) è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità", e che esso concorre "alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno"* (sentenza del 20/07/2012, n. 198, ECLI:IT:COST:2012:198, che richiama la precedente sentenza dell'8/05/2007, n. 179, ECLI:IT:COST:2007:179). La Corte ha, altresì, ritenuto che tale attribuzione trovi diretto fondamento nell'art. 100 Cost., il quale *"assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale"* e che il riferimento dello stesso art. 100 Cost. al controllo *"sulla gestione del bilancio dello Stato debba intendersi oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata"*. Infatti, se è vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione (1948), per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. A quest'ultima, del resto, vanno riferiti i principi derivanti dagli artt. 81, 97, 28 e 119 Cost. (sentenza del 20/07/2012, n. 198 - ECLI:IT:COST:2012:198).

3. In questo contesto si inseriscono: le disposizioni della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (recante *"Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale"*, G.U. n. 95 del 23/04/2012), approvata al fine di dare attuazione nell'ordinamento giuridico italiano agli obblighi assunti con il *Fiscal compact;* le disposizioni del decreto – legge 10 ottobre 2012, n. 174 (GU n. 237 del 10/10/2012), convertito con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 (GU n. 286 del 7/12/2012, SO n. 206) e della legge "rinforzata" 24 dicembre 2012, n. 243 (GU n.12 del 15/01/2013), recante *"Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione"*. In particolare, l'art. 20, comma 1, di tale legge "rinforzata" stabilisce: *"la Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti di cui agli articoli 9 e 13* [Regioni ed Enti locali]*, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'articolo 97 della Costituzione".* In piena coerenza con il citato art. 20, le disposizioni del decreto – legge n. 174/2012 prevedono un rafforzamento dei controlli delle Sezioni territoriali della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni e degli Enti locali. Con il suddetto decreto, *inter alia,* il legislatore ha esteso il giudizio di parificazione anche ai rendiconti regionali (art. 1, comma 5), ha introdotto nel nostro ordinamento la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (art. 3, comma 1, lettera r), affidandone l'approvazione alle Sezioni regionali della Corte dei conti e, inoltre, ha aggiunto l'art. 148 – *bis* nel Tuel (art. 3, comma 1, lettera e).

Con riferimento all'art. 148-*bis* del Tuel, introdotto dal decreto-legge n. 174/2012, la Consulta (sentenza del 5 aprile 2013, n. 60 - ECLI:IT:COST:2013:60) ha chiarito che *"il suddetto controllo (…) è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (…). Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento"* (analogamente, *ex multis*, sentenza

20 luglio 2012, n. 198, ECLI:IT:COST:2012:198; sentenza 9/02/2011, n. 37, ECLI:IT:COST:2011:37; sentenza7/06/2007, n.179,ECLI:IT:COST:2007:179;sentenza 6/07/2006, n.267,ECLI:IT:COST:2006:267).

4. Per quel che rileva in questa sede, l'art. 3, comma 1, lettera r) del suddetto decreto – legge n. 174/2012 ha aggiunto all'interno del Tuel una serie di disposizioni (artt. 243 *bis* – 243 *quater*) dirette a disciplinare una procedura di risanamento a cui i Comuni e le Province possono ricorrere nel caso in cui *"sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario"*.

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è uno strumento straordinario, previsto per gli enti locali in condizione di grave squilibrio strutturale, volto a prevenire il dissesto ed a ripristinare gli equilibri finanziari (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione del 26 aprile 2018, n. 5/SEZAUT/2018/INPR). Nell'attuale assetto ordinamentale, tale procedura si colloca nell'ambito di un sistema articolato, nel quale sono previsti diversi strumenti di risanamento per fare fronte alle situazioni di squilibrio strutturale degli enti locali, e rappresenta un "*tertium genus*", che si aggiunge alle fattispecie di cui agli articoli 242 (Enti in condizioni strutturalmente deficitarie) e 244 del Tuel (Enti in stato di dissesto). Il legislatore ha previsto, infatti, uno strumento aggiuntivo per favorire il riequilibrio, volto a scongiurare la più grave situazione di dissesto finanziario, che si caratterizza, rispetto a quest'ultimo, per l'affidamento agli organi ordinari dell'Ente della gestione delle iniziative di risanamento (Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza del 18 aprile 2018, n. 19/2018/EL). Diversamente, in caso di dissesto (art. 244 del Tuel), si verifica, in deroga al principio di universalità, la separazione del bilancio c.d. dissestato dal bilancio *in bonis,* con affidamento ad un soggetto esterno all'ente, ossia l'organo straordinario di liquidazione, della gestione dissestata (artt. 255, comma 1, e 268-*bis*, comma 5, del Tuel). Nella procedura di riequilibrio, invece, la gestione della crisi finanziaria resta affidata agli organi istituzionali dell'Ente e le iniziative di riequilibrio vengono sottoposte al controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti.

5. Nell'ambito di tale procedura, la Magistratura contabile interviene in tre diverse fasi: 1) in via preventiva, al fine di approvare o meno il piano deliberato dall'ente, secondo la regola di giudizio stabilita dall'art. 243-*quater,* comma 3, del Tuel, che consiste nella valutazione di *"congruenza ai fini del riequilibrio"*; 2) durante l'attuazione del piano, al fine di vigilare sull'esecuzione dello stesso e di verificare il *"raggiungimento degli obiettivi intermedi"* di risanamento; 3) al termine del periodo di durata del piano, al fine di valutare il conseguimento dell'obiettivo finale del riequilibrio finanziario, cui la procedura *de qua* è preordinata (artt. 243-*quater*, comma 6, del Tuel). Ai sensi del comma 7 dell'articolo citato, le pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di *"diniego dell'approvazione del piano"*, di accertamento del *"grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi"* ovvero del *"mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano"* (a cui si aggiunge, *ex* art. 243-*bis*, comma 5, del Tuel, la mancata presentazione del piano entro il termine perentorio di novanta giorni dalla data di esecutività della delibera di adesione alla procedura di riequilibrio) comportano l'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (GU n. 219 del 20/09/2011), *"con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto"* (c.d. dissesto guidato).

6. Al fine di una migliore comprensione delle fasi in cui è articolata la procedura di riequilibrio, occorre ricostruire, in modo sintetico, il quadro normativo che disciplina tale materia. Essa inizia con la deliberazione del Consiglio comunale di ricorso alla procedura *de qua* (art. 243-*bis*, comma 1, del Tuel). Secondo la scansione temporale fissata dal legislatore, entro il termine perentorio di novanta giorni dalla data di esecutività del provvedimento di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, il consiglio comunale dell'ente deve deliberare un piano, di durata compresa tra quattro e venti anni, corredato del parere

dell'organo di revisione economico-finanziario (art. 243-*bis*, comma 5, del Tuel). Una volta deliberato il piano da parte dell'ente, esso deve essere sottoposto al vaglio della Magistratura contabile.

La procedura di esame del piano di riequilibrio deliberato dall'ente consta di due fasi: una fase istruttoria (art. 243-*quater*, commi 1 e 2, del Tuel), affidata ad un organo amministrativo, ossia la Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali di cui all'art. 155 del Tuel, operante presso il Ministero dell'Interno, la quale, entro il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione del piano, redige una relazione finale; una fase decisoria, di competenza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, che si pronunciano, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione della suddetta relazione finale, *"sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio"* (art. 243-*quater*, comma 3, del Tuel). Con la trasmissione della predetta relazione ministeriale si chiude la fase istruttoria di competenza della Commissione e si apre quella decisoria affidata ai giudici contabili.

Secondo giurisprudenza consolidata (*ex multis*, Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, ordinanza del 6 dicembre 2019, n. 16/2019/EL), in mancanza di una espressa qualificazione di legge, i termini della procedura di esame del piano di riequilibrio da parte della Commissione ministeriale e della Corte dei conti, conformemente ai principi generali, sono ordinatori, a differenza di quelli per la deliberazione del piano da parte dell'ente, che sono espressamente qualificati dal legislatore come perentori (alla mancata presentazione del piano, da parte dell'ente, entro tali termini, consegue, come è stato detto, l'applicazione dell'automatismo del dissesto, previsto dall'art. 243-*quater*, comma 7, del Tuel).

7. L'articolazione in due fasi della procedura di esame del piano di riequilibrio varato dall'ente locale - con una prima fase istruttoria, intestata una ad un organo amministrativo ed una seconda fase decisoria, affidata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti – non osta all'esercizio di poteri istruttori da parte della magistratura contabile, titolare del potere decisionale. La giurisprudenza contabile ammette, pacificamente, che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, qualora ravvisino la necessità di approfondimenti, possano esercitare gli ordinari poteri cognitivi ed istruttori (*ex multis*, Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione del 2 ottobre 2013, n. 22/SEZAUT/2013/QMIG; deliberazione del 26 aprile 2018, n. 5/SEZAUT/2018/INPR). Pur non essendo espressamente previsto dalla legge, l'esercizio di poteri istruttori autonomi da parte della Corte dei conti appare connaturato alla funzione decisoria e costituisce, ormai, *jus receptum*. Qualora si renda necessario, la Sezione regionale di controllo può procedere autonomamente, pertanto, a disporre incombenti istruttori a carico dell'ente al fine di implementare – e, qualora l'istruttoria ministeriale si sia protratta oltre il termine ordinatorio fissato dalla legge, anche aggiornare - la piattaforma cognitiva alla cui stregua valutare la manovra di risanamento deliberata dall'ente. Il che appare coerente con l'esigenza che la decisione della magistratura contabile sia fondata su un quadro istruttorio completo. Il potere delle Sezioni regionali di svolgere un eventuale supplemento istruttorio è strettamente connesso, infatti, all'esigenza di assumere una decisione fondata su una piena conoscenza della reale situazione finanziaria dell'ente e, quindi, adeguatamente motivata. Ciò, a maggior ragione, in un procedimento in cui l'indisponibilità degli interessi protetti non legittima decisioni giudiziali assunte in presenza di un quadro istruttorio carente. Come è stato chiarito dalla Corte costituzionale in una recente pronuncia (sentenza del 23 giugno 2020, n. 115, ECLI:IT:COST:2020:115) la Corte dei conti dispone, anche in sede di controllo, del potere di ordinare tempestivamente incombenti istruttori secondo le modalità dell'art. 3, comma 8, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (GU n. 10 del 14 gennaio 1994), il quale prevede che "*la Corte dei conti può richiedere alle amministrazioni pubbliche ed agli organi di controllo*

interno qualsiasi atto o notizia e può effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti. Si applica il comma 4 dell'articolo 2 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453".

8. Un aspetto rilevante dell'adesione alla procedura di riequilibrio consiste nella sospensione delle procedure esecutive intraprese dai creditori dell'ente. Nel periodo di tempo che va dalla deliberazione consiliare di ricorso alla procedura *de qua* (art. 243-*bis*, comma 1, del Tuel) fino alla pronuncia della magistratura contabile (art. 243-*quater*, comma 3, del Tuel), *"le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente sono sospese"* (art. 243-*bis*, comma 4, del Tuel). A questo periodo di sospensione deve aggiungersi un ulteriore blocco che dura fino alla scadenza del termine di trenta giorni concesso per impugnare, innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, la decisione della Sezione regionale di controllo e, in caso di presentazione del ricorso, fino alla decisione delle Sezioni riunite stesse.

Al riguardo, occorre precisare che il blocco delle azioni esecutive nell'ambito della procedura di riequilibrio si distingue dall'analoga previsione dettata in tema di dissesto (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione del 23 ottobre 2019, n. 198/2019/PRSP). Nel dissesto, il blocco delle procedure esecutive nei confronti dell'ente per debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione, previsto dall'art. 248, comma 2, del Tuel, è connesso all'apertura di una procedura concorsuale e, quindi, all'instaurazione di un meccanismo concorsuale di soddisfazione dei creditori: essi concorrono nell'ambito di una procedura unitaria gestita da un organo straordinario esterno all'Ente. Il dissesto implica, pertanto, la sospensione/estinzione delle procedure esecutive, nonché il divieto di intraprendere nuove azioni esecutive individuali, in quanto esse sono sostituite da un sistema concorsuale di soddisfazione delle pretese creditorie, che risulterebbe vanificato se ai singoli creditori fosse concesso di intraprendere o proseguire azioni individuali. Diversamente, l'adozione del piano di riequilibrio non dà luogo ad una procedura concorsuale; il blocco delle azioni esecutive non è collegato alla previsione di un meccanismo di risanamento che canalizza in un'unica procedura concorsuale le singole azioni esecutive. La sospensione delle azioni esecutive, nella procedura di riequilibrio pluriennale, infatti, è prevista solo cautelativamente, in via temporanea e strumentale, ossia per il tempo strettamente necessario ad approntare la manovra di risanamento e a verificare se essa sia congrua ai fini del riequilibrio (243-*bis* commi 3 e 4 TUEL). Si tratta di una sospensione preordinata a non pregiudicare la *par condicio creditorum*, che dovrà essere assicurata nell'ambito di un eventuale dissesto, qualora il piano non dovesse superare il vaglio della magistratura contabile. Nelle procedure di riequilibrio, dunque, i creditori non possono giovarsi di modalità sostitutive di soddisfazione del credito. Il prolungarsi della procedura di esame dei piani di riequilibrio, in sostanza, si traduce in una sospensione *sine die* delle azioni esecutive, che non trova alcun bilanciamento nell'attivazione di un meccanismo concorsuale di soddisfazione dei creditori. Al riguardo, la Corte dei conti (Sezione delle Autonomie, deliberazione del 26 aprile 2018, n. 5/SEZAUT/2018/INPR) ha sottolineato come sia *"da considerare che l'avvio della procedura di risanamento pluriennale, ancor prima dell'approvazione del piano, comporta la sospensione delle azioni esecutive, determinando una compressione dei diritti dei terzi creditori, per cui la cadenza delle fasi procedurali in ristretti ambiti temporali è destinata a non comprimere oltremodo tali situazioni meritevoli di tutela"*. L'esperienza mostra come una serie di fattori (il principale dei quali sarà illustrato nel punto successivo) abbiano inciso negativamente sul contingentamento dei tempi della procedura di esame del piano di riequilibrio, con conseguente compressione, ben oltre i limiti temporali fissati dalla legge, degli interessi di rilievo costituzionale coinvolti nella procedura *de qua*, ivi compresi i diritti dei creditori dell'ente.

9. Sotto tale profilo, occorre precisare che sulla cadenza delle fasi della procedura di riequilibrio in ambiti temporali ristretti ha inciso, negativamente, la prassi legislativa invalsa di aprire finestre, per lo più in

occasione di modifiche normative, per la rimodulazione/riformulazione dei piani di riequilibrio già presentati o approvati, al fine di consentire agli enti di usufruire di tali modifiche. Segnatamente, con una serie di interventi normativi che hanno fatto seguito all'introduzione, nel 2012, di questo nuovo strumento di risanamento, il legislatore ha concesso la facoltà di: 1) rimodulazione/riformulazione agli enti che avevano già presentato il piano di riequilibrio o che ne avevano già ottenuto l'approvazione da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ; 2) di riproposizione di un nuovo piano a seguito della mancata approvazione da parte della magistratura contabile di un piano precedente, in deroga alla regola, dettata dall'art. 243-*quater*, comma 7, del Tuel, che prevede, in questo caso, l'automatismo del dissesto; a ciò si aggiunga che tali interventi normativi hanno comportato una nuova sospensione delle procedure esecutive ovvero una dilatazione delle procedure di esame dei piani di riequilibrio pendenti, con conseguente prolungamento anche del periodo di sospensione delle procedure esecutive [a titolo esemplificativo e non esaustivo: decreto – legge 21 giugno 2013, n. 69 (GU n. 144 del 21-06-2013 - SO n. 50) convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 (GU n. 194 del 20/08/2013 – SO n. 63); art. 1, comma 573-*bis*, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (GU n. 302 del 27/12/2013 - SO n. 87); art. 1, commi 714 e 714-*bis* della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (GU n. 302 del 30/12/2015 – SO n. 70); art. 1, commi 848-849 e 888-889, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (GU n. 302 del 29/12/2017 – SO n. 62); art. 1, comma 2-*quater*, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (GU n.171 del 25-07-2018) convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, (GU n. 220 del 21/09/2018]. Al riguardo, la giurisprudenza contabile ha sottolineato come tali interventi legislativi - concedendo facoltà di rimodulazione e/o riformulazione dei piani di riequilibrio, in particolare di quelli già approvati - abbiano introdotto elementi non coerenti con il sistema volto al risanamento finanziario degli enti locali: è stato scalfito, infatti, il principio di intangibilità della procedura di riequilibrio pluriennale, in ragione del quale si ritenevano preclusi adattamenti del percorso di risanamento in fase di attuazione. Come è stato osservato, *"il sovrapporsi dei diversi interventi ha reso, inoltre, incerto il quadro normativo, in relazione soprattutto alla corretta perimetrazione delle diverse fattispecie e, sotto altro profilo, la continua rimessione in termini ha rappresentato un fattore di depotenziamento degli ordinari strumenti per la gestione delle situazioni di squilibrio ed ha determinato la dilatazione eccessiva del tempo di definizione della procedura con il rischio di pregiudizio di interessi giuridicamente rilevanti"* (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 5/SEZAUT/2018/INPR), tra cui gli interessi dei creditori dell'ente, che hanno subito il blocco delle procedure esecutive, e quindi l'impossibilità di realizzazione coattiva del proprio credito, per lunghi periodi di tempo.

