



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA**  
**CAMPANIA**

composta dai Magistrati:

|                    |                               |
|--------------------|-------------------------------|
| Giovanni Coppola   | Presidente                    |
| Rossella Cassaneti | Consigliere                   |
| Alessandro Forlani | Consigliere                   |
| Rossella Bocci     | Consigliere                   |
| Francesco Sucameli | Primo Referendario (relatore) |
| Raffella Miranda   | Primo Referendario            |
| Carla Serbassi     | Primo Referendario            |

**nella camera di consiglio del 24 gennaio 2018**

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione che attribuisce alla Corte dei conti il controllo sulla gestione finanziaria degli enti;

VISTO l'art. 103, comma 2, della Costituzione, secondo cui «*La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge*»

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTI il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il Regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e successive modificazioni (TUEL);

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO l'art. 243-bis del TUEL, "Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale", introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. r), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO l'art. 243-quater del TUEL, "Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e controllo sulla relativa attuazione", introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. r), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO in particolare l'art. 243-quater comma 7 TUEL, secondo cui «*La mancata presentazione del piano entro il termine di cui all'articolo 243-bis, comma 5, il diniego dell'approvazione del piano, l'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, ovvero il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso, comportano l'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto*»;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie nn. 1/SEZAUT/2013/QMIG, 13/SEZAUT/2013/QMIG e 22/SEZAUT/QMIG sul rapporto tra procedura di riequilibrio e "dissesto guidato";

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 22/SEZAUT/2013/QMIG, sulla natura del termine per la presentazione del piano, sulle condizioni di ammissibilità del piano e sui poteri istruttori della Sezione regionale di controllo competente;

VISTE la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 22/SEZAUT/2014/QMIG del 15 settembre concernente l'interpretazione della natura del termine di cui all'art. 1, comma 15, del D.L. 35/2013, in merito alla modifica del piano di riequilibrio, da adottarsi obbligatoriamente entro sessanta giorni dalla concessione della anticipazione da parte della Cassa depositi e prestiti S.p.A. ai sensi del comma 13;

VISTA le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 11/SEZAUT/2013/INPR e n. 9/SEZAUT/2017/QMIG sulla perentorietà dei termini della procedura di riequilibrio e sull'eccezionalità delle norme sulla loro modifica;

VISTA la pronuncia di questa Sezione n. 233/2017/PRSP del 13 settembre 2017 con cui viene dato diniego all'approvazione del Piano di riequilibrio presentato, dal Comune di Bacoli, con le deliberazioni del Consiglio comunale n. 73 del 22 dicembre 2015 e n. 20 del 17 marzo 2016;

VISTA la deliberazione del Consiglio comunale di Bacoli n. 1 del 8 gennaio 2018, dichiarata immediatamente eseguibile, con la quale è stato deliberato di ricorrere alla procedura di rimodulazione o riformulazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'art 1, commi 848, 849, 888 e 889, della Legge 27 dicembre 2017 n. 205;

Visto l'art. 1, commi 848, 849, 888 ed 889, della "legge di bilancio 2018", n. 205 del 27 dicembre 2017;

VISTA il ricorso del Comune di Bacoli presentato presso le Sezioni riunite di questa Corte rubricato al n. 580/SR/EL;

VISTO il dispositivo di inammissibilità del prefato ricorso per sopravvenuta carenza d'interesse, qui pervenuto in data 22 gennaio 2018;

VISTA l'Ordinanza Presidenziale di convocazione della Sezione per il giorno 24 gennaio 2018;

UDITO il relatore, dott. Francesco Sucameli, nella Camera di consiglio del giorno 24 gennaio 2018.

### **PREMESSO CHE**

**1.** Con deliberazione di questa Sezione n. 233/2017/PRSP del 13 settembre 2017 la Sezione ha depositato, ai sensi dell'art. 243-quater comma 7, il diniego all'approvazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) del Comune di Bacoli. Il ridetto piano era stato presentato e adottato con le deliberazioni del Consiglio comunale n. 73 del 22 dicembre 2015 e n. 20 del 17 marzo 2016.

Il diniego è stato determinato per ragioni di merito attinenti alla non congruità tanto della quantificazione dell'obiettivo di riequilibrio, tanto alla individuazione delle misure attraverso le quali pervenire al ripiano pluriennale.

**2.** Il Comune il Comune ha presentato ricorso (rubricato al n. 580/SR/EL), ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 5, "*nelle forme del giudizio ad istanza di parte*", quale indicate negli artt. 123 e ss. c.g.c. .

**3.** Con deliberazione del Consiglio comunale di Bacoli n. 1 del 8 gennaio 2018, dichiarata immediatamente eseguibile, l'Ente ha deliberato:

- a) "*di ricorrere alla procedura di rimodulazione o riformulazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale precedentemente approvato ai sensi dell'art 1, commi 848, 849, 888 e 889, della Legge 27.12.2017, n. 205;*

- b) *"Di trasmettere la presente deliberazione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti ed al Ministero dell'Interno nel rispetto dei termini stabiliti dalla normativa citata;*
- c) *"Di disporre che l'area II – Finanze e Tributi – di questo Ente presenti la proposta di rimodulazione/riformulazione del citato Piano di riequilibrio finanziario, approvato da questo stesso organo con deliberazione n. 40 del 30.6.2016, corredata dal parere del Collegio dei revisori, entro 45 giorni dell'esecutività del presente atto";*

La deliberazione consiliare è stata qui trasmessa in virtù della previsione di legge che impone ai Comuni che intendono accedere a tale rimodulazione/riformulazione di comunicare la delibera di adesione *"nel termine di quindici giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge"* (art. 1, comma 849, L. n. 205/2017).

Il Comune non ha specificato per quale fattispecie oggettiva intende accedere alla richiesta di modifica del PRFP.

Segnatamente, al comma 849 dell'art. 1 della legge di bilancio 2018, è prevista una nuova possibilità di modifica del pregresso Piano di riequilibrio finanziario ancora vigente ed efficace (segnatamente, viene adoperata l'espressione *"rimodulare o riformulare"*).

In tale caso, gli enti che vogliono avvalersene, entro il 15 gennaio, dovevano inviare alla Corte dei conti e al Ministero dell'Interno la *"richiesta"* contenuta in una deliberazione consiliare.

Tale facoltà è prevista per tre ipotesi oggettive contemplate dai commi 848 e 889 dell'art. 1 della legge di bilancio 2018, vale a dire:

- a) in caso di mancato riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi effettuato al momento del passaggio ai nuovi principi della contabilità armonizzata, ovvero
- b) in caso di accertamento di irregolarità nella gestione ordinaria dei residui verificati dalla Corte dei conti o dal Mef;
- c) e, in ogni caso, qualora si voglia accedere alla diversa e potenzialmente più ampia disciplina temporale del PRFP ora riformulata dal comma 888, presenti talune condizioni di merito contabile.

Gli enti, infatti, possono in tali casi avvalersi del maggior periodo (fino a 20 anni) per il ripiano delle proprie passività, secondo la disciplina riformulata dal successivo commi 888.

In termini soggettivi, peraltro, la disciplina richiamata inerisce, esplicitamente, a sole due ipotesi; ossia ad enti che "prima della data di entrata in vigore della legge medesima":

- i. abbiano presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, ovvero
- ii. abbiano conseguito l'approvazione, ai sensi dell'articolo 243-bis TUEL, del PRFP.

**4.** Nelle more, il giudizio pendente in Sezioni riunite sul ricorso presentato dal Comune di Bacoli si è estinto, con sentenza pronunciata il giorno 17 gennaio 2018, per inammissibilità del ricorso motivata dalla sopravvenuta carenza di interesse. Allo stato, alla Sezione, in data 22 gennaio 2018, è stato comunicato esclusivamente il dispositivo della sentenza.

## **CONSIDERATO**

### **IN FATTO ED IN DIRITTO**

**1.** Con deliberazione n. 233/2017/PRSP, depositata il 13 settembre 2017, questa Sezione ha negato l'approvazione del Piano di riequilibrio finanziario del Comune di Bacoli (NA).

L'Ente ha circa 26 mila abitanti, con entrate correnti che, nel triennio 2013-2015, si attestano su una media pari ad € 27,8 mln (tale importo, al netto dei trasferimenti, si riduce a € 26,8 mln).

