



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

Esame del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale. Corretta interpretazione dell'articolo 243-quater, comma 7 del Tuel, con specifico riguardo al "grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi" in costanza del quale la stessa norma prevede l'attivazione della procedura di dissesto c.d. guidato.

Deliberazione n. 36/SEZAUT/2016/QMIG



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 36/SEZAUT/2016/QMIG

Adunanza del 28 novembre 2016
presieduta dal Presidente di Sezione

Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione Roberto TABBITA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO, Francesco PETRONIO, Josef Hermann RÖSSLER, Cristina ZUCCHERETTI, Maurizio MIRABELLA, Fulvio Maria LONGAVITA, Giovanni COPPOLA

Consiglieri Lucilla VALENTE, Marta TONOLO, Alfredo GRASSELLI, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Stefania PETRUCCI, Benedetta COSSU, Massimo VALERO, Dario PROVVIDERA, Mario ALÌ, Gianfranco POSTAL, Simonetta BIONDO

Primi Referendari Francesco BELSANTI, Giampiero PIZZICONI, Tiziano TESSARO, Valeria FRANCHI

Referendari Giovanni GUIDA, Marco RANDOLFI, Vanessa PINTO

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

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

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e successive modificazioni;

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

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

Vista la deliberazione n. 185/2016/QMIG, depositata il 7 settembre 2016, con la quale la Sezione di controllo per la Regione siciliana ha rimesso al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, una questione di massima concernente la corretta interpretazione delle norme dettate dall'art. 243-*quater*, commi 3 e 7, del Tuel in materia di potere di vigilanza delle Sezioni regionali di controllo sullo stato di esecuzione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale e di accertamento del “grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano”;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 26 del 3 novembre 2016, con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della predetta questione di massima ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 2513 del 18 novembre 2016 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Uditi i relatori, Consigliere Stefania Petrucci e Primo Referendario Valeria Franchi

PREMESSO

Con deliberazione n. 185/2016/QMIG la Sezione di controllo per la Regione siciliana – chiamata a pronunciarsi in ordine allo stato di attuazione del percorso di risanamento intrapreso dal Comune di Catania – ha sospeso il giudizio e deferito questione di massima relativamente alla corretta interpretazione dell’art. 243-*quater* comma 7 Tuel con specifico riguardo al “grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi” in costanza del quale la stessa norma prevede l’attivazione della procedura di dissesto c.d. guidato.

Operata una analitica ricostruzione delle risultanze dei pregressi controlli, come attestate nelle relative pronunce specifiche (cfr. deliberazioni nn. 8/2015; 200/2015), ed evidenziato un significativo scostamento tra l’originaria programmazione ed i risultati conseguiti dall’Ente, la Sezione remittente prospetta, invero, un dubbio interpretativo circa la portata del sindacato intestato alle Sezioni regionali di controllo dal menzionato art. 243-*quater* comma 7 Tuel rilevando come detta disposizione possa condurre a differenti esiti applicativi.

Richiamati, segnatamente, in fatto:

a) il notevole incremento (+20%) subito dal disavanzo di amministrazione rispetto alla quantificazione operata in sede di piano di riequilibrio;

b) gli ulteriori effetti peggiorativi connessi al riaccertamento straordinario dei residui donde un maggiore disavanzo di 580 milioni di euro oggetto, peraltro, di successiva rideterminazione da parte della Sezione di controllo in 667 milioni di euro in ragione della rilevata erronea determinazione dell’accantonamento al FCDE;

c) l’emersione, successivamente all’adozione del piano di riequilibrio, di un significativo volume di debiti fuori bilancio (attestati al 31 dicembre 2014 in 131,1 milioni di euro di cui 87,8 milioni riconosciuti e 43,2 milioni – incrementati nell’esercizio successivo a 79,5 milioni – ancora da riconoscere) nonché di gravi irregolarità procedurali afferenti la regolazione contabile degli stessi (pagamenti di una quota di d.f.b. in difetto