10. Tra le disposizioni che hanno concesso tale facoltà di riformulazione/rimodulazione dei piani di riequilibrio, per quel che rileva in questa sede, figura anche l'art. 1, commi 888-889, della legge n. 205/2017. Segnatamente, il comma 889 ha concesso la facoltà di rimodulazione/riformulazione del piano di riequilibrio, al fine di usufruire delle modifiche introdotte dal comma 888 del medesimo articolo, che ha ancorato, in modo innovativo, la durata della procedura di risanamento al rapporto tra le passività da ripianare e l'ammontare degli impegni di cui al titolo I della spesa del rendiconto dell'anno precedente a quello di deliberazione del ricorso alla procedura di riequilibrio o dell'ultimo rendiconto approvato, introducendo in questo modo una durata variabile, da quattro a venti anni, in base al predetto parametro.

11. Avverso le decisioni delle Sezioni regionali di controllo in materia di piani di riequilibrio è concessa tutela giurisdizionale. Segnatamente, la decisione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti di approvazione o di diniego del piano di riequilibrio (al pari delle altre pronunce dei giudici contabili nella materia *de qua*) può essere impugnata, entro trenta giorni, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della medesima Corte dei conti, in speciale composizione (art. 243-*quater*,

comma 5, del Tuel e art. 11, comma 6, del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, c.d. "*Codice di giustizia contabile*", GU n. 209 del 07/09/2016 – SO n. 41, nel prosieguo, per brevità, C.g.c.), che si pronunciano su tale ricorso in un unico grado, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, ai sensi dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione, entro trenta giorni dal deposito del ricorso stesso.

Le Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti *"costituiscono una mera articolazione interna del plesso giurisdizionale della magistratura contabile"* (Corte di cassazione, Sezioni Unite, sentenza 18/05/2017, n. 12496, ECLI:IT:CASS:2017:12496CIV) e decidono in un unico grado, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica, sui giudizi che si instaurano a seguito dell'impugnazione delle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo (art. 11, comma 6, C.g.c.). Si tratta di *"un giudizio a istanza di parte, riservato alla giurisdizione esclusiva della magistratura contabile, caratterizzato dalla presenza del procuratore generale della Corte dei conti in rappresentanza degli interessi adespoti di natura finanziaria, che costituisce l'unica sede in cui possono essere fatti valere gli interessi dell'amministrazione sottoposta al controllo e degli altri soggetti che si ritengano direttamente incisi dalla pronuncia della sezione regionale di controllo"* (Corte costituzionale, sentenza 14/02/2019, n. 18, ECLI:IT:COST:2019:18).

La specialità dell'organo giudicante va riferita alla peculiare composizione del Collegio, *"attraverso la quale si opera la sintesi delle diverse funzioni della Corte dei conti, quella giurisdizionale e quella di controllo, esplicitandosi in questo caso l'unitarietà dello stesso Istituto"* (Relazione illustrativa al C.g.c.). I sei magistrati che compongono il Collegio, oltre al Presidente, provengono, infatti, tre dalle sezioni riunite in sede giurisdizionale, tre da quelle in sede di controllo (art. 11, comma 7, C.g.c.).

12. Con riferimento alle pronunce delle Sezioni regionali di controllo assoggettate al sindacato giurisdizionale delle Sezioni riunite *ex* art. 11, comma 6, del C.g.c. e, quindi, anche a quelle in materia di piani di riequilibrio (art. 11, comma 6, lettera a), la giurisprudenza contabile (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, sentenza del 12 novembre 2020, n. 32/2020/EL e sentenza 16 febbraio 2021, n. 5/2021/EL) ha chiarito che il legislatore configura un sistema in cui il sindacato sulla legittimità degli atti di natura finanziaria avviene in un ambito giurisdizionale unitario ed integrato, articolato in due fasi che si svolgono dinanzi a due diversi organi della magistratura contabile: una prima fase non contenziosa, che si svolge dinanzi alle Sezioni territoriali di controllo, che costituisce un momento di verifica necessario (trattandosi di controlli obbligatori e continui sul ciclo di bilancio), in cui i giudici contabili accertano la conformità dei bilanci alle norme di diritto oggettivo, con esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico, e statuiscono in merito all'osservanza o meno di un preciso parametro normativo con effetti imperativi ed, eventualmente, inibitori; una seconda fase eventuale e contenziosa, che si instaura nel caso in cui la pronuncia della Sezione regionale di controllo sia impugnata con ricorso alle Sezioni riunite in speciale composizione, caratterizzata dalla presenza del procuratore generale della Corte dei conti. Tale seconda fase si svolge in "unico grado", nelle forme del giudizio ad istanza di parte (artt. 11, 123-129 e 172-176 C.g.c.).

La pronuncia della Sezione regionale di controllo, qualora non sia impugnata con ricorso alle Sezioni riunite, è suscettibile di passare in giudicato. Come è stato osservato dalla Corte costituzionale (sentenza del 14/02/2019, n. 18, ECLI:IT:COST:2019:18), infatti, l'accertamento contenuto nella decisione della Sezione regionale di controllo *"fa stato nei confronti delle parti, una volta decorsi i termini di impugnazione del provvedimento davanti alla Corte dei conti, sezioni riunite in speciale composizione"*.

13. Nell'ordinamento costituzionale italiano le funzioni di controllo esterno sulla finanza pubblica sono attribuite, in via esclusiva, ad una magistratura autonoma ed indipendente (artt. 100, comma 3, e 108, comma 2, Cost.), specializzata nella materia contabile. L'ordinamento italiano si caratterizza, dunque, per l'attribuzione ad una magistratura speciale, la Corte dei conti, della titolarità di funzioni di controllo e giurisdizionali in materia contabile (artt. 100, comma 2, e 103, comma 2, Cost.). La natura magistratuale dell'organo e quella binaria delle attribuzioni ne assicurano la massima indipendenza: in forza del sistema di tutela della finanza pubblica allargata concepito dalla Costituzione, come risultante anche dall'interpretazione della giurisprudenza costituzionale, può dirsi che nell'ordinamento giuridico italiano l'*audit* sui conti pubblici è affidato non soltanto ad un organo indipendente ma ad un vero e proprio giudice appartenente ad una magistratura speciale, cui la Costituzione riserva la cognizione esclusiva della materia contabile. Quando il controllo è previsto dalla legge come necessario e consiste nell'accertare la conformità di determinati fatti giuridico-contabili ad un preciso parametro normativo, con esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico, il giudice contabile esercita tale controllo in forma giurisdizionale, con tutte le garanzie soggettive e procedurali che discendono da questo inquadramento. Occorre precisare tale forma non riguarda, invece, i c.d. controlli-referto, nei quali la Corte di giustizia ha ritenuto che la magistratura contabile non esercita funzioni giurisdizionali (ordinanza 26 novembre 1999, C-192/98).

14. Dal suddetto carattere binario delle attribuzioni della Corte dei conti deriva la stretta connessione tra le funzioni di controllo e quelle giurisdizionali, al punto che alcuni segmenti della funzione di controllo, segnatamente quelli ascrivibili alla categoria dei controlli di legittimità-regolarità sui conti pubblici (nei quali rientrano anche le pronunce in materia di riequilibrio), hanno natura sostanzialmente giurisdizionale e risultano inseriti in una visione unitaria e integrata delle due funzioni riservate dalla Costituzione alla magistratura contabile. Questa impostazione trova ampio riconoscimento nella giurisprudenza nazionale.

15. Come è stato osservato, di recente, dalla giurisprudenza contabile, proprio con riferimento alla materia dei piani di riequilibrio, la Costituzione *"configura* [la Corte dei conti] *come giudice naturale, precostituito per legge, nelle materie di contabilità pubblica (artt. 100, 103 e 25 Cost.)"* e *"l'integrazione delle due funzioni"*, giurisdizionali e di controllo, *"risponde all'esigenza di rendere effettivo il diritto costituzionale e quello euro-unitario del bilancio"* (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, sentenza del 12 novembre 2020, n. 32/2020/EL).

La visione unitaria e integrata delle due funzioni attribuite alla Corte dei conti emerge anche dalla giurisprudenza costituzionale in materia di piani di riequilibrio (sentenza del 14/02/2019, n. 18, ECLI:IT:COST:2019:18), la quale ha sottolineato come la configurazione normativa delle pronunce delle Sezioni regionali sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto – e la sottoposizione di tali pronunce alla giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite della stessa Corte dei conti, in speciale composizione – *"determinano un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica".* Nella medesima prospettiva si è posta la Corte costituzionale allorché ha rimarcato l'esigenza del rispetto delle garanzie *ex* art. 24 della Costituzione con riferimento alle pronunce di accertamento delle Sezioni regionali di controllo previste dal decreto - legge n. 174/2012, aventi effetti imperativi e inibitori, suscettibili di ledere le situazioni giuridiche soggettive degli enti sottoposti a controllo (sentenza 6/03/2014, n. 39, ECLI:IT:COST:2014:39) e *"degli altri soggetti che si ritengano direttamente incisi dalla pronuncia"* (sentenza n. 18/2019; analogamente, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, pronuncia 20 maggio 2020, n. 74).

Tale impostazione è condivisa dalla Corte di cassazione, secondo cui il terzo comma dell'art. 243-*quater* del Tuel *"attribuisce alla competente Sezione regionale della Corte dei conti il compito di approvare il piano di riequilibrio finanziario prospettato dall'ente locale (…)*, *mentre il successivo quinto comma assegna alle Sezioni riunite della stessa Corte dei conti la giurisdizione esclusiva in tema d'impugnazione avverso la delibera di approvazione o di diniego del piano di riequilibrio, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, espressamente richiamando a tal proposito l'articolo 103, secondo comma, della Costituzione (…); da tali disposizioni chiaramente si evince l'intento del legislatore di collegare strettamente, in questa materia, la funzione di controllo della Corte dei conti a quella giurisdizionale ad essa attribuita dal citato art. 103, terzo comma, Cost."* (Corte di cassazione, Sezioni unite, ordinanza 13 marzo 2014, n. 5805, ECLI : IT : CASS : 2014 : 5805CIV; nella stessa direzione, Corte di cassazione, Sezioni unite, sentenza dell'8/11/2016, n. 22645, ECLI : IT : CASS : 2016 : 22645CIV).

Questo stretto collegamento tra controllo e giurisdizione è espressione di un ampliamento della funzione giurisdizionale della Corte dei conti, da intendersi ormai estesa all'intera area del controllo successivo di legittimità che la medesima Corte dei conti esercita sulla gestione finanziaria delle Regioni e degli enti locali, ricompresi nella nozione di finanza pubblica allargata.

16. Muovendo da tali premesse, la Consulta ha ammesso (sentenza 23/07/2015, n. 181, ECLI: IT: COST: 2015: 181) la legittimazione delle Sezioni territoriali della Corte dei conti a sollevare incidente di costituzionalità in sede di giudizio di parifica dei rendiconti regionali (sulla falsariga di quanto già affermato per la parifica del rendiconto dello Stato, *ex multis* sentenza 14/06/1995, n. 244, ECLI:IT:COST:1995:244). A partire dalla sentenza n. 181/2015, pertanto, la Corte costituzionale ha esplicitamente esteso il carattere di giurisdizionalità del controllo preventivo di legittimità sugli atti esercitato dalla Corte dei conti anche al giudizio di parificazione dei rendiconti regionali e, poi, come vedremo a breve, agli altri controlli di legittimità – regolarità sui bilanci locali.

Come è stato precisato, infatti, nella categoria dei controlli di legittimità e regolarità dei conti pubblici si collocano anche le funzioni delle Sezioni regionali di controllo in materia di piani di riequilibrio, che vengono in rilievo nel caso di specie. Ed è proprio con riferimento all'esercizio delle funzioni inerenti ai piani di riequilibrio e alla natura sostanzialmente giurisdizionale di tali funzioni, che la Corte costituzionale ha riconosciuto la legittimazione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a sollevare questione incidentale di legittimità costituzionale (sentenza del 14/02/2019, n. 18, ECLI:IT:COST:2019:18).

Con un orientamento ormai consolidato (sentenza del 2/05/2019, n. 105 - ECLI:IT:COST:2019:105; sentenza del 23/06/2020, n. 115 - ECLI:IT:COST:2020:115), la Corte costituzionale ha ammesso tale legittimazione perché ha considerato le questioni sollevate dalle Sezioni regionali, in sede di controllo di legittimità – regolarità sui bilanci degli enti locali e sulle gestioni a rischio di dissesto (e, quindi, anche di controllo sui piani di riequilibrio), come promananti da una "*giudice*", nel corso di un "*giudizio*" (art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, GU n. 43 del 20/02/1948, e art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, GU n. 62 del 14/03/1953). Secondo la Corte, pertanto, il suddetto controllo presenta caratteristiche tali da legittimarne la qualificazione in termini di giudizio *a quo* ai fini dell'incidente di costituzionalità e risulta assimilato, a questi fini, alla parifica dei rendiconti regionali.

17. Nella suddetta sentenza n. 18/2019, la Corte costituzionale ha precisato che le funzioni delle Sezioni regionali di controllo in materia di piani di riequilibrio sono rigorosamente ancorate a parametri legali, *"tanto che la stessa attività di controllo è sottoponibile al sindacato giurisdizionale delle Sezioni riunite in speciale composizione"*. Secondo la Corte, inoltre, *"la forma della sentenza (articolata in motivazione in diritto e dispositivo) con cui si configurano le delibere di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni*

finanziarie a rischio di dissesto – e la sottoposizione di tali delibere alla giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione – determinano un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica, ove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti (e quindi di difficile giustiziabilità), sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, ratione materiae, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile". Peraltro, il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci presenta un ulteriore carattere che ne conferma la natura sostanzialmente giurisdizionale. Evidenzia la Consulta che *"l'accertamento effettuato nell'esercizio di questo sindacato di legittimità sui bilanci <<fa stato>> nei confronti delle parti, una volta decorsi i termini di impugnazione del provvedimento davanti alla Corte dei conti, sezioni riunite in speciale composizione"*. Nella suddetta sentenza n. 18/2019, la Corte costituzionale ha precisato che - in aggiunta ai caratteri che furono ritenuti sufficienti dalla sentenza n. 226 del 18/11/1976 (ECLI:IT:COST:1976:226) per sollevare l'incidente di costituzionalità nell'esercizio del controllo di legittimità sugli atti di Governo - *"il controllo che viene all'esame in questa sede è munito di una definitività che non è reversibile se non a opera della stessa magistratura dalla quale il provvedimento promana"*.

La statuizione della Sezione sul piano di riequilibrio definisce un procedimento connotato dal rispetto effettivo del principio del contraddittorio, da effettive garanzie di difesa e dalla discussione in pubblica adunanza.

18. Ciò premesso in termini generali, giova precisare che l'oggetto del presente giudizio concerne l'esame della riformulazione, effettuata nel 2018, del piano di riequilibrio del Comune di Camerota. Al pari del piano originario, anche la rimodulazione/riformulazione di tale piano è sottoposta, infatti, all'approvazione della Corte dei conti. A tal proposito, il Collegio ritiene utile fornire un breve quadro della vicenda oggetto del presente giudizio.

19. Il Comune di Camerota rientra tra quelli che si sono avvalsi dello strumento di risanamento di cui si discorre. Segnatamente, con deliberazione del Consiglio comunale n. 6 del 14 marzo 2013, rilevata la sussistenza di squilibri strutturali del proprio bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, l'Ente ha fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'art. 243-*bis*, comma 1, del Tuel. Con successivo atto consiliare n. 15 del 12 maggio 2013, l'Ente ha deliberato, ai sensi dell'art. 243-*bis*, comma 5, del Tuel, il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale, la cui durata è stata fissata in dieci anni (dal 2013 al 2022). Nel suddetto Piano di riequilibrio, la massa passiva da ripianare è stata individuata in € 8.000.000,00.

Con pronuncia n. 158/2015/PRSP, depositata in segreteria il 20 maggio 2015, questa Sezione regionale di controllo ha approvato - ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 3, del Tuel - il Piano di riequilibrio adottato dall'Amministrazione comunale e ha dettato una serie di prescrizioni alle quali l'Ente avrebbe dovuto attenersi nell'attuazione del piano stesso, ai fini del conseguimento dell'obiettivo di risanamento.

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 1 del 13 gennaio 2018 l'Ente si è avvalso della facoltà di rimodulazione del piano di riequilibrio concessa dal combinato disposto dei commi 888 e 889 dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 e, con successiva deliberazione del Consiglio comunale n. 10 del 26/02/2018, ha approvato il piano di riequilibrio rimodulato. La massa debitoria da ripianare è stata individuata in € 4.951.145,49. In base al criterio stabilito dalla novella legislativa – che, come è stato detto in precedenza, prevede una durata variabile del piano di riequilibrio ancoràta al rapporto tra le passività da ripianare e gli impegni di parte corrente - l'Ente ha esteso la durata della manovra di risanamento agli attuali venti anni (2013-2032), in luogo degli originari dieci anni. Il Comune ha calcolato, infatti, un rapporto tra i suddetti parametri (massa passiva da ripianare e impegni di parte corrente relativi all'ultimo rendiconto

approvato) superiore al 100%. La motivazione della rimodulazione è stata individuata nella "*sopravvenienza di ulteriori partite debitorie non previste*", nonché con "*il perdurare della condizione di sofferenza nell'andamento delle entrate*"; l'inclusione di ulteriori "*partite debitorie non previste"* nella manovra originaria di riequilibrio ha determinato una nuova quantificazione della massa passiva da ripianare, destinata a ripercuotersi anche sulle misure di risanamento. Oltre all'emersione di nuove passività - e in disparte ogni valutazione in ordine al disvalore contabile insito in tale fenomeno - l'Ente ha indicato come motivazione della riformulazione anche il perdurare delle criticità inerenti alla bassa capacità di riscossione delle entrate, ammettendo che, anche sotto tale profilo, non sono stati conseguiti i risultati attesi. Nella sostanza, l'Ente non si è limitato a ridefinire la scansione temporale del ripiano del disavanzo ma ha dato vita ad una nuova edizione del piano. La suddetta deliberazione consiliare n. 10/2108, con cui l'Ente si è avvalso della facoltà di rimodulazione, è stata trasmessa al Ministero dell'Interno ed alla Corte dei conti in data 22/02/2018.

