SEZIONE	ESITO	NUMERO	ANNO	MATERIA	PUBBLICAZIONE
SEZIONI RIUNITE	SENTENZA	49	2017	PENSIONI	21/12/2017

Sentenza n. 49/2017/EL

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE
IN SEDE GIURISDIZIONALE

composta dai signori magistrati:

Alberto AVOLI	**Presidente**
Roberto BENEDETTI	**Consigliere**
Antonio CIARAMELLA	**Consigliere**
Piero Carlo FLOREANI	**Consigliere**
Francesco TARGIA	**Consigliere**
Marco SMIROLDO	**Consigliere**
Elena BRANDOLINI	**Consigliere relatore**

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al **n. 576/SR/EL** del registro di Segreteria delle Sezioni riunite, promosso con il ricorso depositato in data 4 agosto 2017 dal **Comune di Toritto (BA),** in persona del Sindaco *pro tempore* dott. Giambattista Fasano rappresentato e difeso, giusta procura a margine del ricorso introduttivo del giudizio, unitamente e disgiuntamente, dagli avvocati Prof. Beniamino Caravita di Toritto e Marcello Collevecchio ed elettivamente domiciliato presso il loro studio in Roma, via di Porta Pinciana n. 6

per l'annullamento e/o integrale riforma, previa sospensione dell'efficacia

della deliberazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia n. 101/2017/PRSP del 14 luglio 2017, trasmessa in pari data al Comune ricorrente, con cui è stata accertata "*la mancata presentazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte del Comune di Toritto entro il termine perentorio di novanta giorni previsto dall'art. 243 bis, comma 5, del d.lgs n. 267/200*" ed è stata ordinata la trasmissione della deliberazione al Prefetto di Bari ai fini dell'applicazione dell'art. 6, co. 2, del D.lgs n. 149/2011;

Visti i decreti del Presidente della Corte dei conti che hanno determinato la composizione del Collegio, la fissazione d'udienza e la nomina del relatore;

Visto il ricorso;

Esaminati gli atti e documenti di causa;

Uditi, all'udienza del 25 ottobre 2017, con l'assistenza del Segretario, dott.ssa Maria Elvira Addonizio, il relatore, Consigliere Elena Brandolini, gli avvocati Prof. Beniamino Caravitta di Toritto e Marcello Collevecchio per il Comune ricorrente ed il Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore Generale dott. Sergio Auriemma.

Ritenuto in

FATTO

1. Con ricorso notificato, a mezzo plico raccomandato A.R., in data 31 luglio 2017 alla Procura generale della Corte dei conti, alla Procura regionale per la Puglia, alla Sezione regionale di controllo per la Puglia, al Prefetto di Bari, al Ministero dell'Interno -Commissione per la stabilità finanziaria degli enti Locali-, al Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali – Direzione centrale della finanza locale, al Ministero dell'economia e delle finanze, e depositato presso la Segreteria di queste Sezioni Riunite in data 4 agosto 2017, il Comune di Toritto (BA) impugnava la deliberazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia n. 101/2017/PRSP depositata il 14

luglio 2017 e comunicata in pari data al ricorrente, con cui la Sezione di controllo, in sede di esercizio delle funzioni ex artt. 243bis e ss del d.lgs 267/2000, accertava la tardività della presentazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte del comune ricorrente e, per l'effetto, disponeva la trasmissione della deliberazione al Prefetto di Bari ai fini dell'applicazione dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011.

2. In sintesi i fatti.

2.1. Si premette che, a seguito della deliberazione n. 96/2016 con la quale la Sezione regionale di controllo per la Puglia aveva riscontrato alcune criticità relative all'esame dei rendiconti 2011-2012-2013 che necessitavano l'adozione di misure correttive da parte dell'Ente ai sensi dell'art.148-*bis* del Tuel, il Comune di Toritto iniziava un percorso atto ad individuare le misure correttive idonee a risanare la riscontrata situazione deficitaria esitato nella deliberazione n. 19 del 18 giugno 2016 in cui l'ente esprimeva la volontà di attivare la procedura del riequilibrio pluriennale di cui all'art. 243 Tuel quale misura per il ripiano dei debiti e del disavanzo, in presenza dei relativi presupposti e con l'attivazione della relativa procedura di legge.

Con delibera consiliare n. 32 del 25 giugno 2016 l'Ente aderiva alla procedura di riequilibrio disciplinata dagli art. 243 bis e ss del TUEL, dando contestualmente "*mandato al Responsabile del Settore finanziario, con il supporto degli altri Capi Sezione e del Segretario Comunale, di curare la predisposizione del relativo piano pluriennale, di durata decennale*", affinchè lo stesso, previa acquisizione del parere dell'organo di revisione, venisse "*sottoposto all'approvazione del Consiglio Comunale nel termine di 90 giorni dall'adozione del predetto atto deliberativo*".

Nel contempo la deliberazione veniva dichiarata immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134, comma 4, TUEL, affinchè si potesse "*dare seguito, senza ritardo, alla eccezionale e del tutto obbligata misura finanziaria indicata*".

Detta delibera veniva pubblicata all'albo pretorio in data 21 luglio 2016 e, in pari data, inoltrata alla locale Sezione regionale di controllo, al Ministero dell'Interno ed alla Prefettura di Bari.

Successivamente, in data 1° agosto 2016 la stessa, corredata dell'attestazione di avvenuta esecutività ai sensi di legge, veniva nuovamente ritrasmessa alla Sezione di controllo, alla Commissione ministeriale ed al Prefetto di Bari.

Quest'ultimo, ritenendo che il termine perentorio di cui al comma 5 dell'art. 243 –bis Tuel sarebbe scaduto in data 23 settembre 2016, stante l'immediata esecutività del deliberato, invitava, con propria nota del 20 settembre, il Sindaco a comunicare, entro e non oltre il successivo 24 settembre, gli estremi della deliberazione del Piano di riequilibrio.

A riscontro il Sindaco riferiva, dapprima, che il punto riguardante il citato adempimento, inserito nell'ordine del giorno della seduta del Consiglio Comunale del 23 settembre 2016, era stato ritirato e, quindi, precisava che il piano di riequilibrio sarebbe stato comunque approvato entro 90 giorni dalla data di esecutività della citata deliberazione n. 32, avvenuta in data 1° agosto 2016.

2.2. Con successiva delibera consiliare n. 38 del 27 ottobre 2016 il comune di Toritto approvava il piano di riequilibrio finanziario della durata di dieci anni, con accesso al fondo di rotazione, che veniva trasmesso, il 4 novembre successivo, alla Sezione di controllo, al Ministero dell'Interno ed alla Prefettura di Bari.

Unitamente alla predetta delibera l'Ente trasmetteva anche una relazione esplicativa in ordine al rispetto dei termini di legge per l'approvazione del piano di riequilibrio in cui veniva sostenuta la distinzione tra eseguibilità ed esecutività delle delibere comunali, ai fini della decorrenza del termine perentorio di 90 giorni di cui all'art.243-bis, comma 5, del TUEL.

2.3. La Direzione Centrale della finanza locale del Ministero dell'Interno, previo espletamento di attività istruttoria, prontamente riscontrata dall'Ente, rendeva la propria relazione conclusiva in data 20 giugno 2017 rilevando preliminarmente la tardiva approvazione del Piano rispetto al termine perentorio di 90 giorni stabilito dall'art. 243 –bis, comma 5, Tuel richiamando in proposito l'orientamento espresso dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Molise, con deliberazione n. 4/2016, e quindi, nel merito, valutando il Piano presentato non del tutto conforme ai contenuti richiesti dalle disposizioni

normative di riferimento e alle indicazioni contenute nelle Linee guida elaborate dalla Corte dei conti. Oltre alle plurime criticità riscontrate esposte nel corpo della relazione, con particolare riferimento alla quantificazione e qualificazione di un eventuale ulteriore derivante dal consuntivo 2016, in ordine alle misure di risanamento evidenziava che la prospettata riduzione della spesa corrente non appariva così rilevante da poter coprire, a partire dal 2018, la copertura per il ripiano dei debiti fuori bilancio di cui, peraltro, non esistevano accordi con i creditori.