Nel PRFP, il Comune prevedeva un disavanzo sostanziale pari ad € - 4.586.983,67 da ripianarsi, con decorrenza 2016, nell'arco di un decennio, con l'accesso all'anticipazione straordinaria del fondo di rotazione.

Il giudizio di incongrua quantificazione dell'obiettivo di riequilibrio, nonché dei mezzi previsti per ripianarlo, conseguiva da quanto appresso specificato.

Le risultanze contabili si evidenziavano alterate, avendo l'Ente quantificato, in maniera erronea, il FCDE. Di talché ne risultava falsata la rappresentazione degli equilibri complessivi espressi dal risultato di amministrazione (comunque negativo), inoltre risultava alterata la quantificazione dei vari "tipi" di disavanzo (quote di ripiano annuale da c.d. "extra-deficit" e da PRFP) ed il correlato peso su ciascuna futura annualità di bilancio.

Per quanto attiene all'extra-deficit, si registrava la grave sottostima del FCDE, sostanzialmente dimezzato dall'Ente che aveva calcolato lo stesso, a consuntivo, applicando i criteri previsti per il bilancio previsionale.

Come è noto l'assorbimento del "maggiore disavanzo" "straordinario" ex art. 3, comma 16, del d.lgs. n. 118/2011, è preliminare a qualsiasi disavanzo

“ordinario” da ripianare secondo le regole del TUEL ed è di per sé parte integrante del processo di riequilibrio (SRC Campania n. 240/2017/PRSP)

Peraltro, anche l’obiettivo del PRFP risultava sottostimato della metà: segnatamente, nella sua determinazione, il Comune non aveva tenuto in alcun conto la perdita di esercizio, relativa alla annualità 2014, fatta registrare dal “CIC s.p.a.”, ossia da un organo *in house* dell’ente. Tale perdita era correlata a debiti verso il Comune, a titolo di ICI/IMU, inerenti alle annualità 2013 e 2014, per un importo pari ad euro 3.658.248,44.

Al riguardo, si rilevava come tale partita contabile, se da un lato rappresentava la misura e la causa della liquidazione dell’ente societario, per altro verso costituiva, per il Comune, un residuo attivo che esprimeva, in sostanza, un credito verso se stesso. Ovvero, una posta priva di reale consistenza finanziaria.

Per quanto concerne il bilancio comunale, trattandosi di società in una situazione di insolvenza, già conclamata all’atto della predisposizione del PRFP, tale credito avrebbe dovuto essere svalutato o stralciato, con un sostanziale raddoppio dell’obiettivo di riequilibrio che l’ente avrebbe dovuto considerare come oggetto del PRFP.

Il PRFP, si soggiunge, non aveva peraltro predisposte misure adeguate alla scelta di non procedere a tale stralcio. Infatti, tale squilibrio avrebbe potuto essere ripianato o con la vendita del sottostante patrimonio dell’ente societario - peraltro in gran parte di rilevanza ed interesse pubblico - una volta verificate tutte le condizioni di commerciabilità degli stessi beni, o, in alternativa, mediante misure straordinarie - che non avrebbero comunque potuto assumere la veste di un illegittimo soccorso finanziario ad un ente decotto.

La sottostima dell’obiettivo di riequilibrio veniva, altresì, confermata dalle evidenze di cassa. L’ineffettività delle risorse per “competenza” (rapporto tra debiti e crediti) corrispondeva, in modo pressoché millimetrico, all’indebitamento medio fatto registrare a titolo di anticipazioni di cassa, costantemente non restituite (si rammenta che tali anticipazioni, per loro natura, non possono che essere temporanee; al riguardo, cfr., fra l’altro, sentenze C. cost. n. 188/2014 e n. 181/2015).

In definitiva, l’analisi effettuata poneva in rilievo un costante e sostanziale ricorso all’indebitamento per finanziare la spesa corrente (per un importo stimabile in circa 7,5 mln di euro), con sistematica violazione dell’art. 119, comma 6 Cost., anche successivamente alla “ristrutturazione” del comparto “debiti di funzionamento” effettuato attraverso il ricorso all’anticipazione straordinaria di

liquidità ex D.L. n. 35/2013 e s.m.i. In ragione di ciò è stata effettuata una segnalazione alla competente Procura della Corte dei conti.

Per quel che concerne i mezzi di ripiano, la Sezione rilevava, in primo luogo, che il riequilibrio avrebbe dovuto realizzarsi, essenzialmente, utilizzando la differenza annuale di parte corrente, nonché come questa avrebbe dovuto fare leva sulle entrate. Tuttavia, si evidenziava che la capacità di riscossione era addirittura diminuita dopo le "misure correttive" adottate dalla Comune su sollecitazione di precedenti pronunce della Sezione di controllo.

Infine, la grave sottostima del FCDE induceva la Sezione a ritenere "non altrimenti evitabile", un "terzo" riaccertamento straordinario, sebbene tale necessità fosse già stata evidenziata per gravissimi errori già in precedenza.

La grave disorganizzazione contabile e amministrativa, che ha connotato la gestione dell'Ente, ha dunque comportato una grave alterazione delle grandezze di bilancio, nonché dei suoi strumenti di salvaguardia (nel caso di specie il PRFP).

Tutto ciò evidenziava una strutturale incapacità contabile del PRFP - oltre che organizzativa dell'Ente - di riassorbire il disavanzo secondo le previsioni contenute nello stesso e, per tale ragione, si pronunciava il diniego ai sensi dell'art. 243-quater comma 7 TUEL, con l'avvio della procedura di riequilibrio alternativa e successiva prevista dalla legge, vale a dire il dissesto.

**2.** Tanto premesso, avverso alla citata deliberazione n. 233/2017/PRSP di questa Sezione, il Comune ha presentato ricorso (rubricato al n. 580/SR/EL), ai sensi dell'art. 243-quater, comma 5, "*nelle forme del giudizio ad istanza di parte*", quale indicate negli artt. 123 e ss. c.g.c. .

Il giudizio è stato deciso, il giorno 17 gennaio 2018, con un dispositivo di inammissibilità per sopravvenuta carenza d'interesse.

Per l'effetto, trattandosi di una decisione di rito (processuale), la pronuncia della Sezione regionale di controllo, sotto il profilo sostanziale, del merito, ha assunto carattere di "giuridica stabilità" con effetti analoghi a quelli di un *decisum* giudiziale. Infatti, *«le deliberazioni che concludono il procedimento stesso non possono qualificarsi atti amministrativi, pur non essendo "sentenze" in senso stretto.*

*Trattasi infatti di atti atipici promananti da Organo appartenente all'Ordine giudiziario, in posizione di indipendenza e terzietà»* (SS.RR. n. 15/2017/EL).

Si tratta di pronunce a carattere decisorio in base a parametri normativi, configuranti "giudizi" di legittimità-regolarità (sentenze Corte costituzionale n. 228/2017, n. 40/2014, n. 60/2013).

Sulla base di queste premesse logiche e normative, come già rilevato da questa Sezione nella pronuncia n. 204/2015/PRSP, l'impugnazione della deliberazione, seguita da pronuncia meramente processuale da parte delle Sezioni riunite, conferisce alla deliberazione impugnata e al suo contenuto decisorio, *«carattere di giuridica stabilizzazione e conserva, integra, la propria efficacia, anche - considerata l'avvenuta ripresentazione del Piano di riequilibrio»* (SS.RR. n. 64/2015/EL), mentre non preclude nessuna nuova valutazione sulla base di sopravvenuti elementi probatori, fattuali o normativi.

Tale rivalutazione, peraltro, non può essere effettuata dalle Sezioni riunite; infatti, infatti, *«come già in precedenti pronunce evidenziato (cfr. sentenza Sezioni riunite n. 3/2014/EL), ritiene di ribadire che alle Sezioni riunite in speciale composizione non compete lo svolgimento di una sostitutiva attività di controllo - attività riservata alle Sezioni regionali - tanto quanto a queste ultime non competono pronunce di carattere giurisdizionale»* (SS.RR. n. 64/2015/EL).

Pertanto, la pronuncia di una Sezione di controllo, su cui è intervenuta soltanto una sentenza di carattere processuale, costituisce *«un'irrinunciabile piattaforma fattuale e cognitiva dalla quale prendere le mosse, al fine di poter condurre successive considerazioni, comparazioni o valutazioni, anche dinamiche, circa [il] Piano di riequilibrio ripresentato»* (sentenza n. 64/2015/EL).

La stabilizzazione degli effetti è stata affermata anche in caso di deliberazione della Sezione regionale di controllo non impugnata (SS.RR. n. 15/2017/EL).

Infatti, le pronunce della Sezioni regionali non possono essere oggetto di richiesta di riesame secondo il paradigma proprio dei provvedimenti amministrativi, in quanto assumono il carattere stabile delle decisioni di una magistratura soggetta soltanto alla legge (art. 101 Cost.), seppur non propriamente giurisdizionali *«in senso stretto»* (SS.RR. n. 15/2017/EL). Ed infatti, tali delibere, emanate ai sensi dell'art. 243-quater TUEL dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti competenti per territorio, *«non si configurano [...] come atti emanati da una pubblica amministrazione nell'esercizio di un potere amministrativo, a conclusione di un procedimento amministrativo, ma si pongono, invero, come atti emanati dalla Corte dei conti nella veste di organo estraneo all'apparato della pubblica amministrazione, nell'esercizio di un potere neutrale di controllo (non qualificabile come potere amministrativo), attribuito in via esclusiva alla Magistratura contabile»* (SS.RR. sentenza n. 2/2003/EL).

In altri termini, l'attuale giurisprudenza sulla natura e sul contenuto delle decisioni di controllo della Corte dei conti è così sintetizzabile:

- a) le decisioni di controllo sono "giudizi", seppur non giurisdizionali in senso stretto, che, a differenza dei provvedimenti amministrativi, sono estranei a qualsiasi valutazione di opportunità, e fanno rigorosa applicazioni di parametri normativi;
- b) la fattispecie astratta di tali parametri normativi ha carattere tecnico-contabile, per tale ragione, sul piano degli accertamenti *in facto*, presuppone, un'attività istruttoria articolata. Una volta ricostruita la fattispecie concreta, occorre procedere altresì all'interpretazione del fatto, ancor prima del diritto, per fare emergere la natura della vicenda contabile, operazione che richiede ancor prima della perizia giuridica, una perizia tecnica che è tipica del magistrato contabile. Tale attività concreta è di esclusiva competenza della Sezione regionale di controllo. Le regole di tale interpretazione tecnica sono fornite dalla *scientia artis* che le norme contabili, strutturate in principi e clausole generali, sogliono richiamare;
- c) le Sezioni riunite, in unico grado giurisdizionale, sindacano il percorso logico-contabile dell'interpretazione data a tali fatti concreti (interpretazione del fatto), nonché il processo di sussunzione di tali fatti entro la fattispecie normativa (interpretazione del diritto). Per la stessa *enuntiatio finium regundorum* effettuata dalle Sezioni riunite, il sindacato sulla "interpretazione del fatto" non può che essere legato a vizi di illogicità manifesta.

È sempre estranea alla Corte dei conti, in entrambe le forme di esercizio della sua *iurisdictio* (controllo e giurisdizione), l'esercizio di discrezionalità amministrativa o legislativa riguardo ai beni della vita la cui garanzia è rimessa al suo sindacato pieno e per materia (art. 103, comma 2 Cost.).

Ciò vale, in primo luogo, per la "materia di contabilità pubblica" per antonomasia, vale a dire il bilancio (art. 100 comma 2 Cost.)

La Corte di conti, infatti, esercita una funzione di garanzia del rispetto della legge e della Costituzione in materia di bilancio che è un "bene pubblico" (Corte Cost., sentenze n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 247/2017) i cui contenuti sono rimessi al Legislatore e all'amministrazione.

Nell'ambito delle regole normative, di cui la Corte dei conti deve verificare il rispetto, costituiscono norme fondamentali la "clausola generale" di equilibrio, «*in grado di operare pure in assenza di norme interposte*» (Corte costituzionale, sentenza n. 192/2012), nonché la disciplina di salvaguardia (con ciò intendendosi il sistema di prescrizioni in virtù delle quali la disciplina statale, che regola il

bilancio di regioni ed enti locali, stabilisce le modalità di recupero effettivo e sostenibile dei suoi squilibri e detta le prescrizioni in caso di mancato riequilibrio; cfr., al riguardo, Corte costituzionale, sentenza n. 228/2017)

Tale valutazione è un *proprium* della Corte dei conti in sede di controllo la quale svolge il proprio sindacato in esclusiva soggezione alla legge (art. 101 Cost.) e che deve la specialità della propria giurisdizione nell'essere, allo stesso tempo, giudice del diritto e perito di un fatto altamente complesso, quale è la contabilità pubblica e il suo prodotto principale, ossia il bilancio.

La *iurisdictio*, in tale materia, è esercitata dalla Corte, in sede di controllo e di giurisdizione in senso stretto, in posizione neutrale rispetto allo Stato-comunità, nella sua plurale articolazione (Corte Cost. sentenze n. 29/1995, n. 470/1997 e n. 60/103), di modo che l'interesse degli amministratori pro tempore, oltre ad essere potenzialmente in conflitto con gli interessi finanziari adespoti di tali comunità di riferimento, costituisce in sostanza un mero veicolo processuale e procedimentale per l'avvio di una verifica neutrale dell'interesse dell'amministrazione, protetto dalla legge, da parte di un giudice "terzo". Ed infatti la Corte costituzionale ha evidenziato che la disciplina della salvaguardia di bilancio si pone come *«strumentale all'effettività di adempimenti primari del mandato elettorale [e] indissolubilmente legat[a] alla cura dei sottesi interessi finanziari. [Tale disciplina] si ricollega [...] a un'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interrompono - in virtù di una presunzione assoluta - il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti»* (sentenza n. 228/2017).

Nell'unitarietà del sistema, così ricostruita alla luce della giurisprudenza e dei principi fondamentali della nostra Costituzione, appare evidente - e ne consegue - che le decisioni delle Sezioni regionali di controllo, ove non impugnate, non riformate da una sentenza di merito, o confermate delle Sezioni riunite, vedono stabilizzare il contenuto dei loro accertamenti nonché gli effetti di leggi ad essi connessi.

**3.** Ne deriva che gli enti possono nuovamente sollecitare il potere di accertamento e di controllo delle Sezioni regionali di controllo solo se tale nuovo controllo è previsto dall'ordinamento ed in presenza dei presupposti di legge per la sua riattivazione, impregiudicata la stabilità della precedente pronuncia.

La decisione della Sezione regionale di controllo può essere eliminata dal mondo giuridico solo in caso accoglimento di merito di un ricorso alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale. Peraltro, il successivo controllo, attivato nei casi di

legge, può portare ad esiti diversi, in ragione del mutato stato degli atti e dei fatti, fermo restando il pregresso accertamento che costituisce la premessa logica e contabile delle successive valutazioni.

A seguito del diniego del PRFP effettuato con la pronuncia n. 233/2017/PRSP, è qui pervenuta, con nota prot. C.d.c. n. 816 del 11 gennaio 2018, la deliberazione del Consiglio comunale di Bacoli n. 1 del 8 gennaio 2018, dichiarata immediatamente eseguibile. Con tale nota l'Ente ha comunicato di ricorrere alla procedura di rimodulazione o riformulazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale precedentemente approvato ai sensi dell'art 1, commi 848, 849, 888 e 889, della "legge di bilancio 2018" (L. n. 205/2017).

Il ricorso presentato dal Comune di Bacoli è *medio tempore* stato dichiarato inammissibile dalle Sezioni riunite "per sopravvenuta carenza di interesse".

Nella fattispecie, occorre verificare se la ripresentazione di un piano di riequilibrio, già "denegato" dalla Sezione e non riformato da sentenza di merito delle SS.RR., possa riattivare il sindacato di controllo già effettuato, interrompendo, così, effetti di legge non disponibili per l'ente.

Peraltro, giova rammentare che l'effetto di legge connesso alla pronuncia della Sezione di controllo, resa ai sensi dell'art. 243-quater comma 7 TUEL, è l'avvio automatico e "avanzato" (nel senso che meglio si specificherà di seguito) della procedura di dissesto guidato ai sensi dell'art. 6, comma 2, del D.lgs. n. 149/2011.

Si fa dunque questione se un ente, il cui PRFP sia già stato oggetto di una pronuncia negativa da parte della Sezione regionale di controllo, ai sensi dell'art. 243-quater comma 7 TUEL, possa accedere all'ennesima possibilità di rimodulazione/riformulazione prevista con la legge annuale di bilancio dal Legislatore (art. 1, comma 15, del D.L. n. 35/2013 convertito nella L. n. 64/2013; artt. 1 commi 714 e 715 della L. n. 208/2015; art. 1, commi 434 e 435 della L. n. 232/2016; da ultimo, gli art. 1 commi 848,849,888 e 889 della L. n. 205/2017).

La questione è già risolta, in senso negativo, dalla SRC Umbria n. 1/2018/PRSP.

La Sezione, nel concordare con l'interpretazione e con le argomentazioni in tale occasioni spese dal Collegio umbro, ritiene tuttavia di sollevare questione di massima, trattandosi di vicenda interpretativa che, in primo luogo, coinvolge numerosi enti locali e quindi più Sezioni regionali di controllo che hanno già rigettato il piano. Si tratta, cioè, di venire incontro alle naturali esigenze di unità e certezza dell'ordinamento nell'applicazione delle sue norme, in modo da non

creare disparità di trattamento tra enti nonché false aspettative nei soggetti coinvolti dalla procedura di salvaguardia di bilancio.

In secondo luogo, perché sussiste già un latente conflitto interpretativo, nella giurisprudenza, di norme siffatte da parte della Corte dei conti nella sua unitarietà.

Si tratta, segnatamente, delle sentenze nn. 3 e 17/2017/EL rese dalle Sezioni riunite in speciale composizione in sede di impugnazione di decisioni negative sui PRFP ai sensi dell'art. 243-quater comma 7 TUEL.

Le ridette sentenze hanno ritenuto che lo *ius superveniens* costituito dal disposto normativo degli art. 1, comma 714 e 714-bis della L. n. 208/2015 (analogo a quello dell'odierna legge di bilancio 2018) si potesse applicare, in punto di ambito soggettivo, anche agli enti il cui piano era stato già "denegato" dalle Sezioni di controllo. Anche in tal caso, il Legislatore aveva consentito di accedere alla facoltà di modifica del PRFP agli enti che avevano a) "presentato" il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, ovvero b) avevano "conseguito l'approvazione", ai sensi dell'articolo 243-bis TUEL".

Tali sentenze contengono considerazioni di sistema e di interpretazione letterale su cui è necessario dirimere il latente contrasto applicativo in sede di controllo, attivando l'esegesi nomofilattica della Sezione Autonomie, sebbene si tratti di conflitto innestato da pronunce non vincolanti per le Sezioni regionali di controllo. E questo sia perché, nonostante il dispositivo di "cessazione di materia del contendere", si tratta - alla luce delle motivazioni - di sentenze di carattere processuale (rese sulla base dell'asserito venir meno di una delle condizioni dell'azione, segnatamente in punto di interesse), sia perché le statuizioni che qui si prendono in considerazione sono state rese *incidenter tantum* e oltre l'oggetto ed il *thema decidendum* del ricorso a suo tempo introdotto (vale a dire il piano di riequilibrio a suo tempo impugnato). In terzo luogo, si osserva, se l'interesse dedotto è quello all'equilibrio e salvaguardia del bene pubblico bilancio, l'utilità "altrimenti" raggiunta e in grado di giustificare la cessazione del contendere non potrebbe che essere la rimozione dello stato di incertezza giuridica sulla idoneità del piano, oggetto sostanziale del giudizio, a ripianare lo squilibrio.

Le Sezioni riunite, infatti, compiono un'indagine per verificare se sia intervenuta la "cessazione della materia del contendere" «*nella misura in cui appaia effettivamente persistere l'interesse ad una pronuncia sulla delibera*» della Sezione di controllo a fronte di *ius superveniens* e di un principio generale di *favor* per la procedura di riequilibrio in luogo di quella di dissesto. Infatti, argomentano le SS.RR., «*appare evidente come, alla luce dei principi sopra richiamati, la*

*facoltà di rimodulazione e riformulazione di cui all'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015 non possa ritenersi preclusa per gli enti che abbiano avviato una procedura di riequilibrio pluriennale rispetto alla quale, pur essendoci stata una pronuncia di diniego da parte della Sezione regionale di controllo competente, risulti pendente il giudizio dinanzi a queste Sezioni riunite della Corte. Diversamente opinando si precluderebbe, irragionevolmente, ed in contrasto con i sopra menzionati principi una facoltà di rimodulazione ovvero riformulazione, in una situazione di pendenza di giudizio. Del resto, che la pendenza del giudizio innanzi alle Sezioni riunite non sia pregiudizievole nei confronti dell'Ente ricorrente è nel sistema e trova una chiara esplicitazione nella norma che, all'art. 243 - quater, comma 5 stabilisce che "fino alla scadenza del termine per impugnare e, nel caso di presentazione del ricorso, sino alla relativa decisione, le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente sono sospese".*

*In altre parole, la pendenza del giudizio impedisce il consolidamento della pronuncia negativa della Sezione regionale di controllo, venendo così a cadere anche l'impedimento all'avvio, secondo le forme prescritte, di una nuova procedura volta all'approvazione di un ulteriore e diverso piano di riequilibrio.*

*Si osserva, infine, come la decisione del Collegio si ponga in linea di continuità rispetto a precedenti pronunce assunte, da queste stesse Sezioni riunite, in giudizi nei quali si è ritenuto che le circostanze di fatto e la loro successione cronologica portavano a dover escludere l'applicabilità dello ius superveniens rappresentato dall'art. 1, commi 714 e 714 bis, della legge n. 208 del 2015 (sentt. n. 25/2016/EL e n. 1/2017/EL)» (SS.RR. n. 3/2017/EL).*

Come si vede, la tesi riportata, riguardante norme dell'art. 1 della L. n. 208/2015, è immediatamente trasponibile in relazione all'art. 1 della Legge di bilancio 2018, sia perché il tipo di facoltà concessa ("presentazione" o "approvazione" di un PRFP prima dell'entrata in vigore della legge) e i requisiti soggettivi sono identici, sia perché si ritiene che norme siffatte obbediscano ad un «*principio, ormai riconosciuto dalla giurisprudenza, di favore per il riequilibrio che, nel rigoroso rispetto delle garanzie stabilite, deve essere preferito al dissesto (Sez. riun., 17 luglio 2014, n. 26/2014/EL; 22 ottobre 2014, n. 34/2014/EL; Sez. riun., 11 novembre 2014, n. 37/2014/EL; 19 marzo 2015, n. 10/2015/EL)*» di cui va però verificato il contenuto e lo scopo.

Peraltro, ad avviso della Sezione - in linea con la giurisprudenza della Sezione umbra - la richiesta inoltrata dagli enti locali il cui piano è stato oggetto di una pronuncia ai sensi dell'art. 243-quater comma 7 TUEL, va risolta nel senso della irricevibilità in quanto la fattispecie normativa dell'art. 1, commi 848, 849,

888 e 889, della Legge n. 205/2017, non è agli stessi applicabile sulla base delle seguenti considerazioni sistematiche e letterali.

**3.1.** Sul piano sistematico si osserva quanto segue. La procedura di "predissesto" costituisce uno strumento che rimette, all'ente, la totale gestione del risanamento, ma che introduce, proprio in funzione di tale responsabilità, un sistema di scadenze e preclusioni a garanzia degli interessi antagonisti in gioco.

L'art. 243-bis TUEL (di recente modificato dall'art. 1, comma 888, della L. n. 205/2017), infatti, scandisce tempi e modi della richiamata procedura per Comuni e Province, nel caso in cui le misure di salvaguardia degli equilibri (di cui agli articoli 193 e 194 del TUEL), non siano sufficienti a superare le dette condizioni di squilibrio.

Si tratta di una procedura improntata alla massima celerità delle operazioni di riequilibrio, nell'ottica della salvaguardia del bene pubblico bilancio (cfr. Cost., sentenze n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 247/2017). La salvaguardia di tale bene è sottratta alla discrezionalità degli amministratori in carica, i quali devono approntare immediate misure "preventive", garantendo la continuità e l'equilibrio di bilancio (Corte costituzionale n. 40/2014).

Infatti, l'interesse che si giustizia, anche in caso di impugnazione della delibera della Sezione di controllo, afferisce un bene della vita "pubblico", riconducibile ad una comunità di riferimento articolata e plurale (l'ente-comunità), pertanto indisponibile.

Proprio per il suo carattere adesposta, la sua tutela è essenzialmente oggettiva e fondamentalmente svolta in sede di controllo, la cui correttezza è sindacata in sede giurisdizionale. Gli amministratori in carica, dunque, costituiscono "portatori" occasionali, strumentali ed eventuali dell'interesse dell'amministrazione (intesa come ente-comunità); solo per esigenze pratiche, l'ordinamento rende tali soggetti il veicolo processuale di introduzione del giudizio davanti alle Sezioni riunite e alle Sezioni regionali di controllo. Ne consegue che, una volta introdotto il giudizio della Corte dei conti, "l'interesse dell'amministrazione" deve essere necessariamente giustiziato, e non è disponibile da parte degli amministratori né dagli organi di giustizia, data l'ineludibile esigenza di certezza del diritto e della legge in materia di contabilità (cfr., al riguardo, Corte costituzionale, sent. n. 165/1963, n. 121/1966 e n. 226/1976)

Tale esigenza di certezza è legata ineluttabilmente al fattore tempo, essenziale per il bene bilancio e per il suo equilibrio. In caso di squilibrio strutturale l'ente deve pervenire in breve tempo a delineare l'orizzonte di rientro, i tempi e il ritmo di riassorbimento del disavanzo registrato, pena il sacrificio di un

sistema complesso di interessi non solo adespoti, ma talvolta soggettivi, indissolubilmente collegati al bene pubblico bilancio.

A tal proposito, si rammenta che la Sezione autonomie (cfr. pronuncia n. 11/SEZAUT/2013/INPR), ponendo in rilievo gli importanti effetti sostanziali collegati all'attivazione della procedura di riequilibrio pluriennale (art. 243-bis comma 5 TUEL), ha osservato che i termini previsti e che scandiscono, per l'ente, le varie fasi amministrative ai fini della adozione ed approvazione del PRFP sono "perentori", Ovvero, il loro decorso "consuma" il potere amministrativo, determinando il venir meno della possibilità di agire in autotutela sullo stesso. L'adozione del PRFP, infatti, *«da un lato produce un 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».*

Per la stessa ragione, la Sezione delle Autonomie ha chiarito, con effetto nomofilattico, che: *«la scadenza del termine perentorio di cui all'art. 243-bis, comma 5, produce ipso iure gli effetti di cui all'art. 243-quater, comma 7, TUEL, connessi alla mancata presentazione del piano, [sottolineando che trattasi di] effetti del tutto sottratti alla disponibilità dell'Ente, che al verificarsi della fattispecie ipotizzata, non può revocare la delibera di approvazione del piano di riequilibrio, né adottare alcun atto se non che quelli preordinati alla dichiarazione di dissesto»* (cfr., ancora, Sezione Autonomie, deliberazione n. 22/2013/QMIG).

Dunque, il sistema si basa su termini perentori nonché su preclusioni all'esercizio del potere amministrativo di presentare ulteriori PRFP o loro modifiche. Invero, la disciplina di accesso ed approvazione del PRFP e tutta la procedura di riequilibrio si connota per il richiamo *«a canoni di sollecitudine, sia in sede amministrativa (presso l'Ente), sia in sede di controllo (presso le Sezioni territoriali), e sia in sede di impugnazione (per la definizione del relativo giudizio). Tanto, in relazione anche all'effetto sospensivo delle "procedure esecutive" che si lega all'istituto giuscontabile del "riequilibrio" (v. comma 4 dell'art. 243-bis) in tutte le sue fasi.*

*Di qui la giuridica necessità che il processo prosegua rapidamente verso la sua naturale conclusione di merito»* (SRC Umbra n. 1/2018/PRSP).

È di immediata evidenza, infatti, che la presentazione di successivi, nuovi PRFP o di revisione degli stessi, che allargano o restringono l'orizzonte temporale

del ripiano (rimodulazione) o l'obiettivo di equilibrio complessivo (riformulazione), rende incerto e non effettivo il riequilibrio.

In quest'ottica, non v'è chi non veda come le continue modifiche ai PRFP (rimodulazioni e/o formulazioni) inneschino notevoli ritardi in ordine alla loro valutazione in termini di sostenibilità e congruità.

Esistono, invero, esigenze di certezza, coesenziali al principio di equilibrio, che non possono essere sacrificate in nome della discontinuità o continuità politica dell'amministrazione: una costante e continua procrastinazione delle misure di salvaguardia del bilancio determina una strisciante e progressiva violazione degli artt. 81 e 97, comma 1, Cost..

Peraltro, atteso che attorno al bilancio "bene pubblico" si dipanano una molteplicità di interessi della comunità di riferimento, che non sono solo quelli dei fruitori dei servizi e delle funzioni degli enti pubblici, ma anche quelli del mercato (artt. 41 e 118 quarto comma Cost.) che sorge e si sviluppa attorno a tale bene, si pone l'esigenza di dare luogo ad interpretazioni che tutelino non solo interessi finanziari adespoti, ma anche eventuali situazioni giuridiche soggettive costituzionalmente garantite (art. 24 Cost.).

Tali esigenze impongono, da un lato, che la facoltà di ripresentare un piano o di modificare il precedente sia espressamente consentita dal Legislatore, per altro verso che anche tali tassative ipotesi di legge corrispondano a canoni di razionalità costituzionale.

Per tale ragione occorre dare di tali norme una interpretazione costituzionalmente orientata, salvo in ogni caso il sindacato del Giudice delle leggi.

In tali casi, la "continuità necessaria" del bilancio e dell'amministrazione, lungi dal costituire un privilegio, impone agli enti pubblici di definire e dare stabilità, entro tempi definiti, al piano di rientro, nell'interesse della comunità di riferimento e delle future generazioni, oltre che del sistema di mercato che cresce e si sviluppa attorno al bilancio pubblico e che, dall'insolvenza o dai ritardi dell'ente nel risanamento del proprio bilancio, potrebbe subire irrimediabile nocimento.

**3.1.1.** Per tale ragione, occorre dare al sistema giuridico che disciplina la crisi della finanza dell'ente locale un'interpretazione costituzionalmente conforme, prevalente su principi di matrice legislativa o di altra natura. Del resto, anche di recente, la Corte costituzionale ha posto in rilievo come le disposizioni giuscontabili *"devono essere assoggettate a interpretazione adeguatrice quando un loro potenziale significato possa entrare in collisione con i fondamentali principi di copertura della spesa e di equilibrio del bilancio contenuti nell'art. 81 Cost. e*

*con gli altri precetti finanziari di rango costituzionale” (sentenza. n. 274/2017, § 4.4).*

Ciò assume viepiù rilevanza a fronte di un quadro legislativo caratterizzato da una continua concessione di facoltà di modifica del PRFP (art. 1, comma 15, del D.L. n. 35/2013 convertito nella L. n. 64/2013; artt. 1 commi 714 e 715 della L. n. 208/2015; art. 1, commi 434 e 435 della L. n. 232/2016; da ultimo, gli art. 1 commi 848 e 849 e 888 e 889 della L. n. 205/2017): come pregevolmente evidenziato da altre Sezioni di questa Corte, *“l’eccessivo protrarsi dei tempi di perfezionamento e di definitivo assetto del piano di riequilibrio, favorito anche da continui interventi normativi di dubbia razionalità e coerenza, impatta in termini pregiudizievoli su valori fondamentali e costituzionalmente protetti afferenti la garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti (art. 24 e art. 111 Cost.)”* (SRC Sicilia n. 232/2017/PRSP).

Infatti, la possibilità di poter ricorrere continuamente a nuovi PRFP o a sue modifiche - sospendendo il dissesto guidato - potrebbe determinare ingiustificate e *sine die* sospensioni delle azioni esecutive dei creditori, tanto per decisione giudiziale (art. 295 c.p.c., in ragione della riserva di giurisdizione sulla materia alla Corte e del carattere spesso pregiudiziale del pronunciamento) o per espressa previsione di legge (come è peraltro disposto da altre norme sulla rimodulazione/riformulazione: cfr., al riguardo, l’art. 1 comma 714-bis della L. n. 208/2015).

In tal modo è altresì elevata la probabilità di violare l’art. 117, comma 1 Cost., per inosservanza del parametro interposto dell’art. 6 CEDU. Infatti, la continua procrastinazione della definizione del quadro giuridico e contabile del riequilibrio costituisce violazione dei principi generali di certezza del diritto, di legittimo affidamento e di giustizia effettiva per tutti gli aventi diritto a prestazioni, commesse e pagamenti pubblici.

**3.1.2.** Sempre sul piano sistematico, occorre altresì osservare che il dissesto non costituisce, di per sé, una misura penalizzante per l’ente locale, soprattutto se inteso nel senso di comunità. Il dissesto, infatti, ha, nel sistema vigente, una funzione sua propria ed essenziale, non realizzabile col PRFP.

Esso costituisce uno strumento di riequilibrio di cui il Legislatore prevede l’attivazione quando le vicende del singolo ente (l’accertata incapacità di adottare tempestivamente un PRFP congruo) e la, gravità dello squilibrio rendono necessario addivenire al risanamento sacrificando –parzialmente – il principio di universalità di bilancio. In questo senso, e solo in questo, l’ordinamento “preferisce” la procedura di “predissesto”, ai sensi dell’art. 243-bis TUEL e ss., al

dissesto ai sensi degli art. 244 e ss., in quanto la procedura pluriennale consente il riequilibrio "consolidato" delle finanze dell'ente, senza il rischio di occultamento di scompensi in gestioni separate di bilancio.

Infatti, il dissesto consente di dare luogo a due distinte gestioni, separando quella "dissestata" - per effetto dello squilibrio strutturale e affidata all'organo straordinario di liquidazione, (cfr. art. 252, comma 4 TUEL) - da quella successiva, la quale rimane intestata alla Giunta e al Consiglio dell'ente locale secondo le competenze di legge (c.d. gestione ordinaria).

La plastica separazione delle due gestioni consente non solo di valorizzare la massa attiva al servizio di quella passiva (art. 255 TUEL), ma pone anche l'ente locale in condizione di tornare, con una certa celerità, al ripristino delle prestazioni costituzionalmente necessarie entro un bilancio stabilmente riequilibrato (art. 264 TUEL). Ossia di un bilancio che ha eliminato le cause dello squilibrio e riportato proporzione tra spesa e risorse effettivamente disponibili. In questo contesto, l'ente può anche contribuire, con risorse ordinarie, al ripiano della massa passiva - eventualmente - con la "quota dell'avanzo di amministrazione non vincolato" formatosi sul bilancio della gestione ordinaria così "risanato" (art. 255 comma 11 TUEL).

In definitiva, il dissesto prevede che, in un tempo più breve (5 anni, ai sensi dell'art. 265 comma 1 TUEL), l'ente provveda al recupero dello squilibrio isolato in una gestione separata, facendo leva, da un lato, sulla riduzione concorsuale e consensuale delle passività nei confronti dei creditori (artt. 256-258 TUEL) e, dall'altro, sulla valorizzazione della massa attiva presente presso l'ente (art. 255 TUEL).

In tal modo si consente, contemporaneamente, alla "gestione ordinaria" di provvedere nuovamente all'"assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili" (art. 244 TUEL) che, per contro, il riequilibrio pluriennale ai sensi dell'art. 243-bis potrebbe non consentire, violando il principio della continuità dell'amministrazione nell'erogazione di prestazioni essenziali, e quindi gli art. 97 e 117, 2° comma, lett. e Cost.

La Repubblica, infatti, nelle sue varie articolazioni (art.114 Cost.), non può sottrarsi, per ragioni finanziarie, all'erogazione di prestazioni che sono costituzionalmente necessarie (le funzioni fondamentali dell'ordinamento, tra cui quelle di sicurezza e governo del territorio, e i "livelli essenziali delle prestazioni" concernenti i diritti civili e sociali ai sensi dell'art. 117, comma 2° lett. m e 120 comma 2° Cost.).

Resta ferma, comunque, l'unità finanziaria sostanziale dell'ente locale, che impone di consolidare i due "bilanci" in un'ottica di mantenimento e ripristino complessivo della sua finanza, nel pieno rispetto del principio dell'universalità di bilancio. A tal proposito si rammenta che, ai sensi del D.lgs. n. 118/2011, Allegato 1, al principio n.3 «*Sono incompatibili con il principio dell'universalità le gestioni fuori bilancio, consistenti in gestioni poste in essere dalla singola amministrazione o da sue articolazioni organizzative – che non abbiano autonomia gestionale – che non transitano nel bilancio. Le contabilità separate, ove ammesse dalla normativa, devono essere ricondotte al sistema di bilancio dell'amministrazione entro i termini dell'esercizio*».

Alla luce della razionalità e necessità del dissesto laddove la procedura di riequilibrio non è stata tempestivamente ed efficacemente intrapresa, non è sostenibile vi sia un apodittico e immotivato *favor* per la procedura di riequilibrio, in quanto il continuo e indiscriminato ricorso a tale procedura, comporta il rischio di danneggiare *sine die* i creditori, sospendendo continuamente le azioni esecutive ai sensi dell'art. 243-bis comma 4 TUEL.

Del resto, tali interessi devono essere tutelati anche entro il dissesto, atteso che, la Corte costituzionale, con una decisione interpretativa di rigetto, ha ritenuto legittima la disciplina del dissesto (e conforme agli artt. 2, 3, 23, 24, 41 e 53 della Costituzione), solo se essa non pregiudica ed è in grado di tutelare le ragioni dei creditori che hanno intrapreso una relazione economica con l'ente dissestato (Corte costituzionale, sent. n. 269/1998).

**3.2.** Tanto premesso sul piano sistematico, sul piano logico-letterale si osserva quanto segue.

La legge di bilancio di bilancio 2018, come già il precedente storico della L. n. 208/2015, consente di presentare non un piano di riequilibrio "nuovo" *funditus*, ma un piano di riequilibrio di modifica ("riformulazione" e "rimodulazione") di un piano già presentato e/o approvato ed efficace.

Sebbene sia vero che per l'esigenza di un'interpretazione conforme dell'art. 243-quater comma 5 TUEL all'art. 111 Cost. (giusto processo), nonché agli artt. 24 e 113 Cost, l'impugnazione della delibera negativa della Sezione di controllo ne sospenda l'effetto automatico di legge (in questo caso l'avvio del dissesto guidato ai sensi dell'art. 6 comma 2 del D.lgs. n. 149/2011), una sentenza di rigetto nel merito o una sentenza meramente processuale da parte del Supremo collegio contabile ne stabilizza il *decisum* della Sezione di controllo, con la conseguenza che gli effetti della stessa retroagiscono dalla data di deposito della Sezione di controllo (a meno di ritenere che il procedimento di controllo sia unico ed

ininterrotto e che termini con la pronuncia delle Sezioni riunite in speciale composizione, le quali opererebbero alla stregua di un secondo grado di controllo, con le forme della giurisdizione e la sostanza di un appello; tesi, questa, peraltro respinta, come si è visto al § 2, dalle stesse Sezioni riunite. Al riguardo, cfr. sentenza n. 64/2015/EL).

Ne consegue che la richiesta di aderire alla facoltà di modifica del Piano, in caso di diniego non impugnato o non riformato dalle Sezioni riunite, interviene in assenza del presupposto oggettivo, vale a dire di un PRFP da riformulare e rimodulare.

**3.2.1.** Né si può sostenere che la facoltà di presentare un PRFP *ex novo* sia sempre possibile, con sospensione della procedura di dissesto guidato, fino alla scadenza del termine di 20 giorni fissato dal Prefetto.

L'effetto automatico previsto dell'art. 243-quater comma 7, infatti, è quello dell'innescò di tale procedura in una fase avanzata e vincolata che non necessita di ulteriori accertamenti da parte della Corte dei conti.

Giova qui rammentare che l'art. 6, comma 2, del D.lgs. n. 149/2011 contempla una procedura per la dichiarazione etero-determinata del dissesto da parte delle Sezioni regionali di controllo, procedura che si svolge in tre fasi (Sezione autonomie n. 1/SEZAUT/2013/QMIG) contrassegnate da tre diverse pronunce contabili:

- la prima fase, che può trarre origine dalle funzioni di controllo latamente esercitate sul bilancio degli enti locali, si traduce nell'accertamento di *"comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario"*; in tal caso la Sezione regionale di controllo emette specifica pronuncia ed assegna all'ente locale un termine per l'adozione delle necessarie misure correttive;
- la seconda fase, con la quale la Sezione regionale di controllo verifica l'adozione, entro il termine assegnato, delle necessarie misure correttive, e che può concludersi con una mera presa d'atto dell'adozione di tali misure e del venire meno delle situazioni di squilibrio oppure può comportare, nel caso di mancata adozione delle misure correttive, la trasmissione degli atti al Prefetto ed alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica;
- una terza ed ultima fase in cui la Sezione regionale di controllo accerta, entro trenta giorni dalla predetta trasmissione degli atti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 244 TUEL. In tal caso,

l'accertamento di tali presupposti effettuato dalla Sezione regionale di controllo fa scaturire una terza pronuncia che innesca un'attività amministrativa vincolata e non discrezionale, da parte del Consiglio dell'ente e del Ministero dell'interno (cfr. sentenze TAR Sicilia, Catania, sez. III, 10 luglio 2013, n. 1980 nonché TAR Campania, Napoli, sez. I, 13 settembre 2016, n. 4257). Tale deliberazione, infatti, viene inviata al Prefetto che deve intimare il Consiglio dell'ente di adottare la dichiarazione di dissesto entro un termine non superiore a venti giorni. In caso di inerzia, il prefetto deve nominare un commissario *ad acta* il quale avvia la procedura per lo scioglimento del Consiglio comunale.

L'art. 243-quater comma 7 TUEL prevede che le decisioni negative della Corte sul piano di riequilibrio «*comportano l'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto*».

In pratica, per effetto della pronuncia giudiziale e di controllo della Corte, si innesca direttamente l'attività amministrativa vincolata di cui sopra.

Né tale attività può essere nuovamente "sospesa" dalla presentazione di un PRFP *ex novo* o di un piano che modifica (riformula o rimodula) il piano di riequilibrio bocciato. Sebbene sia vero che l'art. 243-bis commi 1 e 3 TUEL preveda che la deliberazione consiliare di adesione alla procedura di PRFP sospende temporaneamente la procedura di "dissesto guidato", è pur vero che questo riguarda l'ipotesi in cui il potere non si sia già "consumato" nel senso sopra precisato (consumazione che si verifica dopo l'accertamento negativo della Corte).

Ciò consentirebbe di procrastinare in avanti, senza limite, il momento della salvaguardia, violando gli artt. 97 comma 1 Cost e 81 Cost..

**3.2.2.** In definitiva, il potere di presentare un PRFP, in alternativa al dissesto (art. 243-bis, commi 1 e 3 TUEL), si consuma per decorso del tempo e in ogni caso col pronunciamento della Sezione regionale di controllo, che:

- in caso di approvazione, è tenuta al controllo in sede di attuazione del PRFP i cui obiettivi, dinamici e statici (cfr. SRC Campania n. 240/2017/PRSP), costituiscono i parametri dell'eventuale "grave e reiterato" inadempimento;
- in caso di diniego, con la propria pronuncia innesca automaticamente la procedura di dissesto guidato, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del D.lgs. n. 149/2011, direttamente dall'ultimo *step* procedurale. L'effetto, sospeso dal ricorso ai sensi dell'art. 243-quater comma 5, ricorre dalla data della decisione della Sezione di controllo in caso di mancato

accoglimento nel merito dell'impugnazione da parte dell'ente locale o di altri legittimati.

Ne consegue che, sul piano logico-letterale, la possibilità a) di presentare *ex novo* un piano (in caso di pronuncia ai sensi dell'art. 243-quater comma 7, tanto più se seguita di pronuncia meramente processuale delle SS.RR. o addirittura di rigetto nel merito del ricorso presentato ai sensi dell'art. 243-quater comma 5 TUEL) o b) di modificare il piano precedente ("presentato" e in corso di valutazione istruttoria, ovvero "approvato") non può che ritenersi esclusa. Tali considerazioni logico-letterali si pongono, del resto, in piena armonia con le già evidenziate esigenze costituzionali di tutela degli interessi adespolti collegati al bene pubblico bilancio, ai sensi degli artt. 97, comma 1 e 81, 41 e 118, nonché 24 e 117 comma 1 Cost. (alla luce del parametro interposto dell'art. 6 CEDU).

**3.3.** Tali conclusioni sono confermate, altresì, dall'analisi storico-letterale delle disposizioni invocate (si rammenta che il Comune di Bacoli ha inoltrato "richiesta" di avvalersi delle norme dell'art 1, commi 848, 849, 888 e 889, della "legge di bilancio 2018", L. n. 205/2017).

Il Comune, infatti, ad avviso della Sezione, non ha alcun titolo "soggettivo" per notificare a questa Sezione una simile richiesta, interrompendo il "dissesto guidato" e innescando una nuova complessa attività istruttoria che coinvolge il Ministero dell'interno. Infatti, quando il Legislatore ha voluto ammettere nuovamente al PRFP enti, il cui piano era stato oggetto di un "diniego" da parte della Sezione di Controllo, lo ha fatto espressamente.

Nello spirito delle considerazioni sistematiche già effettuate dalla Sezione Autonomie sulla perentorietà dei termini (cfr., al riguardo, Sezioni autonomie nn. 11/SEZAUT/2013/INPR e 22/2013/QMIG), occorre ricordare che le norme che ammettono la presentazione di nuovi PRFP, o di loro modifiche, non solo sono norme "eccezionali": esse, per la rilevanza di antagonisti interessi costituzionalmente rilevanti (cfr. considerazioni al § 3.1 e sotto-paragrafi), sono anche di "stretta interpretazione" (cfr. deliberazione n. 9/SEZAUT/2017/QMIG,) e, come tali, *"non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerate"*.

Pertanto, le due fattispecie soggettive richiamate dalle disposizioni che costituiscono oggetto della odierna questione di massima (art. 1, commi 848, 849, 888 e 889, della L. n. 205/2017) vale a dire enti che "prima della data di entrata in vigore della legge medesima":

- i. hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, ovvero
- ii. hanno conseguito l'approvazione, ai sensi dell'articolo 243-bis TUEL  
presuppongono letteralmente che

- a) come si è già sostenuto, da un lato, ci sia una procedura di riequilibrio ex art. 243-bis e ss. TUEL ancora attiva e un PRFP ancora efficace (seppure in modo transitorio e claudicante fino ad approvazione del piano da parte della Sezione regionale di controllo). L'operazione di "riformulazione" (estensione o riduzione quantitativa dell'obiettivo di riequilibrio) o "rimodulazione" (diversa distribuzione temporale del ripiano) di un piano pregresso, sono atti amministrativi di "secondo grado" che presuppongono un atto primario esistente e produttivo di effetti;
- b) dall'altro, occorre che, in obbedienza alla tassatività della fattispecie, il legislatore ove consenta addirittura la presentazione *ex novo* di un piano lo faccia espressamente.

La Sezione, infatti, non ignora che in passato il Legislatore ha consentito un nuovo accesso alla procedura di riequilibrio ex art. 243-bis TUEL pur in caso di diniego, ma quando lo ha fatto, lo ha fatto espressamente, ossia adottando una terminologia non a caso diversa (facoltà di "riproporre" e non semplicemente di "riformulare e rimodulare").