20. All'esito dell'istruttoria prevista dall'art. 243 – *quater*, comma 1, del Tuel, la Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali di cui all'art. 155 del Tuel (nel prosieguo, per brevità, Commissione), operante presso il Ministero dell'Interno ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo, in data 19.06.2020, la relazione finale relativa al piano rimodulato dal Comune di Camerota. A seguito della rilevazione, da parte di questa Sezione, di un vizio formale (mancanza di sottoscrizione) della relazione, la Commissione ha provveduto ad effettuare un nuovo invio di tale documento, in data 15 luglio 2020, emendando il suddetto difetto.

Nella suddetta relazione, la Commissione ha evidenziato, in via preliminare, la difficoltà di ottenere risposte alle richieste istruttorie formulate ai sensi del comma due del citato art. 243-*quater*. Segnatamente, nella premessa della relazione, l'Organo ministeriale evidenzia che *"alle richieste istruttorie da parte di questo Ministero in data 21.03.2019, prot. n. 0018025, il Comune di Camerota, con nota prot. n. 0007678 del 12.04.2019, ha, dapprima, chiesto una proroga di almeno 20 giorni per il riscontro e, successivamente, con nota prot. n. 0014343 del 25.07.2019, ha trasmesso una richiesta di chiarimenti. Alla data della presente relazione, il riscontro alle richieste istruttorie non risulta ancora dato".* Anche nella sezione dedicata all'analisi dei fattori di squilibrio, in quella relativa alle misure di risanamento e nelle considerazioni conclusive, la Commissione lamenta "*la mancata esposizione di importanti informazioni in ordine alla gestione pregressa e alle iniziative poste in essere o programmate per il periodo del piano, così da non consentire la puntuale valutazione dello stesso in termini di congruenza e la sostenibilità economico finanziaria".* Ciò è apparso alla Commissione tanto più grave in quanto "*la massa passiva da ripianare, in assenza di informazioni aggiuntive richieste in sede istruttoria, si presenta totalmente scollegata con il piano originario, assumendo l'aspetto di una somma di partite debitorie fuori bilancio sopravvenute durante il piano originario".*

Nella prima sezione della relazione, dedicata all'esame dei fattori e delle cause di squilibrio, la Commissione si è soffermata anche sulle carenze dell'attività dell'organo di revisione economico – finanziaria e sull'assenza di collaborazione in sede di riscontro alle richieste istruttorie indirizzate anche al Revisore stesso. Tali considerazioni trovano ulteriore conferma nelle "*considerazioni conclusive*", nella parte in cui la Commissione afferma che "*il parere dell'Organo di revisione* [sul piano di riequilibrio rimodulato] *presenta contenuti generici e non si esprime, in modo specifico, circa la consistenza della massa passiva, la bontà delle misure per il riequilibrio e l'attendibilità delle previsioni di entrata*".

Da tali carenze è sorta l'esigenza di chiedere "*all'Ente di trasmettere un'integrazione del menzionato parere nei termini suddetti. Il Comune non ha dato riscontro alla richiesta di integrazione".* In altri punti della relazione, la Commissione lamenta l'assenza di risposta, anche da parte del Revisore, alle richieste

formulate. *"Alla luce di quanto sopra esposto",* la Commissione ha concluso la propria relazione istruttoria sottolineando come *"la rimodulazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Camerota (SA), ai sensi dell'art.1, commi 888 e 889, l. n.205/2017, non sia completamente in linea con i contenuti richiesti dalle disposizioni normative di riferimento e con le indicazioni contenute nelle Linee guida elaborate dalla Corte dei conti".*

21. Esaminata la relazione finale della Commissione ministeriale, questa Sezione ha ravvisato la necessità, anche alla luce delle gravi carenze emerse (e chiaramente evidenziate nella predetta relazione finale), di integrare il quadro istruttorio, al fine di assicurare la completezza dell'istruttoria, non essendo presenti, allo stato degli atti, elementi sufficienti a valutare la congruenza, ai fini del riequilibrio, del piano presentato dal Comune di Camerota. In particolare, l'affermazione contenuta nella relazione finale in ordine alla consistenza della massa passiva da ripianare – che, secondo la Commissione, "*in assenza di informazioni aggiuntive richieste in sede istruttoria, si presenta totalmente scollegata con il piano originario, assumendo l'aspetto di una somma di partite debitorie fuori bilancio sopravvenute durante il piano originario"* – necessita di approfondimenti, anche al fine di verificare un eventuale abuso della facoltà di rimodulazione concessa dai suddetti commi 888 e 889. Occorre, altresì, considerare che il tempo trascorso dalla rimodulazione del piano, risalente al 2018, impone di verificare come la mutevolezza della situazione sostanziale finanziaria abbia inciso sull'attendibilità e sull'attualità del complessivo percorso di risanamento tracciato dall'Ente.

Dall'esigenza di avere un quadro aggiornato della situazione dell'Ente e di assicurare la completezza della piattaforma cognitiva alla cui stregua vagliare la congruenza del piano ai fini del riequilibrio è sorta la necessità, pertanto, di acquisire elementi informativi concernenti, *inter alia*, la corretta e totale quantificazione dell'esposizione debitoria e del disavanzo da ripianare, l'attendibilità delle previsioni di entrata e di spesa, nonché le modalità di raggiungimento dell'equilibrio complessivo del piano.

22. Avvalendosi di un potere istruttorio pacificamente riconosciuto, come è stato detto, alla magistratura contabile, questa Sezione regionale di controllo ritiene di procedere autonomamente a disporre incombenti istruttori al fine di integrare e aggiornare i dati alla cui stregua valutare il piano, colmando le lacune istruttorie di cui si è detto. Sennonché la possibilità per la Corte dei conti di esercitare tali poteri istruttori, normalmente ammessa in base al suddetto quadro normativo e giurisprudenziale, nella fattispecie risulta sospesa dalla normativa emergenziale, segnatamente dall'art. 53 (intitolato *"Sostegno agli enti in deficit strutturale"*) del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante *"Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia"*, c.d. "decreto rilancio", (GU n. 203 del 14/08/2020 - SO n. 30), convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126 (GU n. 253 del 13/10/2020, SO n. 37).

I commi 8, 9 e 10 del suddetto articolo 53 prevedono: *"8. In considerazione della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19, per gli enti locali che hanno avuto approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'articolo 243-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, i termini disposti ed assegnati con deliberazione e/o note istruttorie dalle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti, sono sospesi fino al 30 giugno 2021, anche se già decorrenti. 9. Per gli enti di cui al comma 8 sono altresì sospese, fino al 30 giugno 2021, le procedure esecutive a qualunque titolo intraprese nei loro confronti (…). Le procedure esecutive eventualmente intraprese in violazione del primo periodo non determinano vincoli sulle somme né limitazioni all'attività del tesoriere. 10. Le disposizioni di cui ai commi 8 e 9 si applicano anche ai procedimenti già avviati".*

23. Con riferimento agli *"enti locali che hanno avuto approvato il piano di riequilibrio",* pertanto, le disposizioni citate sospendono sia i termini istruttori assegnati dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei

conti, sia le procedure esecutive dei creditori; tale sospensione opera dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 104/2020 (ossia dal 15 agosto 2020) fino al 30 giugno 2021 e si applica anche ai termini già pendenti alla data di entrata in vigore del decreto *de quo*; essa è motivata in relazione alla *"situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19".* La possibilità per questa Sezione di procedere a disporre incombenti istruttori è preclusa dalla sospensione prevista dalla normativa emergenziale nazionale. Questa Sezione ritiene, infatti, applicabile alla fattispecie oggetto del presente giudizio la normativa emergenziale dettata dall'art. 53, commi 8, 9 e 10, del decreto – legge n. 104/2020, per le ragioni di seguito esposte.

24. Nel contesto articolato di un micro-sistema di misure straordinarie e urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, norme di carattere derogatorio e temporaneo rispetto alla disciplina ordinaria hanno trovato ingresso nell'ordinamento nazionale. Ciò è avvenuto anche con riferimento alle norme dettate in tema di crisi finanziaria degli enti locali e alle funzioni attribuite alla Corte dei conti in tale materia. Motivando tali interventi con riferimento alla situazione di emergenza sanitaria, in chiave diacronica, il legislatore, prima di varare il decreto-legge n. 104/2020, ha già inciso sulla materia della finanza locale con il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (GU n.178 del 16-07-2020 - SO n. 2), convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 (GU n. 228 del 14/09/2020, SO n. 33), c.d. "decreto semplificazione", che contiene, tra le varie misure concernenti gli enti locali - segnatamente gli enti locali che, in data successiva al 31 dicembre 2017 e fino al 31 gennaio 2020, hanno presentato un piano riformulato o rimodulato, ancorché in corso di approvazione - anche il blocco, fino al 30 giugno 2021, dell'automatismo del dissesto (art. 17, comma 2), nei casi di cui al comma 7 dell'art. 243-*quater* del Tuel. Sempre con riferimento alle funzioni della Corte dei conti, giova rammentare che, tra le misure introdotte dal "decreto semplificazione", figura anche (art. 21) l'eliminazione temporanea, fino al 31 dicembre 2021, della responsabilità erariale per fatti commessi con colpa grave.

In questo quadro si inserisce anche l'art. 53, comma 8, del decreto-legge n. 104/2020 che dispone, come è stato detto, la sospensione dei termini istruttori assegnati dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

25. Le norme dirette ad incidere sulla modulazione temporale dei termini procedimentali e processuali, attraverso forme di sospensione degli stessi o di sterilizzazione del loro naturale fluire (come è avvenuto con la normativa emergenziale degli ultimi mesi), pongono problemi interpretativi estremamente delicati, essendo tali termini teleologicamente orientati a garantire un ordine logico e cronologico della ponderazione degli interessi, anche di rango costituzionale, coinvolti in tali procedure. Con riferimento alla materia della finanza locale, segnatamente della crisi finanziaria degli enti territoriali, la stasi forzosa delle procedure di riequilibrio incide sul complesso ed instabile equilibrio tra interessi costituzionalmente rilevanti compresenti nelle predette procedure e ne altera il bilanciamento.

26. Per quanto riguarda la norma che rileva in questa sede, la disposizione dettata dall'art. 53, comma 8, del c.d. "decreto rilancio" stabilisce: *"in considerazione della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19, per gli enti locali che hanno avuto approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'articolo 243-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, i termini disposti ed assegnati con deliberazione e/o note istruttorie dalle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti, sono sospesi fino al 30 giugno 2021, anche se già decorrenti".*

Sotto il profilo dell'ambito soggettivo di applicazione della disposizione testé citata, dal tenore letterale della norma si ricava che gli enti interessati dalla sospensione sono quelli che "*hanno avuto approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'articolo 243-bis".* Deve trattarsi, pertanto, di enti locali che

abbiano già ottenuto l'approvazione del piano di riequilibrio dalla magistratura contabile e per i quali sia in corso l'attuazione del piano approvato (in caso di piano terminato è chiaro che l'ente non rientra nell'ambito soggettivo di applicazione della norma). Nel presente giudizio, tale requisito soggettivo sussiste nella misura in cui il piano originario deliberato dall'Ente è stato approvato dalla Corte dei conti con decisione n. 158/2015 e, ora, all'esame di questa Sezione si trova la rimodulazione deliberata dall'Ente nel 2018, in forza della facoltà concessa dall'art. 1, comma 889, della legge n. 205/2017. Il caso del Comune di Camerota rientra, pertanto, nell'ambito soggettivo di applicazione della norma *de qua*.

Sotto il profilo oggettivo, giova premettere che la norma ha un campo applicativo molto ampio: il comma 8, infatti, sospende i termini - fino al 30 giugno 2021*,* anche se già decorrenti - "*disposti ed assegnati con deliberazione e/o note istruttorie dalle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti".* Ogni tipo di atto (sia una pronuncia collegiale della Sezione, sia un provvedimento monocratico di un singolo magistrato istruttore) che proviene da una Sezione regionale di controllo e dispone incombenti istruttori è incluso nell'ambito oggettivo di applicazione della sospensione di cui di discorre. Sicuramente rientrano in tale perimetro le pronunce istruttorie emanate dalla magistratura contabile nell'ambito della procedura di riequilibrio, nelle ipotesi in cui ciò può verificarsi, ossia in sede di monitoraggio *ex* art. 243-*quater*, comma 6, del Tuel ovvero in sede di esame del piano rimodulato/riformulato, nelle ipotesi in cui, come nel caso di specie, il legislatore ha consentito agli enti locali l'esercizio di tale facoltà di rimodulazione. Il perimetro della norma, tuttavia, è più ampio. Al riguardo, occorre precisare che il legislatore, per delimitare l'ambito soggettivo di applicazione, fa riferimento agli enti che abbiano già ottenuto l'approvazione del piano di riequilibrio, mentre nel perimetrare il campo oggettivo non limita la sospensione ai soli termini disposti o assegnati nell'ambito della procedura di riequilibrio. Deve ritenersi che anche i termini assegnati dalle Sezioni regionali nell'ambito di un diverso procedimento di controllo siano assoggettati all'effetto sospensivo stabilito dalla norma di cui si discorre. Ciò che rileva è che si tratti di una pronuncia che dispone incombenti istruttori e assegna un termine all'Ente per adempiere. Anche i termini assegnati in una pronuncia istruttoria *ex* art. 148 *bis del* Tuel, ad esempio, risultano sospesi per effetto della disposizione introdotta con il c.d. "decreto rilancio" (come è noto, cfr. Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza 31 luglio 2020, n. 18/SR/DELC, i provvedimenti *ex* art. 148-*bis* del Tuel, in presenza di determinati presupposti, non sono inibiti dalla circostanza che l'ente abbia ottenuto l'approvazione del piano di riequilibrio; nella stessa direzione v., Corte cost., sentenza 23 giugno 2020, n. 115-ECLI:IT:COST:2020:115). Tale interpretazione appare preferibile in quanto risulta aderente al dato letterale, che non distingue l'ambito oggettivo della sospensione in base alla tipo di procedimento di controllo in cui sorge l'esigenza istruttoria. Ciò premesso, anche se si intendesse la sospensione riferita ai soli termini assegnati nell'ambito della procedura di riequilibrio, la fattispecie in esame rientrerebbe comunque nel campo di applicazione della norma, in quanto la presente istruttoria è preordinata alla decisione sull'approvazione ovvero sul diniego del piano rimodulato e si colloca, pertanto, nel predetto ambito.

Sempre sotto il profilo oggettivo, si evidenzia che la norma fa riferimento ai termini *"disposti ed assegnati",* il che potrebbe far pensare che l'effetto sospensivo concerna termini istruttori già assegnati e non ancora scaduti alla data di entrata in vigore del decreto in questione, in quanto l'effetto *de quo* non potrebbe riguardare termini non ancora assegnati e, quindi, non ancora pendenti. Ciò, oltre che in base al tenore letterale della norma, anche per l'ovvia ragione che non si può sospendere un termine non ancora assegnato e pendente: al più sarebbe possibile "congelare" il potere della Sezioni regionali di adottare provvedimenti di natura istruttoria, differendo il *dies a quo* di tali pronunce, ma non sospendere termini che non risultano assegnati e pendenti. In questo caso, più che di sospensione del termine istruttorio sarebbe più corretto

parlare di differimento dell'inizio del decorso di un termine non ancora pendente. Del resto, in altre disposizioni nazionali in cui è stata prevista la sospensione dei termini processuali connessa all'emergenza sanitaria da Covid-19, il legislatore ha mostrato di avere chiara la distinzione tra termine già assegnato e pendente e termine che potrebbe essere assegnato durante il periodo di sospensione. In questo secondo caso (in cui il decorso ha inizio durante il periodo di sospensione), è l'inizio, ossia il *dies a quo*, che può essere differito alla fine del periodo e non il termine sospeso, considerato che esso non può dirsi pendente. In disparte i termini già scaduti (che in quanto tali non possono essere sospesi), le norme distinguono tra termini pendenti e quelli che potrebbero iniziare a decorrere durante il periodo di sospensione, ricomprendendo entrambi nell'effetto legale sospensivo.

Nella fattispecie, il legislatore non ha distinto e ha fatto riferimento solo a termini "*assegnati o disposti*", il che potrebbe far propendere per un'esclusione dal campo applicativo dell'effetto sospensivo dei termini ancora da assegnare. Da un esame più attento della disposizione dettata dal comma 8, e dalla sua lettura in combinato disposto con i commi 9 e 10 dell'art. 53 del c.d. "decreto rilancio", si evince che, in realtà, l'ambito oggettivo di applicazione della sospensione riguarda anche i termini non ancora assegnati, che non possono quindi definirsi pendenti. La sospensione per gli enti in riequilibrio riguarda sia i termini già assegnati e pendenti sia quelli ancora da assegnare. Ciò si ricava sia dall'espressione *"anche se già decorrenti",* contenuto nel comma 8 e riferito ai termini sospesi, sia dalla disposizione dettata dal successivo comma 10, dove si precisa che le disposizioni del comma 8 si applicano anche ai procedimenti già avviati. Sembra da queste disposizioni che il legislatore dia per scontato che la sospensione attenga ai termini che saranno assegnati e inizieranno a decorrere nel periodo di sospensione e si preoccupa di precisare che l'effetto si estende anche a quelli già decorrenti (e, quindi, pendenti) e ai procedimenti già avviati.

In questo senso *"assegnati e disposti"* va letto, nel contesto della disposizione, come termini che saranno assegnati e disposti durante il periodo di sospensione e, quindi, non ancora pendenti. A ciò si aggiungono, per espressa previsione di legge, quelli già decorrenti, e quindi già assegnati, ma non ancora scaduti. Dalla lettura sistematica delle suddette disposizioni, si evince che la norma include nel suo ambito applicativo la neutralizzazione temporale declinata nella forma tecnico-operativa sia della sospensione del termine già assegnato e pendente, sia del differimento dell'inizio del decorso di un termine assegnato durante il periodo di sospensione al momento della cessazione di tale periodo.

27. Nell'ambito della procedura di esame della rimodulazione del piano di riequilibrio del Comune di Camerota, pertanto, una eventuale pronuncia istruttoria di questa Sezione - con assegnazione di un termine per dare riscontro alle richieste formulate - rientrerebbe pienamente nell'ambito applicativo della disposizione *de qua*, sia sotto il profilo soggettivo (ente che ha già ottenuto l'approvazione del piano di riequilibrio), sia sotto quello oggettivo (termine istruttorio già assegnato e pendente o da assegnare nel periodo temporale indicato dalla norma). Un'eventuale istruttoria disposta da questa Sezione nell'ambito della procedura *de qua*, con l'assegnazione di un termine per riscontrare le richieste formulate, finirebbe, dunque, nella tela della sospensione ordita dal c.d. "decreto rilancio".

Qualora questa Sezione disponesse, al momento, incombenti istruttori, assegnando un termine per rispondere all'Ente, tale termine sarebbe differito, *ope legis*, al 1° luglio 2021, *ex* art. 53, comma 8, del c.d. "decreto rilancio", data a partire dalla quale viene meno, allo stato e salvo proroghe, l'effetto sospensivo previsto dalla predetta disposizione. Il che priverebbe, tuttavia, di utilità un'eventuale istruttoria, considerato che alla data di cessazione dell'effetto sospensivo dei termini sarebbe necessario procedere a rinnovare l'istruttoria stessa per aggiornarne il contenuto, al fine di attualizzare le informazioni e i dati rilevanti ai fini

della decisione. Sicché la sospensione dei termini istruttori equivale, in sostanza, alla sospensione dei poteri istruttori e decisori della Corte dei conti.

28. In base alla ricostruzione fornita, essendo l'effetto sospensivo disposto da una norma primaria in forza di un bilanciamento operato *ex ante* dal legislatore in ragione dell'emergenza sanitaria in corso, non sembra che tale effetto sia nella disponibilità dell'Ente destinatario della richiesta istruttoria, sicché dalla verifica dell'effettiva sussistenza dei suddetti requisiti soggettivi e oggettivi discende *ope legis* l'effetto sospensivo del termine per adempiere agli incombenti istruttori disposti dalla Sezione regionale di controllo, senza che rilevi, ai fini della produzione di tale effetto, l'eventuale volontà dell'ente di non usufruirne. La disposizione citata non concede, infatti, all'Ente la facoltà di avvalersi di una sospensione ma prevede *tout court* tale effetto ove ricorrano i requisiti ivi previsti. Oltre al dato letterale che assume di per sé rilievo dirimente al riguardo, si evidenzia che anche ragioni di ordine sostanziale depongono in tal senso. Diversamente argomentando, infatti, l'esercizio delle funzioni di controllo indipendente, intestate alla Corte dei conti a tutela della legalità finanziaria, sarebbe rimesso all'arbitrio dell'ente destinatario delle richieste istruttorie.

In base al principio *iura novit curia*, non è necessario che tale effetto di sospensione sia eccepito o rilevato dalla parte nel corso del giudizio, rientrando tra le norme giuridiche che i giudici contabili devono applicare ove ne ricorrano, come nel caso di specie, i presupposti legali.

29. Oltre alla sospensione dei poteri istruttori delle Sezioni regionali di controllo, le disposizioni introdotte dall'art. 53 del decreto-legge n. 104/2020, segnatamente il comma 9, estendono l'ambito di operatività della sospensione delle procedure esecutive rispetto a quanto ordinariamente previsto dal Tuel con riferimento alla procedura di riequilibrio finanziario. Come è stato detto, la disciplina della procedura di riequilibrio (segnatamente, il combinato disposto degli artt. 243-*bis*, comma 4, e 243-*quater*, comma 5, del Tuel) già prevede la sospensione delle procedure esecutive dalla data di deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio fino alla scadenza del termine di trenta giorni concesso per impugnare, innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, la decisione della Sezione regionale di controllo sull'approvazione o sul diniego di approvazione del piano e, in caso di impugnazione, fino alla relativa decisione.

Nella fattispecie, le procedure esecutive hanno già subito un blocco per un periodo superiore a due anni, segnatamente dal 14 marzo 2013 (data in cui il Comune di Camerota, con deliberazione consiliare n. 6/2013, ha fatto ricorso alla procedura di riequilibrio) al 22 giugno 2015 (data in cui è scaduto il termine di trenta giorni per impugnare, ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 5, del Tuel, la pronuncia n. 158/2015/PRSP, con cui questa Sezione ha approvato il piano di riequilibrio varato dall'Ente locale).

Ora, la normativa emergenziale (segnatamente, il comma 9 del citato art. 53) inserisce una nuova fattispecie di sospensione delle procedure esecutive. Infatti, il comma 9 prevede: "*per gli enti di cui al comma 8* (vale a dire *"per gli enti locali che hanno avuto approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale"*) *sono altresì sospese, fino al 30 giugno 2021, le procedure esecutive a qualunque titolo intraprese nei loro confronti".*

Tale nuova fattispecie di sospensione delle procedure esecutive non ha alcun collegamento con la pendenza di un procedimento di approvazione del piano di riequilibrio. Si tratta di una ipotesi di sospensione che ha una *ratio* diversa da quella sottesa alla ordinaria sospensione prevista dal Tuel, il cui unico presupposto applicativo risiede nella circostanza che l'ente locale abbia ottenuto l'approvazione di un piano di riequilibrio e che il periodo di durata del percorso di risanamento non sia ancora concluso. L'unica ragione che motiva tale scelta legislativa risiede nell'intento di paralizzare le azioni esecutive - per un periodo che va dalla data di entrata in vigore del decreto – legge n. 104/2020, ossia il 15 agosto 2020, fino al 30 giugno 2021 - nei confronti degli Enti locali che si trovano in gravi condizioni di squilibrio strutturale e stanno attuando un

percorso di risanamento. La ratio della previsione sembra essere la stessa che giustifica, ai sensi del comma 8 del medesimo articolo 53, la sospensione dei poteri istruttori della Sezioni regionali di controllo. Tale *ratio legis* nel caso del comma 8 è esplicitata mediante il riferimento alla "*situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19".* Nel caso del comma 9 manca tale riferimento, ma sembra che, alla luce della lettura combinata dei commi citati e del contesto in cui la disposizione si inserisce, il blocco delle procedure esecutive sia accomunato dall'*eadem ratio* della sospensione dei poteri istruttori. E' dunque l'emergenza sanitaria a giustificare tale ulteriore sospensione delle azioni esecutive, con conseguente aggravamento dei sacrifici imposti, in termini di soddisfazione delle loro pretese, ai creditori degli enti ammessi alla procedura di riequilibrio; creditori che sono, per lo più, imprese fornitrici di beni e servizi ovvero professionisti, sui quali pure la crisi economica derivante dalla diffusione della pandemia ha inciso, in misura anche più grave di quanto sia avvenuto per gli enti pubblici.

30. Attesa la applicabilità della suddetta normativa emergenziale alla fattispecie oggetto del presente giudizio, condivisa anche dalla difensore dell'Ente locale, la Sezione deve bloccare la procedura di esame del piano riformulato fino al 30 giugno, stante la sospensione, fino a tale data, dei poteri istruttori, la cui attivazione è stata ritenuta indispensabile ai fini della decisione sul piano stesso. Questa Sezione dubita, tuttavia, che tale normativa nazionale sia compatibile con il diritto dell'Unione europea e, per tale ragione, ritiene di avvalersi della facoltà di effettuare un rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267, lettera a), del TFUE, al fine di ottenere, dalla Corte di Giustizia, una pronuncia sull'interpretazione delle norme euro-unitarie rilevanti nel presente giudizio.

Argomenti essenziali delle parti del procedimento principale.

31. Il Collegio ritiene rilavante la questione interpretativa pregiudiziale di seguito esposta, in quanto la medesima risulta dirimente ai fini della possibilità di esercitare le funzioni di controllo affidate ai giudici contabili. Trattandosi di una norma inserita con decretazione di urgenza, questa Sezione ha atteso la conversione in legge. Avvenuta tale conversione, senza modificazioni, il magistrato istruttore ha chiesto al Presidente della Sezione il deferimento del presente affare all'esame collegiale, al fine di valutare la possibilità di sollevare questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia, previa instaurazione del contraddittorio sul punto con l'Ente. A tal fine, dando attuazione a quanto previsto nelle *"Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale"* (2019/C 380/01) della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, segnatamente nel punto 13, secondo il quale *"nell'interesse di una corretta amministrazione della giustizia può anche risultare opportuno che il rinvio venga effettuato in esito a un contraddittorio tra le parti"*, con decreto n. 47/2020, il Presidente della Sezione ha fissato dapprima l'adunanza del 22/10/2020; poi, per esigenze connesse alla pandemia e all'organizzazione dell'adunanza da remoto, il Presidente ha rinviato d'ufficio la trattazione dell'affare all'adunanza pubblica del 2 novembre 2020, al fine di instaurare il contraddittorio con l'Ente in ordine rinvio pregiudiziale.

In vista dell'adunanza pubblica del 2 novembre 2020, il comune di Camerota ha depositato memorie. In sede di adunanza pubblica, l'avv. Marco Sansone, presente per il comune di Camerota, ha dichiarato di condividere l'interpretazione fornita da questa Sezione in ordine alla piena applicabilità degli artt. 53, commi 8, 9 e 10, del decreto-legge n. 104/2020 alla fattispecie oggetto del presente giudizio, ritenendo che tale norma "*effettivamente blocchi i poteri istruttori della Corte dei conti"*. Per quanto attiene al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, il difensore legale, a nome dell'Ente, si è rimesso alle valutazioni della Sezione di controllo.

Prima questione pregiudiziale. Premessa.

32. Il primo dubbio interpretativo, in merito al quale questa Sezione ritiene di acquisire l'ausilio della Corte di Giustizia, riguarda l'esatta portata delle disposizioni del diritto dell'Unione europea che impongono nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, compreso il settore del bilancio, di prevedere un *audit* indipendente e una tutela giurisdizionale effettiva e la possibilità che essi, in un periodo di emergenza sanitaria, possano essere sospesi. Ciò alla luce della considerazione che l'esistenza stessa di un effettivo controllo giurisdizionale destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione in materia di bilancio e di quello nazionale, che ne costituisce attuazione, è intrinseca ad uno Stato di diritto.

Le disposizioni giuridiche rilevanti del diritto dell'Unione.

33. La disciplina economico-finanziaria contenuta nel TFUE, anche a seguito delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ruota intorno ad alcune regole, che è opportuno sintetizzare. Limitandosi agli aspetti economico finanziari più rilevanti, il TFUE:

- prevede l'adozione di una politica economica europea *"fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza"* (art. 119);
- impone agli Stati membri di *"considerare le loro politiche economiche una questione di interesse comune"* (art. 121), di *"evitare disavanzi pubblici eccessivi"* (art. 126) e di contribuire con le proprie politiche economiche al perseguimento degli obiettivi dell'Unione definiti dall'art. 3 del TUE (art. 120);
- stabilisce le procedure da attivare qualora uno Stato membro faccia registrare un disavanzo di bilancio eccessivo (art. 126).

Ai sensi dell'art. 119, par. 3, del TFUE, le azioni degli Stati membri e dell'Unione preordinate a conseguire i suddetti obiettivi *"implicano il rispetto dei seguenti principi direttivi: prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane nonché bilancia dei pagamenti sostenibile"*. Il Protocollo n. 12 del TFUE prevede norme di dettaglio per la definizione dei concetti di disavanzo, indebitamento ed investimento, sulla base dei quali viene verificata l'osservanza degli obblighi comunitari assunti ai sensi dell'art. 126 TFUE.

34. Il diritto derivato dell'Unione ha previsto la definizione di criteri statistici e contabili comuni (oggi contenuti nel regolamento UE n. 549/2013, c.d. SEC 2010). L'introduzione dell'euro quale moneta unica è stata accompagnata, inoltre, dall'approvazione di norme dirette a disciplinare il coordinamento e il monitoraggio delle iniziative in campo economico e le procedure da adottare nei confronti dei Paesi che non osservano i vincoli europei di bilancio. Le disposizioni relative alla procedura di sorveglianza multilaterale e alla procedura sui disavanzi eccessivi sono state specificate e integrate dal Patto di stabilità e crescita [nel prosieguo, per brevità, PSC, costituito, nella sua originaria formulazione, dalla risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997 e dai regolamenti del Consiglio n. 1466/97 e 1467/97 del 7 luglio 1997, con i quali sono state definite le modalità di attuazione, rispettivamente, della procedura di sorveglianza multilaterale (c.d. parte preventiva del PSC) e della procedura per i disavanzi eccessivi (c.d. parte correttiva del PSC]. Successivamente, il PSC è stato modificato e integrato nel giugno 2005 e nel novembre 2011, con l'obiettivo di implementare gli sforzi diretti a tornare a situazioni di bilancio sane, riducendo il disavanzo e imprimendo al rapporto debito/PIL una traiettoria discendente. La regola fondamentale del PSC è l'equilibrio dei bilanci pubblici: a tal fine il Patto impegna gli Stati membri ad adottare misure di politica economica necessarie per conseguire l'obiettivo a medio termine di una situazione di bilancio della pubblica amministrazione, con un saldo prossimo al pareggio o in attivo [art. 3, par. 1, lettera a), del regolamento n. 1466/97].

35. La crisi finanziaria del 2008 ha indotto l'Unione europea ad adottare misure complesse dirette a neutralizzare, o quanto meno limitare, gli effetti della suddetta crisi e a potenziare il suo sistema di *governance*

economica e finanziaria: la strada seguita è stata quella di rafforzare il pilastro economico dell'Unione economica e monetaria, mediante l'adozione di una serie di regole dirette a rinsaldare la disciplina di bilancio ed a rafforzare il coordinamento delle politiche economiche.

In questo contesto, le Istituzioni europee hanno dato un forte impulso al rafforzamento della *governance* di bilancio nazionale. Ciò anche sulla base della convinzione che tale rafforzamento sia essenziale a prevenire il c.d. "rischio di contagio", ossia il rischio che le difficoltà finanziarie di uno Stato membro possano propagarsi ad altri Paesi e, quindi, contagiare l'intera zona euro, minandone la stabilità. Considerate, infatti, le forti interrelazioni all'interno della zona euro, gravi minacce alla stabilità finanziaria degli Stati membri che hanno adottato tale moneta unica possono mettere a rischio la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso. Muovendo da tali premesse, in estrema sintesi, le Istituzioni comunitarie hanno adottato una serie di strumenti con i seguenti obiettivi:

- prevenire situazioni di crisi del debito sovrano, anche attraverso un irrigidimento dei vincoli di finanza pubblica e un più efficace coordinamento, a livello comunitario, delle politiche nazionali (a tal fine, nel novembre 2011, sono state adottate una serie di misure racchiuse in sei provvedimenti, il c.d. *"Six pack"*);
- introdurre negli ordinamenti giuridici interni la regola dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio, con conseguente definizione della c.d. *regola del debito* (tale impegno è stato assunto il 2 marzo 2012, con la sottoscrizione del "*Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria*" - nel prosieguo, per brevità, TSCG - anche noto come *Fiscal compact*);
- rafforzare la sorveglianza di bilancio per i Paesi dell'area euro, in particolare per gli Stati soggetti alla procedura di *deficit* eccessivo o con difficoltà nel mantenimento della stabilità finanziaria (a tal fine, il 21 maggio 2013, è stato adottato un pacchetto normativo costituito da due provvedimenti – i regolamenti nn. 472 e 473 del 2013 – denominato "*Two pack*", in vigore dal 30 maggio 2013).

Le norme del *Fiscal compact*, ai sensi dell'art. 2 del TSCG, devono essere interpretate in conformità al diritto dell'Unione europea e possono essere applicate soltanto se compatibili con tale diritto. Entro siffatti limiti, si tratta di un accordo che vincola le parti contraenti al rispetto del c.d. *Patto di bilancio*, ossia all'obbligo di una situazione di bilancio della pubblica amministrazione in pareggio o in avanzo. Ai sensi dell'art. 3, paragrafo 2, l'adesione al *Fiscal compact* implica, infatti, l'obbligo dello Stato contraente di introdurre il principio del pareggio di bilancio nel proprio ordinamento giuridico interno mediante disposizioni vincolanti e di natura permanente, preferibilmente a livello costituzionale o il cui rispetto sia, in altro modo, rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio. L'osservanza dell'obbligo delle parti contraenti di recepire la "regola del pareggio di bilancio" è assoggettata (art. 8 del TSCG) alla giurisdizione della Corte di giustizia a norma dell'articolo 273 del TFUE.