La Sezione regionale di controllo per la Puglia, sulla base delle risultanze finali contenute nella suddetta Relazione e della documentazione allo stato in atti, con deliberazione n. 101/PRSP/2017 adottata nella camera di consiglio del 14 luglio 2017, considerati altresì gli univoci principi di diritto sulla decorrenza dei termini e l'uniforme interpretazione data dalla giurisprudenza amministrativa, civile e contabile ampiamente riportata nelle motivazioni della stessa, accertava, ai sensi dell'art. 243 quater, comma 7, del Tuel, la mancata presentazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte del Comune di Toritto entro il termine perentorio di novanta giorni previsto dall'art. 243 bis, comma 5, Tuel ed ordinava la trasmissione della deliberazione al Prefetto di Bari ai fini dell'applicazione delle misure conseguenti.

2.4. Avverso la citata deliberazione il Comune di Toritto presentava ricorso deducendo la non fondatezza della stessa in fatto ed in diritto chiedendo, previa sospensione di ogni effetto di legge connesso alla deliberazione impugnata, l'annullamento della stessa e, per l'effetto, l'accertamento e la dichiarazione di tempestiva presentazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale nonché la sua approvazione.

2.4.1. Secondo la prospettazione della Sezione regionale di controllo, l'Ente avrebbe dovuto approvare il piano entro il 23 settembre 2016, in quanto il termine perentorio di 90 giorni stabilito dall'art. 243 bis, comma 2, del Tuel, sarebbe decorso dalla data in cui la delibera n. 32/2016 era stata dichiarata immediatamente eseguibile, e cioè dal 25 giugno 2016, anziché dalla data di avvenuta esecutività della delibera medesima, in specie: 1° agosto 2016, come invece ritenuto dall'Ente.

Sul punto, parte ricorrente eccepiva che la deliberazione impugnata aveva basato la propria decisione su

un'errata applicazione ed interpretazione dell'art. 243 bis, comma 5, Tuel (motivo 1.1 del ricorso) che, da un lato, si poneva in netto contrasto con la *favor* del legislatore per l'istituto del riequilibrio rispetto all'ipotesi del dissesto (motivo 1.2 del ricorso) e, dall'altro, richiamava una giurisprudenza talvolta isolata e talvolta inconferente rispetto al caso di specie (motivo 1.3 del ricorso).

Evidenziava, in subordine, che, per altro verso, l'avversata deliberazione si poneva in contrasto con l'art. 5 del d.l. n. 244/2016, conv. in legge n. 19/2017, recante una proroga del termine di presentazione del piano, ingenerando anche una situazione di disparità di trattamento a danno del Comune di Toritto sia rispetto alle amministrazioni che sono stata ammesse alla procedura di riequilibrio a parità di condizioni, sia rispetto alle amministrazioni ammesse alla procedura di riequilibrio a parità di condizioni, sia rispetto ad enti che avevano potuto usufruire della predetta proroga, pur non avendo nemmeno presentato alcun piano nei termini antecedentemente fissati (motivi 2 e 3 del ricorso).

In conseguenza, ritenendo la delibera avversata inammissibile, infondata e sproporzionata (in relazione agli effetti prodotti) ne chiedeva l'annullamento deducendo i seguenti motivi di diritto:

a) violazione e falsa applicazione degli artt. 243 *bis*, comma 5; 243 *quater* e art. 134, comma 3 e comma 4, del Tuel nonché dell'art. 6, comma 2, del d.lgs n. 149/2011 e dell'art. 12 delle preleggi; eccesso di potere per difetto dei presupposti e per manifesta illogicità ed irragionevolezza, in relazione all'accertamento e conseguente dichiarazione di tardiva presentazione del Piano di riequilibrio finanziario effettuata dalla Sezione regionale di controllo con conseguente pretesa applicazione dell'art. 6, comma 2, del d.lgs n. 149/2011 in ordine all'avvio della procedura per la deliberazione del dissesto finanziario;

b) in subordine**,** ferma restando l'illegittimità dell'avversata deliberazione per i motivi sin qui esposti, ne deduceva l'erroneità sotto gli ulteriori profili della violazione dell'art. 5, comma 11-*septies*, del d.l. n. 244/2016, conv. in legge n. 19/2017, del difetto di istruttoria, della violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, dell'eccesso di potere per contraddittorietà, per illogicità manifesta ed irragionevole disparità di trattamento.

a.1. Quanto alla ritenuta violazione e falsa applicazione degli artt. 243 *bis*, comma 5; 243 *quater* e art. 134, comma 3 e comma 4, del Tuel nonché dell'art. 6, comma 2, del d.lgs n. 149/2011 e dell'art. 12 delle preleggi, parte ricorrente a sostegno del proprio convincimento esponeva che l'art. 243 *bis* del Tuel al comma 5 espressamente correla la decorrenza del termine perentorio di 90 giorni per l'adozione del Piano di riequilibrio esclusivamente alla data di esecutività della delibera con cui il Comune ha avviato la procedura di riequilibrio, in tal modo precludendo l'anticipazione del predetto termine anche in caso di apposizione della clausola di immediata eseguibilità della delibera medesima.

In proposito sottolineava che la disposizione in esame, essendo di chiara lettura, non ponendo dubbi interpretativi e non presentando alcuna lacunosità, in ossequio all'art. 12 delle preleggi deve essere interpretata in senso letterale risultando precluso all'interprete, ove il testo normativo non risulti ambiguo, il ricorso a criteri ermeneutici diversi. Ad ulteriore supporto richiamava anche il principio generale in base al quale le norme che prevedono termini perentori e che, in generale, comminano decadenze, richiedono una interpretazione rigorosamente letterale e quanto più restrittiva.

Richiamava, a proprio supporto, anche l'orientamento espresso dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria, in particolare con le delibere n. 69/2013 e 49/2014, che, a suo dire, hanno trovato implicito accoglimento nella delibera n. 22/2013 della Sezione delle autonomie di questa Corte.

Evidenziava altresì, mettendo a confronto le disposizioni normative di cui agli artt. 243 bis, comma 5, e 134, comma 3 e comma 4, del Tuel, come non vi fosse alcuna coincidenza terminologica tra l'esecutività della delibera e la sua immediata eseguibilità, con ciò confutando il diverso orientamento espresso dalla Sezione regionale di controllo per il Molise, con deliberazione n. 4/2016, richiamando, nel contempo, le precisazioni fornite in proposito dal Ministero dell'Interno ivi riportate, in base al quale l'esecutività delle delibere degli enti locali, non dichiarate immediatamente eseguibili dal Consiglio comunale, matura al termine del sub-procedimento di pubblicazione all'Albo pretorio ex art. 124 del Tuel (15 giorni consecutivi) unitamente al decorso di ulteriori 10 gg previsti dall'art. 134, comma 3 del Tuel.

Sottolineava, ancora, come l'Ente avesse espressamente riconnesso il decorso del termine al 1° agosto 2016, data in cui la delibera aveva conseguito l'esecutività ai sensi di legge. In proposito richiamava sia

il testo della delibera laddove, dopo l'attestazione di inizio pubblicazione al 21 luglio 2016, era stata barrato la casella relativa alla "esecutività" e non quella precedente di "immediata eseguibilità", sia la risposta del Sindaco alla nota prefettizia del 20 settembre 2016, circa il rispetto della tempistica di legge.

