



## CORTE DEI CONTI

### **SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA**

La Sezione, composta dai magistrati:

Carlo Picuno	Presidente f.f.
Giovanni Natali	Referendario, <i>relatore</i>
Nunzio Mario Tritto	Referendario
Daniela Piacente	Referendario
Antonio Marsico	Referendario

ha adottato la seguente

#### **DELIBERAZIONE**

vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del **Comune di Castelluccio dei Sauri (FG)** con nota prot. n. 4573 del 28.9.2020, assunta al protocollo della Sezione n. 4413 del 29.9.2020;

udito il relatore dott. Giovanni Natali nella camera di consiglio del 9.10.2020, convocata con ordinanza n. 58/2020, e nella camera di consiglio del 28.10.2020, convocata con ordinanza n. 61/2020, svoltasi in video conferenza mediante collegamenti da remoto per il perdurare dell'emergenza sanitaria ai sensi del d.l. n. 83/2020.

Premesso in

#### **FATTO**

Con la nota citata è stata formulata una richiesta di parere ex art. 7, comma 8 della l. 5.6.2003, n. 131. In particolare, l'Ente, premesso che:

- l'art. 57, comma 2, lett. f) del d.l. 26.10.2019, n. 124 (convertito con modificazioni dalla l. 19.12.2019, n. 157), prevede che, a partire dal gennaio 2020, non sia più applicabile agli enti territoriali, tra gli altri, l'art. 12, comma

- 1-ter, del d.l. n. 98/2011 (convertito con modificazioni dalla l. 15.7.2011, n. 111) che individuava i requisiti per l'acquisto di beni immobili;
- il Comune intende procedere all'acquisto di un immobile di proprietà privata da destinare a finalità istituzionali (struttura sociale), da assegnare in concessione e da realizzare mediante fondi regionali; la spesa a carico dell'Ente sarebbe, pertanto, solo quella relativa all'acquisto del bene in questione;
  - il Comune ha fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (con scadenza prevista al 31.12.2020); non è in anticipazione di tesoreria, ha un avanzo di cassa e uno di amministrazione derivante dal rendiconto 2019 approvato nel corrente anno;

ha chiesto di conoscere **se l'art. 57, comma 2, lett. f) del d.l. n. 124/2019 sia applicabile agli enti che abbiano fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ex artt. 243-bis ss. TUEL.**

Considerato in

## **DIRITTO**

**1.** Nel quadro delle misure volte a realizzare l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 18.10.2001, n. 3 («*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*»), l'art. 7, comma 8 della l. 5.6.2003, n. 131 ha previsto la possibilità per Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane di richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti «*pareri in materia di contabilità pubblica*».

**2.** Di recente la Sezione delle autonomie (deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG), nel perimetrare l'ambito entro il quale può legittimamente esercitarsi la funzione consultiva intestata al giudice contabile dalla disposizione in esame, ha richiamato le coordinate ermeneutiche espresse fin dall'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27.4.2004 («*Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva*») e dalla deliberazione n. 5/AUT/2006 - integrati dalle deliberazioni n. 13/SEZAUT/2007, n. 9/SEZAUT/2009, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG - con cui sono stati esplicitati i requisiti di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva

(attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile, penale, amministrativa e contabile) indicanti i caratteri di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte dei conti in sede consultiva.

In tale circostanza, con riferimento alla legittimazione soggettiva è stato ribadito il carattere tassativo dell'elencazione degli enti titolati a formulare richieste di parere, individuati in Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane, i quali esercitano tale possibilità attraverso i rispettivi legali rappresentanti *pro-tempore* ovvero tramite il Consiglio delle autonomie locali (CAL), se istituito, in caso di richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quanto alla verifica dell'ammissibilità oggettiva delle richieste di pareri, è stato rimarcato che *«anche le Sezioni riunite di questa Corte (deliberazione n. 54/CONTR/2010) hanno avuto modo di precisare che alle Sezioni regionali di controllo non è stata attribuita una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata unicamente alla "materia di contabilità pubblica". Dato che qualsiasi attività amministrativa può avere riflessi finanziari, è stato ritenuto che, ove non si adottasse una nozione strettamente tecnica di detta materia, si incorrerebbe in una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva tale da rendere le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica.*