di previo riconoscimento, mancata allegazione degli atti di assenso dei creditori rispetto alle proposte di rateizzazione);

d) la sussistenza, quale ulteriore fattore di criticità della situazione debitoria, di rilevanti passività potenziali correlate al contenzioso pendente – il cui valore, determinato al 31 dicembre 2015 in 712 milioni di euro (di cui 621 milioni relativi a giudizi nei quali il Comune di Catania risulta convenuto), è stato successivamente rideterminato in 655 milioni di euro (di cui 601 milioni relativi a liti passive) – ed ai rapporti di debito/credito con le società partecipate rispetto ai quali la Sezione registra, peraltro, disallineamenti contabili non conciliati;

e) la mancata costituzione, in sede di predisposizione del bilancio di previsione 2015, del necessario accantonamento a Fondo rischi spese legali in relazione al ragguardevole contenzioso in essere;

f) le criticità rilevate con riferimento all'acquisizione delle entrate proprie, tanto in conto competenza quanto in conto residui, ed, in particolare, il basso tasso di riscossione registrato nel triennio 2012-2014 relativamente al recupero evasione tributaria laddove ad accertamenti per 88 milioni di euro hanno fatto seguito riscossioni per circa 500 mila euro;

g) la progressiva crescita, contrariamente alle previsioni del piano di riequilibrio, dei residui attivi – quantificati in 680 milioni nell'esercizio 2012, aumentati a 787 milioni nell'esercizio 2013, ulteriormente incrementati a 939 milioni nel 2014 ed attestati in 905 milioni nel 2015 – e di quelli passivi passati dai 742 milioni del 2012 ai 907 milioni del 2015;

h) le conseguenti tensioni accertate sul versante della liquidità sia in ragione del ricorso, costante e per importi significativi oltre che crescenti, alla anticipazione di tesoreria – peraltro non regolarizzata al termine dell'esercizio (con uno scoperto attestato per il solo 2014 in 42 milioni di euro) – sia in ragione dell'utilizzo per cassa di entrate a destinazione vincolata (pari, per il solo esercizio 2014, a 26 milioni);

i) in generale la difficoltà, se non l'impossibilità di svolgere una verifica effettiva circa gli scostamenti tra quanto programmato e quanto realizzato, alla luce delle rilevanti carenze informative delle relazioni, peraltro tardive, dell'Organo di revisione e della

incertezza che caratterizza la quantificazione della esposizione debitoria recata dal piano di riequilibrio siccome elaborato avendo riguardo ai dati del bilancio di previsione per l'esercizio 2012 e non già a quelli di consuntivo;

la Sezione remittente, anche alla luce delle indicazioni rese dalla Sezione delle autonomie circa la necessità di una rigorosa vigilanza sulla procedura di riequilibrio - onde scongiurare che il ricorso alla stessa assolvere a finalità meramente dilatorie - formula richiesta di una pronuncia che, in sede nomofilattica, chiarisca quali profili rilevino ai fini delle valutazioni demandate dall'art. 243-*quater*, comma 7, Tuel, alle Sezioni regionali di controllo prospettando, al riguardo, una duplice ricostruzione.

Rappresenta, invero, la stessa Sezione come, accedendo ad una interpretazione strettamente aderente al tenore letterale della predetta disposizione nel suo specifico articolato (cfr. comma 7 nonché commi 3 e 6), l'accertamento delle condizioni – grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano – cui il legislatore riconnette il potere di attivare la procedura per la dichiarazione di dissesto discenderebbe da un “riscontro meramente contabile, sulla base delle periodiche relazioni redatte dal Collegio dei revisori mediante valutazione degli scostamenti tra le previsioni originarie contenute nel piano ed i valori successivamente accertati e riferiti ai singoli impieghi ed alle singole poste” (deliberazione n. 185/2016/QMIG).