Al centro degli sforzi volti a preservare la stabilità finanziaria si collocano anche i pacchetti legislativi noti come *Six pack* (2011) e *Two pack* (2013). Nell'ambito dei suddetti pacchetti normativi, ai fini che rilevano in questa sede, assumono rilievo: 1) la direttiva 2011/85/UE che fissa i requisiti minimi per i quadri di bilancio nazionali; 2) il regolamento UE n. 473/2013, che impone il monitoraggio delle regole numeriche di bilancio da parte di istituzioni indipendenti.

36. La direttiva 2011/85/UE *"stabilisce regole dettagliate riguardanti le caratteristiche dei quadri di bilancio degli Stati membri. Tali regole sono necessarie perché sia garantita l'osservanza da parte degli Stati membri dell'obbligo, derivante dal TFUE, di evitare disavanzi pubblici eccessivi"* (art. 1). Emerge, dunque, lo stretto collegamento tra le regole di bilancio dettagliate in essa previste e l'osservanza dell'obbligo fissato nell'art. 126, paragrafo 1, del TFUE, di evitare disavanzi pubblici eccessivi. La programmazione di bilancio nazionale, per essere coerente con la parte preventiva e con quella correttiva del PSC, deve mirare al raggiungimento

degli obiettivi di bilancio a medio termine (considerando n.19 della suddetta direttiva), che consistono nel conseguimento di un saldo prossimo al pareggio o in attivo [art. 3, par. 1, lett. a), del regolamento n. 1466/97]. Ai sensi dell'art. 5 della direttiva *de qua*, ciascuno Stato membro è tenuto a dotarsi di regole di bilancio numeriche specifiche che promuovano il rispetto di tale obiettivo a medio termine.

Sotto il profilo definitorio, si premette che, con l'espressione "quadri di bilancio", la direttiva intende fare riferimento, ai sensi dell'art. 2, ad una *"serie di disposizioni, procedure, norme e istituzioni inerenti alla conduzione delle politiche di bilancio dell'amministrazione pubblica"*. Rientrano *inter alia* in tale nozione: le "*regole di bilancio numeriche specifiche per paese, che contribuiscono a far sì che la conduzione della politica di bilancio degli Stati membri sia coerente con i loro rispettivi obblighi ai sensi del TFUE"* (lettera c); i "*dispositivi di monitoraggio e analisi indipendenti intesi a rafforzare la trasparenza degli elementi del processo di bilancio"* (lettera f); i "*meccanismi e regole che disciplinano le relazioni in materia di bilancio tra le autorità pubbliche dei sottosettori dell'amministrazione pubblica"* (lettera g).

Le disposizioni del quadro di sorveglianza dei bilanci istituito dal TFUE, in particolare il PSC, si applicano all'amministrazione pubblica nel suo insieme, che comprende i sottosettori amministrazione centrale, amministrazioni di Stati federati, amministrazioni locali ed enti di previdenza e assistenza sociale, come definiti nel regolamento (UE) n. 549/2013 (SEC 2010). Il considerando n. 24 della direttiva sui quadri di bilancio afferma che *"un numero significativo di Stati membri ha registrato un consistente decentramento in materia di bilancio, con la devoluzione di poteri di bilancio ad amministrazioni subnazionali. Il ruolo spettante a tali amministrazioni subnazionali nel garantire il rispetto del PSC è quindi notevolmente cresciuto e occorre prestare particolare attenzione nel garantire che tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica siano debitamente coperti dagli obblighi e dalle procedure previste nei quadri di bilancio nazionali (…)". "Per promuovere efficacemente la disciplina di bilancio e la sostenibilità delle finanze pubbliche"*, occorre, pertanto, che i quadri di bilancio abbiano un ambito di applicazione completo e "*riguardino tali finanze nella loro totalità"* (considerando n. 25). Appare in linea con tale premessa, la previsione di cui all'art. 12 della direttiva, la quale impone agli Stati membri di garantire che *"tutte le misure adottate per conformarsi ai capi II, III e IV si applichino in modo coerente e riguardino tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica".*

La direttiva sui quadri di bilancio promuove un monitoraggio indipendente del rispetto delle norme di bilancio a livello nazionale. L'intero impianto della direttiva poggia sul ruolo affidato ad un *audit* indipendente eseguito da istituzioni pubbliche quali la Corte dei conti, in quanto esso costituisce un elemento fondamentale per rafforzare i quadri di bilancio nazionali e migliorarne l'interazione con il quadro di bilancio dell'Unione europea. Già dalle premesse della direttiva emerge questa impostazione. Ai sensi del considerando n. 2 della direttiva *de qua "le amministrazioni degli Stati membri e i loro sottosettori mantengono sistemi di contabilità pubblica che includono elementi come la registrazione delle operazioni contabili, il controllo interno, l'informativa finanziaria e l'audit".* Il considerando n. 3 prevede che *"un controllo interno dovrebbe garantire che le norme in vigore siano applicate in tutto il sottosettore dell'amministrazione pubblica. Un audit indipendente eseguito da istituzioni pubbliche quali le Corti dei conti o da organismi privati di audit dovrebbe promuovere le migliori prassi internazionali".* Il considerando n. 16 afferma, inoltre, che *"regole di bilancio numeriche solide dovrebbero prevedere obiettivi chiaramente definiti nonché i meccanismi per un monitoraggio effettivo e tempestivo. Tali regole dovrebbero basarsi su un'analisi affidabile e indipendente, eseguita da organismi indipendenti od organismi dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri"*.

L'articolato normativo conferma pienamente questa impostazione contenuta nelle premesse. Nell'ambito del Capo II, dedicato alla contabilità e alle statistiche, l'art. 3, par. 1, stabilisce: *"per quanto riguarda i*

sistemi nazionali di contabilità pubblica, gli Stati membri si dotano di sistemi di contabilità pubblica che coprono in modo completo e uniforme tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica e contengono le informazioni necessarie per generare dati fondati sul principio di competenza al fine di predisporre i dati basati sulle norme SEC 95 (ora SEC 2010)*. Detti sistemi di contabilità pubblica sono soggetti a controllo interno e audit indipendente".*

Per quanto riguarda le regole di bilancio numeriche, disciplinate dal Capo IV, l'art. 5 obbliga ciascuno Stato membro a dotarsi di *"regole di bilancio numeriche specifiche che promuovano effettivamente l'osservanza dei suoi obblighi derivanti dal TFUE nel settore delle politiche di bilancio, nell'ambito di una prospettiva pluriennale per l'intera amministrazione pubblica".* Sotto il profilo contenutistico, l'art. 6 prevede: *"le regole di bilancio numeriche specifiche per paese precisano i seguenti elementi: a) la definizione degli obiettivi e l'ambito di applicazione delle regole; b) il controllo effettivo e tempestivo dell'osservanza delle regole, basato su un'analisi affidabile e indipendente, eseguita da organismi indipendenti od organismi dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri; c) le conseguenze in caso di mancata osservanza".*

A presidio dell'effetto utile, la direttiva prevede l'obbligatorietà di sistemi di controllo interno e di audit indipendente (artt. 3 e 6), garanzia che sia affianca a quella generale, prevista dai Trattati, che impongono agli Stati membri di stabilire *"i rimedi giurisdizionali necessari ad assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione"*, (art. 19, par. 1, TUE), compreso il settore del bilancio.

37. Per quanto riguarda il Regolamento (UE) n. 473/2013, si evidenzia che uno degli assi portanti di tale normativa attiene, ancora una volta, al monitoraggio indipendente sull'osservanza delle regole di bilancio. Già nelle premesse di tale regolamento (considerando n. 17) viene richiamata l'attenzione sulla direttiva 2011/85/UE, la quale ha stabilito che il monitoraggio del rispetto delle regole di bilancio numeriche specifiche per paese debba essere supportato, a livello nazionale, da organismi indipendenti o da organismi dotati di autonomia funzionale. Detti organismi, sempre secondo il considerando n. 17, dovrebbero essere concepiti tenendo conto dell'assetto istituzionale esistente e della struttura amministrativa dello Stato membro interessato. In particolare, dovrebbe essere possibile dotare di autonomia funzionale un'apposita entità di un'istituzione esistente, a condizione che tale entità sia concepita per svolgere specifiche funzioni di controllo, sia soggetta a un regime giuridico distinto e rispetti gli altri principi indicati nel regolamento. Delineati i tratti del soggetto interno all'ordinamento nazionale titolare della funzione di monitoraggio indipendente, il regolamento *de quo* (considerando n. 18) precisa che *"la disponibilità di solide regole di bilancio numeriche specifiche per paese in linea con gli obiettivi di bilancio a livello di Unione e soggette al monitoraggio di organismi indipendenti rappresenta una pietra miliare del quadro rafforzato dell'Unione per la sorveglianza dei bilanci. Le norme che detti organismi indipendenti devono rispettare, e le loro specifiche funzioni, sono stabilite nel presente regolamento".*

L'art. 5 del regolamento 473/2013 (intitolato *"Enti indipendenti che monitorano l'osservanza delle regole di bilancio") prevede: "gli Stati membri dispongono di enti indipendenti incaricati di monitorare l'osservanza: a) delle regole di bilancio numeriche che integrano nei processi di bilancio nazionali l'obiettivo di bilancio a medio termine fissato all'articolo 2 bis del regolamento (CE) n. 1466/97; b) delle regole di bilancio numeriche di cui all'articolo 5 della direttiva 2011/85/UE".*

38. Definiti i parametri normativi di riferimento, occorre sottolineare che la pandemia da Covid-19 ha costituito una prova di resilienza anche per lo Stato di diritto. L'Unione europea ha concesso una certa flessibilità e ha adottato una serie di misure per contrastare le conseguenze economiche derivanti dall'emergenza sanitaria. Contemporaneamente, l'Unione ha avvertito l'esigenza di introdurre disposizioni a tutela

dello Stato di diritto, considerato dall'art. 2 del TUE come uno dei valori fondanti e comuni a tutti gli Stati membri.

39. Nello Stato di diritto tutti i pubblici poteri agiscono sempre entro i limiti fissati dalla legge, conformemente ai valori della democrazia e dei diritti fondamentali, e sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali. In tale concetto, rientra, pertanto, la garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva da parte di organi indipendenti e imparziali: l'accesso a un giudice indipendente e a un ricorso giurisdizionale è un elemento fondamentale dello Stato di diritto. Le misure nazionali che hanno un impatto su principi in cui si declina lo Stato di diritto sono state monitorate dalla Commissione europea. Come è stato osservato, recentemente, dalla Commissione europea nella *"Relazione sullo Stato di diritto 2020"* [SWD (2020) 300-326], la chiusura parziale degli organi giurisdizionali nazionali, che agiscono anche in qualità di organi giurisdizionali dell'Unione nell'applicare il diritto dell'Unione, ha messo in luce una grave vulnerabilità. Nella suddetta Relazione, la Commissione ha evidenziato, inoltre, come il rispetto dello Stato di diritto sia centrale anche per il funzionamento del mercato interno e per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione. Affinché l'Unione europea riesca a realizzare una ripresa sostenibile e resiliente, è necessario, infatti, che i suoi strumenti possano operare in un contesto basato sullo Stato di diritto. L'obiettivo è proteggere il bilancio dell'Unione nelle situazioni in cui i suoi interessi finanziari potrebbero essere messi a repentaglio a causa di un'attenuazione della tutela dello Stato di diritto negli ordinamenti nazionali.

Nell'ambito del semestre europeo, le raccomandazioni specifiche per paese, adottate dal Consiglio (GU C 282 del 26.8.2020) nell'agosto 2020, hanno ricordato che le misure eccezionali dettate dall'esigenza di contrastare le conseguenze dell'emergenza sanitaria dovrebbero essere necessarie, proporzionate, limitate nel tempo e soggette a controllo.

40. Sebbene l'organizzazione della giustizia negli Stati membri rientri nella competenza di questi ultimi, nell'esercizio di tale competenza gli Stati membri sono tenuti ad assicurare che i loro ordinamenti giuridici offrano una tutela giurisdizionale effettiva (*ex multis*, sentenza del 24 giugno 2019, *Commissione europea contro Repubblica di Polonia*, C-619/18, EU:C:2019:531, punti 52 e 54; sentenza del 5 novembre 2019, *Commissione europea contro Repubblica di Polonia*, C-192/18, EU:C:2019:924, punti 102 e 103). Per garantire quest'ultima è essenziale l'indipendenza degli organi giurisdizionali nazionali (sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses contro Tribunal de Contas*, C-64/16, EU:C:2018:117; sentenza del 7 febbraio 2019, *Carlos Escribano Vindel contro Ministerio de Justicia*, C-49/18, EU:C:2019:106).

Gli organi giurisdizionali nazionali garantiscono che i diritti e gli obblighi previsti dal diritto dell'Unione siano effettivamente applicati. Come ribadito dalla Corte di giustizia, l'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione è intrinseca ad uno Stato di diritto (sentenza del 28 marzo 2017, *PJSC Rosneft Oil Company contro Her Majesty's Treasury e altri*, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 73; sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses contro Tribunal de Contas*, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 36; sentenza del 25 luglio 2018, *LM*, C-216/18, EU:C:2018:586, punto 51; sentenza del 24 giugno 2019, *Commissione europea contro Repubblica di Polonia*, C-619/18, EU:C:2019:531, punto 46; sentenza del 19 novembre 2019, *A.K. e a. contro Sąd Najwyższy*, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, punto 120). Sistemi giudiziari efficaci sono anche alla base della fiducia reciproca, su cui si fondano lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, un ambiente favorevole agli investimenti, la sostenibilità della crescita a lungo termine e la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

41. Nell'ambito della tutela degli interessi finanziari dell'Unione, si inserisce il Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del 16 dicembre 2020, del Parlamento Europeo e del Consiglio. Il regolamento *de quo* stabilisce le norme necessarie per la protezione del bilancio dell'Unione, in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri. Sebbene tale regolamento attenga alla protezione del bilancio dell'Unione, occorre considerare che, vista la stretta interdipendenza tra il bilancio dell'Unione e quello degli Stati membri, tale protezione passa anche attraverso l'osservanza, a livello nazionale, delle regole di bilancio fissate dalla normativa europea.

Quando gli Stati membri eseguono il bilancio dell'Unione - comprese le risorse assegnate attraverso lo strumento dell'Unione europea per il sostegno ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19, istituito a norma del regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020, nonché mediante prestiti e altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione - indipendentemente dal metodo di esecuzione che utilizzano, il rispetto dello Stato di diritto è, dunque, un presupposto essenziale (considerando n. 7) per il rispetto dei principi di una sana gestione finanziaria, sanciti nell'articolo 317 del TFUE. Vi è, pertanto, una chiara correlazione tra il rispetto dello Stato di diritto e l'esecuzione efficiente del bilancio dell'Unione, in conformità dei principi di sana gestione finanziaria (considerando n. 13). Secondo il considerando n. 15, inoltre, le violazioni dei principi dello Stato di diritto, in particolare quelli che si ripercuotono sul corretto funzionamento delle autorità pubbliche e sull'effettivo controllo giurisdizionale, possono nuocere gravemente agli interessi finanziari dell'Unione (Corte di Giustizia UE, sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses contro Tribunal de Contas*, C-64/16, EU:C:2018:117, punti 32-36 e 40-41). Ciò è vero per le singole violazioni dei principi dello Stato di diritto ma ancor più per le violazioni diffuse o dovute a pratiche od omissioni ricorrenti da parte delle autorità pubbliche oppure a misure generali adottate da tali autorità.

