

GIURISDIZIONE

Sezioni riunite in sede giurisdizionale (in speciale composizione)

1 – Sezioni riunite in sede giurisdizionale (in speciale composizione); sentenza 24 gennaio 2023; Pres. Pischedda, Est. Bertozzi, P.M. D'Alesio; Comune di San Marco La Catola c. Proc. gen. Corte conti.
Annulla Corte conti, Sez. contr. reg. Puglia, 22 luglio 2022, n. 122.

Enti locali – Comune – Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale – Risultato di amministrazione – Anticipazione di liquidità del Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili – Natura di mera anticipazione – Obbligo di costituzione come quota accantonata del risultato di amministrazione di un importo pari all'anticipazione – Sussiste.

D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, art. 243-*bis*; d.l. 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modificazioni dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, 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, art. 1, c. 10.

Enti locali – Comune – Piano di riequilibrio finanziario pluriennale – Situazione dell'ente – Attualizzazione al momento del giudizio della Corte dei conti – Sussistenza – Verifica puntuale della permanenza delle condizioni originarie di squilibrio – Sussistenza – Specifica contestazione delle risultanze di bilancio – Sussiste.

D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 243-*bis*.

L'anticipazione di liquidità di cui all'art. 1, c. 10, d.l. n. 35/2013 ha natura di mera anticipazione ed è quindi diretta ad assicurare all'ente locale una provvista di cassa destinata al pagamento dei debiti liquidi ed esigibili; ne consegue che, per evitare che detta provvista possa essere distolta dallo scopo previsto dal legislatore, l'effetto sul risultato di amministrazione deve essere sterilizzato mediante l'istituzione del Fondo per l'anticipazione di liquidità.

La situazione finanziaria dell'ente assoggettato a piano di riequilibrio finanziario pluriennale deve essere attualizzata al momento della decisione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti mediante la verifica della permanenza o meno delle condizioni originarie dello squilibrio che ha cagionato il ricorso alle procedure di risanamento; a tale riguardo la sezione deve svolgere attività istruttoria per accertare la veridicità dei dati dell'ente, contestando espressamente ed esplicitando le ragioni per le quali non ritiene attendibili i dati nella deliberazione che nega l'approvazione del piano di riequilibrio da cui consegue l'avvio della procedura di dissesto.

Diritto – 1. Con il primo motivo di ricorso il comune lamenta la violazione dell'art. 243-*bis* Tuel, denunciando l'originaria insussistenza dei presupposti di legge per il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale che sarebbe stata erroneamente avviata dallo stesso comune a causa di una scorretta applicazione dei principi contabili in sede di determinazione del risultato di amministrazione dell'esercizio 2019.

Sono individuate, in particolare, una serie di poste che, secondo il ricorrente, non avrebbero dovuto essere comprese tra gli accantonamenti registrati dal rendiconto e, di conseguenza, non avrebbero potuto concorrere alla determinazione del disavanzo finale dell'esercizio di euro 592.303,28.

Sostiene al riguardo il comune che tale passività non trovava riscontro nella reale situazione finanziaria dell'ente all'epoca dell'avvio della procedura di riequilibrio, come attestato anche dal rendiconto del 2021, ultimo approvato, che presenta un risultato di amministrazione con la "parte disponibile" pari a zero, a conferma dell'inesistenza di disavanzi da ripianare.

Il collegio ritiene che la decisione sul punto richiesta, innanzitutto, di stabilire se gli squilibri di bilancio suscettibili di provocare il dissesto dell'ente, espressamente previsti dall'art. 243-*bis* Tuel quali presupposti per il riequilibrio pluriennale:

- sussistessero all'epoca in cui il comune ha deliberato il ricorso alla procedura e provveduto conseguentemente all'adozione del Piano;

- sussistessero ancora nel momento in cui la sezione regionale di controllo della Corte dei conti ha deliberato di non approvare il Piano di riequilibrio oggetto del presente ricorso.

Solo, infatti in presenza di entrambe queste condizioni la pronuncia della sezione regionale può considerarsi legittima.

1.1. Sotto il primo profilo si deve ritenere che all'esito della gestione dell'esercizio 2019 la situazione economica finanziaria del Comune di San Marco La Catola, contrariamente a quanto affermato nel ricorso, presentasse in maniera incontrovertibile effettivi squilibri di bilancio, derivanti essenzialmente dall'ingente mole del disavanzo di amministrazione emerso a fine esercizio e che ha indotto gli organi comunali al legittimo ed opportuno ricorso alla procedura prevista dall'art. 243-*bis* Tuel.

Questa situazione di estrema criticità emerge chiaramente dai documenti contabili ufficiali dell'ente e, in particolare, dal rendiconto del 2019 approvato dal Consiglio comunale con la correlata relazione dell'Organo di revisione in cui sono elencate ed analizzate le varie criticità della gestione.

La stessa situazione, del resto, come sottolineato anche dalla Procura generale, appare pienamente coerente con le irregolarità gestionali accertate dalla sezione regionale a seguito dei controlli finanziari sui rendiconti dei precedenti esercizi richiamati anche nel Piano approvato.

In questo senso risultano privi qualsiasi fondamento gli argomenti addotti nel ricorso per dimostrare l'erronea determinazione del risultato di amministrazione del 2019 da parte degli uffici comunali e per sostenere l'inesistenza originaria del disavanzo e quindi dei presupposti per l'avvio della procedura di riequilibrio finanziario.

1.1.1. La difesa del comune nega in primo luogo che dovesse essere compreso nella parte accantonata del risultato di amministrazione, e quindi concorrere alla determinazione del disavanzo del 2019, il Fondo per la restituzione delle anticipazioni di liquidità accordate all'ente ai sensi dell'art. 1 d.l. n. 35/2013 (il c.d. Fal), quantificato in euro 397.693,81.

Si sostiene al riguardo che la normativa in questione prevede uno specifico obbligo pluriennale di restituzione della somma concessa che ne escluderebbe la considerazione quale quota di disavanzo da ripianare con la procedura di riequilibrio di cui all'art. 243-*bis* Tuel.

Il collegio ricorda al riguardo che, a dispetto di quanto affermato nel ricorso, gli enti territoriali che abbiano beneficiato dell'anticipazione di liquidità ai sensi della norma richiamata, sono tenuti alla costituzione del Fal come quota accantonata del risultato di amministrazione per un ammontare corrispondente all'importo dell'anticipazione stessa, da ridurre annualmente in misura pari alla restituzione rateale effettuata.

Si tratta di un obbligo derivante dalla specifica natura di "mera anticipazione" della somma concessa, come affermato dalla Sezione delle autonomie di questa Corte (n. 19/2014/Qm e n. 33/2015/Qm) e come ribadito dalla Corte costituzionale (n. 181/2015), diretto ad impedire che la provvista di cassa destinata al pagamento di debiti liquidi ed esigibili già contabilizzati dagli enti possa determinare un effetto espansivo della spesa, ovvero possa essere utilizzata per dare copertura a nuove ed ulteriori spese.

Sulla scorta della giurisprudenza sopra richiamata il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (allegato 4/2 d.lgs. n. 118/2011) prevede espressamente, al punto 3.20-*bis*, che «*per le anticipazioni di liquidità che non devono essere chiuse entro l'anno (a rimborso pluriennale), l'evidenza contabile della natura di "anticipazione di liquidità che non comporta risorse aggiuntive" è costituita dall'iscrizione di un fondo anticipazione di liquidità nel titolo 4 della spesa, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio e non restituite, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata*».

Va del resto rimarcato al riguardo che, in applicazione di queste semplici regole, una corretta contabilizzazione del Fal non determina di per sé alcun disavanzo per l'ente, posto che l'ammontare dello stesso "sterilizza" la somma anticipata dallo Stato affluita in cassa e registrata in entrata nel bilancio.

Non si può viceversa non constatare che, nel caso in esame, il Comune di San Marco La Catola, a fronte dell'anticipazione ottenuta nel corso dell'esercizio 2014, ha provveduto al corretto accantonamento del Fal solo dal 2018.

Come rilevato dalla sezione regionale di controllo in contestazione delle controdeduzioni del comune sul punto, infatti, la mancata costituzione del fondo nel 2015 non può ritenersi "assorbita" dall'avanzo della parte disponibile del risultato di amministrazione dell'esercizio, che contrariamente a quanto affermato, risulta di poco superiore a euro 31 mila e quindi del tutto incapiente rispetto all'importo da accantonare. E allo stesso modo si rivelano insufficienti per la totale sterilizzazione dell'anticipazione gli importi registrati tra "gli altri fondi ed accantonamenti" nei rendiconti dei successivi esercizi 2016 e 2017.

Non è quindi da escludere che il tardivo e completo accantonamento del Fal a partire dal 2018 possa aver determinato un peggioramento del risultato di amministrazione in misura corrispondente alla parte non sterilizzata dell'anticipazione che verosimilmente era stata impiegata per sostenere nuove spese, contribuendo in questo modo alla formazione del disavanzo.

1.1.2. Il comune ricorrente esclude allo stesso modo che concorra alla determinazione del risultato di amministrazione del 2019 e conseguentemente al disavanzo da ripianare con la procedura di cui all'art. 243-*bis* Tuel, l'incremento del Fondo crediti di dubbia esigibilità (Fcde) calcolato dal 2018 con il metodo c.d. "ordinario" in luogo del metodo c.d. "semplificato" impiegato in precedenza, come consentito da principi contabili.

Il comune sostiene infatti che il maggior disavanzo derivante dal cambiamento del metodo di calcolo del Fcde, era già oggetto dello specifico ripiano in 15 anni previsto dall'art. 39-*quater* del d.l. n. 162/2019, e pertanto non potesse essere compreso nella massa passiva del Piano di riequilibrio pluriennale.

Il collegio osserva in via preliminare che nella documentazione a supporto del Piano originariamente approvato è dato conto di tutti i disavanzi in corso di recupero da parte dell'ente, con l'indicazione della specifica tempistica prevista dalle diverse norme di riferimento.

Nella prospettazione fornita dunque il disavanzo da ripianare con il Piano di riequilibrio pluriennale concorre con il disavanzo da ripianare ai sensi del citato art. 39-*quater*, oltre che con gli ulteriori disavanzi già prodotti (tra cui quello da riaccertamento straordinario dei residui di cui si dirà oltre).

Preme sottolineare al riguardo che tutto il disavanzo dell'ente deve comunque trovare integrale rappresentazione nel risultato di amministrazione rilevato dal rendiconto di ciascun esercizio, indipendentemente dal fatto che componenti dello stesso siano soggette a diverse regole di ripiano.

Detto questo, il collegio rileva che nel caso di specie il Comune di San Marco la Catola non avrebbe po-

tuto comunque beneficiare del ripiano previsto dall'art. 39-*quater* del d.l. n. 162/2019.

La norma consentiva infatti agli enti che fino al 2018 si erano avvalsi della facoltà di calcolare il Fcde con il metodo semplificato di ripianare in 15 anni l'eventuale maggior disavanzo derivato dalla determinazione dello stesso con il metodo ordinario nel rendiconto del 2019 in misura non superiore alla differenza tra l'importo del fondo accantonato nel risultato di amministrazione del 2018 e quello accantonato nel risultato di amministrazione del 2019.

Come correttamente accertato dalla sezione regionale di controllo in sede istruttoria, l'ente, negli esercizi precedenti al 2019, non ha determinato il Fcde con il metodo semplificato, limitandosi ad accantonare di volta in volta la quota stanziata a tal fine nel bilancio di previsione.

Al momento di quantificare il Fcde con il metodo ordinario, l'ente ha provveduto solo in via virtuale a determinarne l'ammontare dell'esercizio precedente con il metodo semplificato, ritenendo di poter usufruire in questo modo dei benefici del ripiano pluriennale.

Non sussistevano, pertanto, a giudizio di questo collegio, le condizioni previste dalla legge per disporre il ripiano eccezionale, con la conseguenza che il disavanzo emerso dal rendiconto 2019 doveva essere recuperato con gli strumenti ordinari oppure ricompreso nella massa passiva da ripianare con il piano di riequilibrio pluriennale di cui all'art. 243-*bis* Tuel.

1.1.3. Considerazioni analoghe a quelle già esposte possono essere svolte anche rispetto alle ulteriori censure dedotte nel ricorso e tese a dimostrare l'erronea determinazione del risultato di amministrazione del 2019 con riferimento alla quota rimanente del disavanzo emerso a seguito delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui al 1 gennaio 2015 in corso di ripiano trentennale e all'ulteriore disavanzo emerso dalla gestione del 2018 per il quale era già stato disposto il ripiano ordinario triennale ai sensi dell'art. 188 del Tuel.

Il collegio ribadisce al riguardo che il risultato di amministrazione deve dare conto dell'intero disavanzo dell'ente nell'esercizio rendicontato, senza che ne siano escluse le componenti per le quali siano in corso piani di rientro che ne distribuiscano le quote di ripiano sugli esercizi successivi.

A fronte di specifiche disposizioni di legge che prevedono piani pluriennali di recupero del disavanzo, l'ente è autorizzato a iscrivere nel bilancio di previsione solo la quota o le quote di ripiano comprese nel triennio di riferimento, ma rimane comunque tenuto a rilevare a rendiconto, anno per anno, l'intero disavanzo comprensivo delle quote ancora da recuperare così come di quello ulteriore eventualmente prodotto dalla gestione.

Nella fattispecie in esame il rendiconto del 2019 registra correttamente nel risultato di amministrazione il nuovo disavanzo emerso nell'anno, oltre a quello già manifestatosi nel 2018; esso, tuttavia, avrebbe dovuto considerare anche quello da riaccertamento

straordinario dei residui per le parte non ancora ripianata, in modo da fornire una rappresentazione completa e veritiera della situazione finanziaria dell'ente alla chiusura dell'esercizio.

In ogni caso il comune, constatata l'impossibilità di ripianare il nuovo ulteriore disavanzo prodotto dalla gestione con i mezzi ordinari, anche in considerazione degli oneri di recupero dei precedenti disavanzi a carico del bilancio di previsione, ha ritenuto di avviare la procedura di cui all'art. 243-*bis* Tuel affiancandola a quelle già in corso.

Il Piano di riequilibrio approvato dall'ente rappresenta in parallelo, come già accennato, i diversi percorsi di recupero dei vari disavanzi quantificando la quota complessiva a carico di ciascun esercizio.

1.1.4. Dimostrato allora che il disavanzo registrato dal Comune di San Marco La Catola alla chiusura dell'esercizio 2019 non poteva ritenersi sovrastimato per effetto di una errata applicazione delle disposizioni di legge e dei principi contabili, come sostenuto dalla difesa nel ricorso, e constatato che non sono stati adottati altri elementi per confutare le risultanze dei documenti contabili attestanti la precaria situazione finanziaria dell'ente, si deve confermare la sussistenza originaria degli squilibri strutturali di bilancio in grado di provocare il dissesto previsti dall'art. 243-*bis* Tuel quali presupposti per l'avvio della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale da parte del comune.

1.2. Chiarito, nei termini sopra riferiti, che i presupposti previsti dall'art. 243-*bis* Tuel sussistevano all'epoca in cui il comune ha fatto ricorso alla procedura di riequilibrio, si deve stabilire se i medesimi presupposti, ovvero gli squilibri strutturali di bilancio di cui si è detto, persistevano ancora nel momento in cui la Sezione regionale di controllo per la Puglia ha negato l'approvazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale adottato dallo stesso comune.

Secondo l'ormai consolidato orientamento della giurisprudenza contabile infatti *“la continuità della gestione amministrativa e degli esercizi finanziari esclude che la situazione finanziaria dell'ente si cristallizzi alla data di presentazione del piano o della sua rimodulazione/riformulazione, potendosi evolvere in senso positivo, o in senso negativo, migliorando o peggiorando lo squilibrio”* (Sez. riun. giur., spec. comp., n. 25/2018).

Questo impone l'obbligo di *“attualizzare”* la situazione finanziaria dell'ente al momento della decisione sia delle Sezione regionale di controllo che di queste Sezioni riunite (cfr. Sez. riun., spec. comp., n. 18/2020).

Nel valutare la congruità del Piano la sezione regionale non può quindi prescindere dalla verifica della situazione finanziaria attuale dell'ente in relazione alla permanenza o meno delle condizioni originarie di squilibrio che avevano legittimato il ricorso alla procedura di risanamento.

Tale verifica deve basarsi, in primo luogo, sugli atti contabili ufficiali adottati dall'ente nelle more del giudizio di approvazione del Piano e sulle relazioni

degli organi di controllo che potranno essere integrati con le ulteriori informazioni e documenti acquisiti dalla Sezione in via istruttoria o in sede di contraddittorio con l'ente, a conferma dell'attendibilità dei dati riportati.

Nel caso di specie la Sezione regionale di controllo per la Puglia ha correttamente ritenuto di procedere, mediante specifica richiesta istruttoria, alla verifica dei dati contabili forniti dall'ente all'atto dell'approvazione del Piano e all'aggiornamento degli stessi, al dichiarato scopo di effettuare una adeguata valutazione sulla congruità del Piano stesso e verificare il rispetto in base all'attuale situazione finanziaria del comune.

A tal fine sono stati presi in esame e posti a confronto i dati sulla composizione dei risultati di amministrazione dei rendiconti degli esercizi da 2016 a 2021 riportati nella tabella a pagina 9 della deliberazione impugnata.

All'esito dei controlli e dei riscontri effettuati, la Sezione sottolinea la possibilità di una non corretta rappresentazione e quantificazione dei risultati di amministrazione degli esercizi 2019 e 2020, mentre si limita a prendere atto delle risultanze del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione dell'esercizio 2021, prodotto dal comune in sede di controdeduzioni, da cui emerge una parte disponibile pari a zero.

Come accennato in precedenza, il risultato di amministrazione, se correttamente determinato, deve registrare tutto il disavanzo a carico dell'ente, a prescindere dall'esistenza di specifici piani di rientro che ne autorizzino il ripiano pro quota.

Il fatto che il rendiconto dell'esercizio 2021 del Comune di San Marco La Catola, sia pure elaborato in base a dati di preconsuntivo, riporti una parte disponibile uguale a zero porta necessariamente a ritenere che l'intero disavanzo sia stato riassorbito al termine della gestione.

Per quanto questa potesse apparire una evoluzione improbabile della situazione finanziaria dell'ente in base alle criticità precedenti, la Sezione regionale aveva comunque l'onere di contestarne esplicitamente la veridicità prima di negare l'approvazione del Piano da cui consegue l'avvio della procedura di dissesto dell'ente.

In base a quanto esposto, questo collegio non può quindi non rilevare la contraddittorietà del percorso motivazionale di diniego dell'approvazione del Piano di riequilibrio da parte della Sezione regionale che, con il prendere atto del risultato di amministrazione dell'esercizio 2021, senza compiere alcun approfondimento istruttorio specifico, atto a confutarne le risultanze contabili, non poteva escludere l'avvenuto superamento del disavanzo dell'ente, e quindi confermare l'attuale sussistenza di quegli squilibri rispetto ai quali ha ritenuto non congruo il contenuto del Piano stesso.

Il difetto motivazionale della delibera impugnata del resto non può essere superato da queste Sezioni riunite che, come più volte affermato, pur essendo in-

vestite, in questo tipo di giudizio, di una giurisdizione piena estesa all'intero rapporto, non possono “*giungere sostituire la Sezione regionale nei poteri istruttori, relativi all'attività di controllo, propri di quest'ultima*” (Sez. riun., spec. comp., n. 4/2020).

Con riferimento pertanto al motivo di ricorso dedotto dal comune ricorrente, queste Sezioni riunite in speciale composizione, riconosciuta la sussistenza dei presupposti per l'avvio della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale da parte dell'ente, ma ritenuta non fornita da parte della sezione regionale la prova del mancato superamento degli stessi in relazione alle risultanze del rendiconto dell'esercizio 2021, accolgono il ricorso con conseguente approvazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

Si ritengono assorbiti, alla luce di quanto argomentato, i successivi motivi di cesura della deliberazione impugnata.

In considerazione dell'intervenuta omologazione del Piano di riequilibrio per effetto dell'accoglimento del presente ricorso sarà onere del comune predisporre, mediante l'Organo di revisione, la prescritta relazione sullo stato di attuazione del Piano stesso da sottoporre alla competente sezione regionale di controllo, la quale dovrà verificare, ai sensi dell'art. 243-*quater*, c. 7, Tuel il conseguimento degli obiettivi e il reale e definitivo superamento delle condizioni originarie di squilibrio, anche ai fini di una eventuale richiesta di uscita anticipata dalla procedura di riequilibrio ai sensi dei successivi cc. 7-*bis* e 7-*ter*.

P.q.m., la Corte dei conti a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, accoglie il ricorso ed omologa il Piano di riequilibrio pluriennale del Comune di San Marco La Catola.

2 – Sezioni riunite in sede giurisdizionale (in speciale composizione); sentenza non definitiva 14 febbraio 2023; Pres. Pischedda, Est. Sucameli, P.M. Martina; Comune di Vibo Valentia c. Proc. gen. Corte conti e altri.

Enti locali – Comune – Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale – Giudizio in unico grado davanti alle Sezioni riunite – Oggetto – Delimitazione – Accordo tra l'ente locale per il ripiano del disavanzo con il Presidente del Consiglio dei ministri o un suo delegato – Effetti sul piano di riequilibrio – Rimozione – Esclusione.

C.g.c., art. 11, c. 6, lett. a); d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, art. 243-*bis*; d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 l. 5 maggio 2009, n. 42, allegato 1, n. 8; d.l. 17 maggio 2022, n. 50, convertito con modificazioni dalla l. 15 luglio 2022, n. 91, misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e

attraazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina, art. 43, c. 2.

L'oggetto del giudizio davanti alle Sezioni riunite in unico grado sull'impugnazione della deliberazione della sezione regionale di controllo che ha negato l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale non è costituito da atti amministrativi ma dalla relazione tra i mezzi ed i fini del riequilibrio finanziario oggetto del piano, delimitato dai motivi di impugnazione e dalle domande ed eccezioni della controparte, ne consegue che l'accordo tra l'ente locale ed il Governo per il ripiano del disavanzo non rientra nell'oggetto del giudizio, né è vincolato alla possibilità di riformulazione del piano di riequilibrio, potendo essere attuato anche nel caso di dissesto o per altre cause; permane dunque l'interesse al ricorso del comune anche nel caso di stipula del predetto accordo, che non rimuove il piano di riequilibrio originario ma, anzi, ne rafforza gli effetti, con l'imposizione di misure supplementari.

Diritto – 1. Va in primo luogo esaminata l'istanza difensiva di integrare il contraddittorio con il Governo. Come correttamente evidenziato dalla Procura generale, l'istanza va rigettata, in quanto l'accordo ex art. 43 d.l. n. 50/2022, depositato dalla difesa, è estraneo all'odierno giudizio.

1.1. Si deve in proposito ricordare che oggetto del giudizio di controllo in unico grado, ai sensi dell'art. 11, c. 6, lett. a) è la legittimità dei saldi, degli obiettivi e delle coperture predisposti da enti che si trovano nello "stato" di crisi di cui all'art. 243-bis, c. 1, Tuel. Il giudizio officioso della sezione di relazione tra mezzi e fini di riequilibrio, sulla base del parametro normativo della proporzionalità/congruità (postulato n. 8 dell'all. 1 del d.lgs. n. 118/2011, cfr. Sez. riun. giur., spec. comp., nn. 14 e 20/2022).

1.2. Nella fase che si svolge dinanzi a queste Sezioni, tale "rapporto" viene devoluto nei limiti dei motivi specifici del ricorso e delle domande ed eccezioni della parte pubblica (principio della doppia perimetrazione, cfr. Sez. riun. giur. spec. comp. sent. nn. 2/2019, n. 32/2020, nn. 5, 9, 10 e 21/2021, nn. 11 e 18/2022).

1.3. L'oggetto sostanziale del giudizio odierno, dunque, è il presupposto tecnico-giuridico del dissesto o del Prfp (l'obiettivo finale di riequilibrio), che peraltro l'accordo depositato non nega o riforma. Esso, pertanto, non costituisce un "atto conseguente" (Sez. riun. giur., spec. comp., n. 32/2020) scrutinabile nel giudizio sulla congruità del Prfp. I saldi obiettivo dell'accordo, infatti, attengono alla fase esecutiva del Prfp, in cui è emerso ulteriore disavanzo, e diventano rilevanti solo nell'ambito del diverso giudizio sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati con il Prfp medesimo, che la sezione di controllo non ha ancora attivato. In tale ambito, infatti, l'inadempimento dell'accordo diventa indice di "gravità" dell'eventuale

mancato raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del disavanzo.

1.4. Per altro verso, il regime normativo dell'accordo non è affatto vincolato alla possibilità di riformulare il Prfp, come risulta evidente dalla circostanza che esso può essere stipulato e operare anche in caso di dissesto (art. 43, c. 1 e 5-bis) nonché dal fatto che esso può avere come contenuto le misure indicate dalla l. n. 234/2021 (art. 1, c. 572, richiamato dall'art. 43, c. 2, d.l. n. 50/2022) e che tale legge non prevede tra le misure adottabili la riformulazione del Prfp preesistente.

Per altro verso, l'eventuale impossibilità di riformulare il Prfp è certamente circostanza che può essere valutata in sede di verifica della esatta esecuzione dell'accordo ad opera dell'apposita commissione di monitoraggio (art. 43, c. 6), non implicandone l'automatica invalidità.

1.5. Infine, va evidenziato che la parte pubblica, nel corso del giudizio, non ha allargato il *thema decidendum*, poiché non ha impugnato l'accordo ex art. 43 del d.l. n. 50/2022, né come atto sopravvenuto né come atto presupposto o consequenziale al Prfp, limitandosi questa a chiedere la dichiarazione della decadenza dalla potestà di rimodulare/riformulare il Prfp medesimo.

2. Tanto premesso, va rigettata, altresì, la domanda di dichiarare la sopravvenuta carenza di interesse al ricorso, in ragione del venir meno degli effetti del Prfp originario, a causa della stipulazione dell'accordo ai sensi dell'art. 43 del d.l. n. 50/2022.

3. Infatti, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, l'art. 43, con i suoi cc. 5 e 7, non ha sospeso né privato di effetto il Prfp, il cui contenuto rimane vincolante per il ciclo di bilancio dell'ente.

3.1. Più nel dettaglio, il c. 7 ha previsto che "Ai comuni che sottoscrivono l'accordo di cui al c. 2 si applicano le disposizioni previste dall'art. 6 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149". Allo stesso tempo, il c. 5 ha previsto che "Per il periodo di due anni dalla sottoscrizione dell'accordo di cui al c. 2 sono sospese le misure di cui all'art. 6, c. 2, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, limitatamente alla dichiarazione di dissesto".

1.3. L'oggetto sostanziale del giudizio odierno, dunque, è il presupposto tecnico-giuridico del dissesto o del Prfp (l'obiettivo finale di riequilibrio), che peraltro l'accordo depositato non nega o riforma. Esso, pertanto, non costituisce un "atto conseguente" (Sez. riun. giur., spec. comp., n. 32/2020) scrutinabile nel giudizio sulla congruità del Prfp. I saldi obiettivo dell'accordo, infatti, attengono alla fase esecutiva del Prfp, in cui è emerso ulteriore disavanzo, e diventano rilevanti solo nell'ambito del diverso giudizio sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati con il Prfp medesimo, che la Sezione di controllo non ha ancora attivato. In tale ambito, infatti, l'inadempimento dell'accordo diventa indice di "gravità" dell'eventuale mancato raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del disavanzo.

1.4. Per altro verso, il regime normativo dell'accordo non è affatto vincolato alla possibilità di riformulare il Prfp, come risulta evidente dalla circostanza che esso può essere stipulato e operare anche in caso di dissesto (art. 43, cc. 1 e 5-*bis*) nonché dal fatto che esso può avere come contenuto le misure indicate dalla l. n. 234/2021 (art. 1, c. 572, richiamato dall'art. 43, c. 2, d.l. n. 50/2022) e che tale legge non prevede tra le misure adottabili la riformulazione del Prfp preesistente.

Per altro verso, l'eventuale impossibilità di riformulare il Prfp è certamente circostanza che può essere valutata in sede di verifica della esatta esecuzione dell'accordo ad opera dell'apposita commissione di monitoraggio (art. 43, c. 6), non implicandone l'automatica invalidità.

1.5. Infine, va evidenziato che la parte pubblica, nel corso del giudizio, non ha allargato il *thema decidendum*, poiché non ha impugnato l'accordo ex art. 43 del d.l. n. 50/2022, né come atto sopravvenuto né come atto presupposto o consequenziale al Prfp, limitandosi questa a chiedere la dichiarazione della decadenza dalla potestà di rimodulare/riformulare il Prfp medesimo.

2. Tanto premesso, va rigettata, altresì, la domanda di dichiarare la sopravvenuta carenza di interesse al ricorso, in ragione del venir meno degli effetti del Prfp originario, a causa della stipulazione dell'accordo ai sensi dell'art. 43 del d.l. n. 50/2022.

3. Infatti, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, l'art. 43, con i suoi cc. 5 e 7, non ha sospeso né privato di effetto il Prfp, il cui contenuto rimane vincolante per il ciclo di bilancio dell'ente.

3.1. Più nel dettaglio, il c. 7 ha previsto che “*Ai comuni che sottoscrivono l'accordo di cui al c. 2 si applicano le disposizioni previste dall'art. 6 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149*”. Allo stesso tempo, il c. 5 ha previsto che “*Per il periodo di due anni dalla sottoscrizione dell'accordo di cui al c. 2 sono sospese le misure di cui all'art. 6, c. 2, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, limitatamente alla dichiarazione di dissesto*”.

3.2. Tramite il doppio rinvio all'art. 6 del d.lgs. n. 149/2011, il legislatore, con l'art. 43 del d.l. n. 50/2022, da un lato, ha confermato la giurisdizione di controllo e di responsabilità della Corte dei conti sugli enti locali in crisi finanziaria (c. 7), per altro verso, ha perimetrato la sospensione della disposizione con riguardo ad uno specifico potere dell'amministrazione statale (c. 5). Più nel dettaglio, l'art. 6 è stato sospeso per quanto previsto dal c. 2, “*limitatamente alla dichiarazione di dissesto*”.

La lettura della disposizione richiamata evidenzia che il legislatore si riferisce ad un peculiare effetto vincolante delle pronunce di controllo sugli equilibri, consistente nell'obbligo del Prefetto di intimare ai consiglieri dell'ente locale di dichiarare il dissesto ai sensi dell'art. 244 Tuel e, parallelamente, il suo potere di nominare, in caso di inerzia, un commissario *ad acta*.

3.3. Ne consegue che restano intatti tutti i poteri di accertamento della Corte dei conti, sia in sede di “dissesto guidato” (art. 6, c. 2, d.lgs. n. 149/2011) sia in sede di giudizio sui piani di riequilibrio (art. 243-*quater*, c. 7, Tuel, il quale, come è noto, rinvia all'art. 6, c. 2, d.lgs. n. 149/2011). Ciò implica, parallelamente, la permanenza degli effetti giuridici del Prfp che sono oggetto di tali controlli.

4. L'accordo, quindi, non rimuove il Prfp originario, ma ove questo sia esistente ne rafforza gli effetti sul ciclo di bilancio con l'obbligo di misure aggiuntive e supplementari, ai sensi della l. n. 234/2021. Tali misure supplementari consistono in manovre su entrate e spese che hanno, come corrispettivo, risorse aggiuntive che lo Stato può erogare in modo condizionato alla corretta esecuzione dell'accordo medesimo.

5. Del resto, come già evidenziato, la conclusione dell'accordo ex art. 43 non è in rapporto di collegamento necessario con la procedura di riequilibrio. Esso, infatti, può essere stipulato anche ove il comune si trovi o pervenga alla procedura di dissesto (art. 43, c. 1, d.l. n. 50/2022). In questa prospettiva, la proroga contemplata dal c. 5-*bis* riguardava non soltanto i comuni che avevano intrapreso la procedura di Prfp, ma quelli che, già in dissesto devono adottare il bilancio stabilmente riequilibrato (art. 259 Tuel).

6. In definitiva, la stipulazione dell'accordo non può sostituire né far decadere il contenuto del Prfp, che rimane esecutivo e continua a vincolare il ciclo di bilancio in corso. Inoltre, la conclusione del patto previsto dall'art. 43 del d.l. n. 50/2022 produce effetti che permangono anche in caso di sbocco nella procedura di dissesto (nella specie “*l'impegno ad attivare le misure previste dalle lett. a), b) c), f2), ed i), dell'art. 1, c. 572, l. n. 234/2021*”, cfr. accordo depositato). Ne consegue che, contrariamente a quanto sostenuto da parte ricorrente, la stipulazione dell'accordo non fa venire meno l'interesse alla pronuncia di questo giudizio sulla congruità del Prfp in corso di esecuzione.

7. Va altresì rigettata la richiesta di rinviare l'udienza nel presupposto che l'oggetto del giudizio (ossia i saldi stabiliti con il Prfp) non si siano stabilizzati, in quanto l'accordo avrebbe fatto scattare una ulteriore proroga del termine per rimodulare/riformulare il Prfp. Come evidenziato nella sentenza n. 24/2022, la proroga di tale facoltà, ai sensi del c. 5-*bis*, si determina per effetto di una fattispecie a formazione progressiva che presuppone: (a) la permanenza “in corso” dei termini per riformulare e rimodulare; (b) la conclusione dell'accordo o, almeno, della fase della proposta di accordo ai sensi dell'art. 43.

7.1. Nel primo caso (b.1), si genera una proroga “mobile” di 120 giorni, in cui il *dies a quo* è costituito dalla data di conclusione dell'accordo. Ove manchi la stipulazione dell'accordo, ma si sia conclusa almeno la fase della proposta (b.2), la legge ha previsto un termine fisso (31 dicembre 2022).

7.2. Tale secondo termine, peraltro, nell'economia della disposizione, è destinato ad operare come argine

al primo. Infatti, la proroga “mobile” presuppone il rispetto del presupposto di cui al punto (a), ossia che: “*i termini di presentazione o riformulazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale [siano ancora] in corso*” (enfasi aggiunta).

8. Poiché l’accordo è stato concluso, a detta della stessa difesa, l’11 gennaio 2023, al momento della sua stipulazione il termine per la riformulazione era già spirato, con la conseguenza che si era già consumata la decadenza della facoltà di rimodulare/riformulare il Prfp.

9. Scaduto il termine, pertanto, l’accordo non avrebbe potuto validamente autorizzare la rimodulazione o riformulazione del Prfp originario. Come è noto, infatti, in materia di bilancio vige un generale principio di irretrattabilità dei saldi (Sez. riun. giur., spec. comp., n. 16/2022) che, in materia di Prfp, si esprime nel carattere perentorio del termine per l’approvazione (artt. 243-*quater*, c. 7, e 243-*bis*, c. 5, Tuel), successivamente al quale il Prfp non può più essere modificato.

9.1. Tale principio legislativo è quindi di ostacolo ad atti amministrativi che in autotutela, anche in forma consensuale, determinano, in corso di esecuzione, un mutamento dei saldi per il riequilibrio. Ciò tanto più vale se si considera l’accordo una manifestazione, per via consensuale, dei poteri sostitutivi che lo Stato può attivare ai sensi dell’art. 120 Cost., quando la crisi del bilancio locale determina una minaccia per “*la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*”. Anche in tal caso, infatti, l’amministrazione è tenuta a rispettare il principio di legalità sostanziale, per cui non può agire in deroga a norme primarie (Corte cost., n. 233/2019, n. 125/2015 e n. 217/2010).

10. In definitiva, il comune non può accedere alla proroga del termine di centoventi giorni di cui all’art. 43, c. 5-*bis*, d.l. n. 50/2022, in quanto l’ente, al momento della stipula dell’accordo, era già decaduto dalla facoltà di modifica del Prfp, i cui saldi e obiettivi si sono *medio tempore* stabilizzati, consentendo a questo giudice di entrare nel merito del giudizio di congruità.

P.q.m., la Corte dei conti a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione:

- dichiara la decadenza del potere di riformulare o rimodulare il Prfp ai sensi dell’art. 43, c. 5-*bis*, d.l. n. 50/2022 (convertito dalla l. n. 91/2022);
- rinvia la discussione del merito all’udienza del 1 marzo 2023.

* * *