Secondo diversa opzione ermeneutica, ritenuta dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana maggiormente condivisibile, dovrebbe, di contro, aversi riguardo all'obiettivo finale programmato ovvero al risanamento dell'ente talché, in sede di monitoraggio e di vigilanza sull'attuazione del piano di riequilibrio, dovrebbe riconoscersi alla Corte “un sindacato non limitato ad un mero riscontro contabile avulso dalla considerazione della reale situazione economico finanziaria dell'ente interessato” tale da assicurare la salvaguardia dei superiori interessi rappresentati dalla “tenuta degli equilibri di bilancio, il buon andamento e la ordinaria funzionalità degli enti locali”.

Nel richiamare, a sostegno della propria ricostruzione, le coordinate interpretative rese dalle Sezioni regionali di controllo (cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 58/2015), e nell'evidenziare come, solo alla stregua di siffatta interpretazione estensiva dei poteri e delle attribuzioni delle Sezioni regionali di controllo sia possibile pervenire ad un compiuto accertamento della situazione economico

finanziaria dell'Ente, la Sezione conclude circa la sussistenza, nel caso di specie, dei presupposti per la dichiarazione di dissesto rimarcando, per un verso, la mancata risoluzione delle criticità rilevate nel corso degli ultimi esercizi finanziari e, per altro, il significativo aggravamento del quadro cristallizzato al momento dell'approvazione del piano.

Sotto tale specifico profilo è, più correttamente, evidenziato come le risultanze istruttorie ed il divario tra i dati esposti nel piano di riequilibrio e quelli emersi in sede di verifiche infrannuali abbiano acclarato “un'evidente sottovalutazione dell'effettiva consistenza delle passività da ripianare”.

Da ultimo, a conforto della rilevanza della questione oggetto di riferimento la Sezione precisa come la stessa risulti attuale pur dopo l'emanazione del decreto-legge 24 giugno 2016 n. 113, successivamente convertito in legge 7 agosto 2016 n. 160 che, come noto, all'art. 15 ha novellato la legge di stabilità per il 2016 accordando agli enti locali che abbiano presentato il piano di riequilibrio, ovvero ne abbiano conseguito l'approvazione, una peculiare facoltà di rimodulazione e di riformulazione dello strumento di risanamento mediante adozione entro il 30 settembre di specifica deliberazione di Consiglio per tenere conto dell'eventuale disavanzo risultante dal rendiconto approvato o dei debiti fuori bilancio: in punto di fatto non risulta, peraltro, specificato se il Comune si sia avvalso di detta facoltà ed abbia dato corso ad una rivisitazione degli originari contenuti del piano di riequilibrio.

CONSIDERATO

1. L'introduzione, ad opera del d.l. n. 174/2012, della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, disciplinata dagli articoli 243-*bis* e ss. del Tuel, ha comportato l'elaborazione di numerosi piani di riequilibrio sottoposti al giudizio di congruenza delle Sezioni regionali di controllo chiamate, in caso di approvazione, a vigilare sull'esecuzione del piano.

Deve, preliminarmente, rilevarsi, secondo il consolidato orientamento della Sezione, che l'esame della questione proposta deve essere limitato alle difficoltà interpretative, sotto il profilo letterale, sistematico e logico, direttamente ed esclusivamente connesse alle norme esaminate e che tale criterio non consente di

soffermarsi su fattispecie concrete (deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG) rimesse alle autonome valutazioni delle Sezioni regionali di controllo.

La questione proposta dalla Sezione remittente è incentrata sulla corretta interpretazione delle norme dettate dall'art. 243-*quater*, comma 3 e comma 7 del Tuel in materia di potere di vigilanza delle Sezioni regionali di controllo sullo stato di esecuzione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale e di accertamento del “grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano”.

Infatti, secondo il disposto dell'art. 243-*quater*, comma 3, secondo periodo, del Tuel “*in caso di approvazione del piano, la Corte dei conti vigila sull'esecuzione dello stesso, adottando in sede di controllo, effettuato ai sensi dell'articolo 243-bis, comma 6, lettera a), un'apposita pronuncia*”.

L'articolo 243-*bis*, comma 6, lett. a) del Tuel, richiamato dalla disposizione appena enunciata, prevede che il piano di riequilibrio finanziario pluriennale deve tener conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate e deve comunque contenere: “*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*”.