In conseguenza, avendo la delibera n. 32/2016 acquistato esecutività in data 1° agosto 2016 (cioè al decorso di giorni 10 dalla pubblicazione, avvenuta in data 21 luglio 2016, ai sensi dell'art. 134, comma 3, Tuel), l'approvazione del Piano di riequilibrio avvenuta con deliberazione n. 38 del 27 ottobre 2016, era da ritenersi tempestiva in quanto i prescritti novanta giorni spiravano alla data del 30 ottobre 2016.

Parte ricorrente eccepiva, inoltre, che l'interpretazione resa dalla Sezione di controllo che comporta, *sic et simpliciter,* l'attivazione della procedura di dissesto finanziario, contrasta con la disciplina legislativa di favore per il riequilibrio finanziario degli enti locali all'uopo osservando che, ove la stessa fosse da ritenersi fondata, paleserebbe una grave contraddizione di sistema, in quanto, da un lato, la legislazione accorderebbe ampi spazi all'accesso alla procedura di riequilibrio con significativi temperamenti rispetto all'originario rigore del richiamato art. 243 bis, comma 5, sulla perentorietà del termine di 90 giorni (che inizialmente era di 60 giorni) per la presentazione del piano e, dall'altro, contestualmente precluderebbe quest'ultimo in ragione di una rigida e formalistica interpretazione della decorrenza del *dies a quo* per il suddetto adempimento. Richiamava sul punto l'evoluzione normativa, in particolare, le varie disposizioni che hanno prorogato il limite temporale per il ricorso alla procedura e, da ultimo, l'art. 11-*septies* del d.l. n. 244/2016, conv. in legge n. 19/2017 che ha prorogato il predetto termine di 90 giorni in favore di quegli enti che, pur avendo avviato la procedura di riequilibrio, non avevano presentato nei termini il piano, prevedendo che gli stessi potessero procedere alla deliberazione entro il 30 aprile 2017.

Sull'esistenza di un principio di favore per il riequilibrio, che deve essere preferito, ove possibile, al dissesto, richiamava infine la giurisprudenza di queste Sezioni riunite.

a.2. Quanto all'eccepito vizio di eccesso di potere per difetto dei presupposti e per manifesta illogicità ed irragionevolezza della deliberazione impugnata, parte ricorrente, da un lato, esponeva l'irrilevanza e l'inconferenza della giurisprudenza richiamata dalla Sezione di controllo a supporto della propria decisione e, dall'altro, lamentava che– a suo dire - quest'ultima avrebbe tralasciato l'esistenza sia del

precedente costituito dalla delibera n. 49/2014 della Sezione Liguria su fattispecie identica, sia del menzionato orientamento del Ministero dell'Interno.

b.1. Quanto alla violazione dell'art. 5, comma 11-*septies*, del d.l. n. 244/2016 ed al difetto di istruttoria, parte ricorrente ricordava che con la richiama norma è stata disposta la proroga al 30 aprile 2017 del termine per poter deliberare un nuovo piano di riequilibrio finanziario pluriennale per gli enti locali che alla data del 27 febbraio 2017 (data di entrata in vigore della legge di conversione), pur avendo avviato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'articolo 243-bis del Tuel non avevano poi presentato il Piano, ovvero lo avevano presentato tardivamente, a condizione dell'avvenuto conseguimento, da parte degli stessi, di un miglioramento, inteso quale aumento dell'avanzo di amministrazione o diminuzione del disavanzo di amministrazione, registrato nell'ultimo rendiconto approvato dall'ente locale.

In considerazione di ciò osservava, da un lato, come il legislatore avesse ancora una volta inteso mitigare il carattere della perentorietà del termine di cui all'art. 243 –bis, comma 2, Tuel al fine di agevolare il Comuni interessati nell'accesso alla procedura di riequilibrio finanziario e, dall'altro, come il Comune di Toritto avesse documentalmente dimostrato l'intervenuto miglioramento del disavanzo di amministrazione quale emergente dalla delibera di approvazione del rendiconto di gestione dell'esercizio 2016, così come richiesto dall'intervenuta novella legislativa.

Lamentava che in sede istruttoria il Ministero avrebbe potuto e dovuto tener conto di detta proroga, ritenendo automaticamente il piano adottato nei termini o, comunque, segnalando al Comune la criticità della tempistica entro il 30 aprile. Invece né il Ministero dell'Interno, né la Corte dei conti avevano considerato l'intervenuta normativa, con violazione della stessa ed eccesso di potere per difetto di istruttoria.

b.2. Quanto alla violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, all'eccesso di potere per contraddittorietà, per illogicità manifesta ed irragionevole disparità di trattamento, parte ricorrente sosteneva che, a fronte della intervenuta proroga dei termini per la presentazione del piano, sia la Commissione ministeriale che la Sezione di controllo, che ben conoscevano la tempistica seguita

dal Comune di Toritto, avevano comunque ritenuto tardivo il piano da questi presentato. Inoltre, in sede istruttoria, la Commissione ministeriale non aveva manifestato alcun rilievo sulla presunta tardività della delibera comunale n. 38/2016, limitandosi esclusivamente a chiedere chiarimenti e formulare osservazioni in merito ai contenuti del piano, salvo poi, a conclusione del procedimento di propria competenza, comunicare alla Sezione di controllo la rilevata tardività.

Qualora, invece, il Ministero avesse formulato tale rilievo – peraltro preliminare rispetto all'esame dei contenuti del piano – lo stesso poteva essere superato con l'applicazione dell'art. 5, comma 11-septies del d.l. n. 244/2016.

Osservava, altresì, che l'annullamento dell'atto impugnato si imponeva anche in ragione della totale identità di posizione sostanziale tra il Comune di Toritto e la Provincia di Imperia cui, invece, la Sezione regionale di controllo per la Liguria ha riconosciuto la tempestività della presentazione.

Per altro verso sosteneva che una ulteriore irragionevole disparità di trattamento si ravvisava nei confronti di quei Comuni che, in occasione dell'ultima proroga concessa dal legislatore fino al 30 aprile 2017, hanno ottenuto la rimessione in termini pur non avendo presentato alcun piano di riequilibrio, evitando il dissesto finanziario, diversamente dal comune ricorrente che pur, avendo già presentato il piano di riequilibrio e conseguito un miglioramento del disavanzo di amministrazione, si era visto dichiarare l'inammissibilità della procedura per tardività.

2.4.2. Parte ricorrente formulava anche istanza cautelare di cui evidenziava i presupposti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*.

2.4.3. Concludeva, quindi, chiedendo l'accoglimento del ricorso e, per l'effetto l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, della delibera impugnata nonché di accertare e dichiarare tempestivo il piano di riequilibrio finanziario pluriennale presentato e di approvarlo.

3. La Procura generale della Corte dei conti in data 27 settembre 2017, nel rassegnare le proprie conclusioni sul ricorso in epigrafe, confutava l'assunto attoreo concludendo per la reiezione del ricorso, in quanto infondato, e condanna del ricorrente alle spese del procedimento.

Riteneva la Procura che la Sezione regionale di controllo avesse correttamente interpretato le disposizioni normative di riferimento e che, pertanto, correttamente aveva dichiarato la tardiva presentazione del Piano di riequilibrio presentato dal Comune ricorrente all'uopo osservando che la disciplina recata dall'art. 134 Tuel evidenzia che, nel caso di decisione consiliare di immediata eseguibilità di cui al comma 4, si determina l'effetto di esecutività delle stesse, ordinariamente regolato dal comma 3 in base al quale: "*le deliberazioni non soggette a controllo necessario o non sottoposte a controllo eventuale diventano esecutive dopo il decimo giorno dalla pubblicazione*" e che le richiamate deliberazioni della Sezione regionale di controllo per la Liguria, pur costituendo un precedente giurisprudenziale, non menzionano altra giurisprudenza conforme diversamente dalla deliberazione impugnata che ha ampiamente articolato la propria motivazione, con richiami anche alla giurisprudenza amministrativa che, seppur relativa a fattispecie non esattamente sovrapponibili, offre una interpretazione ragionevole delle disposizioni in esame.