Muovendo da tali premesse, l'art. 4 del regolamento (intitolato "*Condizioni per l'adozione di misure*") disciplina le condizioni per l'adozione di misure di protezione del bilancio dell'Unione qualora siano accertate, ai sensi dell'art. 6, violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro che compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Segnatamente il paragrafo 2 dell'art. 4 prevede che *"ai fini del presente regolamento, una violazione dei principi dello Stato di diritto interessa uno o più dei seguenti aspetti: (…) b) il corretto funzionamento delle autorità preposte al controllo, alla sorveglianza e all'audit finanziari, nonché il corretto funzionamento di sistemi efficaci e trasparenti di gestione e responsabilità finanziarie; (…) d) l'effettivo controllo giurisdizionale, da parte di organi giurisdizionali indipendenti, delle azioni od omissioni compiute dalle autorità di cui alle lettere a), b) e c)".*

Il considerando n. 12 del Regolamento 2020/2092 afferma che *"l'articolo 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto di cui all'articolo 2 TUE, impone agli Stati membri di prevedere una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, compresi quelli relativi all'esecuzione del bilancio dell'Unione. L'esistenza stessa di un effettivo controllo giurisdizionale destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione è intrinseca a uno Stato di diritto e presuppone l'esistenza di organi giurisdizionali indipendenti. Preservare l'indipendenza di detti organi è di primaria importanza, come confermato dall'articolo 47, secondo comma, della Carta. Ciò vale segnatamente per il controllo giurisdizionale della regolarità degli atti, dei contratti o di altri strumenti che generano spese o debiti pubblici, in particolare nell'ambito di procedure di appalto pubblico ove è parimenti possibile adire detti organi".*

Il regolamento 2020/2092 assume una chiara valenza sistematica, in quanto esso costituisce una declinazione dei contenuti del principio generale dello Stato di diritto, che include al proprio interno il principio di legalità e quello, strettamente connesso, della necessaria giustiziabilità del diritto.
L'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea tutela il diritto ad un ricorso effettivo e a un giudice indipendente e imparziale. L'art. 2 del TFUE considera lo Stato di diritto uno dei valori fondanti dell'Unione, comune agli Stati membri. Secondo quanto affermato nelle premesse del regolamento 2020/2092, l'art. 19 del TUE – a norma del quale gli Stati membri sono tenuti a prevedere i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione – concretizza il valore dello Stato di diritto di cui all'art. 2 del TUE.
Per tale ragione, il regolamento 2020/2092 - nella misura in cui impone un controllo giurisdizionale effettivo (art. 19 del TUE) destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione nel settore del bilancio, e quindi vieta di limitare o sospendere la giurisdizione di un giudice nazionale, con l'effetto pratico di impedire la giustiziabilità del diritto sostanziale europeo - attua l'art. 2 del TUE, che evoca la *"rule of law"* e ne definisce contenuti chiari e incondizionati; tali contenuti possono estendersi ben oltre l'ambito di applicazione dello stesso regolamento, proprio in forza degli artt. 2 e 19 del TUE.
In particolare, l'art. 3 del regolamento UE 2020/2092 contiene una elencazione delle violazioni dei principi dello Stato di diritto e tra tali violazioni include anche *"la limitazione della disponibilità e dell'efficacia dei mezzi di ricorso, per esempio attraverso norme procedurali restrittive e la mancata esecuzione delle sentenze o la limitazione (…) delle sanzioni per violazioni del diritto".* Il principio generale dello Stato di diritto, come emerge dal citato articolo 3, implica un divieto chiaro, preciso e incondizionato consistente nella preclusione, per gli Stati membri, di limitare la disponibilità e l'efficacia dei mezzi di ricorso, con ciò intendendosi tutte le forme tramite cui si attiva il sindacato giurisdizionale, secondo la disciplina degli ordinamenti giuridici nazionali. Tale effetto può essere conseguito "*attraverso norme procedurali restrittive*" e la limitazione *"delle sanzioni per violazioni del diritto"*. Ciò si verifica anche quando, come nel caso di specie, la sospensione dei poteri istruttori delle Sezioni regionali della Corte dei conti impedisce non solo l'esercizio delle funzioni del giudice contabile nella fase non contenziosa ed officiosa del giudizio di esame del piano di riequilibrio ma anche, a cascata, l'esperibilità di un eventuale ricorso dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, in questo modo minando la certezza e l'effettività del diritto euro-unitario.
In definitiva, dal regolamento UE 2020/2092, letto in combinato disposto con gli artt. 2 e 19 del TUE e 47 della Carta, è ricavabile un divieto comunitario, che costituisce un contenuto essenziale del principio generale dello Stato di diritto. In base a tale divieto, la legislazione nazionale – tramite norme procedurali, anche in via temporanea – non potrebbe privare un settore disciplinato dall'Unione europea, compreso quello del bilancio, di un organo indipendente di giustizia.

Le disposizioni giuridiche rilevanti del diritto nazionale e la giurisprudenza nazionale in materia.

42. Come è stato anticipato (v. *infra*, punto n.3), al fine di dare attuazione nell'ordinamento italiano agli obblighi assunti con il *Fiscal compact* è stata approvata la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (recante *"Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale"*). La predetta legge ha introdotto nella carta costituzionale, *inter alia*, il principio dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, per le pubbliche amministrazioni (art. 97), nonché il principio dell'equilibrio strutturale del bilancio per lo Stato (art. 81) e il principio dell'equilibrio del bilancio per gli enti locali e le Regioni (articolo 119).
Nella nuova versione inserita con la riforma costituzionale del 2012, il comma 1 dell'art. 97 Cost. prevede che *"le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano*

l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico". Ai sensi dell'art. 1, comma 5, lettera a), della legge n. 243 del 2012, per amministrazioni pubbliche si intendono *"gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei sottosettori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale".* Le amministrazioni pubbliche cui fa riferimento l'art. 97 Cost. sono, pertanto, gli enti rientranti nel *settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche* (Settore S.13 nel SEC), ossia gli enti individuati annualmente dall'Istituto Nazionale di Statistica (Istat), ai sensi dell'art. 1, commi 2 e 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (GU n. 303 del 31/12/2009, SO n. 245), sulla base del Sistema europeo dei conti (SEC 2010, definito dal regolamento (Ue) del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013) e delle interpretazioni del SEC stesso fornite nel *Manual on Government Deficit and Debt* pubblicato da Eurostat. Ai sensi degli artt. 3 e 4 della legge n. 243 del 2012, tali amministrazioni concorrono ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico ai sensi dell'articolo 97, comma 1, della Costituzione. Il rispetto di tali principi è essenziale in quanto le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale, in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità (art. 1, comma 1, della legge n. 196 del 2009).

43. Un ruolo essenziale ai fini dell'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea è svolto dagli enti territoriali, che costituiscono una parte rilevante della c.d. finanza pubblica allargata. Gli enti territoriali sono muniti, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, GU n. 248 del 24/10/2001), di una marcata autonomia (artt. 114 - 119 Cost.) e svolgono un ruolo determinante nel garantire il rispetto dei vincoli europei al governo dei conti pubblici. Per quanto riguarda il concorso delle autonomie locali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'art. 119 Cost. stabilisce che *"i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea".*

44. L'art. 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, prevede che *"il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale"*. In attuazione dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione e dell'articolo 5 della suddetta legge costituzionale n. 1 del 2012, è stata approvata, con una maggioranza qualificata, la legge 24 dicembre 2012, n. 243. Si tratta di una legge "rinforzata" e come tale dotata di una particolare resistenza passiva (art. 1, comma 2, della legge n. 243 del 2012), che assurge a parametro interposto di legittimità costituzionale.

45. Al riguardo, l'art. 20, comma 1, della suddetta legge rinforzata n. 243/2012 di attuazione dell'art. 81 della Costituzione (rubricato *"Funzioni di controllo della Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche"*) prevede: *"la Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti di cui agli articoli 9 e 13* [Regioni ed Enti locali]*, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'articolo 97 della Costituzione".*

In questa logica si colloca anche l'art. 30 (rubricato *"Attuazione di disposizioni non direttamente applicabili della direttiva 2011/85/UE e del regolamento (UE) n. 473/2013"*) della legge 30 ottobre 2014, n. 161, recante *"Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013 – bis"* (GU n. 261 del 10/11/2014, SO n. 83). Tale disposizione nazionale

prevede: "a*l fine di dare piena attuazione, per le parti non direttamente applicabili, alla direttiva 2011/85/UE e al regolamento (UE) n. 473/2013 (…), con particolare riferimento all'attività di monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio, la Corte dei conti, nell'ambito delle sue funzioni di controllo, verifica la rispondenza alla normativa contabile dei dati di bilancio delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165",* nelle quali rientrano, *inter alia*, anche le amministrazioni locali.

Nella stessa direzione si inserisce anche il decreto – legge n. 174/2012 (v. *infra*, punto n. 3), che ha introdotto un rafforzamento delle funzioni di controllo di legittimità delle Sezioni regionali della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali.

L'art. 5, comma 1, lettera a) della legge costituzionale n. 1/2012, l'art. 20 della legge rinforzata n. 243/2012, le norme contenute nel decreto-legge n. 174/2012 e l'art. 30 della legge n. 161/2014 si pongono in diretta connessione con le norme del *Fiscal Compact* e con le disposizioni dei Trattati e del diritto derivato dell'Unione europea in materia di bilancio e di tutela giurisdizionale effettiva in tale settore. La Costituzione e le suddette disposizioni di legge nazionali che ne costituiscono attuazione configurano la Corte dei conti come strumento di raccordo con il diritto dell'Unione europea e di garanzia dell'effettività del diritto dell'Unione nella materia della finanza pubblica. Tale ruolo trova ampio riconoscimento anche nella recente giurisprudenza costituzionale.

46. La Corte costituzionale ha osservato che alla Corte dei conti è attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico (*ex multis*, sentenza del 14/01/2014, n. 40 ECLI:IT:COST:2014:40).

Illustrazione dei dubbi interpretativi sulle disposizioni del diritto dell'Unione e del collegamento tra dette disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla causa principale.

47. La disponibilità di solide regole di bilancio numeriche specifiche per paese, in linea con gli obiettivi di bilancio a livello di Unione e soggette al monitoraggio di organismi indipendenti, rappresenta una pietra miliare del quadro rafforzato dell'Unione per la sorveglianza dei bilanci (considerando n. 16 della direttiva 2011/85/UE e considerando n. 18 del regolamento UE n. 473/2013). Per promuovere efficacemente la disciplina di bilancio e la sostenibilità delle finanze pubbliche, occorre che i quadri di bilancio - e, quindi, anche l'audit indipendente che ne costituisce un asse portante - riguardino tali finanze nella loro totalità (considerando n. 25).

48. Come è noto, tra i principi generali del diritto dell'Unione figura quello dell'effetto utile. Tale principio impone un'interpretazione dell'atto normativo dell'Unione funzionale al raggiungimento della finalità perseguita (*ex multis*, Corte di giustizia, 14 ottobre 1999, Adidas, causa C-223/98; 19 ottobre 2004, Zhu e Chen, causa C-200/02). Segnatamente, il principio dell'effetto utile impone di riservare agli atti dell'Unione la maggiore efficacia possibile nella realizzazione dei suoi obiettivi, efficacia che sarebbe compromessa se il rispetto della disciplina in esso contenuta non fosse accompagnato da una tutela giurisdizionale effettiva.

49. Al riguardo, si evidenzia che l'intervento di una direttiva, nella fattispecie la direttiva sui quadri di bilancio, impone agli Stati membri non solo di dare piena attuazione alla direttiva stessa ma implica anche un vincolo di non retrocessione, in forza del quale si esclude che le disposizioni nazionali possano essere modificate in senso difforme dagli obiettivi imposti dal diritto derivato dell'Unione (Corte costituzionale,

sentenze del 7/02/2000, n. 41 e n. 45, ECLI:IT:COST:2000:41 e IT:COST:2000:45). Il vincolo di non regredire nell'attuazione della normativa euro-unitaria comporta che il legislatore nazionale possa apportare, entro certi limiti, modifiche alle disposizioni interne attuative ma non può semplicemente abrogarle o sospenderne l'efficacia, soprattutto quando le norme interessate riguardano l'effettività del controllo indipendente nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione.

Il principio di leale cooperazione, desunto dall'art. 4 TUE impone agli Stati membri di assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o dagli atti delle Istituzioni europee, di facilitare queste nell'assolvimento dei loro compiti e di astenersi da qualsiasi misura che possa compromettere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione (*ex multis*, Corte di giustizia, 19 gennaio 1993, Commissione c. Italia, causa C-101/91). Il funzionamento efficace del quadro di sorveglianza di bilancio è responsabilità collettiva di tutti gli Stati membri e delle Istituzioni europee.

50. L'esistenza stessa di un effettivo controllo giurisdizionale destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione è intrinseca a uno Stato di diritto (considerando n. 12 del Regolamento 2020/2092). L'articolo 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto di cui all'articolo 2 TUE, impone agli Stati membri di prevedere una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, compreso il settore del bilancio. Le violazioni dei principi dello Stato di diritto, in particolare quelli che si ripercuotono sul corretto funzionamento delle autorità pubbliche e sull'effettivo controllo giurisdizionale, possono nuocere gravemente agli interessi finanziari dell'Unione, oltre che a quelli degli Stati membri interessati.

Nell'ordinamento giuridico italiano, la Costituzione attribuisce ad un giudice speciale, la Corte dei conti, sia l'*audit* indipendente che la tutela giurisdizionale in materia contabilità pubblica, nell'ambito di una giurisdizione unitaria, estesa all'intera area del controllo successivo che la medesima Corte dei conti esercita sulla gestione finanziaria delle Regioni e degli enti locali, come "custode" della finanza pubblica allargata.

51. Alla luce delle osservazioni svolte sino ad ora, appare evidente il collegamento che intercorre tra le disposizioni del diritto dell'Unione che prescrivono l'obbligo di prevedere un audit indipendente sull'osservanza delle regole di bilancio e una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione (compreso quello relativo al bilancio) e le norme nazionali che, per motivi inerenti all'emergenza sanitaria, introducono deroghe all'esercizio delle funzioni di controllo giurisdizionale affidate alla Corte dei conti, incidendo, in particolare, sulla possibilità che esse siano svolte in modo effettivo e tempestivo nei confronti di un Ente locale che si trova in condizioni di grave squilibrio strutturale e ha avviato un percorso di risanamento di lunga durata (segnatamente della durata di venti anni, dal 2013 al 2032, secondo la versione rimodulata del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, il cui esame costituisce oggetto del presente procedimento principale).

Al riguardo, si sottolinea come la disposizione dettata dall'art. 53, comma 8, del decreto–legge n. 104/2020, bloccando i poteri istruttori, di fatto, preclude anche la possibilità definire il procedimento di esame del piano rimodulato dal Comune di Camerota, non potendo questo Collegio apprezzare la congruità di tale piano ai fini del riequilibrio, a causa delle gravi carenze del quadro istruttorio. La completezza dell'istruttoria costituisce, infatti, il fondamento di ogni decisione giudiziaria giusta e adeguatamente motivata.

Tale sospensione delle funzioni di controllo in materia di riequilibrio degli enti locali affidate alla Corte dei conti si inserisce, peraltro, in un contesto in cui l'Unione europea, come è stato detto, sembra andare nella direzione opposta del rafforzamento dei controlli indipendenti e dell'effettività tutela giurisdizionale, che concretizzano il valore dello Stato di diritto di cui all'articolo 2 TUE e sono considerati come un obiettivo specifico da raggiungere nell'ambito degli strumenti di sostegno istituiti dall'Unione stessa per potenziare la resilienza e favorire la ripresa degli Stati membri. Uno degli obiettivi specifici a cui devono essere

destinate le copiose risorse, molte delle quali a fondo perduto, che l'Unione europea erogherà agli Stati membri, in questa fase emergenziale, per fronteggiare le conseguenze della pandemia da Covid-19, riguarda proprio l'effettività dello Stato di diritto. In un quadro generale di mobilitazione di risorse pubbliche per agevolare la ripresa, si può affermare con certezza che il percorso intrapreso dall'Unione europea sia quello di irrobustire, e non di sospendere, le funzioni di *audit* indipendente e giurisdizionali in materia di bilancio.

52. Secondo il considerando n. 7 del regolamento UE 2020/2092, quando gli Stati membri eseguono il bilancio dell'Unione - comprese le risorse assegnate attraverso lo strumento dell'Unione europea per il sostegno ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19, istituito a norma del regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020, nonché mediante prestiti e altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione - indipendentemente dal metodo di esecuzione che utilizzano, il rispetto dello Stato di diritto è, dunque, un presupposto essenziale per il rispetto dei principi di una sana gestione finanziaria, sanciti nell'articolo 317 del TFUE.

53. Per completezza argomentativa, appare utile, inoltre, precisare che il periodo di sospensione dei termini istruttori assegnati dalla Corte dei conti agli enti che hanno ottenuto l'approvazione del piano di riequilibrio, oltre che delle procedure esecutive, al momento in cui è stato introdotto nell'ordinamento italiano con decretazione d'urgenza (artt. 53, commi 8, 9 e 10 del decreto – legge n. 104/2020) superava, di gran lunga, il periodo di dichiarazione dello *"stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili".* Al momento di entrata in vigore del decreto – legge n. 104/2020 (ossia, il 15 agosto 2020) lo stato di emergenza connesso all'emergenza sanitaria era stato prorogato fino al 15 ottobre 2020, con decreto – legge 30 luglio 2020, n. 83 (pubblicato nella G.U.R.I. - Serie Generale n. 190 del 30-07-2020), poi convertito con modificazioni dalla legge 25 settembre 2020, n. 124 (G.U.R.I. n. 240 del 28/09/2020). Dunque, alla data di entrata in vigore del blocco dei poteri istruttori della Corte dei conti (e delle procedure esecutive), lo stato di emergenza risultava prorogato fino al 15 ottobre 2020, mentre la sospensione di tali poteri istruttori, alla stessa stregua di quella delle procedure esecutive, è stata prevista fino al 30 giugno 2021, ben oltre il periodo di durata dello stato di emergenza. Successivamente tale stato di emergenza è stato ulteriormente prorogato; da ultimo con decreto – legge 14 gennaio 2021, n. 2 (pubblicato nella G.U.R.I. - Serie Generale n.10 del 14-01-2021), in relazione al quale pende ancora il termine di sessanta giorni per la conversione in legge, ha prorogato lo stato di emergenza fino al 30 aprile 2021. Anche a seguito delle proroghe dello stato di emergenza successive all'entrata in vigore del blocco dei poteri istruttori della Corte dei conti, il periodo di durata di tale blocco è rimasto comunque superiore a quello fissato, al momento, per la cessazione dello stato di emergenza.

54. Questo Collegio dubita che sia consentito introdurre negli ordinamenti nazionali disposizioni dirette a paralizzare le funzioni di controllo giurisdizionale in materia contabile attribuite ad una magistratura indipendente. Si ritiene, infatti, che l'obbligo di dotarsi di un organo indipendente che monitori l'osservanza delle regole di bilancio e quello di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva in questo settore non rientri tra le ipotesi in cui gli Stati membri possano prevedere, sia pure in via temporanea, una disciplina derogatoria, trattandosi, in base al quadro normativo dell'Unione europea e dell'ordinamento costituzionale italiano, di una funzione indefettibile.

La possibilità di attivare clausole di salvaguardia in una fase emergenziale riguarda le regole sostanziali, in particolare i vincoli di bilancio, che, entro certi limiti e secondo procedure rigorose, possono essere temporaneamente derogate, mentre tale possibilità non riguarda le funzioni di controllo giurisdizionale attribuite alla Corte dei conti, a cui compete anche il compito di verificare che le suddette deroghe siano coerenti con

la finalità emergenziale nella quale si inseriscono e rispettino i principi generali del diritto dell'Unione europea di proporzionalità, di leale collaborazione e dell'effetto utile. Diversamente, l'ordinamento interno sarebbe privato di un giudice in grado di verificare la compatibilità di tali deroghe alle regole di bilancio con le norme e i principi del diritto dell'Unione.

Il principio di proporzionalità impone alle autorità nazionali, chiamate a dare attuazione al diritto dell'Unione, di non oltrepassare con i propri atti quanto strettamente necessario per raggiungere lo scopo perseguito (*ex multis*, Corte di giustizia, 27 ottobre 1993, Enderby, causa C-127/92; 23 settembre 2009, Spagna c. Commissione, causa T-341/05).

55. Anche in ragione della durata della sospensione dei poteri istruttori, che va ben oltre quella dello stato di emergenza, è quantomai opportuno domandare alla Corte di giustizia, un ausilio interpretativo sulle norme dell'Unione europea che affermano la centralità di un audit indipendente affidato ad una Istituzione pubblica e l'effettività della tutela giurisdizionale nel settore del bilancio, al fine di stabilire se ed entro quali limiti il legislatore nazionale, in base alle disposizioni del diritto euro-unitario richiamate e ai principi di proporzionalità, di leale collaborazione e dell'effetto utile, possa prevedere clausole che sospendano le funzioni di monitoraggio indipendente e giurisdizionali attribuite ai giudici contabili italiani, impedendo che esse siano esercitate in modo effettivo e tempestivo, in una fattispecie peraltro che concerne enti subnazionali che si trovano in condizioni di grave squilibrio strutturale.

56. Considerato il protrarsi dell'emergenza epidemiologica, la cui durata allo stato non è prevedibile, sussiste la possibilità che il legislatore nazionale reiteri disposizioni di analogo tenore, prolungando la sospensione delle funzioni di controllo giurisdizionale attribuite alla Corte dei conti sulla finanza locale. Questo Collegio si chiede se, una volta individuato nel giudice contabile l'organo che assicura il controllo indipendente in forma giurisdizionale sugli enti della finanza pubblica allargata, a tutela degli equilibri di bilancio, della sostenibilità del debito pubblico e dei vincoli europei della finanza pubblica, tali funzioni rientrino tra quelle che possano essere sospese dalla normativa emergenziale, peraltro per un periodo di tempo che supera quello dello stato di emergenza dichiarato nelle forme previste dall'ordinamento interno.

La compatibilità della suddetta disposizione nazionale in tema di sospensione delle istruttorie, e quindi delle funzioni decisorie, della Corte dei conti con il diritto dell'Unione, e dunque la sua vincolatività per questa Sezione regionale di controllo, è dubbia e ciò induce a chiedere, in via pregiudiziale, l'intervento interpretativo della Corte di Giustizia, mediante lo strumento, nel caso *de quo* facoltativo, del rinvio pregiudiziale, a norma dell'art. 267, paragrafo 1, lett. a) e paragrafo 2, del TFUE. Nella fattispecie, infatti, non sussiste un obbligo in tal senso, in quanto avverso le decisioni delle Sezioni regionali ci controllo sui piani di riequilibrio è ammesso ricorso alle Sezioni riunite in speciale composizione (v. *infra*, punto n. 11).

57. Si sottolinea come, nella fattispecie, venga in rilievo una questione interpretativa nuova che presenta un interesse generale per l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione, che sorge peraltro in un contesto di fatto (la pandemia da Covid-19) e di diritto (la normativa emergenziale che ne è scaturita) inedito. Questa Sezione ritiene, per tale ragione, che sia essenziale, attivare una cooperazione giudiziaria tra la Corte di giustizia e il giudice contabile nazionale.

Quesito sulla prima questione pregiudiziale.

58. Sulla base delle osservazioni svolte sino ad ora, il primo quesito interpretativo rivolto alla Corte di Giustizia è il seguente: *"se gli articoli 2 (con particolare riferimento al principio dello Stato di diritto) e 19 del TUE, 47 CDFUE, 120, paragrafo 1, 126, paragrafo 1, del TFUE, 3, paragrafo 1, 6, paragrafo 1, lettera b) e 12 della direttiva 2011/85/UE, 5 del regolamento UE n. 473/2013, nonché i principi del diritto dell'Unione europea di proporzionalità, di leale cooperazione e dell'effetto utile desumibili dagli artt. 4 e 5*

TUE ostino alla interpretazione ed applicazione di una normativa nazionale emergenziale, come quella dettata dall'art. 53, comma 8, del decreto – legge n. 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla L. 13 ottobre 2020, n. 126, nel senso che essa impedisce, sia pure in via temporanea (dal 15 agosto 2020 al 30 giugno 2021, e quindi ben oltre il periodo di durata dello stato di emergenza), il controllo giurisdizionale effettivo e tempestivo sull'osservanza delle regole di bilancio affidato, conformemente al quadro normativo costituzionale e legislativo interno, ad una magistratura indipendente, specializzata nella materia contabile, quale la Corte di conti, sospendendo, in particolare, le funzioni giurisdizionali di controllo nei confronti degli enti locali che si trovano in condizioni di squilibrio strutturale in grado di provocarne il dissesto e hanno avviato un percorso di risanamento a lungo termine e che necessiterebbero - proprio per tale ragione, oltre che per le difficoltà derivanti dall'emergenza sanitaria - più degli altri enti, di essere assoggettati ad un monitoraggio indipendente, effettivo e tempestivo, che eviti che la crisi finanziaria possa aggravarsi e che la deviazione dal percorso di risanamento diventi irreversibile e conduca al dissesto dell'ente".

Il punto di vista del giudice del rinvio sul primo quesito.

59. Questo Collegio ritiene, dando attuazione al punto 18 delle *"Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale"* (2019/c 380/01, in G.U.U.E. dell'8/11/2019), di esprimere il proprio punto di vista sulla prima questione pregiudiziale sottoposta alla Corte di Giustizia, anche in considerazione della richiesta di applicazione del procedimento accelerato (v. *infra*, punto n. 81).

60. Se l'emergenza epidemiologica ha giustificato e può giustificare un allentamento dei vincoli di bilancio e misure di sostegno per agevolare la ripresa, come è avvenuto e sta avvenendo anche a livello europeo, non sembra che essa possa, invece, giustificare la sospensione delle funzioni giurisdizionali di controllo di un organo nazionale indipendente sull'osservanza delle regole di bilancio, né tantomeno incidere sull'effettività di tale tutela giurisdizionale. Ciò vale *a fortiori* nel caso di un ente subnazionale che si trova in condizioni di grave squilibrio strutturale.

Lo scenario emergenziale giustifica l'attivazione di clausole di salvaguardia dettate dall'esigenza di contrastare le conseguenze economiche derivanti dalla diffusione della pandemia ma, ad avviso del Collegio, giustifica deroghe strettamente funzionali e proporzionate a conseguire tale obiettivo. L'uso della flessibilità in un contesto emergenziale, per evitare l'applicazione di una regola di bilancio, non può comportare l'introduzione di disposizioni che non siano strettamente necessarie in relazione alla circostanza che ne giustifica la deroga, diversamente si verificherebbe un depotenziamento delle misure di rafforzamento della sorveglianza e del coordinamento di bilancio, che non trova giustificazione nell'emergenza sanitaria. Nella fattispecie, la norma emergenziale interna riguarda funzioni di controllo indipendente sugli enti locali più vulnerabili. Gli elementi di flessibilità, pur necessari nell'attuale fase, devono comunque inserirsi nella logica di rafforzare e non di depotenziare il controllo giurisdizionale da parte di organi giurisdizionali indipendenti, che rappresenta un elemento fondamentale per garantire la resilienza dell'Unione europea.

61. Alla luce delle osservazioni che precedono, questa Sezione ritiene che tra le deroghe ammesse in ragione dell'emergenza sanitaria non rientrino quelle attinenti alle funzioni di controllo giurisdizionale nelle materie di contabilità pubblica affidate ad un organo nazionale indipendente.

62. Nel caso di specie, peraltro, emerge, ad avviso del Collegio, il difetto di proporzionalità dell'art. 53, comma 8, del decreto-legge n. 104/2020, sotto il profilo della intrinseca incoerenza tra la finalità dichiarata dalla norma nazionale, che giustifica la sospensione delle funzioni di controllo mediante il riferimento alla *"situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19",* e

la modalità attraverso cui tale finalità viene perseguita. Non appare coerente con le finalità di contrasto alla pandemia ed alle conseguenze economiche che da essa possono derivare per un ente locale, una norma emergenziale che sospende i poteri di un organo magistratuale indipendente di controllo e che rischia, in questo modo, di produrre l'effetto opposto a quello perseguito.

A fronte di una crisi strutturale dell'Ente - che affonda le radici in periodi risalenti nel tempo (2013) e comunque precedenti all'emergenza epidemiologica, il legislatore nazionale può intervenire sul piano delle dotazioni finanziarie, per assicurare la continuità delle funzioni e dei servizi essenziali a livello locale; non sembra, invece, che sia funzionale a tale obiettivo la previsione di una moratoria dei controlli della Corte dei conti, peraltro proprio con riferimento a quegli enti che, avendo fatto accesso alla procedura di riequilibrio, si trovano in gravi condizioni di squilibrio strutturale e, quindi, necessiterebbero più degli altri di un controllo da parte di un organo indipendente, anche al fine di evitare che tale situazione di squilibrio, eventualmente aggravata dallo scenario pandemico in cui si inserisce il percorso di risanamento, possa tradursi in una rapida espansione del deficit in lassi temporali brevi, aggravando irrimediabilmente una situazione che già si connota per la sua estrema gravità. In questo modo si impedisce alla Corte dei conti di esercitare il controllo necessario ad evitare situazioni di degrado della finanza locale e di intervenire tempestivamente sulle situazioni patologiche in modo più appropriato.

In questo modo si paralizza anche l'effettività del diritto euro-unitario in materia di bilancio, anche sotto il profilo del sostegno all'emergenza.

Seconda questione pregiudiziale. Premessa.

63. Con riferimento agli *"enti locali che hanno avuto approvato il piano di riequilibrio",* le disposizioni dettate dall'art. 53 del decreto-legge n. 104/2020 sospendono sia i termini istruttori assegnati dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sia le procedure esecutive dei creditori; tale sospensione opera dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 104/2020 (ossia dal 15/08/2020) fino al 30 giugno 2021 ed è motivata in relazione alla *"situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19".* Oltre alla sospensione dei poteri istruttori delle Sezioni regionali di controllo (comma 8), pertanto, le disposizioni introdotte dall'art. 53 del decreto-legge n. 104/2020, segnatamente il comma 9, prevedono una fattispecie di sospensione delle procedure esecutive, ulteriore rispetto a quella già disciplinata dal Tuel con riferimento alla procedura di riequilibrio finanziario.

64. Come è stato detto (v. *infra*, punto n. 29), nel caso del Comune di Camerota, le procedure esecutive hanno già subito un blocco per un periodo superiore a due anni, segnatamente dal 14 marzo 2013 (data in cui il Comune di Camerota, con deliberazione consiliare n. 6/2013, ha fatto ricorso alla procedura di riequilibrio) al 22 giugno 2015 (data in cui è scaduto il termine di trenta giorni per impugnare, ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 5, del Tuel, la pronuncia n. 158/2015/PRSP, con cui questa Sezione ha approvato il piano di riequilibrio varato dall'Ente locale).

La normativa emergenziale introdotta dall'art. 53, comma 9, del decreto-legge n. 104/2020, con riferimento agli *"enti locali che hanno avuto approvato il piano di riequilibrio",* prevede una ulteriore sospensione delle procedure esecutive a qualunque titolo intraprese nei confronti di tali enti *"fino al 30 giugno 2021".* Si tratta di una ipotesi ulteriore di sospensione delle procedure esecutive, che si aggiunge a quella di cui le amministrazioni locali aderenti alla procedura di riequilibrio hanno già usufruito ai sensi del combinato disposto degli artt. 243-*bis*, comma 4, e 243-*quater*, comma 5, del Tuel.

65. Ne deriva una dilatazione della sospensione delle procedure esecutive e una connessa compressione delle ragioni dei creditori dell'ente. Al riguardo, si sottolinea come da tale dilatazione potrebbe discendere la lesione di beni protetti dal diritto dell'Unione e dalla Costituzione, segnatamente del diritto di accesso

alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.), che comprende anche la tutela esecutiva del credito, della libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.) e della ragionevole durata del processo (art. 111 Cost), lesa da una sospensione *sine die* delle procedure esecutive.

66. La Corte europea dei diritti dell'Uomo, ai fini dell'applicazione dell'art. 6, par. 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (nel prosieguo, per brevità, CEDU), ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, ha più volte stabilito che il processo di esecuzione, in quanto processo giurisdizionale, non può essere considerato diversamente da quello di cognizione, essendo entrambi volti al risultato finale della realizzazione effettiva dei diritti (in tal senso, sentenza 26 febbraio 1993, Billi; 23 novembre 1993, Scopelliti; 26 settembre 1996, Di Pede e Zappia; 31 marzo 2009, Simaldone. Tali affermazioni sono state consolidate da una costante giurisprudenza conforme).

69. Con riferimento alla ipotesi di sospensione delle procedure esecutive prevista dalla disciplina dell'istituto del dissesto (art. 248 del Tuel), nelle sentenze del 24 settembre 2013 - Ricorso n. 43892/04 Pennino c. Italia e Ricorso n. 43870/04- De Luca c. Italia, la Corte europea dei diritti dell'Uomo ha sottolineato che il *"diritto ad un tribunale, di cui il diritto di accesso – vale a dire il diritto di adire un tribunale (…) – costituisce un aspetto, sarebbe illusorio se l'ordinamento giuridico interno di uno Stato contraente permettesse che una decisione giudiziaria definitiva ed obbligatoria restasse inefficace a scapito di una parte. L'esecuzione di una sentenza, di qualsiasi giudice, deve quindi essere considerata facente parte integrante del «processo» ai sensi dell'articolo 6 § 1 della Convenzione"* (Hornsby c. Grecia, 19 marzo 1997, § 40, Raccolta delle sentenze e decisioni 1997 II, e Bourdov c. Russia (n. 2), n. 33509/04, § 65, 15 gennaio 2009). La Corte ha precisato che tale diritto non è assoluto, ma può dare luogo a limitazioni implicitamente ammesse. Tuttavia, *"tali limitazioni non possono restringere l'accesso offerto all'individuo in maniera o ad un punto tali che il diritto ne risulti leso nella sua stessa sostanza. Inoltre, esse si conciliano con l'articolo 6 § 1 solo se perseguono un interesse legittimo e se esiste un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo prefisso"* (si vedano, tra molte altre, Khalfaoui c. Francia, n. 34791/97, §§ 35-36, CEDU 1999-IX, e Papon c. Francia, n. 54210/00, § 90, 25 luglio 2002; si veda anche il richiamo dei principi pertinenti in Fayed c. Regno Unito, 21 settembre 1994, § 65, serie A n. 294-B).

In disparte il profilo concernente il sacrificio imposto al diritto alla tutela esecutiva del singolo creditore per la realizzazione effettiva del credito, ciò che rileva in questa sede è l'incidenza della sospensione delle procedure esecutive sull'assetto concorrenziale del mercato interno e sui tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni, in quanto trattasi di interessi protetti dal diritto dell'Unione che, nell'ordinamento nazionale, non trovano tutela giurisdizionale in altra sede.

Le disposizioni giuridiche rilevanti del diritto dell'Unione.

70. L'intero sistema giuridico dell'Unione è ispirato ai principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza.

L'art. 3, paragrafo 3, del TUE prevede: *"l'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato (…) su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva".* L'art. 3, paragrafo 1, lett. b) del TFUE attribuisce all'Unione competenza esclusiva, *inter alia*, in materia di *"definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno".* Il Protocollo (n. 27) sul mercato interno e sulla concorrenza stabilisce che *"il mercato interno ai sensi dell'articolo 3 TUE comprende un sistema che assicura che la concorrenza non sia falsata"*. A tal fine *"l'Unione adotta, se necessario, misure in base alle disposizioni dei Trattati, ivi compreso l'art. 352 TFUE"*, che contiene la c.d. clausola di flessibilità.

71. La tutela della concorrenza è anche il principio ispiratore delle disposizioni contenute nel *"Capo I – Regole di concorrenza"* del Titolo VII del TFUE. Segnatamente gli articoli 101 – 106 riguardano le regole di concorrenza applicabili alle imprese (c.d. *antitrust*), mentre gli articoli 107 – 109 dettano regole applicabili agli Stati e contengono, in particolare, la disciplina degli aiuti di Stato. Anche il Titolo VIII del TFUE relativo alla politica economica e monetaria, segnatamente l'art. 119, paragrafi 1 e 2, prevede che l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende, ai fini enunciati all'articolo 3 del TUE, l'adozione di una politica economica fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza; sul versante della politica monetaria questa azione comprende la definizione e la conduzione di una politica monetaria che abbiano come obiettivo principale, oltre al mantenimento della stabilità dei prezzi, di sostenere le politiche economiche generali nell'Unione conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza.

72. Emerge dal suddetto quadro normativo che l'assetto concorrenziale del mercato è alla base dell'intera disciplina fissata dai Trattati. Strettamente connesso al tema della tutela della concorrenza è quello del contrasto ai ritardi nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni.

La direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011 (G.U.U.E. 2011, L 48, pag. 1), relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, muove dalla constatazione che, nelle transazioni commerciali tra operatori economici e amministrazioni pubbliche, molti pagamenti sono effettuati più tardi rispetto a quanto concordato nel contratto o stabilito nelle condizioni generali che regolano gli scambi. Sebbene le merci siano fornite e i servizi prestati, molte delle relative fatture sono pagate ben oltre il termine stabilito. Secondo il considerando n. 3 della suddetta direttiva, *"tali ritardi di pagamento influiscono negativamente sulla liquidità e complicano la gestione finanziaria delle imprese. Essi compromettono anche la loro competitività e redditività quando il creditore deve ricorrere ad un finanziamento esterno a causa di ritardi nei pagamenti".* La rilevanza del fenomeno dei ritardi nei pagamenti sulla competitività e sulla redditività delle imprese appare ancora più evidente se si considera che alle amministrazioni pubbliche fa capo un volume considerevole di pagamenti. Lunghi periodi di pagamento e ritardi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni per merci e servizi determinano costi ingiustificati per le imprese (considerando n. 23). I ritardi di pagamento costituiscono una violazione contrattuale resa finanziariamente attraente per i debitori, nella maggior parte degli Stati membri, dalla assenza o dalla lentezza delle procedure di recupero, oltre che dai bassi livelli dei tassi degli interessi di mora applicati. Sotto tale profilo il considerando n. 12 della direttiva 2011/7/UE sottolinea la necessità di un passaggio deciso verso una cultura dei pagamenti rapidi per invertire tale tendenza.

L'articolo 1, paragrafo 1, della suddetta direttiva 2011/7 dispone: *"lo scopo della presente direttiva è di lottare contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato interno, favorendo in tal modo la competitività delle imprese e in particolare delle* [piccole e medie imprese] *PMI".* L'art. 4 si occupa, in particolare, delle transazioni fra imprese e pubbliche amministrazioni.

<u>Le disposizioni giuridiche rilevanti del diritto nazionale e la giurisprudenza europea e nazionale in materia</u>.

73. La libera concorrenza tra le imprese è un valore implicito, insito nella libertà di iniziativa economica prevista dall'articolo 41 della Costituzione. La libera concorrenza ha una duplice finalità: da un lato, integra la libertà di iniziativa economica che spetta nella stessa misura a tutti gli imprenditori e, dall'altro, è diretta alla protezione della collettività e dei consumatori, in quanto l'esistenza di una pluralità di imprenditori, in

concorrenza tra loro, giova a migliorare la qualità dell'offerta e a contenere i prezzi. Anche la Corte costituzionale ha riconosciuto che la libera concorrenza costituisce un presupposto della libertà di iniziativa economica ed è funzionale alla protezione degli interessi della collettività e dei consumatori (Corte cost., sentenze 16/12/1982, n. 223, ECLI:IT:COST:1982:223, e 15/05/1990, n. 241, ECLI:IT:COST:1990:241). Successivamente, con la riforma del 2001 di cui si è detto in precedenza, la tutela della concorrenza ha fatto ingresso nell'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione, ed è stata inclusa, nell'ambito del riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, tra le materie affidate alla potestà legislativa esclusiva statale. La concorrenza è, pertanto, un principio interno, oltre che euro-unitario (Corte cost., sentenza 13/01/2004, n. 14, ECLI:IT:COST:2004:14).

74. La direttiva 2011/7/UE è stata recepita, nell'ordinamento giuridico italiano, dal decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192 (GU n. 267, del 15 novembre 2012). Il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, a sua volta, aveva recepito nell'ordinamento giuridico italiano la direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (GU 2000, L 200, pag. 35). Tra i provvedimenti adottati dalla Repubblica italiana per garantire la puntualità dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni rientrano il decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 – recante (GU n. 82, dell'8 aprile 2013), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64 (GU n. 132, del 7 giugno 2013), nonché il decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (GU n. 95, del 24 aprile 2014), convertito in legge, con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 (GU n. 143, del 23 giugno 2014). Tali decreti-legge prevedono in particolare lo stanziamento di risorse finanziarie aggiuntive per il pagamento dei crediti certi, liquidi ed esigibili delle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

75. Nonostante l'adozione di tali norme dirette a superare il problema dei ritardi nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, sotto questo profilo la situazione italiana presenta ancora criticità. Ciò trova conferma nel ricorso per inadempimento, proposto il 14 febbraio 2018, ai sensi dell'art. 258 del TFUE, dalla Commissione europea contro l'Italia. Con tale ricorso, la Commissione ha chiesto alla Corte di Giustizia dell'Unione europea di dichiarare che la Repubblica italiana, avendo omesso e omettendo ancora di assicurare che le sue pubbliche amministrazioni evitino di oltrepassare i termini di 30 o 60 giorni per il pagamento dei loro debiti commerciali, è venuta meno agli obblighi che incombono sugli Stati membri in forza della direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali e, in particolare, a quelli di cui all'articolo 4 di tale direttiva. Secondo la Commissione, un siffatto superamento continuato e sistematico, da parte delle pubbliche amministrazioni italiane, dei termini di pagamento previsti dall'articolo 4, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2011/7 costituisce di per sé una violazione di quest'ultima, imputabile alla Repubblica italiana.

76. Con la sentenza (Grande Sezione), 28 gennaio 2020, nella causa C-122/18, la Corte di Giustizia, per quanto riguarda l'interpretazione di tali disposizioni, ha ricordato come, secondo giurisprudenza costante, per interpretare una disposizione del diritto dell'Unione, si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v., in tal senso, sentenza del 7 novembre 2019, UNESA e a., da C-105/18 a C-113/18, EU:C:2019:935, punto 31 e giurisprudenza ivi citata). Sotto un primo profilo, quanto al testo dell'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2011/7, dallo stesso, in particolare dalla parte di frase *"[g]li Stati membri assicurano che nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione (...) il periodo di pagamento non superi uno dei termini seguenti",* risulta che l'obbligo imposto agli Stati membri da tale disposizione riguarda il rispetto effettivo, da parte delle loro pubbliche amministrazioni, dei termini di pagamento da essa previsti. Secondo la Corte di Giustizia, l'interpretazione letterale e contestuale dell'articolo 4, paragrafi 3 e 4, della direttiva

2011/7 è avvalorata dagli obiettivi perseguiti da tale direttiva, esplicitati nell'articolo 1, paragrafo 1. Detta direttiva ha lo scopo, infatti, di lottare contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato interno, favorendo in tal modo la competitività delle imprese e in particolare delle PMI. L'elevato volume di transazioni commerciali in cui le pubbliche amministrazioni sono debitrici di imprese, nonché i costi e le difficoltà generate per queste ultime da ritardi di pagamento da parte di tali amministrazioni costituiscono, nell'economia del ragionamento della Corte di Giustizia, depongono nel senso che il legislatore dell'Unione abbia inteso imporre agli Stati membri obblighi rafforzati per quanto riguarda le transazioni tra imprese e pubbliche amministrazioni. Da tali premesse si ricava che l'articolo 4, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2011/7 non si limita meramente ad imporre agli Stati membri l'adozione di misure astrattamente idonee a garantire la tempestività dei pagamenti; tale disposizione va interpretata, invece, nel senso che essa impone agli Stati membri di assicurare il rispetto effettivo, da parte delle amministrazioni, dei termini previsti per i pagamenti delle transazioni commerciali con le imprese. Per i suddetti motivi, la Corte di Giustizia ha dichiarato che la Repubblica italiana, non assicurando che le sue pubbliche amministrazioni rispettino effettivamente i termini di pagamento stabiliti dall'art. 4, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2011/7/UE, è venuta meno agli obblighi su di essa incombenti in forza di tali disposizioni.

77. In una recente pronuncia in tema di ritardi nel pagamento dei debiti della pubblica amministrazione (sentenza 24 aprile 2020, n. 78, ECLI:IT:COST:2020:78), la Corte costituzionale ha sottolineato – considerando il problema sotto i suoi profili macroeconomici - come *"la disciplina dell'adempimento delle obbligazioni pecuniarie dei soggetti pubblici"* abbia *"una notevole incidenza sul sistema economico, in considerazione del ruolo di acquirenti di beni, servizi e prestazioni rivestito dalle amministrazioni pubbliche e dell'ingente quantità di risorse a tal fine impiegate".* Con riferimento al profilo della tutela della concorrenza, inoltre, *"i tardivi pagamenti rischiano di pregiudicare anche il corretto funzionamento del mercato interno, nonché la competitività delle imprese e in particolare delle PMI"*, valori che la direttiva 2011/7/UE20, all'art. 1, eleva a suoi principali obiettivi.

I giudici costituzionali, già a ridosso del recepimento della direttiva 2011/7/UE, hanno sottolineato la gravità del problema, evidenziando che *"il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione è obiettivo prioritario (…) non solo per la critica situazione economica che il ritardo ingenera nei soggetti creditori, ma anche per la stretta connessione con l'equilibrio finanziario dei bilanci pubblici, il quale viene intrinsecamente minato dalla presenza di situazioni debitorie non onorate tempestivamente"* (sentenza 25 ottobre 2013, n. 250, ECLI:IT:COST:2013:250). Va considerato anche il rilevante tema dell'esposizione debitoria per interessi passivi per ritardati pagamenti che, in considerazione anche del loro specifico e oneroso criterio di calcolo, incide sulle finanze pubbliche e riduce il monte risorse da destinare alle finalità istituzionali.

Illustrazione dei dubbi interpretativi sulle disposizioni del diritto dell'Unione e del collegamento tra dette disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla causa principale.

78. Alla luce della disciplina euro-unitaria a tutela della concorrenza e della competitività delle imprese, nell'ambito della quale si inserisce anche la normativa volta a contrastare i ritardi nei pagamenti - intesi come fattore che falsa la concorrenza, penalizzando le imprese che hanno svolto la propria attività a favore della pubblica amministrazione e non riescono a riscuotere il pagamento delle prestazioni effettuate – questa Sezione si chiede se le disposizioni nazionali emergenziali dettate dall'art. 53, comma 9, del decreto-legge n. 104/2020, che prevedono una ulteriore fattispecie di sospensione delle procedure esecutive nei confronti degli enti locali che hanno ottenuto l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale,

in aggiunta a quella già prevista, in via ordinaria, dal combinato disposto degli art. 243-*bis*, comma 4, e 243-*quater*, comma 5, del Tuel, siano compatibile con le predette disposizioni del diritto dell'Unione.
Nella fattispecie, peraltro, con riferimento all'ambito di applicazione della direttiva 2011/7/UE, non sembra ricorrere l'eccezione prevista dall'art. 1, paragrafo 3, secondo la quale *"gli Stati membri possono escludere i debiti che formano oggetto di procedure concorsuali aperte a carico del debitore, comprese le procedure finalizzate alla ristrutturazione del debito".* Come è stato detto (*infra*, punto 14), diversamente da quanto previsto in tema di dissesto degli enti locali (artt. 248, 254 e 256 del Tuel), l'adozione del piano di riequilibrio non dà luogo ad una procedura concorsuale: il blocco delle azioni esecutive non è collegato alla previsione di un meccanismo di risanamento che canalizzi in un'unica procedura concorsuale le singole azioni esecutive. Nelle procedure di riequilibrio, dunque, i creditori non possono giovarsi di modalità sostitutive di soddisfazione del credito ma subiscono solo la mera paralisi della tutela esecutiva del credito.

Quesito sulla seconda questione pregiudiziale.

79. Sulla base delle osservazioni svolte sino ad ora, il secondo quesito interpretativo rivolto alla Corte di Giustizia è il seguente: *"se gli articoli art. 3, paragrafo 3, del TUE, 3, paragrafo 1, lett. b), 119, paragrafi 1 e 2, e 120 del TFUE, 1 e 4 della direttiva 2011/7/UE, nonché il Protocollo (n. 27) sul mercato interno e sulla concorrenza - ostino alla interpretazione ed applicazione di una normativa nazionale emergenziale, come quella dettata dall'art. 53, comma 9, del decreto – legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, nel senso che essa consente una nuova ipotesi di sospensione, dal 15 agosto 2020 al 30 giugno 2021, delle procedure esecutive dei creditori degli enti che hanno ottenuto l'approvazione del piano di riequilibrio, motivata esclusivamente con riferimento all'emergenza sanitaria, ulteriore rispetto a quella già di cui tali enti hanno già beneficiato ai sensi del combinato disposto degli artt. 243-bis, comma 4, e 243-quater, comma 5, del Tuel, senza che a tale sospensione consegua l'instaurazione di una procedura concorsuale che offra una modalità alternativa di soddisfazione del credito, con le conseguenze che tale ulteriore e lunga sospensione delle procedure esecutive comporta in termini di ulteriore aggravamento dei ritardi nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni e quindi di tutela della concorrenza e di competitività delle imprese creditrici.*

Il punto di vista del giudice del rinvio sul secondo quesito.

80. Il Collegio ritiene che l'art. 53, comma 9, del Tuel aggravi una situazione italiana già critica in termini di tempestività dei pagamenti. Si tenga presente, al riguardo, che la giustificazione inerente alla situazione emergenziale, che peraltro dovrebbe operare in un quadro di ragionevolezza e proporzionalità, nella fattispecie appare non tenere conto che l'emergenza di epidemiologica abbia inciso sulle imprese, in particolare sulle PMI, in misura superiore a quanto abbia inciso sugli enti territoriali. Sicché, anche sotto tale profilo, la previsione di una ulteriore sospensione delle procedure esecutive appare contraddittoria e suscita perplessità con riferimento agli effetti distorsivi che essa genera sulla concorrenza e sulla competitività delle imprese creditrici delle amministrazioni aderenti alla procedura di riequilibrio. Sembra contraddittorio prevedere, da un lato, misure di sostegno alle imprese per fronteggiare la crisi economica derivante dalla pandemia e, dall'altro, sospendere le procedure esecutive, impedendo a tali imprese di ottenere l'adempimento di obbligazioni che risultano insoddisfatte già da lungo tempo.

Richiesta di applicazione del procedimento accelerato.

81. Il Collegio domanda l'applicazione del procedimento accelerato ai sensi dell'art. 105, paragrafo 1, del Regolamento di procedura della Corte di Giustizia del 25 settembre 2012. Nella fattispecie, sussistono, in particolare, due motivi che richiedono un trattamento accelerato della causa:

- la natura del presente affare, che attiene alla sospensione delle funzioni di controllo della Corte dei conti sul piano di riequilibrio rimodulato di un Ente che si trova in condizioni di squilibrio strutturale, considerato che l'esercizio effettivo e tempestivo di tali funzioni, allo stato bloccato fino al 30 giugno, potrebbe prevenire un aggravamento della crisi finanziaria, evitando che una eventuale e possibile deviazione dal percorso di risanamento diventi irreversibile e conduca al dissesto dell'ente;
- il carattere emergenziale e temporaneo delle disposizioni nazionali previste dall'art. 53 del decreto-legge n. 104/2020, che questa Sezione potrebbe ritenere non vincolanti a seguito della pronuncia interpretativa della Corte di giustizia.

Si precisa, inoltre, che il contesto emergenziale in cui si inserisce la presente vicenda e per le circostanze particolari che la caratterizzano rendono opportuno rimuovere in tempi brevi le incertezze riguardanti questioni fondamentali di diritto costituzionale nazionale e di diritto dell'Unione che attengono alla sospensione delle funzioni di controllo giurisdizionale di un organo indipendente poste a tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata, considerato che la sussistenza e l'indefettibilità di tale controllo rappresenta una pietra miliare del quadro rafforzato dell'Unione per la sorveglianza dei bilanci, oltre che un principio sancito dalla Costituzione italiana.

Si tenga conto, inoltre, che il protrarsi dell'emergenza epidemiologica potrebbe comportare la proroga delle disposizioni contenute nei commi 8, 9 e 10 dell'art. 53 del decreto-legge n. 104/2020 o l'introduzione di nuove disposizioni di tenore analogo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, non definitivamente pronunciando sul presente giudizio, come in epigrafe identificato:

- dispone la sospensione del giudizio e chiede alla Corte di giustizia dell'Unione europea di pronunciarsi, ai sensi dell'art. 267 del TFUE, sulle questioni pregiudiziali esposte in motivazione;
- chiede alla Corte di giustizia dell'Unione europea che le questioni pregiudiziali siano decise con procedimento accelerato, ai sensi degli articoli 23 – *bis* dello Statuto e 105 del Regolamento di procedura della Corte;
- manda alla Segreteria di questa Sezione di provvedere alla trasmissione, con le modalità indicate nelle Raccomandazioni relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale (2019/c 380/01, in G.U.U.E. dell'8/11/2019), alla Corte di giustizia dell'Unione europea della presente ordinanza di rinvio pregiudiziale e del fascicolo del presente giudizio.

Così deciso nella camera di consiglio telematica del 2 novembre 2020.

L'ESTENSORE

Emanuele Scatola

SCATOLA EMANUELE CORTE DEI CONTI 09.03.2021 14:41:08 CET

IL PRESIDENTE

Fulvio Maria Longavita

FULVIO MARIA LONGAVITA CORTE DEI CONTI 09.03.2021 14:29:42 UTC

Depositata in Segreteria il

9 marzo 2021

Il Direttore della Segreteria

(dott. Giuseppe Imposimato)

GIUSEPPE IMPOSIMATO CORTE DEI CONTI 09.03.2021 14:52:06 UTC