Il legislatore ha, quindi, ritenuto necessario, in caso di approvazione del piano di riequilibrio, un costante monitoraggio sullo stato di attuazione del predetto piano ed a tal fine, ai sensi del comma 6 dell'art. 243-*quater* del Tuel, l'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente deve trasmettere al Ministero dell'interno ed alla competente Sezione regionale, entro quindici giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre, una relazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dallo stesso, nonché, entro il 31 gennaio dell'anno successivo all'ultimo di durata del piano, una relazione finale sulla completa attuazione e sugli obiettivi di riequilibrio raggiunti.

Come già chiarito dalla Sezione, la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale costituisce 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

dissesto) e che privilegia l'affidamento agli organi ordinari dell'ente della gestione delle iniziative di risanamento (deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR), che devono, tuttavia, essere sottoposte ad un'attenta e costante vigilanza delle Sezioni regionali ai fini della verifica della piena sostenibilità delle misure indicate dal piano e dell'effettivo raggiungimento del risanamento dell'ente.

2. L'espresso richiamo alle pronunce delle Sezioni regionali, contenuto nell'art. 243-*quater*, comma 3, e nell'art. 243-*bis*, comma 6, lett. a) del Tuel, appare, peraltro, chiaramente finalizzato a valorizzare il ruolo assegnato alle Sezioni regionali di controllo sia per il riferimento alle deliberazioni che possono, in presenza di rilevate irregolarità e comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, aver indotto l'ente a ricorrere alla procedura di riequilibrio, sia per le specifiche pronunce sulla valutazione e sullo stato di esecuzione del piano.

L'attività di accertamento delle Sezioni regionali sullo stato di esecuzione dei piani di riequilibrio deve, naturalmente, tener conto della relazione sullo stato di attuazione e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi che, ai sensi del comma 6 dell'art. 243-*quater* del Tuel, gli organi di revisione sono tenuti ad inviare nel rispetto di un preciso obbligo di legge (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 86/2016).

Non sussistono, peraltro, dubbi sulla legittimazione delle Sezioni regionali ad avviare, successivamente alla ricezione della predetta relazione, una specifica attività istruttoria volta ad approfondire ed anche aggiornare eventuali aspetti del piano che consentano di fornire utili informazioni sulle attività di risanamento finanziario avviate dall'ente.

Trattasi di un'impostazione tesa a privilegiare una visione dinamica dei profili contabili che sostengono il piano di riequilibrio, anche sulla base delle risultanze contabili e dei fatti gestionali successivi (Sezioni riunite, in speciale composizione, sentenza n. 2/2015/EL) poiché l'evolversi degli eventi influisce continuamente ed incessantemente sugli equilibri di bilancio (Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n. 34/EL/2014).

Occorre, inoltre, rilevare che, già in sede di approvazione dei piani di riequilibrio, spesso le Sezioni regionali impongono agli enti la scrupolosa osservanza di specifiche e

numerose avvertenze nell'esecuzione del piano (Sezione regionale di controllo per la Calabria, deliberazione n. 57/2015) o l'adozione di apposite misure correttive (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 145/PRSP/2015, Sezione di controllo per la Regione siciliana, deliberazione n. 92/2016/PRSP), sempre avvertendo che anche il rispetto degli adempimenti richiesti sarà oggetto delle successive attività di monitoraggio del piano di riequilibrio.

Rilevato, dunque, che, secondo il tenore letterale delle norme, le Sezioni regionali vigilano sull'esecuzione dei piani di riequilibrio (art. 243-*quater*, comma 3, del Tuel) e sono destinatarie della relazione degli organi di revisione che, in primo luogo, deve contemplare *“lo stato di attuazione”* del piano (art. 243-*quater*, comma 6, del Tuel) appare evidente che le valutazioni delle Sezioni regionali devono aver riguardo ad una visione globale della situazione finanziaria, patrimoniale ed economica dell'ente locale che deve essere in grado di fotografarne le reali condizioni.

A tali conclusioni si perviene anche alla luce dell'insegnamento del Giudice delle Leggi che, in più occasioni, ha chiarito che le funzioni di controllo esercitate dalle Sezioni regionali sono finalizzate ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (Corte Costituzionale, sentenze n. 60/2013, n. 198/2012, n. 179/2007).

D'altronde, una visione dettagliata e globale della situazione dell'ente locale è richiesta dal legislatore sin dalla fase preparatoria del piano di riequilibrio ed è confermata dalle linee guida predisposte, ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 1, del Tuel, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria della commissione ministeriale e finalizzate ad indicare i criteri per verificare: *“l'esatta determinazione dei fattori di squilibrio presenti nella gestione dell'ente, nonché l'attendibilità e sostenibilità delle misure rivolte al superamento della situazione critica”* (Sezione delle autonomie, deliberazione n.16/SEZAUT/2012/INPR).

Il piano di riequilibrio deve, poi, essere sempre proporzionato alle reali problematiche finanziarie esistenti sia al momento della relativa approvazione che nella fase della relativa esecuzione (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazioni

n. 164/PRSP/2014 e n.163/PRSP/2016), nel pieno rispetto dei principi di veridicità, attendibilità e correttezza.

Infatti, l'ente, all'atto della predisposizione del piano di riequilibrio, potrebbe aver sottovalutato o non considerato alcuni elementi, come nel caso della successiva emersione di passività attuali o potenziali che, finendo per incidere sulla sostenibilità e veridicità del piano originario, possono comportare un peggioramento della situazione dell'ente.

3. Secondo il dettato dell'art. 243-*quater*, comma 7, del Tuel l'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti del grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, ovvero il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso, comportano l'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 6 settembre 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto.

Tale norma detta disposizioni dirette a disciplinare le evenienze che possono interessare il procedimento di preparazione, definizione e gestione del piano di riequilibrio e contempla delle fattispecie legali tipiche di condizioni di dissesto (deliberazioni n. 13/SEZAUT/2013/QMIG, n. 22/SEZAUT/2013/QMIG e n. 22/SEZAUT/2014/QMIG e n. 1/SEZAUT/2016/QMIG) in presenza delle quali il Prefetto deve assegnare al Consiglio dell'ente un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione di dissesto. Decorso infruttuosamente tale termine, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'art. 141 del Tuel.

Infatti, come correttamente osservato dalla Sezione remittente, il ricorso alla procedura di riequilibrio non può rivelarsi un artificioso *escamotage* con il quale si evita la dichiarazione di dissesto, protraendosi indebitamente una situazione nella quale già sussistono i presupposti richiesti dal legislatore per procedere alla dichiarazione prevista dall'articolo 244 del Tuel (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR) rilevato che il ricorso alla procedura di dissesto finanziario costituisce una determinazione vincolata (ed ineludibile) in presenza dei presupposti fissati dalla legge (Cons. Stato, sentenza n. 143/2012).

Pertanto, all'amministrazione dell'ente locale spetta il compito di attuare, mediante concrete attività gestionali amministrative, gli obiettivi di riequilibrio finanziario pluriennale fissati nel piano permanendo in capo a quest'ultima, al responsabile del servizio finanziario ed al segretario comunale, secondo le rispettive competenze, l'obbligo di segnalare il ricorrere delle condizioni di cui all'art. 244 del Tuel (dissesto finanziario), con piena assunzione di responsabilità per i danni che possano derivare alle finanze pubbliche dall'elusione della normativa in materia (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 168/2014).

4. L'esame della situazione globale dell'ente nello svolgimento delle funzioni di controllo sullo stato di esecuzione del piano di riequilibrio consente, pertanto, di analizzare, con periodicità semestrale, il percorso di attuazione delle misure di risanamento graduale che l'ente ha predisposto con il ricorso alla procedura di riequilibrio.

Infatti, come chiarito dalla oramai copiosa giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo, un piano di riequilibrio finanziario precedentemente approvato può dirsi ancora congruo quando sia accertata concretamente, in termini di competenza e di cassa, l'attuale e persistente adeguatezza dei mezzi e delle risorse originariamente destinati al riequilibrio finanziario dell'ente (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 222/2016/PRSP); quando sia attuata una più incisiva azione di risanamento a garanzia dell'equilibrio strutturale di bilancio (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 230/2015) o sussista una effettiva sostenibilità di medio-lungo periodo dello strumento di riequilibrio (Sezione regionale di controllo per le Marche, deliberazione n. 82/2016/PRSP).

L'obiettivo primario della procedura di riequilibrio finanziario deve, dunque, individuarsi nell'attuazione di un graduale percorso di risanamento dell'ente atto a superare gli squilibri strutturali di bilancio che potevano condurre allo stato di dissesto, così come imposto dall'art. 243-bis, comma 1, del Tuel.

Infatti, l'*unicum* della procedura di riequilibrio sta proprio nella ritenuta possibilità di recuperare le condizioni di riequilibrio che si sono precarizzate nello sviluppo dell'attività programmatica dell'ente (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 22/SEZAUT/2013/QMIG).

Conseguentemente particolare attenzione deve essere rivolta, durante la fase attuativa del piano, alle eventuali fattispecie di concreto aggravamento del quadro complessivo della finanza dell'ente e che possano compromettere l'essenziale finalità di risanamento evidenziando un *trend* negativo difficilmente reversibile.

Ed è proprio al verificarsi di tale stato di aggravamento che il legislatore contempla, nel prevedere tra le ipotesi di fattispecie legali tipiche di dissesto definite dall'art. 243-*quater*, comma 7, del Tuel, il “*grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano*”.

L'esame dello stato di attuazione dei piani di riequilibrio non può, quindi, limitarsi ad una mera verifica contabile del conseguimento di ciascun obiettivo finanziario programmato dall'ente locale, ma, come già chiarito, deve prendere in esame la situazione complessiva valutando anche ogni eventuale elemento sopravvenuto.

La necessaria valutazione, in sede di controllo sullo stato di esecuzione del piano di riequilibrio, della complessiva ed aggiornata situazione finanziaria, patrimoniale ed economica dell'ente locale costituisce, peraltro, una forma di garanzia e di *favor* per lo stesso ente locale poiché il mancato raggiungimento di alcuni obiettivi intermedi, se non accompagnato da un documentato grave e perdurante stato di aggravamento, non può condurre all'applicazione della procedura di dissesto.

Secondo l'indirizzo delle Sezioni riunite, nel caso la Sezione regionale accerti, nella sede del monitoraggio semestrale, il “*grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano*”, ovvero il “*peggioramento delle condizioni finanziarie*” la norma dell'art. 243-*quater*, comma 7, del Tuel impone che il Prefetto applichi l'ultima fase della procedura di dissesto guidato con assegnazione del termine non superiore a venti giorni per la dichiarazione di dissesto. Il deteriore scostamento dei risultati di bilancio reali rispetto a quelli pianificati affinché possa essere causativo del dissesto, deve, quindi, essere rilevante in termini di durata (almeno un esercizio finanziario ovvero due semestri) ed intensità e, comunque, tale da evidenziare una definitiva compromissione della capacità di risanamento dell'Ente (Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n. 34/2014/EL).

Ed, infatti, pur rilevando il mancato raggiungimento di alcuni obiettivi intermedi, la Sezione regionale può esprimere un giudizio “*nel complesso*” soddisfacente, in merito allo stato di attuazione di un piano di riequilibrio, richiedendo, in ogni caso, all’ente di adoperarsi ai fini del conseguimento, quanto prima, di tutti gli obiettivi (Sezione regionale di controllo per l’Emilia Romagna, deliberazione n. 76/2016/PRSP).

La disposizione dell’art. 243, comma 7, del Tuel, conferma, pertanto, la tolleranza del legislatore non solo verso scostamenti dalla programmazione di lieve entità, ma anche verso quelli gravi che non evidenzino, in realtà, una tendenza negativa, ma siano meramente congiunturali (Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n. 34/2014/EL, Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo, deliberazione n. 31/2015/PRSP).

D’altro canto non appare superfluo rilevare come lo stesso legislatore è intervenuto, in più occasioni, a temperare la tendenziale intangibilità dello strumento di riequilibrio accordando agli enti interessati da percorsi di risanamento la facoltà di riformulazione o di rimodulazione del piano di riequilibrio: da ultimo rileva il decreto-legge 24 giugno 2016 n. 113, convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, che, novellando ed integrando la disciplina recata dalla Legge di stabilità per il 2016 (cfr. commi 714 e 714-*bis* legge n. 208/2015), ha, tra l’altro, previsto per gli enti che abbiano presentato o conseguito l’approvazione di un piano di riequilibrio la possibilità di procedere, entro il 30 settembre 2016, ad una rivisitazione degli originari contenuti dello stesso al fine di tener conto dell’eventuale disavanzo risultante dal rendiconto approvato o dai debiti fuori bilancio, anche in deroga agli articoli 188 e 194 del Tuel.

Sotto tale profilo si rileva, peraltro, come detta evenienza fattuale non potrà non essere adeguatamente ponderata nell’economia di quella più ampia e complessiva valutazione rimessa alla Sezione regionale di controllo.

5. Il richiamo contenuto nella disposizione dell’art. 243-*quater*, comma 7, del Tuel all’art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011 (norma non direttamente applicabile nei territori di Regioni e Province ad autonomia speciale, come rilevato dalla Consulta con sentenza n. 219/2013), nonché le connessioni tra le procedure di riequilibrio e di “dissesto guidato” previste dall’art. 243-*bis* del Tuel, inducono ad accennare, brevemente, anche

allo svolgimento delle funzioni assegnate da tale disposizione alle Sezioni regionali di controllo.

Anche per tali fattispecie, in virtù della stretta connessione e dei richiami contenuti nelle norme, si ritiene che l'accertamento del perdurare dell'inadempimento delle misure correttive richieste dalla Sezione regionale debba tener conto di una ricostruzione globale della situazione finanziaria, economica e patrimoniale dell'ente ravvisandosi nella procedura di dissesto un estremo rimedio approntato dal legislatore nelle ipotesi di irreversibile precarietà finanziaria ed inidoneità a recuperare le condizioni di equilibrio strutturale.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana con la deliberazione n. 185/2016/QMIG, enuncia i seguenti orientamenti interpretativi:

“La lettura combinata dei commi 3 e 6 dell’art. 243-quater del Tuel e l’attribuzione alle Sezioni regionali dello svolgimento di funzioni di controllo a tutela della finanza pubblica consentono di giungere alla conclusione che l’esame dello stato di attuazione dei piani di riequilibrio non è diretto solamente ad una verifica contabile del conseguimento di ciascun obiettivo finanziario programmato dall’ente, ma ad analizzare la situazione complessiva con valutazione anche di ogni eventuale elemento sopravvenuto.

L’obiettivo primario della procedura di riequilibrio finanziario deve individuarsi nell’attuazione di un percorso graduale di risanamento dell’ente atto a superare gli squilibri strutturali di bilancio che potevano condurre allo stato di dissesto, così come imposto dall’art. 243-bis, comma 1, del Tuel.

L’eventuale aggravamento del quadro complessivo della situazione finanziaria dell’ente preclude la realizzazione del percorso di risanamento che costituiva l’obiettivo primario del ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario.

Tali principi devono reputarsi applicabili anche alle procedure di cosiddetto «dissesto guidato» assegnate alle Sezioni regionali ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011”.

La Sezione di controllo per la Regione siciliana si atterrà al principio enunciato nel presente atto di orientamento, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 28 novembre 2016.

I Relatori

F.to Stefania PETRUCCI

F.to Valeria FRANCHI

Il Presidente

F.to Adolfo T. DE GIROLAMO

Depositata in Segreteria il 20 dicembre 2016

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO

