



La

Corte dei Conti

N. 2/SSRRCO/QMIG/18

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Angelo BUSCEMA
e composte dai magistrati

Presidenti di Sezione

Enrica LATERZA, Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI,

Consiglieri

Maria Elena RASO, Roberto BENEDETTI, Enrico FLACCADORO, Anna Luisa CARRA, Vincenzo PALOMBA, Cinzia BARISANO, Luisa D'EVOLI, Oriana CALABRESI, Francesco TARGIA, Elena BRANDOLINI, Maria Teresa D'URSO, Donatella SCANDURRA, Alessandra SANGUIGNI, Giuseppe M. MEZZAPESA, Laura D'AMBROSIO, Stefania PETRUCCI, Angela PRIA, Giuseppe IMPARATO, Vincenzo CHIORAZZO

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, e successive modifiche ed integrazioni;

VISTO, in particolare, l'art. 6, comma 2, di detto regolamento;

VISTO l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009 n. 78, convertito dalla L. 3 agosto 2009, n. 102;

VISTO l'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la deliberazione 8/2018/QMIG del 24 gennaio 2018 della Sezione regionale di controllo per la Campania con cui è stata rimessa al Presidente della Corte dei conti la questione di massima diretta a stabilire se la ripresentazione di un piano di riequilibrio già denegato dalla Sezione e non riformato da una sentenza di merito delle SS.RR. in speciale composizione, possa riattivare un sindacato di controllo già effettuato, interrompendo effetti di legge non disponibili per l'ente e consentendo all'ente stesso di accedere all'ennesima possibilità di rimodulazione/riformulazione del piano;

VISTA la nota dell'Ufficio Territoriale del Governo di Napoli del 26 gennaio 2018, indirizzata all'Ufficio di Presidenza della Corte dei conti, con cui si chiedevano notizie in merito alle determinazioni che la Corte avrebbe assunto in merito alla problematica sollevata dalla Sezione remittente;

VISTA l'ordinanza n. 5 del 21 febbraio 2018, con la quale il Presidente della Corte ha deferito alle Sezioni riunite in sede di controllo l'esame e la pronuncia in ordine alla questione prospettata, ravvisando nella fattispecie la necessità di "coerenza unitaria in materia di coordinamento di finanza pubblica", nonché la sussistenza di "una questione di massima di particolare rilevanza";

UDITO nell'adunanza del 7 marzo e nella camera di consiglio del 19 marzo 2018, il relatore, consigliere Elena BRANDOLINI;

RITENUTO

1. La Sezione regionale di controllo per la Campania, nella camera di consiglio del 24 gennaio 2018, ha adottato la deliberazione n. 8/2018/QMIG, depositata in pari data e comunicata al Comune di Bacoli, in persona del Sindaco e del Presidente del Consiglio comunale, all'Organo di revisione della stessa Amministrazione, al Ministero dell'interno, al Prefetto di Napoli e alla Procura della Corte dei conti, con la quale ha

sottoposto al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell'opportunità di deferire alla Sezione delle autonomie la questione di massima 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 legge. n.205/2017)"*

1.1. Premetteva che il Comune di Bacoli, già destinatario della deliberazione n. 233/2017/PRSP con cui la Sezione aveva denegato l'approvazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale in quanto ritenuto non congruo ai fini del riequilibrio finanziario dell'Ente, con deliberazione consiliare in data 8 gennaio 2018, dichiarata immediatamente eseguibile, ha deciso di avvalersi della facoltà di rimodulazione o riformulazione del piano prevista dall'art. 1, commi 848, 849, 888 e 889, legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018, entrata in vigore il 1° gennaio 2018), da esercitarsi entro 15 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, disponendo l'immediata trasmissione della deliberazione alla Sezione regionale di controllo e al Ministero dell'interno, nonché la presentazione della relativa proposta da parte della struttura amministrativa dell'Ente, nei termini di legge.

Nel contempo, l'Ente locale ha reso nota la predetta deliberazione comunale anche alla Sezioni riunite in sede giurisdizionale a speciale composizione, stante la pendenza del giudizio dallo stesso ente attivato avverso la richiamata deliberazione n. 233/2017/PRSP di diniego del PRFP.