Anche alla luce della interpretazione dell'art. 134 Tuel resa dalla Sezione regionale di controllo per il Molise con deliberazione n. 4/2016, anch'essa più volte menzionata, la Procura evidenziava come mentre, ordinariamente, l'esecutività delle delibere è condizionata alla conclusione del periodo di pubblicazione del provvedimento mediante affissione all'albo pretorio (che costituisce la fase integrativa dell'efficacia dell'atto medesimo), nel caso di attestazione d'immediata eseguibilità, le stesse possono essere eseguite a decorrere dalla loro adozione.

Infatti, l'apposizione della predetta dichiarazione, che deve essere motivata dall'urgenza, che richiede apposita separata approvazione con il voto della maggioranza dei componenti il collegio e che resta logicamente distinta dall'approvazione del provvedimento cui si riferisce, rimuove ogni impedimento estrinseco alla produzione degli effetti dell'atto.

Ciò precisato, la Procura riteneva di condividere le conclusioni della deliberazione impugnata.

Quanto agli ulteriori motivi di doglianza formulati da parte ricorrente, la Procura ne evidenziava l'infondatezza stante che, da un lato, la proroga legislativa per la presentazione dei piani di riequilibrio era intervenuta successivamente alla scadenza dei termini del procedimento posto in essere dal Comune

ricorrente e, dall'altro, la deliberazione impugnata aveva statuito in ordine ad un procedimento per il quale si erano esaurite le condizioni legittimanti.

Riteneva ugualmente infondata anche la doglianza relativa alla disparità di trattamento sia in ordine alle diverse decisioni assunte dalla sezione regionale di controllo per la Liguria, non potendosi assimilare le deliberazioni della Corte dei conti in sede di controllo ai provvedimenti amministrativi, sia in ordine alla posizione di altri enti locali rientranti nella disciplina di "sanatoria", trattandosi di prospettazione meramente ipotetica.

La Procura, infine, considerava da non valutare la contestuale richiesta di sospensiva della deliberazione impugnata, stati i tempi ridotti previsti dalla legge per la decisione di merito e considerato che, per legge (art. 243 quater, comma 5, terzo periodo, Tuel), le procedure esecutive nei confronti dell'ente, in caso di presentazione del ricorso, sono sospese fino alla relativa decisione.

4. Con memoria depositata in data 13 ottobre 2017, parte ricorrente replicava alle argomentazioni della Procura, insistendo per l'accoglimento delle conclusioni formulate nel ricorso.

5. Nell'udienza pubblica odierna la difesa dell'Ente confutava le argomentazioni addotte dalla Procura in memoria conclusionale, puntualizzava i motivi di doglianza ed insisteva per l'accoglimento delle conclusioni contenute nell'atto introduttivo del presente giudizio.

La Procura Generale preliminarmente evidenziava un errore materiale a pag. 1 della memoria depositata (14 luglio 2017 in luogo del 14 luglio 2016) e, nel merito, richiamava, puntualizzandone i contenuti, le argomentazioni atte a confutare la prospettazione di parte ricorrente ivi già esplicitate. Sottolineava, peraltro, come - diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente - l'orientamento espresso dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria non avesse trovato alcuna conferma presso la Sezione delle autonomie che, con la richiamata deliberazione n. 22/2013/QMIG, nel dichiarare inammissibile la questione di massima deferita dalla Sezione di controllo ligure aveva, altresì, ritenuto che una propria pronuncia in relazione alle medesime problematiche avrebbe potuto creare una frattura nel sistema interpretativo uniforme già esistente, negli ambiti del diritto comune, sui punti di diritto

controversi. Evidenziava, in proposito, anche l'inconferenza della giurisprudenza richiamata da parte ricorrente, in particolare delle sentenze di queste Sezioni riunite in speciale composizione n. 2/2013 e n. 16/2016, sottolineando come la divergenza interpretativa sul punto controverso, riconducibile unicamente agli orientamenti espressi dalle Sezioni di controllo della Liguria e del Molise, dovesse essere ricomposta in questa sede. Controdeduceva in relazione all'eccepito difetto di istruttoria osservando che il Comune avrebbe comunque potuto avvalersi della proroga e richiamava l'attenzione sul *petitum* di causa evidenziando che le adite Sezioni riunite non possono approvare un Piano di riequilibrio che, in quanto dichiarato tardivo, non era stato valutato nel merito dalla competente Sezione regionale di controllo.

Insisteva, quindi, per la reiezione del ricorso e la conferma della deliberazione impugnata.

Seguiva breve replica da parte della difesa tecnica dell'Ente che, ribadita la correttezza dell'operato del Comune e precisato che l'eccepito difetto di istruttoria ineriva alla procedura seguita dalla Commissione ministeriale, insisteva per l'integrale accoglimento del ricorso ovvero, in subordine, per l'accoglimento dello stesso e conseguente rinvio alle Sezione regionale di controllo per la valutazione nel merito del Piano di riequilibrio.

Esaurita la discussione orale, la causa, ritenuta matura, veniva trattenuta e, quindi, decisa nella Camera di consiglio al termine dell'udienza come da dispositivo pubblicamente letto ex art. 128 del d.lgs. n. 174/2016 recante il Codice di giustizia contabile.

DIRITTO

1. L'odierno gravame, proposto dal Comune di Toritto (BA) ai sensi dell'articolo 243-quater, comma 5, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), avverso la deliberazione della Sezione di controllo per la Puglia n. 101/2017/PRSP del 14 luglio 2017 chiede~~ndone~~ l'annullamento, previa sospensione di ogni effetto di legge alla stessa connesso, e, per l'effetto, l'accertamento e la dichiarazione di presentazione tempestiva del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale e la sua approvazione o, in subordine, come da conclusioni nella odierna pubblica udienza, il rinvio alla Sezione regionale di controllo per la

valutazione nel merito dello stesso.

1.1. In via preliminare, il Collegio ritiene, non doversi far luogo a pronuncia sulla istanza di sospensione della deliberazione impugnata, posto che la causa, ritenuta matura, è stata trattenuta in decisione per il merito e il dispositivo della sentenza reso pubblico al termine della camera di consiglio ai sensi dell'art. 128 del codice di giustizia contabile.

1.2. Sempre in via preliminare, queste Sezioni riunite ritengono di dover circoscrivere con precisione l'oggetto della causa.

1.2.1. Sul punto si osserva che il presente giudizio rientra nella giurisdizione piena ed esclusiva in materia di contabilità pubblica di queste Sezioni riunite in speciale composizione, ai sensi dell'art. 11, comma 6, del D.Lgs. 26/08/2016 n. 174 (Codice di giustizia contabile) che, tra i giudizi da decidere in unico grado, ha ricompreso anche quelli in materia di piani di riequilibrio degli enti territoriali. Il giudizio in questione non è un giudizio di appello avverso una pronuncia di un giudice di primo grado bensì un giudizio in unico grado di merito (Sezioni riunite, n. 2/2013/EL; id. 3/2014/EL; id. 6/2014/EL; id. 17/2014/EL; id. 18/2014/EL; id. 27/2014/EL; id. 25/2016/EL), in cui, fermo restando che "*la valutazione di merito dei piani di riequilibrio è necessariamente ed esclusivamente rimessa alla competenza delle Sezioni regionali di controllo*" (Sezioni riunite, n. 12/2016/EL), le Sezioni riunite in speciale composizione esercitano un sindacato pieno ed esclusivo, di chiara natura giurisdizionale (Cass., sez. un., 13 marzo 2014, n. 5805; art. 11, comma 6 d.lgs. 174/2016), sulle valutazioni di incongruenza del predetto piano ravvisate dalle Sezioni territoriali: sindacato che, comunque, esclude l'esercizio, da parte delle prime, di funzioni di controllo nel caso concreto, di pertinenza esclusiva delle seconde (Sezioni riunite, n. 55/2015/EL; id. 11/2014/EL; id. 3/2014; id. 64/2015/EL; id. 25/2016/EL).