*Pertanto, la nozione di contabilità pubblica – come ampiamente evidenziato da questa Sezione nelle deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 e 3/SEZAUT/2014/QMIG - anche se da intendersi in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, non può ampliarsi al punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria e/o patrimoniale. Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella*

*sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata dalla normativa contabile.*

*La richiesta di parere deve, poi, connotarsi per il carattere della generalità ed astrattezza e non deve implicare valutazioni inerenti i comportamenti amministrativi da porre in essere.*

*L'oggetto del parere, inoltre, non deve riguardare indagini in corso della Procura regionale od eventuali giudizi pendenti innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, e, in ogni caso «la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari» (deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG). Diversamente opinando, detta funzione si tradurrebbe in una atipica (e non consentita) attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, che potrebbe essere ipoteticamente attivata al fine di preconstituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità. In proposito, si ricorda che l'art. 69, comma 2, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante il Codice di giustizia contabile, nel disciplinare le ipotesi di archiviazione del fascicolo istruttorio da parte del P.M. erariale, stabilisce espressamente l'assenza di colpa grave anche quando «l'azione amministrativa si è conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi».*

**3.** Ciò posto, in linea con le indicazioni richiamate, deve concludersi per:

- l'ammissibilità soggettiva, provenendo la richiesta di parere da uno degli enti territoriali (comune) tassativamente legittimati all'attivazione della funzione consultiva in esame ed essendo stata la medesima formulata dal Sindaco, organo rappresentativo dell'ente (ex art. 50, comma 2, del d.lgs. 18.8.2000, n. 267, TUEL);

- l'ammissibilità oggettiva, in quanto il quesito: *i)* concerne l'interpretazione di una disposizione (art. 57, comma 2, lett. f, del d.l. n. 124/2019) incidente sull'efficacia di una previsione in materia di contenimento e riduzione della spesa pubblica (art. 12, comma 1-ter, del d.l. n. 98/2011) nonché del suo rapporto con la disciplina in tema di procedura di riequilibrio finanziario pluriennale; *ii)* non interferisce, per quanto consta, con le funzioni giurisdizionali del giudice contabile né con quelle di altre magistrature; *iii)* pur traendo spunto da una vicenda gestionale concreta che interessa il Comune istante, è formulato in termini di generalità e astrattezza; come infatti ricordato, l'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti prescinde dalla fattispecie a cui si riferisce la richiesta di parere dell'ente e fornisce soluzioni in termini di stretto principio.

4. Nel merito, occorre richiamare sinteticamente il pertinente quadro normativo.

**4.1 Il comma 1-ter dell'art. 12 del d.l. 6.7.2011, n. 98** (*«Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria»*, convertito, con modificazioni, dalla l. 15.7.2011, n. 111) – inserito dall'art. 1, comma 138, della l. 24.12.2012, n. 228 (legge di stabilità 2013) e successivamente modificato dall'art. 14-bis, comma 1, del d.l. 24.4.2017, n. 50 (*«Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo»*), convertito, con modificazioni, dalla l. 21.6.2017, n. 96) – ha previsto che *«A decorrere dal 1° gennaio 2014 al fine di pervenire a risparmi di spesa ulteriori rispetto a quelli previsti dal patto di stabilità interno, gli enti territoriali e gli enti del Servizio sanitario nazionale effettuano operazioni di acquisto di immobili solo ove ne siano comprovate documentalmente l'indispensabilità e l'indilazionabilità attestate dal responsabile del procedimento. Le disposizioni di cui al primo periodo non si applicano agli enti locali che procedano alle operazioni di acquisto di immobili a valere su risorse stanziare con apposita delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica o cofinanziate dall'Unione europea ovvero dallo Stato o dalle regioni e finalizzate all'acquisto degli immobili stessi. La congruità del prezzo è attestata dall'Agenzia del demanio, previo rimborso delle spese. Delle predette operazioni è data*

*preventiva notizia, con l'indicazione del soggetto alienante e del prezzo pattuito, nel sito internet istituzionale dell'ente».*

**4.2** La previsione richiamata s'inscrive in un più articolato tessuto normativo, costituito dai commi precedenti e successivi dello stesso art. 12 (rubricato «*Acquisto, vendita, manutenzione e censimento di immobili pubblici*») del d.l. n. 98/2011.

In dettaglio, nel quadro delle misure adottate in via d'urgenza «[...] *per la stabilizzazione finanziaria e per il contenimento della spesa pubblica, al fine di ottemperare a quanto previsto dagli impegni presi in sede comunitaria*» (preambolo del d.l. n. 98/2011), il comma 1 dell'art. 12 ha disposto che, a decorrere dal 1° gennaio 2012, le operazioni di acquisto e vendita di immobili, effettuate in forma diretta e indiretta, da parte delle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della P.A., come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31.12.2009, n. 196 («*Legge di contabilità e finanza pubblica*»), con l'esclusione degli enti territoriali, degli enti previdenziali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, nonché del Ministero degli affari esteri con riferimento ai beni immobili ubicati all'estero, siano subordinate alla verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica, da attuarsi con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze; all'attuazione di tale previsione ha provveduto il d.m. 16.3.2012 (recante «*Modalità di attuazione dell'articolo 12, comma 1 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111*»).

Successivamente, il citato art. 1, comma 138, della l. n. 228/2012 ha novellato l'art. 12 in esame, introducendovi (per quanto di interesse in questa sede) – oltre al già richiamato comma 1-ter – il comma 1-bis e quelli da 1-quater a 1-sexies.

Il comma 1-bis ha stabilito che, a decorrere dal 1° gennaio 2014 nel caso di operazioni di acquisto di immobili, ferma restando la verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica, l'emanazione del decreto previsto dal comma 1 è effettuata anche sulla base della documentata indispensabilità e indilazionabilità attestata dal responsabile del procedimento; la congruità del prezzo è attestata dall'Agenzia del demanio. Le modalità di attuazione di tale

comma sono state affidate a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (cfr. d.m. 14.2.2014, recante «*Modalità di documentazione dell'indispensabilità e dell'indilazionabilità delle operazioni di acquisto di immobili, ai sensi dell'art. 12, comma 1-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111*»).

Il comma 1-quater ha poi previsto per l'anno 2013 il divieto per le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della P.A. (nonché per le autorità indipendenti) di acquistare immobili a titolo oneroso e di stipulare contratti di locazione passiva, facendo salvi i rinnovi di contratti e le locazioni stipulate per acquisire, a condizioni più vantaggiose, la disponibilità di locali in sostituzione di immobili dismessi ovvero per continuare ad avere la disponibilità di immobili venduti.

Da tale divieto sono stati altresì esclusi:

- sul piano soggettivo, gli enti previdenziali pubblici e privati (comma 1-quater, penultimo inciso);
- sul piano oggettivo, le operazioni di acquisto:
  - a) già autorizzate in data antecedente a quella di entrata in vigore del d.l. n. 98/2011 (comma 1-quater, ultimo inciso);
  - b) destinate a soddisfare le esigenze allocative in materia di edilizia residenziale pubblica, ferme restando la verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica e le finalità di contenimento della spesa pubblica (comma 1-quinquies, che ha esentato le operazioni in esame anche dall'applicazione del comma 1-ter);
  - c) previste in attuazione di programmi e piani concernenti interventi speciali realizzati al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, rimuovere squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi e favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona in conformità all'art. 119, comma 5, Cost., finanziati con risorse aggiuntive ai sensi del d.lgs. 31.5.2011, n. 88 (recante «*Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 42/2009*») (comma 1-sexies).

Dopo la lettura offerta da diverse sezioni regionali di controllo di questa Corte, l'interpretazione autentica dell'art. 12, comma 1-*quater*, del d.l. n. 98/2011 è stata fornita dall'art. 10-*bis* del d.l. 8.4.2013, n. 35 («*Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali*», convertito con modificazioni dalla l. 6.6.2013, n. 64), il quale ha escluso l'applicabilità del divieto di acquistare immobili a titolo oneroso, posto dalla disposizione in esame, alle «*procedure relative all'acquisto a titolo oneroso di immobili o terreni effettuate per pubblica utilità ai sensi del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, nonché alle permutate a parità di prezzo e alle operazioni di acquisto programmate da delibere assunte prima del 31 dicembre 2012 dai competenti organi degli enti locali e che individuano con esattezza i compendi immobiliari oggetto delle operazioni e alle procedure relative a convenzioni urbanistiche previste dalle normative regionali e provinciali*».

In definitiva, dal quadro normativo rassegnato è possibile concludere che, mentre il comma 1-*quater* – con le eccezioni sopra riportate – era finalizzato a dettare la disciplina delle operazioni in esame con riferimento all'esercizio finanziario 2013, la disciplina a regime in materia era costituita dal comma 1-*ter*.

**4.3** Nell'esercizio della sua funzione consultiva il giudice contabile ha avuto modo di pronunciarsi sulla portata applicativa del comma 1-*ter* dell'art. 12 del d.l. n. 98/2011; in particolare, è stato chiarito che:

- elemento discrezionale per l'applicabilità della disciplina in esame è dato dalla presenza di un contratto in cui «[...] *l'effetto traslativo, conseguenza immediata e diretta del rapporto giuridico, determini comunque un esborso finanziario a carico del soggetto pubblico*» (Sez. reg. contr. per la Lombardia, deliberazione n. 164/2013/PAR); la disposizione «[...] *è, sì riferita alle finalità di contenimento della spesa (in cui cioè l'intervento dello Stato, infatti, si giustifica se ed in misura in cui risulta finalizzato al rispetto del principio di coordinamento della finanza pubblica e dell'obiettivo di contenimento della spesa) ma, essa concerne unicamente quegli atti posti in essere iure privatorum dalla Pubblica Amministrazione in cui la stessa acquisti tali beni e corrisponda per essi un prezzo a titolo di corrispettivo* » (Sez. reg.



- contr. per il Veneto, deliberazione n. 148/2013/PAR; in tal senso anche Sez. reg. contr. per la Puglia, deliberazione n. 89/PAR/2013);
- la disposizione include «[...] *tutti gli enti locali, in quanto il generico fine dichiarato nella legge di intervenire sulla finanza pubblica per "pervenire a risparmi di spesa ulteriori rispetto a quelli previsti dal patto di stabilità interno" non è accompagnato da ulteriori specificazioni circa la dimensione demografica dei medesimi*» (Sez. reg. contr. per il Piemonte, deliberazione n. 191/2014/PAR);
  - mentre la disciplina (a regime) del comma 1-ter, decorrente dal 1° gennaio 2014, è espressamente riferita agli enti territoriali (oltre che agli enti del Servizio sanitario nazionale), la normativa (transitoria) per il 2013 del comma 1-quater era «[...] *fondamentalmente consistente in un divieto generale, salvo eccezioni, di acquisto di immobili a titolo oneroso, valevole per un numero notevole di pubbliche amministrazioni in cui sono senz'altro compresi anche gli enti locali*» (Sez. reg. contr. per la Liguria, deliberazione n. 10/2015);
  - la deroga disposta dalla norma di interpretazione autentica (art. 10-bis del d.l. n. 35/2013) si riferisce esclusivamente al divieto generale di acquisto stabilito dall'art. 12, comma 1-quater, del d.l. n. 98/2011; diversamente, nessuna deroga di eguale tenore è stata disposta rispetto alle disposizioni del precedente comma 1-ter, le quali, pertanto, si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2014 con riferimento a tutte le operazioni di acquisto di immobili intraprese dagli enti locali a prescindere dalla data, in caso anche risalente, in cui esse sono state deliberate dai competenti organi (Sez. reg. contr. per la Liguria, deliberazione n. 10/2015 cit.).

**5.** L'operatività del regime vincolistico richiamato è venuta (parzialmente) meno per effetto dell'**art. 57, comma 2, lett. f) del d.l. n. 26.10.2019, n. 124** («*Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili*», convertito con modificazioni dalla l. n. 19.12.2019, n. 157); quest'ultimo ha infatti disposto che «*A decorrere dall'anno 2020 alle regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali, come definiti dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria*» cessano di applicarsi alcune «*disposizioni in materia di contenimento e di*

*riduzione della spesa e di obblighi formativi»* ivi puntualmente elencate, fra le quali figura (lett. f) l'art. 12, comma 1-ter, del d.l. n. 98/2011.

Ciò posto, ferma restando la sopravvivenza del comma 1-ter dell'art. 12 del d.l. n. 98/2011 nei confronti dell'altra categoria di soggetti pubblici in esso considerata (gli enti del Servizio sanitario nazionale), il riferimento generico e indistinto agli «*enti locali*» contenuto nell'art. 57, comma 2, lett. f) del d.l. n. 124/2019 comporta che la disposizione del 2011 cessa di trovare applicazione per tutti gli enti locali, come definiti dal TUEL (art. 2).

**6.** La conclusione appena rassegnata, tuttavia, necessita di alcune precisazioni.

L'art. 12, comma 1-ter, del d.l. 98/2011 è norma che presuppone e non fonda la capacità degli enti locali di porre in essere acquisti di beni immobili, limitandosi a dettare un particolare regime per tale tipo di operazioni.

Il fondamento di quella capacità è infatti rinvenibile nell'art. 11 cod. civ., a mente del quale «*Le province e i comuni, nonché gli enti pubblici riconosciuti come persone giuridiche, godono dei diritti secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico*»; ne deriva una piena capacità di diritto privato per le persone giuridiche pubbliche, limitabile solo se e in quanto previsto da specifiche disposizioni.

Pertanto, la risposta al quesito deve essere ricercata sul piano sistematico, occorrendo verificare se – a prescindere dal venir meno del particolare regime introdotto nel 2011, afferente al piano del *quomodo* – esistano in altri plessi normativi vincoli incidenti sulla capacità degli enti locali di rendersi acquirenti di beni immobili.

Con riferimento all'odierna questione, si tratta di accertare se tali vincoli siano o meno rinvenibili nella disciplina in tema di riequilibrio finanziario pluriennale.

**7.** La disciplina in tema di riequilibrio finanziario pluriennale è contenuta negli **artt. 243-bis - 243-sexies TUEL**, inseriti dall'art. 3, comma 1, lett. r) del d.l. n. 10.10.2012, n. 174 («*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*», convertito, con modificazioni, dalla l. 7.12.2012, n. 203) e in seguito più volte modificati.

Si tratta di uno strumento straordinario che – insieme al c.d. «dissesto guidato», disciplinato dall’art. 6, comma 2, del d.lgs. 6.9.2011, n. 149 – ha arricchito il novero delle risposte ordinamentali alle situazioni di sofferenza finanziaria sperimentate dagli enti locali e ha lo «*scopo di verificare ed individuare la possibilità di un percorso alternativo alla più risalente procedura di dissesto, con la quale, quella di riequilibrio pluriennale, condivide uno dei presupposti e si pone in rapporto di causa ed effetto*» (Sez. reg. contr. Campania, deliberazione n. 198/2019/PRSP). Infatti, la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale:

- ha come presupposti la sussistenza di «*squilibri strutturali in grado di provocare il dissesto finanziario*» e l’insufficienza delle misure ordinarie di cui agli artt. 193 (deliberazione di salvaguardia degli equilibri di bilancio) e 194 (riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio) TUEL per il superamento delle condizioni di squilibrio rilevate;
- è imperniata su un piano - adottato dall’amministrazione locale e approvato dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti territorialmente competente – proiettato su un orizzonte temporale di medio-lungo termine (la durata è attualmente compresa fra quattro e venti anni: *cfr.* art 243-*bis*, comma 5-*bis*, TUEL, come da ultimo modificato dall’art. 38, comma 1-*terdecies*, del d.l. 30.4.2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla l. 28.6.2019, n. 58), alla cui puntuale e tempestiva attuazione è affidato il risanamento dell’ente.

In dettaglio, il Capo I del Titolo VIII della Parte Seconda del TUEL disciplina:

- presupposti, procedura di adozione, durata, contenuto ed effetti del piano (art. 243-*bis*);
- la possibilità per gli enti locali che abbiano deliberato il ricorso alla procedura di ottenere un’anticipazione a valere sul Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali, di cui con d.m. dell’11.1.2013 sono stati regolamentati importo massimo attribuibile a ciascun ente e modalità di concessione e rimborso (art. 243-*ter*);
- esame del piano di riequilibrio e successivo controllo sulla relativa attuazione (art. 243-*quater*);

- specifiche misure per garantire la stabilità finanziaria degli enti locali sciolti per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso (art. 243-*quinquies*);
- destinazione (esclusivamente al pagamento dei debiti presenti nel piano) delle risorse provenienti dal Fondo di rotazione (art. 243-*sexies*).

Con la deliberazione n. 5/2018/INPR (che ha fatto seguito alla deliberazione n. 16/2012/INPR, integrata dalle deliberazioni n. 11/2013/INPR e n. 8/2015/INPR), la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha approvato le «*Linee guida per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza (art. 243-quater, TUEL)*», chiarendo tra l'altro che «*Il ricorso al piano di riequilibrio, peraltro, non si esaurisce in un mero piano di estinzione rateizzata dei debiti in un esteso arco di tempo, ma principalmente nell'adozione di misure strutturali che evitino il riformarsi dei debiti, misure che devono incidere maggiormente nei primi anni previsti dal piano per poi stabilizzarsi negli anni successivi. Si deve cioè dimostrare di poter garantire in prospettiva un equilibrio economico-finanziario veritiero e durevole nel tempo*».

**7.1** Per quanto concerne il contenuto, in base al comma 6 dell'art. 243-bis TUEL il piano di riequilibrio deve tenere conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate e deve, comunque, contenere:

- a) le eventuali misure correttive adottate dall'ente locale in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno accertati dalla competente Sezione regionale della Corte dei conti;
- b) la puntuale ricognizione, con relativa quantificazione, dei fattori di squilibrio rilevati, dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e di eventuali debiti fuori bilancio;
- c) l'individuazione, con relativa quantificazione e previsione dell'anno di effettivo realizzo, di tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio entro il periodo massimo di dieci anni, a partire da quello in corso alla data di accettazione del piano;

d) l'indicazione, per ciascuno degli anni del piano di riequilibrio, della percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione da assicurare e degli importi previsti o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali per il finanziamento dei debiti fuori bilancio.

**7.2** Il ricorso alla procedura di riequilibrio comporta, inoltre, alcune limitazioni in capo all'ente interessato. In particolare, al fine di «assicurare il prefissato graduale riequilibrio finanziario», l'art. 243-bis, comma 8, TUEL sancisce:

- l'obbligo di:
  - assicurare la copertura dei costi della gestione dei servizi a domanda individuale nonché la copertura integrale dei costi della gestione dei servizi di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e di acquedotto;
  - effettuare: *i)* una revisione straordinaria dei residui attivi e passivi conservati in bilancio, stralciando i residui attivi inesigibili o di dubbia esigibilità da inserire nel conto del patrimonio fino al compimento dei termini di prescrizione; *ii)* una sistematica attività di accertamento delle posizioni debitorie aperte con il sistema creditizio e dei procedimenti di realizzazione delle opere pubbliche a esse sottostanti e una verifica della consistenza e integrale ripristino dei fondi delle entrate con vincolo di destinazione; *iii)* una rigorosa revisione della spesa con indicazione di precisi obiettivi di riduzione della stessa, nonché una verifica e relativa valutazione dei costi di tutti i servizi erogati dall'ente e della situazione di tutti gli organismi e delle società partecipati e dei relativi costi e oneri comunque a carico del bilancio dell'ente;
- l'assoggettamento ai controlli centrali in materia di copertura di costo di alcuni servizi nonché al controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale, previsti per gli enti locali strutturalmente deficitari;
- la possibilità di assumere mutui per la copertura di debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento in deroga ai limiti di cui all'art. 204, comma 1, previsti dalla legislazione vigente, nonché di accedere al Fondo di rotazione ex art. 243-ter, a condizione che l'ente si sia avvalso della facoltà di deliberare le aliquote o tariffe nella misura massima, che abbia previsto l'impegno ad

alienare i beni patrimoniali disponibili non indispensabili per i fini istituzionali dell'ente e che abbia provveduto alla rideterminazione della dotazione organica.

In caso di accesso al Fondo di rotazione è inoltre previsto l'obbligo di adottare specifiche misure di riequilibrio della parte corrente del bilancio (art. 243-bis, comma 9, TUEL), mentre una deroga al regime vincolistico in tema di mutui è prevista per quelli necessari alla copertura di spese di investimento relative a progetti e interventi che garantiscano risparmi di gestione funzionali al raggiungimento degli obiettivi fissati nel piano nonché alla copertura di spese di investimento strettamente funzionali all'ordinato svolgimento di progetti e interventi finanziati in prevalenza con risorse provenienti dall'Unione europea o da amministrazioni ed enti nazionali, pubblici o privati (art. 243-bis, comma 9-bis, TUEL, su cui vedi la recente deliberazione di questa Sezione n. 84/2020/PAR).

**8.** Pronunciandosi su un quesito analogo a quello odierno, la Sez. reg. contr. per il Piemonte (deliberazione n. 177/2015/SCRPIE/PAR) ha affermato che:

- la decisione sull'approvazione o meno del piano, intestata alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti territorialmente competente, si basa su parametri che risiedono nella congruenza del piano ai fini del riequilibrio; il che postula l'attendibilità della quantificazione dei fattori di squilibrio rilevati, nonché l'idoneità e la sostenibilità finanziaria delle misure correttive proposte, oltre che la coerenza di queste ultime con l'ordinamento contabile; *«La centralità del concetto di equilibrio strutturale, cui è finalizzato il piano e su cui si esprime con giudizio vincolante la Corte dei conti, induce a ritenere tale equilibrio non modificabile, specialmente con l'introduzione di nuove voci di spesa»;*
- conferma di ciò si ricava, *a contrario*, dalla disciplina delle due ipotesi di modifica del piano di riequilibrio previste dall'ordinamento:
  - la prima, attualmente contemplata dal secondo inciso del comma 5 dell'art. 243-bis TUEL, alla cui stregua *«Qualora, in caso di inizio mandato, la delibera di cui al presente comma (i.e. la delibera consiliare di adozione del piano, che deve intervenire entro il termine perentorio di 90 giorni dalla*

data di esecutività della delibera di ricorso alla procedura) *risulti già presentata dalla precedente amministrazione, ordinaria o commissariale, e non risulti ancora intervenuta la delibera della Corte dei conti di approvazione o di diniego di cui all'articolo 243-quater, comma 3, l'amministrazione in carica ha facoltà di rimodulare il piano di riequilibrio, presentando la relativa delibera nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di cui all'articolo 4-bis, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149»;*

- la seconda, contenuta nei commi 7-bis-7-ter dell'art. 243-quater TUEL, relativi all'ipotesi che, durante l'attuazione del piano, emerga «*grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi superiore rispetto a quello previsto*». In tal caso «[...] è riconosciuta all'ente locale la facoltà di proporre una rimodulazione dello stesso, anche in termini di riduzione della durata del piano medesimo. Tale proposta, corredata del parere positivo dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente, deve essere presentata direttamente alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti; sono richiamati i commi 3, 4 e 5 dello stesso art. 243-quater (relativi, rispettivamente, alla delibera della competente sezione regionale sull'approvazione o sul diniego del piano; alla comunicazione della stessa delibera al Ministero dell'Interno; alla possibilità di impugnare la delibera di approvazione o di diniego del piano entro 30 giorni, nelle forme del giudizio a istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione).

La Sezione piemontese ha quindi concluso che «[...] *dalla circostanza che il legislatore ha espressamente consentito la modifica del Piano solo qualora non ancora approvato dalla Sezione (e, comunque, solo in caso di cambiamento dell'organo di governo) ovvero, in alternativa, solo in caso di miglioramento della situazione tale da consentire un'anticipata estinzione della procedura, se ne deve dedurre l'impossibilità di procedere ad un aggravio del piano mediante l'inserimento di una nuova spesa (vale, in altri termini, il noto brocardo per cui il legislatore ubi voluit dixit, ubi noluit tacuit). Eventuali nuove risorse, pertanto, dovranno necessariamente essere destinate al miglioramento dei saldi dell'Ente ed al rafforzamento del suo equilibrio*».

**9.** Il Collegio condivide la conclusione appena riferita.

**9.1** Come chiarito dalla Sezione delle autonomie (deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR, cit.), la valutazione di congruenza del piano di riequilibrio intestata alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti va effettuata alla stregua del principio contabile generale degli enti locali (All. 1, d.lgs. n. 118/2011) così definito: *«la congruità consiste nella verifica dell'adeguatezza dei mezzi disponibili rispetto ai fini stabiliti. Il principio si collega a quello della coerenza, rafforzandone i contenuti di carattere finanziario, economico e patrimoniale, anche nel rispetto degli equilibri di bilancio. La congruità delle entrate e delle spese deve essere valutata in relazione agli obiettivi programmati, agli andamenti storici ed al riflesso nel periodo degli impegni pluriennali che sono coerentemente rappresentati nel sistema di bilancio nelle fasi di previsione e programmazione, di gestione e rendicontazione»*. Inoltre, la valutazione del piano impone un giudizio in termini di veridicità (c.d. principio della contabilità privatistica della rappresentazione veritiera e corretta – c.d. *true and fair view* – secondo la direttiva 78/660/CEE) e attendibilità delle previsioni (parametro anche del bilancio di previsione ex art. 162, comma 5, TUEL) e, quindi, di sostenibilità finanziaria del riequilibrio in base alle previsioni ritenute veritiere e attendibili: *«Previsioni veritiere e, dunque, realmente rappresentative e attendibili costituiscono presupposti indefettibili per poter formulare compiute conclusioni in ordine alla sostenibilità, in concreto, del percorso di riequilibrio ed alla effettività dello stesso»*.

**9.2** Congruità dei mezzi e sostenibilità finanziaria del piano di riequilibrio trovano un riconoscimento formale con l'approvazione del piano medesimo da parte del giudice contabile, ex art. 243-*quater*, comma 3, TUEL. Quell'approvazione contiene una valutazione favorevole dell'attendibilità delle prospettive di risanamento intrapreso dall'ente e dei mezzi per il relativo conseguimento; in relazione a ciò l'ordinamento prevede:

- la vigilanza della Corte dei conti sull'esecuzione del piano, mediante adozione in sede di controllo, effettuato ai sensi dell'art. 243-*bis*, comma 6, lett. a), di apposita pronuncia (art. 243-*quater*, comma 3, TUEL);
- la trasmissione al Ministero dell'Interno e alla competente sezione regionale della Corte dei conti, da parte dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente, di una relazione semestrale sullo stato di attuazione del piano e sul



raggiungimento dei relativi obiettivi intermedi nonché di una relazione finale sulla completa attuazione dello stesso e sugli obiettivi di riequilibrio raggiunti (art. 243-*quater*, comma 6, TUEL).

In altri termini, il piano approvato integra il parametro alla cui stregua valutare il conseguimento degli obiettivi di risanamento dell'ente interessato; conseguentemente, la legge annette al piano approvato uno statuto di tendenziale intangibilità.

**9.3** Ciò posto, l'effettuazione di una spesa non prevista dal piano di riequilibrio approvato introduce un elemento di alterazione del percorso di riequilibrio cristallizzato con l'approvazione medesima, in contrasto con il quadro normativo che consente ordinariamente una modifica del piano nelle due ipotesi sopra richiamate (avvicendamento fra organi di governo nelle more della delibera del giudice contabile di approvazione/diniego del piano; grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi superiore rispetto a quello previsto).

In definitiva, occorre ribadire l'impossibilità di procedere a un aggravio del piano, mediante l'inserimento di una nuova spesa, essendo le ipotesi di modifica del piano stesso espressamente contemplate dal legislatore.

#### **P.Q.M.**

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato nella camera di consiglio del 28 ottobre 2020.

Il Magistrato relatore

F.to dott. Giovanni Natali

Il Presidente f.f.

F.to dott. Carlo Picuno

depositata in Segreteria il 29 ottobre 2020

Il Direttore della Segreteria

F.to dott. Salvatore Sabato