In ragione dell'avvenuta attivazione della procedura prevista dall'art. 1, della legge n. 205/2017, le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, nell'udienza del 17 gennaio 2018, con immediata lettura del dispositivo, hanno dichiarato il ricorso inammissibile per sopravvenuta carenza di interesse. La sentenza (n. 6/2018/EL) è stata depositata in data 20 febbraio 2018 (successivamente al deferimento della questione di massima in esame).

1.2. Con nota del 26 gennaio 2018 indirizzata all'Ufficio di Presidenza della Corte dei conti, l'Ufficio Territoriale del Governo di Napoli ha richiesto, per le finalità della medesima Prefettura nei confronti degli enti locali, notizie in merito alle determinazioni

che la Corte avrebbe assunto in merito alla problematica sollevata dalla Sezione remittente.

1.3. Il Presidente della Corte dei conti, in ossequio al disposto normativo che attribuisce alla valutazione presidenziale la scelta dell'Organo cui deferire la questione (Sezione delle autonomie ovvero Sezioni Riunite in sede di controllo, in base alle rispettive competenze), con ordinanza n. 5 del 21 febbraio 2018 ha deferito, ai sensi dell'art. 17, comma 31, d.l. 1° luglio 2009, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 3 giugno 2009, n. 102, alle Sezioni riunite in sede di controllo la rimessa questione di massima, ravvisando nella fattispecie la necessità di *“coerenza unitaria in materia di coordinamento della finanza pubblica”* nonché *“una questione di massima di particolare rilevanza”*.

2. Secondo la prospettazione della Sezione remittente, la sentenza di mero rito pronunciata dalle Sezioni Riunite (al pari della pronuncia negativa da parte della Sezione regionale di controllo, non impugnata o riformata nel merito da parte delle Sezioni riunite in speciale composizione), avrebbe sostanzialmente conferito alla impugnata deliberazione 233/2017/PRSP, sfavorevole all'approvazione del PRFP presentato dal comune di Bacoli, *“giuridica stabilità”* con effetti analoghi a quelli di un *decisum* giudiziale, da cui conseguirebbe la declaratoria di irricevibilità della richiesta avanzata dall'ente locale ai sensi della legge 205/2017 per carenza del presupposto oggettivo, ossia di un PRFP da riformulare e rimodulare. Decisione tuttavia che potrebbe concretizzare una ipotesi di possibile carenza di tutela dell'Ente per effetto della dichiarata inammissibilità del ricorso *“per sopravvenuta carenza d'interesse”*. In proposito la Sezione richiama l'orientamento espresso dalla Sezione regionale di controllo per l'Umbria con deliberazione n. 1/2018/PRSP ed espone le considerazioni sistematiche e letterali in virtù delle quali la fattispecie normativa dell'art. 1, commi 848, 849, 888 e 889, della legge n. 205/2017 non trova applicazione nei confronti dagli enti locali il cui piano è stato oggetto di una pronuncia ai sensi dell'art. 243-*quater* comma 7 TUEL.

La Sezione remittente sostiene che la problematica involge una vicenda interpretativa che riguarda numerosi enti locali e più Sezioni regionali di controllo e necessita della risoluzione del latente conflitto interpretativo delle diverse norme tese ad ampliare le

facoltà di rimodulazione ovvero riformulazione dei piani di riequilibrio già approvati dai Consigli comunali, sviluppatosi in seno alla Corte dei conti, intesa nella sua unitarietà, tra quanto ritenuto, a livello operativo, dalle Sezioni di controllo e quanto espresso dalle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione - di cui richiama, in particolare, le sentenze n. 3/2017/EL e n. 17/2017/EL - che hanno dichiarato l'estinzione del giudizio per cessazione della materia del contendere ritenendo che i benefici della rimodulazione/riformulazione, derivanti dallo *ius superveniens* (in specie: art. 1, commi 714 e 714-bis, della legge n. 208/2015, analogo a quello dell'odierna legge di bilancio) e letteralmente applicabili ai piani presentati o approvati, 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 alle Sezioni riunite della Corte.