Ne consegue che la valutazione di merito dei piani di riequilibrio è necessariamente ed esclusivamente rimessa alla competenza delle Sezioni regionali di controllo, posto che la cognizione riconosciuta a queste Sezioni riunite non comporta alcuna sostituzione delle valutazioni compiute dalle medesime circa i presupposti, l'attendibilità e la congruenza dei piani pluriennali presentati e della istruttoria che ad esse compete. Profili tutti per i quali è preclusa la cognizione di queste Sezioni laddove gli stessi non

abbiano formato oggetto di specifico esame nella delibera impugnata (per tutte: Sezioni riunite, n. 11/2014/EL; n. 55/2015/EL; n.12/2016/EL; n. 26/2016/EL).

Come in particolare chiarito dalla ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte: "*Se ciò vale in generale nelle ipotesi in cui le Sezioni riunite in speciale composizione sono chiamate a sindacare la deliberazione di diniego di approvazione di un piano per la prima volta proposto, quanto sopra enunciato vale a maggior ragione in ipotesi come quelle del caso di specie, nelle quali la Sezione regionale di controllo si è limitata ad una valutazione delle sole condizioni di ammissibilità di riproposizione del piano sia pure con una delibazione a questi limitati fini della documentazione contabile prodotta dall'Ente.*

Dal che discende l'esclusione nella specie, per i principi sopra esposti, delle domande attoree che postulano un esame nel merito del piano riproposto ai fini di una valutazione da parte di queste Sezioni riunite dell'attendibilità del piano e della congruità delle misure in esso previste" (sentenza n. 55/2015/EL).

1.2.2. Nel caso all'esame, come ampiamente esposto in parte narrativa, con l'avversata deliberazione la Sezione regionale di controllo per la Puglia ha accertato la mancata presentazione, da parte del Comune ricorrente, del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale entro il termine perentorio di novanta giorni previsto dall'art.243 *bis*, comma 5, del D.lgs. n.267/2000 e, per l'effetto, ha disposto, ai sensi del successivo art. 243 *quater*, comma 7, la trasmissione della deliberazione al Prefetto di Bari ai fini dell'applicazione dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011, che impone l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto.

La Sezione regionale di controllo è pervenuta a tale decisione in ragione dell'acquisita evidenza documentale del superamento del predetto termine perentorio, così come rilevato, e ad essa segnalato, dalla competente Commissione Ministeriale di cui all'art. 155 TUEL nella Relazione conclusiva di propria competenza sul predetto piano di riequilibrio.

L'avversata pronuncia, pertanto, ha concluso il procedimento ed introdotto la fase disciplinata dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. 149/2011, sulla base del mero accertamento della tardività del Piano presentato dal Comune di Toritto. Ciò in quanto, come anche precisato dalla Sezione delle autonomie di questa

Corte nell'esercizio della funzione di nomofilachia ad essa attribuita (deliberazione n. 22/2013/QMIG), da un lato la constatazione della mancata o tardiva presentazione del piano entro il termine di cui all'art. 243-bis, comma 5 appartiene alla fase istruttoria intestata alla richiamata Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali che ne dà comunicazione alla Sezione regionale di controllo, cui compete il formale accertamento del fatto e l'adozione della conseguente pronuncia e, dall'altro, in ragione della natura perentoria del predetto termine e degli effetti vincolanti che ad esso si ricollegano, l'accertamento della tardività del Piano di riequilibrio configura una condizione di inammissibilità del medesimo, ostativa ad una pronuncia sul merito.

1.2.3. Alla luce delle suesposte considerazioni, la circostanza che il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale presentato dal Comune ricorrente non sia stato valutato nel merito dalla competente Sezione regionale di controllo fa sì che nel presente giudizio non possa trovare ingresso alcuna richiesta di approvazione del Piano controverso e che, pertanto, la domanda formulata in tal senso da parte ricorrente in via principale debba essere disattesa.

Ritiene, pertanto, il Collegio che le doglianze della parte ricorrente possano essere valutate soltanto negli stretti limiti definiti da un esame della deliberazione impugnata, in specie circoscritti ai soli profili di ammissibilità del Piano sopra enunciati, con ciò escludendo qualsiasi altra pronuncia assimilabile ad un esame nel merito dello stesso che sia sostitutivo della valutazione che la legge (art. 243 bis Tuel) rimette alla Sezione regionale di controllo e che in specie, per le motivazioni di cui sopra, è mancata.

2. Nel merito del gravame, queste Sezioni riunite sono chiamate a stabilire se il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Toritto sia stato adottato nei termini di legge, come sostiene quest'ultimo, ovvero abbia superato il termine perentorio di cui all'art. 243 bis, comma 5, Tuel e, quindi, sia stato adottato tardivamente con tutte le conseguenze di legge, come sostenuto nella deliberazione impugnata.

2.1. Secondo la prospettazione della Commissione ministeriale ex art. 155 Tuel, condivisa dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia, in caso di deliberazione dichiarata dall'Ente immediatamente eseguibile ex art. 134, comma 4, Tuel, il termine di 90 giorni per l'adozione del piano di riequilibrio di

cui al comma 5 dell'art. 243-bis del TUEL decorre dalla data di adozione della delibera con cui il Comune ha avviato la procedura di riequilibrio. Ciò in considerazione degli univoci principi di diritto e della uniforme interpretazione data dalla giurisprudenza amministrativa, civile e contabile, ampiamente riportata nella parte motivazionale della deliberazione impugnata.

Alla luce di ciò il comune di Toritto, avendo avviato la procedura con la delibera n. 32/2016 del 25 giugno 2016 dichiarata immediatamente eseguibile, in conformità al disposto normativo, avrebbe dovuto approvare il piano di riequilibrio entro il 23 settembre 2016. In specie, invece, l'approvazione di quest'ultimo è intervenuta solo in data 27 ottobre 2016 con la delibera n.38 e, pertanto, ben oltre il termine di novanta giorni dalla data di esecutività della delibera di cui all'art. 243 bis, comma 1, del TUEL.

2.2. Di diverso avviso il Comune ricorrente, il quale sostiene che l'art. 243 bis del Tuel al comma 5 espressamente correla la decorrenza del *dies a quo* esclusivamente alla data di esecutività della delibera con cui il Comune ha avviato la procedura di riequilibrio, in tal modo precludendo l'anticipazione del predetto termine anche nel caso in cui l'Ente, avvalendosi della disciplina recata dall'art. 134, comma 4, del Tuel abbia disposto l'immediata eseguibilità della delibera medesima. In conseguenza, l'approvazione del Piano di riequilibrio avvenuta con deliberazione consiliare n. 38 del 27 ottobre 2016, è, alla luce di tale prospettazione, da ritenersi tempestiva in quanto i prescritti 90 giorni sarebbero spirati alla data del 30 ottobre 2016 avendo la delibera n. 32/2016 acquistato esecutività in data 1° agosto 2016, al decorso di giorni 10 dalla pubblicazione avvenuta in data 21 luglio 2017 come prescritto dall'art. 134, comma 3, Tuel.

2.3. La risoluzione della controversia verte, quindi, su una problematica interpretativa che involge la disciplina recata dall'art. 243 bis, comma 5, del Tuel, in combinato disposto con gli articoli del medesimo testo unico che dispongono in materia di pubblicazione delle deliberazioni (art.124) e di esecutività delle stesse (art.134, in particolare commi 3 e 4).

In altri termini, occorre stabilire da quale data inizia a decorrere il termine perentorio di 90 giorni ai fini dell'assolvimento dell'onere posto a carico dell'Ente per la presentazione tempestiva del piano di

riequilibrio finanziario pluriennale nel caso in cui questi si sia avvalso della disposizione di cui al quarto comma dell'art. 134 Tuel ed abbia dichiarato la deliberazione immediatamente eseguibile con il voto espresso dalla maggioranza dei componenti.

Occorre, altresì, stabilire in che modo la dichiarazione di "l'immediata eseguibilità" di cui al comma 4 del richiamato art. 134 si relazioni con la "esecutività" della deliberazione di cui al comma 3 del medesimo articolo, al fine di stabilire se anche nelle ipotesi di ricorso alla procedura di riequilibrio con deliberazione dichiarata immediatamente eseguibile, il termine di 90 giorni per l'adozione del piano di riequilibrio di cui al comma 5 dell'art. 243-bis del Tuel decorra comunque dalla data di esecutività quale prevista al comma 3, come sostenuto da parte ricorrente, ovvero decorra dalla data di adozione della deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio, come sostenuto dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali e dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia.

Ciò tenuto conto che l'art. 243 bis, comma 5, del Tuel (introdotta dall'art. 3, commi 1, lett.r) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 2013) stabilisce espressamente che l'ente locale, qualora in presenza dei presupposti di cui al precedente comma 1, abbia deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, deve poi adottare il conseguente piano di riequilibrio - di cui si prescrive la durata massima di 10 anni, compreso quello in corso -, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario, entro il termine perentorio di 90 giorni, decorrente dalla data di esecutività della deliberazione consiliare di ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale.

2.4. Premesso che l'esecutività esprime l'attitudine del provvedimento ad essere portato a concreta esecuzione allo scopo di adeguare la situazione di fatto alla volontà dell'atto e che tradizionalmente l'esecutività coincide con l'efficacia, ossia con l'attitudine dell'atto a produrre i suoi effetti, queste Sezioni riunite osservano che, ordinariamente, la esecutività delle delibere degli enti locali matura ai sensi dell'art. 134, comma 3 del Tuel, in base al quale le "*deliberazioni non soggette a controllo necessario o non sottoposte a controllo eventuale diventano esecutive dopo il decimo giorno dalla loro pubblicazione*" (comma 3), da effettuarsi per 15 giorni in ossequio a quanto prescritto dal precedente art. 124, comma 1,

("*tutte le deliberazioni del comune e della provincia sono pubblicate mediante pubblicazione all'albo pretorio, nella sede dell'ente, per quindici giorni consecutivi, salvo specifiche disposizioni di legge*").

Tuttavia, al fine di salvaguardare l'effettività di quanto deciso dall'organo politico nelle more della pubblicazione dell'atto ed evitare la compromissione (deleteria per il pubblico interesse di volta in volta perseguito) dell'obiettivo stabilito con la deliberazione, il legislatore al comma 4 del medesimo art. 134 Tuel ha disposto che: "*nel caso di urgenza le deliberazioni del consiglio o della giunta possono essere dichiarate immediatamente eseguibili con il voto espresso dalla maggioranza dei componenti*".

La necessità di provvedere con urgenza viene, quindi, individuata dalla norma (comma 4) quale presupposto che permette, in via del tutto eccezionale, alla deliberazione di essere immediatamente eseguibile, cioè operativa, diversamente da quanto prescritto per il conseguimento della ordinaria esecutività (comma 3) in cui, invece, si rende necessaria l'ultimazione della fase integrativa di efficacia del procedimento. In altri termini, la deliberazione esplica i propri effetti a partire dalla data e dal momento della sua adozione, prescindendo dalla sua pubblicazione.

L'apposizione in deliberazione della dichiarazione di immediata eseguibilità realizza, quindi, l'avveramento del fatto attributivo dell'efficacia di cui all'ipotesi normativa che lo prevede e lo disciplina (comma 4) e l'atto acquista pertanto l'attitudine concreta a produrre gli effetti giuridici stabiliti dalla norma, cioè diventa valido ed efficace.

In conseguenza, la dichiarazione di immediata eseguibilità determina l'idoneità del provvedimento a produrre immediatamente i suoi effetti. Pertanto, come costantemente precisato anche dalla giurisprudenza amministrativa (si richiama per tutte: Consiglio di Stato, sent. n. 1070/2009), con tale dichiarazione viene rimosso ogni impedimento estrinseco alla produzione degli effetti dell'atto, ovvero della sua temporanea inefficacia o non operatività in pendenza della pubblicazione.

Ne discende che, in tal caso, essendo la deliberazione valida ed efficace, l'esecutività viene a coincidere con la immediata eseguibilità.

Del resto, da un lato, il nostro Ordinamento giuridico non riconosce la possibilità di eseguire atti o

provvedimenti privi di efficacia e come tali non esecutivi e, dall'altro, il presupposto dell'urgenza intanto sussiste in quanto vi sia la necessità, nel caso concreto, di provvedere nel più breve tempo possibile al fine di non compromettere l'interesse pubblico da tutelare.

Pertanto la dichiarazione di immediata eseguibilità della deliberazione, lungi dall'essere una mera clausola di stile, deve risultare da una decisione dell'ente la quale, oltre ad assumere autonoma valenza rispetto all'approvazione del provvedimento cui si riferisce restandone logicamente distinta, esprime una scelta dell'amministrazione funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico che, se pur dettata dalla necessità di provvedere con urgenza, è comunque discrezione (cfr. TAR Liguria, sez. II, sentenza n. 2 del 2007; conforme Tar Piemonte, sez. II, sentenza n.460 del 2014; Ministero dell'Interno, Parere 17 febbraio 2017) e, quindi, impone particolare ponderazione da parte dell'ente.

Per tale motivo, la norma richiede una particolare assunzione di responsabilità da parte dell'organo deliberante il quale, oltre a dover motivare adeguatamente, nell'ambito dello stesso atto deliberativo, l'urgenza posta alla base della dichiarazione d'immediata eseguibilità della delibera, è tenuto ad effettuare apposita separata votazione che approvi tale decisione con il voto favorevole della maggioranza dei componenti del collegio, non essendo all'uopo sufficiente il voto della maggioranza semplice dei votanti o dei presenti (cfr. TAR Liguria, sez. II, sentenza n. 2 del 2007).

Il legislatore, quindi, nel disciplinare e tutelare le situazioni "a rischio" di grave compromissione dell'interesse pubblico alle stesse sotteso, per le quali si impone di provvedere con la massima celerità (urgenza) ha consentito agli amministratori dell'ente il superamento dei tempi della pubblicazione della deliberazione di cui agli artt. 134, comma 3, e 124 Tuel, che potrebbero dilazionare in modo sensibile i tempi di realizzo del deliberato (come del resto, sovente accade) atteso che, allo stato, manca una prescrizione normativa che imponga la pubblicazione delle deliberazioni dell'ente entro un termine specifico ovvero sanzioni i ritardi nell'adempimento di tale incombenza, nulla disponendo in proposito il richiamato art. 124 Tuel che disciplina proprio la pubblicazione delle deliberazioni. A tal fine nessuna previsione è stata introdotta dalla disciplina della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-bis e ss del Tuel, per la quale l'adempimento soggetto al termine perentorio è solo quello

concernente la deliberazione del piano di riequilibrio di cui all'art. 243-bis, comma 5, che decade il novantesimo giorno successivo a quello di esecutività della delibera di cui al precedente comma 1.