La ripresentazione era stata infatti legittimata da una espressa previsione di legge, segnatamente l'art. 3, comma 2, del decreto legge 6 marzo 2014, n. 16 il quale - sostituendo il comma 573 dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 - disponeva che: *"Per l'esercizio 2014 agli enti locali, che abbiano presentato nell'anno 2013, i piani di riequilibrio finanziario previsti dall'art. 243-bis del Testo Unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, **per i quali sia intervenuta una deliberazione di diniego** da parte della competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ovvero delle Sezioni Riunite, è data **facoltà di riproporre** un nuovo piano di riequilibrio, previa deliberazione consiliare, entro il termine perentorio di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. Tale facoltà è subordinata all'avvenuto conseguimento di un miglioramento, inteso sia come aumento dell'avanzo che come diminuzione del disavanzo di amministrazione, registrato nell'ultimo rendiconto approvato"* (enfasi aggiunta).

Sebbene la norma parli di "diniego" anche delle Sezioni riunite, è evidente che lo faccia con improprietà tecnica, volendo il Legislatore riferirsi ad una sentenza, come il "diniego" della Sezione di controllo, nel merito del piano (rigetto del ricorso dell'ente contro il diniego stesso o accoglimento dell'impugnazione della delibera di approvazione da parte di altri soggetti legittimati).

Si tratta di ipotesi assolutamente straordinaria e tassativa (tra l'altro di dubbia costituzionalità, in quanto il Legislatore deliberatamente ignora la verifica

negativa degli equilibri di bilancio ai sensi degli artt. 100, comma 2, 101 e 103 comma 2 Cost.).

Se si ammettesse la ripresentazione di PRFP in presenza di un giudizio negativo della Sezione di controllo (non riformato dalle Sezioni riunite), al di fuori delle ipotesi espressamente consentite, si determinerebbe un evidente *vulnus* al sistema di contabilità e dei bilanci pubblici, per di più in un clima legislativo di costante instabilità della disciplina di salvaguardia. Sarebbe cioè possibile rinviare *sine die* il ripristino effettivo degli equilibri e la verifica delle responsabilità degli amministratori, snaturando, in tal modo, la disciplina di salvaguardia di bilancio, che è strumento attraverso cui è possibile una effettiva contabilità di mandato, nel rispetto del principio democratico (Corte costituzionale n. 228/2017).

**4.** In estrema sintesi, ad avviso della Sezione, a fronte di una pronuncia negativa da parte della Sezione regionale di controllo, non impugnata o riformata nel merito da parte delle Sezioni riunite, la richiesta avanzata dagli stessi enti locali ai sensi e per gli effetti dell'art 1, commi 848, 849, 888 e 889, della L. n. 205/2017 deve essere dichiarata irricevibile per i seguenti argomenti:

- i.* a causa del diniego del piano da parte della Sezione regionale di controllo o altra pronuncia negativa ai sensi dell'art. 243-quater comma 7 TUEL, non c'è più un piano giuridicamente valido ed efficace sul quale operare l'operazione di riformulazione/rimodulazione cui la norma si riferisce (salvo che le Sezioni riunite, con sentenza di merito, non riformino la decisione della Sezione regionale di controllo). Tale rimozione dall'ordinamento del PRFP avviene con effetto retroattivo, ovvero dalla data di deposito della decisione della Sezione regionale di controllo, non essendo il giudizio delle Sezioni riunite un secondo grado di controllo, ma un giudizio strettamente giurisdizionale in unico grado;
- ii.* in caso di diniego del piano, per ragioni sistematiche di interpretazione conforme a Costituzione, il Legislatore non può limitarsi a consentire una riformulazione o rimodulazione del piano precedente, ma, come è avvenuto nell'unico caso sino a oggi assentito, deve prevedere espressamente una «*facoltà di riproporre un nuovo piano di riequilibrio*» (l'art. 3, comma 2, D.L. n. 16/2014, conv. L. n. 68/2014). La legge, dunque, deve reimmettere espressamente l'amministrazione nel potere originario e non legittimare semplicemente la modifica di un precedente PRFP. Solo in tal caso (e fatto salvo sempre il sindacato di ragionevolezza costituzionale di tali previsioni da parte del Giudice delle leggi) la presentazione di un nuovo PRFP sospende

nuovamente gli effetti del dissesto guidato ai sensi dell'art. 243-bis commi 1 e 3 TUEL;

- iii. non è adducibile nessun *favor* legislativo acritico - indimostrato e in concreto immotivato - per la procedura di riequilibrio in luogo del dissesto, il quale, in tempi più ristretti e tramite una diversa strutturazione del bilancio, consente di recuperare funzionalità dei servizi e la capacità di erogare prestazioni costituzionalmente necessarie (cfr. § 3.1.2.).

Nella prospettata ipotesi di irricevibilità della "richiesta" del Comune ai sensi dell'art. 1 commi 848, 849, 888 e 889, il Collegio è ben consapevole della possibile carenza di tutela in cui potrebbe incorrere il Comune di Bacoli per effetto della dichiarata inammissibilità del ricorso "per sopravvenuta carenza d'interesse". Tuttavia, ciò rende ancora più impellente la posizione della presente questione di massima, atteso che ogni ritardo della Corte nella risoluzione di una siffatta e fondamentale questione interpretativa, potrebbe:

- innescare inutilmente una lunga e laboriosa procedura di approvazione del nuovo PRFP e la conseguente istruttoria del Ministero dell'interno, con diseconomie di atti, di tempo e di giustizia riguardo al bilancio;
- esporre a rischio ulteriore le finanze locali dell'ente, nel caso in cui, come già accaduto, l'ente non fosse in grado organizzativamente e contabilmente di adottare un piano in grado di ripianare il bilancio senza i vantaggi contabili offerti dal dissesto;
- consolidare un affidamento sulla ricevibilità della richiesta presentata, senza che l'ente sia stato messo in condizione, nei 45 giorni di legge successivi alla richiesta, previsti dall'art. 1 della Legge di bilancio 2018, al fine di approvare il nuovo piano, di conoscere l'avviso della Sezione;
- privare l'ente o la Procura generale della possibilità di impugnare la sentenza delle Sezioni riunite della Corte dei conti, secondo la più recente e ormai consolidata giurisprudenza della Cassazione, presso le Sezioni unite della Suprema Corte ai sensi dell'art. 111 Cost. u.c. e dell'art. 207 c.g.c.. Come recentemente ribadito dal Giudice della giurisdizione (Cass. SS.UU. n. 31226/2017), infatti, una pronuncia processuale sulle condizioni dell'azione, ove si traduca in un manifesto diniego di tutela - nel caso specifico dell'interesse giuridico dell'ente locale (e non quello degli amministratori *pro tempore*) di conoscere se l'originario PRFP fosse o meno un adeguato strumento di salvaguardia del bilancio - potrebbe configurare una ipotesi di denegata giurisdizione, non più intesa in senso statico come «l'ambito della funzione giurisdizionale esercitabile [...] dall'ordine giudiziario, ordinario o

*speciale, di appartenenza del giudice adito», ma in modo "funzionale", ossia «nel senso di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi e dunque in un senso che comprende le diverse tutele che l'ordinamento assegna ai diversi giudici per assicurare l'effettività dell'ordinamento». L'interesse giuridico al bilancio, come il correlato bene della vita, è infatti pubblico e quindi non disponibile ad opera dell'amministrazione ricorrente.*

**P.Q.M.**

la Sezione regionale di controllo per la Campania della Corte dei conti sottopone al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell'opportunità di deferire alla Sezione delle Autonomie la questione di massima di cui alla presente deliberazione così sinteticamente espressa:

*«se un ente il cui PRFP sia stato già oggetto di una pronuncia negativa da parte della Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 243-quater comma 7 TUEL e su cui non sia intervenuta una sentenza di riforma, nel merito, da parte delle Sezioni riunite, possa accedere alla facoltà di rimodulazione/riformulazione prevista dalla legge annuale di bilancio 2018 (art. 1 commi 848, 849, 888 e 889 della L. n. 205/2017)».*

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Comune di Bacoli, in persona del Sindaco e del Presidente del Consiglio, all'Organo di revisione della stessa Amministrazione, al Ministero dell'Interno, al Prefetto di Napoli e alla Procura della Corte dei conti.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33.

Così deliberato in Napoli nella Camera di consiglio del 24 gennaio 2018.

L'Estensore  
Francesco Sucameli

Il Presidente  
Giovanni Coppola

Depositata in Segreteria  
il 24 gennaio 2018  
Il Direttore della Segreteria  
f.to dott. Mauro Grimaldi