La Sezione remittente, pur affermando che trattasi di “*conflitto innestato da pronunce non vincolanti per le Sezioni regionali di controllo*” ritiene necessaria l'attivazione dell'esegesi nomofilattica poiché, nonostante il dispositivo di “cessazione di materia del contendere”, trattasi di sentenze di carattere processuale rese sulla base dell'asserito venir meno di una delle condizioni dell'azione. Inoltre, da un lato, le statuizioni di interesse per la sollevata questione di massima sono state rese *incidenter tantum* e oltre l'oggetto ed il *thema decidendum* del ricorso a suo tempo introdotto, dall'altro, l'utilità 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 a ripianare lo squilibrio.

La Sezione remittente sostiene che, in caso di pronuncia ai sensi dell'art. 243-*quater* comma 7, seguita da pronuncia meramente processuale delle SS.RR. o addirittura di rigetto nel merito del ricorso presentato ai sensi dell'art. 243-*quater* comma 5 TUEL, la possibilità di presentare *ex novo* un piano o di modificare il piano precedente non può che ritenersi esclusa, alla luce anche delle 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. Così delineati gli elementi fattuali di rilievo e passando all'esame della questione di massima sollevata, si ricorda che i presupposti legittimanti l'ammissibilità della richiesta di una pronuncia di orientamento da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo sono stati individuati dal legislatore (art. 17, comma 31, d.l. 1° luglio 2009, n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 3 giugno 2009, n. 102) il quale contempla la necessità di detto pronunciamento *in primis* per ricondurre ad unità le questioni risolte in maniera difforme dalle Sezioni regionali di controllo.

La norma, infatti, riconduce la finalità di "orientamento generale" intestata alle Sezioni riunite sia alle questioni che siano state risolte in maniera difforme dalle Sezioni regionali, sia a questioni di particolare interesse la cui risoluzione si impone per la necessità di "*coerenza unitaria in materia di coordinamento della finanza pubblica*" (cd. "questioni di massima").

Il legislatore, quindi, con la evidente finalità di promuovere il maggior grado possibile di coerenza ed uniformità delle deliberazioni territoriali, garantendo una voce univoca ed eliminando, al contempo, i contrasti interpretativi sorti nel corso dell'esperienza operativa delle Sezioni regionali o centrali di controllo, ha individuato nelle Sezioni riunite in sede di controllo l'organo nomofilattico deputato a comporre le eventuali antinomie interpretative (cd. "nomofilachia del controllo"), ferme restando le ulteriori funzioni nomofilattiche attribuite alla Sezione delle autonomie in relazione ai compiti di coordinamento e di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a pronunciarsi sulle richieste di parere in materia di contabilità pubblica ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Come già in altre occasioni evidenziato, "trattasi di un potere assimilabile alla c.d. nomofilachia di cui all'art. 65 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (legge sull'ordinamento giudiziario), che intesta alla Corte di Cassazione il compito di "garantire l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale" (SS.RR deliberazione n. 8/CONTR/2010).

3.1. Alla luce delle considerazioni suesposte, si osserva che la questione all'esame inerisce ad un caso concreto il cui accertamento è stato già fatto in via definitiva dalle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione con la sentenza n. 6/2018/EL, depositata in data 20 febbraio 2018, con la quale le medesime Sezioni

riunite hanno ritenuto che la manifestazione della volontà dell'Ente di avvalersi dei benefici della legge n. 205/2017 abbia fatto venire meno l'interesse (sussistente al momento della proposizione del ricorso) del medesimo ad impugnare la richiamata deliberazione della Sezione regionale di controllo, stante che *“l'avvio della nuova procedura ha determinato una sorta di decadenza ex lege della precedente”*. Da qui la declaratoria di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse a ricorrere, previa valutazione della persistenza degli interessi, sia di parte ricorrente che della Procura generale, ad una pronuncia nel merito.

Si ricorda in proposito che sebbene le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione non svolgano funzioni nomofilattiche, le stesse, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado con sentenza che, anche in caso di mero rito, conclude definitivamente la controversia ad essa sottostante e, per tale motivo, non può essere rimessa in discussione dai destinatari né essere oggetto di sindacato in altra sede, sia pure della stessa Corte dei conti.

Si osserva, inoltre, che sullo specifico argomento astrattamente inteso non si riscontrano contrasti interpretativi tra le Sezioni di controllo.