Sul punto il Collegio ricorda che in fattispecie si verte in situazioni in cui sono coinvolti interessi giuridicamente rilevanti che sarebbero pregiudicati dalla dilatazione eccessiva del tempo di definizione di fatti e situazioni costitutive, modificative o estintive di situazioni giuridiche, e che in correlazione alla presentazione della delibera di ricorso alla procedura di riequilibrio, da un lato si produce l'effetto impeditivo dell'esercizio delle funzioni di controllo assegnate alla Corte dei Conti dall'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 149/2011 (funzioni poste a presidio della necessità di adottare urgenti rimedi utili ad evitare il dissesto finanziario dell'ente), dall'altro, opera la sospensione delle procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente, rimedio che interferisce negativamente nella sfera giuridica di terzi estranei alla vicenda amministrativa del riequilibrio (cfr.: Sezione delle autonomie, deliberazione n. 11/SEZAUT/2013/INPR).

Quanto sin qui osservato, peraltro, trova conforto, sia pure in via indiretta, nelle pronunce più significative sul tema, anche della giurisprudenza della suprema Corte di Cassazione, tutte richiamate in atti, che sebbene involgenti l'ipotesi, diversa da quella in esame, di deliberazione non dichiarata immediatamente eseguibile, nel formulare le modalità di computo dei termini procedimentali di cui al comma 3 del richiamato art. 134 Tuel, escludono l'applicabilità dello stesso alle deliberazioni per le quali l'amministrazione si sia avvalsa del comma 4 del medesimo articolo. In proposito il Collegio ritiene di dover precisare –come anche osservato dalla Procura – che anche la richiamata deliberazione n. 22/2013/QMIG della Sezione delle autonomie non evidenzia alcuna conferma dell'orientamento espresso dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria. In tale sede infatti la predetta Sezione ha dichiarato inammissibile la questione di massima ad essa deferita per la riscontrata carenza, in specie, dei presupposti legittimanti una propria pronuncia in sede di nomofilachia. Pertanto il diverso orientamento trova conforto unicamente nel precedente della Sezione di controllo per la Liguria e nel parere del Ministero dell'Interno reso in risposta ad una nota della Prefettura di Campobasso, a sua volta richiamato nella deliberazione n. 4/2016 della Sezione di controllo per il Molise.

2.5. In conclusione, l'analisi della sopra richiamata disciplina normativa induce il Collegio a condividere l'orientamento espresso dalla Sezione regionale di controllo che, come anche sottolineato dalla Procura generale, ha correttamente interpretato le disposizioni di cui all'art. 243 bis, comma 5, e 134, commi 3 e 4, del Tuel.

Sul punto concorda con quanto addotto da parte attrice in relazione alla circostanza che il comma 5 dell'art. 243-*bis* del TUEL collega il termine perentorio di 90 giorni per l'adozione del piano di riequilibrio alla data di esecutività della deliberazione consiliare di ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale e che trattandosi di un termine perentorio, il *dies a quo* non può che essere oggettivo in base al principio della certezza del diritto, considerate, anche, le conseguenze previste dalla legge (inammissibilità della procedura di riequilibrio e assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto ai sensi dell'art. art. 243 *quater*, comma 7, Tuel e dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011) in caso di mancato rispetto dello stesso, tuttavia - diversamente da quanto sostenuto dalla medesima - osserva che è proprio l'art. 134 Tuel a riconnettere l'esecutività della deliberazione alle due condizioni alternative consistenti, appunto, nel decorso del prescritto periodo di pubblicazione *ex* art.134, comma 3, che rappresenta l'ipotesi ordinaria, ovvero nella dichiarazione di immediata eseguibilità ai sensi dell'art.134, comma 4, che rappresenta l'ipotesi eccezionale.

In conseguenza l'esecutività di cui al comma 5 dell'art. 243 bis deve essere letta in combinato disposto con i commi 3 e 4 dell'art, 134 Tuel e, pertanto, nei casi ordinari il perentorio termine di cui si discute decorrerà dalla data di avvenuta esecutività della deliberazione ai sensi del comma 3 mentre nei casi, eccezionali, di cui al comma 4, dalla data della deliberazione.

2.6. Alla luce delle suesposte argomentazioni la delibera n.38 di approvazione del Piano di riequilibrio presentato dal Comune ricorrente, intervenuta solo in data 27 ottobre 2016, si pone oltre il termine di novanta giorni dalla data di esecutività della delibera di cui all'art. 243 bis, comma 1, del TUEL, intervenuta in data 25 giugno 2016.

Il caso di specie, tuttavia, si connota per plurimi elementi di singolarità rispetto alla fattispecie

astrattamente prevista e disciplinata dal legislatore che inducono il Collegio a valutare la suesposta tardività con particolare attenzione e cautela, in considerazione, da un lato, delle gravi conseguenze che la legge riconnette al mancato rispetto del predetto termine e, dall'altro, dalla situazione concreta di "caos interpretativo" in cui l'Ente si è trovato ad operare: circostanze che, per le considerazioni di seguito riportate, non consentono di poter qualificare in modo oggettivo ed inequivocabile il comportamento dell'Ente come "colpevolmente inerte" e, quindi, tale da giustificare le suesposte gravi conseguenze.

2.6.1. Come già sopra ampiamente esposto la giurisprudenza di merito e di legittimità si è sempre pronunciata, peraltro in maniera neanche uniforme, sulle modalità di computo del termine ordinario di esecutività della deliberazione (comma 3 dell'art. 134 Tuel).

Sul punto controverso la Sezione delle autonomie, in sede di nomofilachia, ha dichiarato (deliberazione n. 22/2013/QMIG) l'inammissibilità della questione di massima di interesse generale deferita dalla Sezione regionale di controllo per Liguria con deliberazione n.69/2013 attesa sia l'assenza di "*decisioni discordanti sui punti di diritto evidenziati che rendano necessario ricomporre, in via nomofilattica, criteri interpretativi ed applicativi delle disposizioni in esame già manifestati in termini divergenti*" e la inconfigurabilità, in relazione alla questione in argomento, della particolare rilevanza che avrebbe legittimato la pronuncia di orientamento. In proposito la Sezione delle autonomie ha osservato comunque "*sia per il caso di specie, sia in linea di principio, che sui punti di diritto in questione l'uniformità interpretativa è realizzata, principalmente, dall'attività nomofilattica che si sviluppa negli ambiti del diritto comune e sulla materia della legittimità dell'azione amministrativa, che costituiscono i sistemi concettuali di riferimento per misurare la rilevanza della questione*" e che, pertanto, "*una pronuncia della SdA sui punti di diritto appena ricordati, non potrebbe che essere limitata alla specifica procedura di riequilibrio pur riguardando aspetti di diritto che travalicano ampiamente la specificità della procedura e, quindi, sicuramente inidonea a rendere effettiva la funzione nomofilattica, anzi frammenterebbe la funzione interpretativa su istituti giuridici comuni conseguendo un risultato esattamente opposto alla uniformità interpretativa*".

In seguito, la Sezione regionale di controllo per la Liguria, nell'esaminare un caso perfettamente sovrapponibile a quello attualmente in esame, ha dichiarato (deliberazione n. 49/2014) tempestivo un Piano di riequilibrio finanziario pluriennale intervenuto oltre i sessanta giorni (nell'attuale normativa novanta) dall'adozione della deliberazione di cui al comma 1 dell'art. 243 bis Tuel, dichiarata immediatamente esecutiva, ma entro i sessanta giorni dalla data di esecutività ai sensi dell'art. 134, comma 3, Tuel, all'uopo ritenendo che l'art. 243 bis, comma 5, Tuel "*non possa che essere interpretato ~~interpretata~~ in senso letterale e cioè nel senso che il termine di sessanta giorni (novanta nell'attuale formulazione) per l'adozione del piano di riequilibrio decorre dalla data di esecutività della delibera di ricorso alla procedura di riequilibrio anche nel caso in cui tale delibera sia stata adottata con la clausola di immediata eseguibilità. Si è osservato, infatti, che l'esecutività del provvedimento amministrativo attiene alla fase necessaria del procedimento di "integrazione dell'efficacia" del provvedimento ed è un effetto che consegue, ope legis, alla pubblicazione del provvedimento secondo le modalità legali previste. La clausola di immediata eseguibilità, che può essere apposta al provvedimento in esito ad un apposito procedimento con voto qualificato dell'organo deliberante, non incide, invece, sul termine di esecutività della deliberazione, che rimane fissato dall'art. 134, comma 3, del T.U.E.L.*".

Anche il Ministero dell'Interno nel parere richiamato in atti (isolato rispetto alla prassi dallo stesso costantemente seguita) si è espresso in conformità all'orientamento della Sezione di controllo ligure.

A sua volta la prassi seguita dagli enti locali appare alquanto disomogenea: alcuni -correttamente- attestano l'avvenuta esecutività delle deliberazioni adottate ai sensi del comma 4 dell'art. 134 Tuel dalla data della deliberazione medesima, altri dal decimo giorno dall'avvenuta pubblicazione di quest'ultima, altri ancora dalla data del venticinquesimo giorno (10 giorni ex comma 3 art. 134 + 15giorni ex comma 124 Tuel) dalla pubblicazione.

Ciò ha determinato una situazione particolarmente caotica all'interno della quale si colloca temporalmente la fattispecie all'esame, in cui il Comune ricorrente ha optato per una delle possibili (allo stato) interpretazioni del combinato disposto dell'art. 243 bis, comma 5, e art. 134, del Tuel, basando la propria scelta anche sulle argomentazioni addotte dalla Sezione di controllo per la Liguria e dal

Ministero dell'Interno.

2.6.2. Ciò induce il Collegio a ritenere che, in siffatta situazione, la tardività in cui è incorso il Comune ricorrente non sia imputabile ad inerzia (sanzionabile con l'inammissibilità del Piano) bensì ad errore "scusabile" che legittima, in considerazione anche del *favor* reiteratamente manifestato dal legislatore per le procedure di riequilibrio rispetto al dissesto e della sproporzione, in specie, della sanzione rispetto al fatto sanzionato, una remissione in termini dello stesso.

Ciò tenuto anche conto che, diversamente opinando, l'applicazione di un criterio meramente formalistico al concreto caso all'esame verrebbe a configurare una ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli altri enti che, versando in identica situazione, hanno tuttavia potuto dare attuazione al Piano presentato, in quanto ritenuto tempestivo.

Da ultimo, ma non meno importante, conforta il convincimento del Collegio, la intervenuta novella legislativa di cui all'art. 5, comma 11 *septies*, del d.l. 30 dicembre 2016 n. 244, conv. in legge 27 febbraio 2017 n. 19, in base alla quale "*Per gli enti locali che, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, pur avendo avviato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'articolo 243-bis del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non abbiano rispettato il termine di cui al primo periodo del comma 5 del medesimo articolo 243-bis ovvero quello di cui articolo 2, comma 5-bis, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, non conseguendo l'accoglimento del piano secondo le modalità di cui all'articolo 243-quater, comma 3, del citato decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il termine per poter deliberare un nuovo piano di riequilibrio finanziario pluriennale, secondo la procedura di cui all'articolo 243-bis del medesimo decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è prorogato al 30 aprile 2017. Non si applica l'ultimo periodo del medesimo articolo 243-bis, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. La facoltà di cui al primo periodo del presente comma è subordinata all'avvenuto conseguimento di un miglioramento, inteso quale aumento dell'avanzo di amministrazione o diminuzione del disavanzo di amministrazione, registrato nell'ultimo rendiconto approvato dall'ente locale. Nelle more del termine di cui al primo periodo del presente comma e sino alla conclusione della relativa procedura, non si applica l'articolo 243-quater, comma 7, del decreto legislativo 18*

agosto 2000, n. 267, con sospensione delle procedure eventualmente avviate in esecuzione del medesimo".

La novella legislativa ha consentito, quindi, ad enti nelle medesime condizioni di parte ricorrente di poter ripresentare il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

La norma, entrata in vigore il 30 dicembre 2016, è intervenuta nelle more della procedura di valutazione del Piano in esame ed il Comune di Toritto ben avrebbe potuto avvalersene. Tuttavia, fatta eccezione per la richiesta del Prefetto di Bari, che il Comune ha prontamente corrisposto con la Relazione sulla tempistica seguita, in seguito posta a corredo del Piano inviato alla Commissione ministeriale ex art. 155 Tuel ed alla Sezione di controllo, al predetto non sono state formulate richieste istruttorie in tal senso e sul punto controverso non è stato instaurato alcun contraddittorio.

La Commissione ministeriale di cui sopra, titolare della fase istruttoria nell'ambito della quale si colloca la constatazione della mancata presentazione del piano entro il termine di cui all'art. 243-bis, comma 5 (mancata presentazione o tardiva presentazione) e la conseguente comunicazione alla Sezione regionale di controllo cui, invece, compete il formale accertamento del fatto e l'adozione della conseguente pronuncia, ha, infatti, formulato plurimi rilievi istruttori nel merito del Piano senza nulla rilevare sul rispetto dei termini di legge -circostanza, peraltro, pregiudiziale all'esame del merito.

A fronte di ciò è ragionevole presumere che nell'ente si sia consolidato un legittimo affidamento circa la correttezza del proprio operato con conseguente induzione a ritenere di non versare nelle condizioni di cui alla richiamata novella legislativa.

2.7. Alla luce di quanto si qui osservato e fermo restando che, in caso di delibera comunale dichiarata immediatamente esecutiva ai sensi del comma 4 dell'art. 134 Tuel, il termine perentorio di cui al comma 5 dell'art. 243 bis Tuel decorre dalla data della deliberazione, nel caso all'esame, sulla base di tutte le argomentazioni che precedono, il Collegio ritiene che il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale oggetto del gravame debba essere considerato nei termini e, per l'effetto, valutato nel merito dalla Sezione regionale di controllo, in conseguenza della sussistenza, in specie, del legittimo affidamento, dell'errore scusabile, del *favor* del legislatore per le procedure di riequilibrio in luogo del dissesto, della

sproporzione della sanzione rispetto al fatto sanzionato e dell'ingiustificata disparità di trattamento a danno del Comune ricorrente sia rispetto alle amministrazioni che sono stata ammesse alla procedura di riequilibrio a parità di condizioni, sia rispetto ad enti che hanno potuto usufruire della predetta proroga, pur non avendo nemmeno presentato alcun piano nei termini antecedentemente fissati.

3. Conclusivamente, queste Sezioni riunite in sede giurisdizionale ed in speciale composizione, ogni altra domanda ed eccezioni reiette, ritengono che il ricorso vada accolto nei termini e negli stretti limiti sopra esposti, restando in capo alla Sezione regionale di controllo ogni valutazione di merito circa la attendibilità e la congruenza del piano presentato, profili che non sono stati oggetto di specifico esame nella delibera impugnata e che, pertanto, non hanno formato oggetto del presente giudizio.

In conseguenza, ai sensi degli artt. 129 e 199 del codice di giustizia contabile, deve disporsi il rinvio alla Sezione regionale di controllo per la Puglia per l'esame del merito del Piano di riequilibrio adottato dal Comune ricorrente con delibera consiliare n. 38 del 27 ottobre 2017.

4. La natura del presente giudizio esclude la necessità di ogni pronuncia sulle spese.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale ed in speciale composizione, definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso nei limiti di cui in parte motiva e per l'effetto, ai sensi degli artt. 129 e 199 del codice di giustizia contabile, rinvia alla Sezione regionale di controllo per la Puglia per l'esame del merito del Piano di riequilibrio.

Nulla per le spese.

Dispositivo letto in udienza.

Manda alla Segreteria della Sezione per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 25 ottobre 2017.

Il Relatore

Elena Brandolini

Il Presidente

Alberto Avoli

Depositata in Segreteria in data 21 dicembre 2017

Il Direttore della Segreteria

Maria Laura Iorio