Infatti le pronunce intervenute in materia, precisamente deliberazione n. 1/2018/PRSP della Sezione regionale di controllo per l'Umbria e deliberazione n. 16/2018/PRSP della Sezione regionale di controllo per la Regione Siciliana, involgono problematiche solo apparentemente analoghe a quella prospettata dalla Sezione remittente e, quindi, non a questa perfettamente sovrapponibili.

In esse la declaratoria di irricevibilità consegue alle diverse circostanze di atti inidonei ad attivare una qualsivoglia funzione di controllo della Corte in quanto non rientranti *«tra quelli propri del “riequilibrio pluriennale”* (Sez. Umbria, deliberazione n. 1/2018/PRSP) e di attivazione della facoltà di rimodulazione del piano di riequilibrio sulla base delle disposizioni della legge n. 205/2017 in luogo dei doverosi adempimenti di legge per la dichiarazione di dissesto conseguenti alla conclusione, negativa per l'Ente, del contenzioso attivato avverso la deliberazione di diniego del PRFP (Sez. siciliana, deliberazione n. 16/2018/PRSP).

Si osserva ancora che in questa sede non è invero configurabile un eventuale conflitto tra quanto ritenuto, a livello operativo, dalle Sezioni di controllo e quanto espresso dalle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, trattandosi di plessi che sebbene facenti parte della Corte dei conti nella sua unitarietà esercitano funzioni distinte (di controllo le prime, giurisdizionali le seconde), la cui diversità è stata di recente anche evidenziata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 228/2017. In relazione poi ai ricorsi avverso le delibere delle Sezioni regionali di controllo di approvazione o di diniego dei piani di riequilibrio, si rammenta che il giudizio che si instaura innanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, non è un giudizio di appello avverso una pronuncia di un giudice di primo grado, bensì un giudizio in unico grado di merito, in cui le stesse 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): sindacato che, comunque, esclude l'esercizio, da parte delle prime, di funzioni di controllo di pertinenza esclusiva delle seconde.

Parimenti non possono trovare ingresso in questa sede le censure rivolte all'operato del legislatore per le continue modifiche ai PRFP (rimodulazioni e/o formulazioni) che innescano notevoli ritardi in ordine alla loro valutazione in termini di sostenibilità e congruità e contrastano con le ineludibili esigenze di certezza, coesistenziali al principio di equilibrio.

Anche se è indubbio che tali modifiche, attraverso la concessione di plurime facoltà di rimodulazione e/o riformulazione dei Piani di equilibrio in essere, introducono elementi che non risultano coerenti con il sistema volto al risanamento finanziario degli Enti locali, depotenziando, di fatto, gli ordinari strumenti per la gestione delle situazioni di squilibrio, con possibile pregiudizio di situazioni in cui sono coinvolti interessi giuridicamente rilevanti, tuttavia tali aspetti di criticità del sistema – già in più occasioni rilevate da questa Corte (da ultimo: Sezione delle autonomie, delibera del 1 marzo 2018 approvativa della Relazione sugli andamenti della gestione finanziaria degli Enti locali nel primo anno di applicazione della contabilità armonizzata, in corso di pubblicazione)-devono trovare (ed è auspicabile che trovino) risoluzione in altri ambiti istituzionali a ciò deputati.

Conclusivamente la questione di massima introdotta con deliberazione n. 8/2018 della Sezione regionale di controllo per la Campania, per come prospettata dalla Sezione remittente (riesame della giurisprudenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale a speciale composizione), non si presenta idonea ai fini dell'attivazione di un pronunciamento nomofilattico atto a realizzare le esigenze di certezza del diritto cui tale funzione è preordinata e, pertanto, per le motivazioni tutte suesposte, deve essere dichiarata inammissibile.

4. Tutto ciò premesso questo collegio ritiene comunque che in specie ricorra l'ipotesi normativa per cui l'attivazione di una pronuncia di orientamento delle Sezioni riunite sia determinata da una questione che si caratterizza per particolare importanza ed obiettiva complessità e, quindi, tale da meritare, in astratto, la qualifica di "questione di massima di particolare rilevanza".

A tal fine la norma (art. 17, comma 31, d.l. 1° luglio 2009, n. 78) intesta al Presidente della Corte dei conti la facoltà di convocazione delle Sezioni riunite in sede di controllo affinché venga adottata una pronuncia di carattere generale a cui tutte le Sezioni regionali di controllo devono conformarsi. La pronuncia di orientamento (sia se dirimente un contrasto fra Sezioni territoriali, sia in caso di questione di massima di particolare rilevanza) deve essere finalizzata a garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica (SS.RR.CO, deliberazione n. 8/CONTR/2010).

Ciò precisato si osserva che la questione rimessa a queste Sezioni riunite, avulsa dalla fattispecie concreta da cui è scaturita e considerata in via generale ed astratta, presenta le caratteristiche della particolare importanza ed obiettiva complessità ed ha rilevanza generale, in quanto suscettibile di diffusa applicazione, in relazione all'esatta individuazione delle situazioni che consentono l'accesso ai benefici della rimodulazione/riformulazione dei PRFP. Dette situazioni, infatti, sebbene individuate di volta in volta dal legislatore, sovente danno origine a problematiche applicative che non sempre trovano uniforme interpretazione e applicazione. Limitatamente a detto aspetto, quindi, la risoluzione della problematica si impone per la necessità di "coerenza *unitaria in materia di coordinamento della finanza pubblica*" in considerazione anche dell'incertezza dell'attuale quadro normativo, in relazione soprattutto alla corretta

perimetrazione delle diverse fattispecie, della novità della norma (legge n. 205/2017, art. 1, commi 848,849, 888 e 889. In precedenza: art. 1, comma 15, del d.l. n. 35/2013 convertito nella legge n. 64/2013; artt. 1 commi 714 e 715 della legge n. 208/2015; art. 1, commi 434 e 435 della legge n. 232/2016), della portata applicativa della stessa e del concreto pericolo di decisioni difformi.

4.1. Si premette che l'istituto del riequilibrio finanziario pluriennale costituisce una fattispecie del tutto eccezionale e straordinaria, rappresentando un "*tertium genus*" che si aggiunge alle fattispecie di cui agli articoli 242 (Enti in condizioni strutturalmente deficitarie) e 244 del TUEL (Enti in stato di dissesto) e privilegia l'affidamento agli organi ordinari dell'Ente della gestione delle iniziative di risanamento. Per tali motivi, sono previste, a tutela degli equilibri finanziari futuri, maggiori limitazioni, maggiore intensità dei controlli nella fase di pianificazione ed in quella attuativa e maggior rigore nel rispetto delle prescrizioni imposte dalla norma o dal piano, la cui violazione (nei casi di cui all'art. 243-*quater* comma 7) comporta l'obbligatorietà della dichiarazione di dissesto finanziario, nonché termini perentori per lo svolgimento degli adempimenti al fine di garantire la massima celerità e la certezza dei tempi, nell'equo contemperamento dei beni - interessi ivi coesistenti.

Ai fini del ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale attraverso la predisposizione del piano, è dunque necessario che sussistano i presupposti di legge quali declinati dall'art. 243-*bis* del TUEL che dispone anche del contenuto essenziale del piano medesimo.

Il PRFP deve superare il vaglio degli organi di controllo: Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali operante presso il Ministero dell'interno, Sezione regionale di controllo territorialmente competente. La delibera di approvazione o di diniego del piano emessa da queste ultime, può essere impugnata entro 30 giorni, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale in speciale composizione che si pronunciano, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, entro 30 giorni dal deposito del ricorso.

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 (art. 243-*quater*, TUEL).

L'istituto si connota, quindi, per un sistema di norme sostanziali, procedurali e processuali che, attraverso reciproche interconnessioni mirano, da un lato a supportare gli enti locali impossibilitati a riequilibrare i propri bilanci attraverso le procedure ordinarie, offrendo una alternativa alla dichiarazione di dissesto, dall'altro a assicurare le dovute garanzie, tanto nella fase procedurale, quanto nella fase attuativa.

4.2. La possibilità di rimodulare o riformulare il PRFP presentato o già approvato è stata reiteratamente prevista dal legislatore per particolari esigenze e nella ricorrenza, per gli enti interessati, di specifici presupposti. Ciò è avvenuto attraverso l'emanazione di disposizioni aventi efficacia temporale limitata (le varie norme hanno, di volta in volta, indicato i termini per l'esercizio della facoltà) e di stretta interpretazione in quanto derogatorie rispetto al funzionamento del sistema delineato dall'art. 243-*bis* e successivi del TUEL.

Da ultimo anche la già richiamata legge di bilancio 2018 (legge 205/2017, art. 1, commi 848, 849, 888 e 889) ha nuovamente riformulato i presupposti ed i termini per l'esercizio, da parte degli enti, di detta facoltà. In particolare si consente agli enti che non abbiano ancora effettuato il riaccertamento straordinario dei residui ed a quelli per i quali le competenti Sezioni regionali di controllo o i Servizi ispettivi del MEF abbiano accertato la presenza di residui risalenti agli esercizi antecedenti il 2015 non correttamente accertati entro il 1 gennaio 2015, un nuovo riaccertamento straordinario dei residui (comma 848) e, in conseguenza (comma 849), con riguardo agli enti in piano di riequilibrio, si dispone che, al fine di rendere coerenti i contenuti del piano con gli esiti di detta operazione di riaccertamento, gli stessi enti possano, entro il 31 luglio 2018 riformulare o rimodulare il predetto piano. Allo stesso modo si consente (comma 889) agli enti locali che abbiano presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne abbiano conseguito l'approvazione, ai sensi dell'articolo 243-*bis* TUEL, prima della data di entrata in vigore della legge di bilancio 2018 (1 gennaio 2018), di rimodulare o riformulare il predetto piano, entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della legge - al fine di recepire gli effetti correlati all'applicazione del comma 888, che ha

disposto la modifica dell'art. 243-bis, comma 5, TUEL in relazione alla durata minima e massima dei piani ed ha introdotto il comma 5-bis al medesimo articolo recante i criteri atti ad individuare la corretta collocazione dell'ente in una delle quattro fasce temporali di durata massima del piano di riequilibrio ivi contemplate (rapporto tra le passività da ripianare nel medesimo e l'ammontare degli impegni di cui al titolo I della spesa del rendiconto dell'anno precedente a quello di deliberazione del ricorso alla procedura di riequilibrio).

In disparte l'eccezionale ipotesi contemplata dai commi 488 e 489 che si applica in caso di un nuovo, eventuale, riaccertamento straordinario dei residui, anche detta normativa, al pari delle precedenti, trova applicazione, testualmente e tassativamente, nelle sole amministrazioni che “*prima della data di entrata in vigore della legge medesima*” abbiano presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, ovvero abbiano conseguito l'approvazione dello stesso, ai sensi dell'articolo 243-bis TUEL.

Dalla formulazione della norma consegue che restano fuori soltanto gli enti che hanno avuto un diniego definitivo di approvazione del PRFP. Per principio pacificamente condiviso ricorre detta ipotesi nel caso in cui l'Ente abbia prestato acquiescenza all'intervenuto diniego del piano decidendo di non impugnare la delibera della Sezione regionale di controllo e laddove sia scaduto il termine per la presentazione del ricorso. In entrambi i casi, infatti, la situazione dell'Ente, quale accertata dalla Sezione di controllo si consolida in via definitiva e diviene intangibile. Unica eccezione a tale principio è stata contemplata dall'art. 1, comma 573-bis, primo periodo, l. 27 dicembre 2013, n. 147.

Quanto alle situazioni legittimanti l'ente ad avvalersi dei benefici della riformulazione/rimodulazione, stante il chiaro ed inequivocabile tenore letterale della norma, nessuna difficoltà interpretativa si pone in relazione alla fattispecie in cui sia intervenuta l'approvazione del piano da parte della Sezione regionale di controllo.

In relazione, invece, al presupposto della mera “presentazione” del PRFP si rendono necessarie alcune precisazioni per l'inquadramento delle situazioni di piano *sub judice*, (piano non approvato e conseguente impugnativa della delibera di diniego).

Si osserva sul punto che in pendenza del giudizio sono sospese *ex lege* le procedure esecutive nei confronti dell'ente (art. 243-quater, comma 5, secondo periodo, TUEL).

Peraltro la stessa Sezione delle autonomie nell'esercizio della propria funzione nomofilattica ha affermato il principio di diritto, cui le Sezioni regionali di controllo sono tenute per legge a conformarsi (art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012), in base al quale al fine di garantire l'effettività della tutela dell'ente prevista dall'art. 243-*quater*, comma 5 (impugnazione della delibera entro trenta giorni) si impone che agli adempimenti conseguenti al diniego di approvazione del piano (art. 6, comma 2, del d.lgs. 149/2011) ossia l'avvio degli interventi sostitutivi per la dichiarazione di dissesto, le Sezioni regionali di controllo provvedano non prima del decorso del termine per impugnare e, in caso di intervenuta impugnazione, non prima della decisione sul ricorso. Ciò anche in caso di mancata approvazione o di mancata presentazione del piano nei termini perentori di cui all'art. 243-*bis*, comma 5, TUEL considerato, tra l'altro, che, ai sensi dell'art. 246, comma 1, TUEL la dichiarazione di dissesto non è revocabile (cfr.: Sezione delle autonomie, deliberazione n. 22/2013/QMIG).

In pendenza di giudizio, quindi, la pronuncia negativa della Sezione regionale di controllo non può considerarsi definitiva in quanto *sub judice*.

Detta circostanza fa cadere l'impedimento all'avvio, secondo le forme *ex lege* prescritte, di una nuova procedura volta all'approvazione di un ulteriore e diverso piano di riequilibrio, ovviamente nel rispetto dei presupposti, delle condizioni e dei termini di legge. Si ritiene, pertanto che la situazione degli enti per i quali vi sia pendenza del giudizio debba essere assimilata a quella degli enti che abbiano presentato il PRFP (in tal senso anche il consolidato orientamento giurisprudenziale che esclude, *per tabulas*, l'equiparazione della deliberazione di diniego di approvazione del piano non impugnata, o per la quale sono scaduti i termini per l'impugnazione, a quella *sub judice* – i cui effetti sono sospesi).

Cessata tale pendenza con esito negativo per l'ente, la definitività dell'accertamento preclude a questi qualsivoglia facoltà di disposizione del piano, sotto forma sia di "riformulazione" che di "rimodulazione". Detta facoltà è del pari preclusa dal superamento dei termini perentori stabiliti dalla legge.

In sostanza, quindi, l'infruttuoso esperimento del gravame, rende definitiva la delibera del controllo e consuma il potere dell'ente di modificare il piano e riformularne i contenuti.

Stesso effetto si verifica anche nel caso in cui il gravame si concluda con una sentenza che evidenzi la carenza di un presupposto processuale o di una condizione dell'azione, ostativa al pronunciamento sul merito della causa (sentenza di rito). Ciò in quanto, trattandosi di giudizio in unico grado, anche la sentenza di rito conclude definitivamente l'iter processuale.

Va in proposito precisato che detta preclusione può operare solo a decorrere dalla decisione giudiziale che conclude definitivamente la vicenda e riespande tutte le procedure sospese in pendenza del giudizio.

In conclusione, quindi, prima della decisione giudiziale (sia di rito che di merito), la tempestiva presentazione di un “nuovo” piano riformulato-rimodulato da parte dell'ente non può ritenersi preclusa.

Con la manifestazione di volontà di rimodulazione/riformulazione del piano espressa mediante la deliberazione consiliare, si avvia una nuova procedura che è cadenzata, con termini perentori, per lo svolgimento degli adempimenti e che richiede l'intervento della Corte dei conti nelle sue diverse articolazioni in fasi e momenti diversi del procedimento. L'intervenuta riformulazione/rimodulazione, infatti, consegue ad una facoltà che l'ente deve esercitare tempestivamente, nel rispetto dei termini stabiliti dalla legge che detta facoltà consente, e nella sussistenza dei presupposti anch'essi stabiliti dalla medesima legge.

L'accertamento delle predette condizioni così come la valutazione di merito dei piani conseguenti, compete alle Sezioni regionali di controllo le quali nell'esercizio delle proprie attribuzioni, assumeranno le determinazioni di competenza, in conformità al *decisum* giudiziale e alle linee guida ed i criteri per l'istruttoria del piano di riequilibrio finanziario pluriennale adottate dalla Sezione delle autonomie ai sensi l'art. 3, comma 1, lett. r) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

PQM

La questione sottoposta all'esame delle Sezioni riunite in sede di controllo va risolta alla stregua delle considerazioni che precedono.

IL RELATORE

Elena Brandolini

IL PRESIDENTE

Angelo Buscema

Depositato in segreteria in data 23 marzo 2018

IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio