CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 8/SEZAUT/2019/QMIG

Adunanza del 12 aprile 2019

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Angelo BUSCEMA

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione	Maurizio GRAFFEO, Luciana SAVAGNONE, Simonetta ROSA, Francesco PETRONIO, Cristina ZUCCHERETTI, Fulvio Maria LONGAVITA, Fabio VIOLA, Maria Teresa POLITO, Giuseppe ALOISIO, Anna Maria Rita LENTINI, Mario NISPI LANDI, Antonio Marco CANU, Manuela ARRIGUCCI, Vincenzo LO PRESTI, Marco PIERONI, Maurizio STANCO, Andrea ZACCHIA, Roberto BENEDETTI;
Consiglieri	Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Alessandro PALLAORO, Dario PROVVIDERA, Mario GUARANY, Marcello DEGNI, Stefano GLINIANSKI, Valeria FRANCHI, Amedeo BIANCHI;
Primi Referendari	Vanessa PINTO.

Visto l'art. 100, secondo comma, 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 le successive modificazioni ed integrazioni;

Visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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 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 e le successive modifiche ed integrazioni;

Visto l'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213 e le successive modifiche ed integrazioni;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 7 del 19 marzo 2019, con la quale, ai sensi del citato art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine all'individuazione di criteri di orientamento per la corretta attuazione degli effetti conseguenti alla sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 14 febbraio 2019 , che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2018, n. 208, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 188 del 2 aprile 2019 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Udito i relatori, Consiglieri Rinieri Ferone e Dario Provvidera;

PREMESSO

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 18 del 14 febbraio 2019, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232.
La norma dichiarata incostituzionale contemplava la facoltà per gli enti locali che avevano presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, o ne avevano conseguito l'approvazione ai sensi dell'art. 243-*bis* del TUEL prima dell'approvazione del rendiconto per l'esercizio 2014 e non avevano ancora provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, di rimodulare o riformulare il predetto piano entro il 31 maggio 2017, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'art. 243-*bis* comma 8, lett. e), limitatamente ai residui antecedenti al 1° gennaio 2015 e ripianando tale quota secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015.
A seguito dell'ordinanza del 28 febbraio 2018 della Sezione regionale di controllo per la Campania - che ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), in riferimento agli artt. 81 e 97 della Costituzione, autonomamente e in combinato disposto con gli artt. 1, 2, 3 e 41 Cost., e agli artt. 24 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU),

firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e ratificato con la stessa legge n. 848 del 1955 - la Corte costituzionale ha affermato la legittimazione della Sezione di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale), e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), in coerenza con i criteri individuati dalla stessa Consulta. In particolare, sono stati richiamati i criteri «contenuti nella sentenza n. 226 del 1976, che ha individuato i requisiti necessari e sufficienti affinché le questioni sollevate dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità sugli atti – cui il controllo in considerazione va assimilato – possano considerarsi promanare da un "giudice" nel corso di un "giudizio" (art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948). Detti criteri sono stati di recente ribaditi a proposito degli incidenti di costituzionalità sollevati nell'ambito dei giudizi di parificazione dinanzi alla Corte dei conti (sentenze n. 196 del 2018 e n. 188 del 2015)».

Successivamente alla richiamata sentenza Corte cost. n. 18/2019 sono intervenute due deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo.

Con la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n. 46/2019 il Collegio campano ha ritenuto di dover dar impulso d'ufficio all'ulteriore corso del giudizio di controllo, sospeso dal precitato deferimento alla Corte costituzionale, stante l'assenza di specifiche disposizioni in proposito, in relazione all'assoluta novità della vicenda. Il medesimo Collegio ha, quindi, accertato l'inefficacia della modifica del PRFP effettuata dall'ente interessato ai sensi dell'art. 1, comma 714, della legge n. 208/2015, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232/2016, considerando che «la dichiarazione d'incostituzionalità determinata dalla sentenza C. cost. n. 18/2019, travolgendo la base giuridica della modifica PRFP, ha fatto venire meno l'effetto di legge collegato al PRFP rimodulato/riformulato, il cui simulacro amministrativo diventa giuridicamente irrilevante». Ha, inoltre, accertato, sulla base dei dati pubblici correlati al rendiconto 2017, la gravità dell'inadempimento degli obiettivi intermedi a fine 2017 e ha disposto un'istruttoria integrativa con separata ordinanza collegiale per verificare il carattere reiterato dello stesso in relazione all'annualità 2018.

La deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Calabria n. 31/2019 distingue fra rapporti esauriti (su cui non esplicano effetto le pronunce di illegittimità costituzionale) e rapporti non esauriti (su cui queste pronunce esplicano effetto). Viene affermato che il piano di riequilibrio rientra fra i rapporti non esauriti, configurando un "rapporto di durata" soggetto: 1) a modifiche nel tempo, in virtù di possibili riscritture autorizzate da norme tipiche; 2) a verifiche periodiche da parte della magistratura contabile, la quale, attraverso pronunce di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi, può addirittura determinare la cessazione degli effetti del piano e l'avvio della fase di dissesto. Nella fattispecie concreta esaminata dalla Sezione regionale, l'ultima riscrittura del piano

di riequilibrio finanziario pluriennale dell'ente interessato risultava conforme alla normativa all'epoca vigente. Con la precedente deliberazione n. 86/2017 la medesima Sezione regionale aveva, quindi, giudicato conforme alla vigente normativa la riscrittura del PRFP da parte dell'ente interessato – in senso conforme alla deliberazione n. 26/2014/EL delle Sezioni riunite in speciale composizione – ai sensi dell'art. 1, comma 714, legge 28 dicembre 2015, n. 208, quale novellato dall'art. 1, comma 434 della legge 11 dicembre 2016, n. 232. A seguito della sentenza della Corte cost. n. 18/2019, facendo applicazione dei suindicati principi in ordine agli effetti della dichiarazione d'illegittimità costituzionale e considerando che il piano di riequilibrio, ancora in corso di svolgimento non può essere ritenuto un "rapporto esaurito", la predetta Sezione regionale ha affermato che, con la citata pronuncia di incostituzionalità, è venuto meno il presupposto normativo che aveva consentito il recupero trentennale del disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui ex art. 243-*bis*, comma 8, lett. e) TUEL. Ha, pertanto, dichiarato l'inefficacia della rimodulazione del PRFP dell'ente e la conseguente attuale vigenza di quello precedentemente approvato, prevedendo che il Comune recuperi il disavanzo incluso nel PRFP entro l'esercizio 2023, termine finale di durata del piano medesimo. Ha disposto, inoltre, che il recupero delle quote del disavanzo non recuperato negli esercizi 2017 e 2018, avvenga entro i termini e con le modalità stabilite dall'art. 188, comma 1, del TUEL.

Il Presidente della Corte dei conti, con ordinanza n. 7 del 19/03/2019 ha deferito alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto - legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni in legge 7 dicembre 2012 n. 213, l'esame e la pronuncia in ordine all'individuazione di criteri di orientamento per la corretta attuazione degli effetti conseguenti alla sentenza n. 18 della Corte costituzionale depositata il 14 febbraio 2019.

CONSIDERATO

1. La presente deliberazione costituisce espressione della funzione nomofilattica interna alla Corte dei conti, originariamente intestata soltanto alle Sezioni riunite. L'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102 , prevedeva, infatti, che «Al fine di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale, il Presidente della Corte medesima può disporre che le sezioni riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo, nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza. Tutte le sezioni regionali di controllo si conformano alle pronunce di orientamento generale adottate dalle sezioni riunite».

Successivamente tale funzione è stata normativamente ripartita, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, tra le Sezioni riunite e quella delle autonomie ("In presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima

di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo").

Il primo periodo dell'anzidetto comma 4 è stato infine modificato dall'art. 33, comma 2, lett. *b)*, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116. Pertanto, la norma oggi vigente prevede che «al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano».

Può affermarsi, quindi, che l'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, nel far salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge n. 78/2009, ha inteso sia distinguere gli ambiti di operatività della funzione nomofilattica delle due Sezioni della Corte, sia fondarne l'esercizio sul fine di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Appare opportuno ricordare che tale norma ha superato anche il vaglio della Corte costituzionale. Con la sentenza 26 febbraio - 6 marzo 2014, n. 39, infatti, sono stati dichiarati non fondati i dubbi di legittimità costituzionale sollevati in relazione al citato disposto normativo dalla Regione autonoma Sardegna. Al riguardo, la Consulta ha evidenziato (punto 8.5 dei *considerata*) che «la disposizione impugnata, nell'attribuire la possibilità di adottare detta "delibera di orientamento" per il controllo degli enti locali, non affida alcun potere normativo sul controllo degli enti locali alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti. La norma attribuisce a tale Sezione una funzione nomofilattica in caso di interpretazioni discordanti tra Sezioni regionali della Corte dei conti e non è pertanto in alcun modo lesiva dell'autonomia regionale». La Corte costituzionale ha così affermato che la funzione nomofilattica è esercitabile anche dalla Sezione delle autonomie, rimuovendo, peraltro, il dubbio sulla riserva di tale funzione alle sole Sezioni riunite. Nella sentenza, invero, si fa espresso riferimento ad un preesistente contrasto giurisprudenziale. È da ritenere, però, che tale passaggio della pronuncia della Consulta costituisca un mero *obiter dictum*. In quella sede, infatti, la Corte era stata chiamata a verificare la violazione delle attribuzioni regionali, dovendosi attribuire rilievo alla qualificazione della funzione e non all'identificazione dei presupposti del suo esercizio. Inoltre, occorre ricordare che la richiamata sentenza della Corte costituzionale attinente al testo dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012 è stata resa in data anteriore alla soprarichiamata modifica, apportata con l'art. 33 del d.l. n. 91/2014, che ha esteso la funzione nomofilattica della Sezione delle autonomie anche in difetto di contrasto interpretativo.

Da ultimo, la recentissima deliberazione di questa Sezione n. 3/2019/INPR ha affermato che (punto 10) «un importante ausilio alla corretta gestione degli enti territoriali è assicurato dalla Sezione con l'esercizio della funzione nomofilattica prevista dall'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, attraverso cui si persegue l'obiettivo dell'uniforme attuazione della legge. Tale attività è esercitata su impulso delle Sezioni regionali, al fine di dirimere gli eventuali contrasti interpretativi insorti o risolvere questioni di massima di particolare rilevanza, oppure in via preventiva, per orientare l'attività degli enti territoriali e degli organi di controllo interno attraverso l'enunciazione di principi di diritto in ordine all'applicazione di istituti qualificanti della contabilità armonizzata o a situazioni o profili di particolare rilevanza nell'attività dei medesimi. La funzione ha assunto un ruolo di primo piano negli ultimi anni, per effetto della proliferazione normativa in atto. Di qui l'ampliamento della platea dei soggetti legittimati a richiedere pareri in materia di contabilità pubblica, dopo che l'art. 10-*bis* del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito in legge 7 agosto 2016, n. 160, ha riconosciuto tale facoltà anche alle associazioni rappresentative degli enti territoriali (cfr. la deliberazione n. 32/SEZAUT/2016/INPR per una lettura logico-sistematica della predetta normativa). Le pronunce della Sezione delle autonomie producono un effetto conformativo nei confronti delle Sezioni regionali e, di conseguenza, costituiscono un orientamento anche per gli enti territoriali».

2. Chiariti nei termini di cui sopra i riferimenti normativi e giurisprudenziali che connotano la funzione nomofilattica intestata alla Sezione delle autonomie (per i profili specifici che caratterizzano la nomofilachia delle Sezioni riunite, in buona parte riferibili anche all'analoga funzione di questa Sezione, si veda, in particolare, la deliberazione n. 2/QMIG/18 delle Sezioni riunite in sede di controllo, anche laddove si precisa che «il legislatore… con la evidente finalità di promuovere il maggior grado possibile di coerenza ed uniformità delle deliberazioni territoriali, garantendo una voce univoca ed eliminando, al contempo, i contrasti interpretativi sorti nel corso dell'esperienza operativa delle Sezioni regionali o centrali di controllo, ha individuato nelle Sezioni riunite in sede di controllo l'organo nomofilattico deputato a comporre le eventuali antinomie interpretative - cd. "nomofilachia del controllo" - ferme restanti le ulteriori funzioni nomofilattiche attribuite alla Sezione delle autonomie…»), occorre ora stabilire se l'esercizio di tale funzione sia configurabile nel caso concreto, fermo restando che, come si evince chiaramente dal tenore letterale della norma più volte richiamata, essa può avere ad oggetto anche l'attività di controllo e non solo quella consultiva.
Al riguardo, va premesso che la Consulta, nella sentenza n. 18/2019, ricordando che «la disposizione censurata, sostituita dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016, disciplina la riformulazione o rimodulazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali in predissesto e la restituzione delle anticipazioni di liquidità a essi erogate», richiama la propria precedente giurisprudenza per ribadire che «Appare evidente che i controlli […] del titolo VIII del TUEL […] consistono appunto in controlli di legittimità-regolarità se non addirittura in attribuzioni di natura giurisdizionale.

Appartengono alla prima categoria: a) la determinazione di misure correttive per gli enti in predissesto (art. 243-*bis*, comma 6, lettera a, del TUEL); b) l'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio (art. 243-*quater*, comma 3, del TUEL); c) gli accertamenti propedeutici alla dichiarazione di dissesto (art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL). Riguardano funzioni di natura giurisdizionale: a) la giurisdizione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione avverso le delibere della sezione regionale di controllo (art. 243-*quater*, comma 5, del TUEL); b) l'attività requirente della Procura regionale sulle cause del dissesto (art. 246, comma 2, del TUEL); c) l'accertamento delle responsabilità degli amministratori e dei revisori dei conti ai fini dell'applicazione delle ulteriori sanzioni amministrative (art. 248, commi 5 e 5-*bis*, del TUEL). […] Si tratta di funzioni – siano esse relative al controllo che alla giurisdizione – in cui l'attività della Corte dei conti risulta rigorosamente ancorata a parametri legali, tanto che la stessa attività di controllo è sottoponibile al sindacato giurisdizionale delle Sezioni riunite in speciale composizione, in conformità ai principi contenuti nella sentenza n. 39 del 2014 di questa Corte (sentenza n. 228 del 2017)». Ancora, a giudizio della Consulta, «la forma della sentenza (articolata in motivazione in diritto e dispositivo) con cui si configurano le delibere di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto – e la sottoposizione di tali delibere alla giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione – determinano un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica, ove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti (e quindi di difficile giustiziabilità), sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, *ratione materiae*, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile».

La descritta conformazione della competenza delle Sezioni regionali, pur assumendo un'inedita peculiarità che ha fatto ritenere ammissibile l'accesso al giudizio incidentale di legittimità costituzionale, resta saldamente ancorata alla funzione del controllo. *De iure condito*, infatti, l'ipotesi di cui al citato art. 243-*quater*, comma 3, del TUEL riguarda un giudizio valutativo - tra l'altro, di tipo prognostico rispetto ad un documento programmatorio - di legittimità/regolarità di un piano di riequilibrio non sovrapponibile ad una sentenza regolatrice di interessi di parte. Basti pensare che il contraddittorio non è disciplinato formalmente ed è comunque asimmetrico perché avviene tra ente e Sezione di controllo che è anche organo giudicante. Inoltre, mancano le situazioni giuridiche contrapposte che caratterizzano il processo giurisdizionale in senso proprio, e, comunque, l'esercizio della funzione di controllo intestata alla Sezione regionale è caratterizzato dalla doverosità escludendosi ogni altro potere di iniziativa. Pertanto, nell'ambito della funzione di controllo, l'esercizio della nomofilachia appare particolarmente opportuno proprio nel caso venuto all'esame di questa Sezione.

3. Occorre evidenziare che la declaratoria di illegittimità costituzionale del più volte richiamato art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, interviene in un settore

dell'ordinamento contabile degli enti locali caratterizzato da reiterate integrazioni e modifiche normative non sempre contraddistinte da organicità e sistematicità.
In tale contesto, il venir meno della norma censurata dalla Corte costituzionale opera una modifica ordinamentale che può considerarsi come *ius superveniens,* i cui effetti devono essere ricostruiti in via interpretativa avendo riguardo anche all'affidamento degli enti che hanno impostato la propria programmazione finanziaria ed adottato i conseguenti documenti contabili (bilancio di previsione/rendiconto, pacificamente connotati di una sostanziale irretrattabilità) – confidando nella legittimità della norma caducata. Come evidenziato da ampia dottrina, infatti, la Corte costituzionale non potrebbe disporre circa le conseguenze della declaratoria di incostituzionalità, in quanto essa si occupa della "dichiarazione" di illegittimità di una disposizione, ma non della "gestione" degli effetti che ne conseguono.
L'intervento nomofilattico di questa Sezione è dunque necessitato dall'incertezza del quadro normativo di risulta ed è rivolto a chiarire gli effetti della sentenza del giudice delle leggi sui piani di riequilibrio in corso di esecuzione e/o già approvati dalle Sezioni regionali di controllo, nonché su quelli in corso di istruttoria presso la competente Commissione ministeriale, anche al fine di prevenire contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di controllo. Se è vero infatti che, nel ritenere travolti dalla sentenza Corte cost. n. 18/2019 i piani riformulati in base alla normativa dichiarata incostituzionale, la Sezione di controllo per la Calabria, con la delibera n. 31/2019 (non impugnata in sede di Sezioni riunite in speciale composizione, ed il cui contenuto è sinteticamente richiamato nella parte in premessa), ha fatto conseguire l'obbligo di ripiano del disavanzo nel termine della consiliatura ex art. 188 TUEL, tale soluzione interpretativa, come si vedrà nel prosieguo, non appare tuttavia quella esclusiva se si considera il complesso della normativa di risulta.

4. Nello specifico, va premesso che l'istituto del riequilibrio finanziario pluriennale costituisce una fattispecie del tutto eccezionale e straordinaria, rappresentando un *tertium genus* che si aggiunge alle fattispecie di cui agli articoli 242 (Enti in condizioni strutturalmente deficitarie) e 244 del TUEL (Enti in stato di dissesto) e privilegia l'affidamento agli organi ordinari dell'Ente della gestione delle iniziative di risanamento. L'istituto si connota, quindi, per un sistema di norme sostanziali, procedurali e processuali che, attraverso reciproche interconnessioni, mirano, da un lato a supportare gli enti locali impossibilitati a riequilibrare i propri bilanci attraverso le procedure ordinarie, offrendo una alternativa alla dichiarazione di dissesto, dall'altro ad assicurare le dovute garanzie, tanto nella fase procedurale, quanto in quella attuativa (Deliberazione SS.RR. in sede di controllo n. 2/SSRRCO/QMIG/2018). Rispetto alla norma dichiarata illegittima dalla Consulta non rientrano nell'oggetto della citata decisione le ulteriori, ma analoghe, ipotesi di riformulazione e/o rimodulazione dei piani di riequilibrio (in particolare quelle previste dall'art. 2, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito in legge 6 agosto 2015, n. 125 (facoltà di riformulazione/rimodulazione agli enti sperimentatori che avevano deliberato il ricorso alla procedura nel 2013 e 2014) e dall'art. 1, comma 849, della legge n.

205 del 27 dicembre 2017 (riformulazione e/o rimodulazione per gli enti che non hanno fatto il riaccertamento straordinario o che non abbiano correttamente accertato alla data del 1° gennaio 2015 i residui antecedenti il 2015).
Sul piano sostanziale, la prevista facoltà veniva ricondotta dalla giurisprudenza formatasi sulla materia «all'esigenza, mai venuta meno, di coordinamento tra gli originari contenuti del piano di riequilibrio e gli eventuali effetti peggiorativi derivanti dall'adozione degli adempimenti previsti *ex lege* per il passaggio al sistema di contabilità armonizzata…» (delibere: 4/SEZAUT/2015/INPR; 32/SEZAUT/2015/INPR; 13/SEZAUT/2016/QMIG).
La norma dichiarata incostituzionale introduceva una diversa facoltà di gestione del disavanzo eccezionalmente connesso ai, parimenti eccezionali, effetti contabili del riaccertamento straordinario.
Le situazioni di fatto venutesi a creare risultano differenziate. Per taluni enti la riformulazione del piano era stata approvata prima della dichiarazione di incostituzionalità della norma; altri**,** invece, che avevano attivato la medesima procedura di rielaborazione del piano per tenere conto degli effetti del riaccertamento straordinario, erano in attesa degli esiti della fase istruttoria o, comunque, non avevano ancora ottenuto l'approvazione della Sezione regionale di controllo alla data di deposito della sentenza n. 18/2019 della Consulta.
Per gli enti che si sono avvalsi della facoltà di riformulazione o rimodulazione del piano di riequilibrio, la cui proposta di riformulazione o rimodulazione non ha ottenuto l'approvazione della competente Sezione regionale di controllo, la dichiarazione di incostituzionalità della specifica norma (art. 1, comma 714, legge 208/2015) fa venir meno il fondamento di legittimità della riprogrammazione del piano, e quindi il piano stesso, per lo specifico profilo del più lungo tempo di copertura del "maggior disavanzo" al 1° gennaio 2015 rispetto al risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014, secondo la disciplina e le finalità del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 2 aprile 2015 (oltre che per il più lungo tempo di restituzione delle anticipazioni di liquidità dal fondo di rotazione).
La caducazione della proposta di riformulazione e rimodulazione della pianificazione di riequilibrio essenzialmente incentrata, giova ribadire, sullo specifico profilo sopra evidenziato, nonché la sopravvivenza delle altre misure funzionali al graduale riequilibrio del piano, così come previste dall'art. 243-*bis*, comma 8, del TUEL, pongono, da un lato, la necessità di definire limiti e modalità di conservazione della pianificazione in corso di attuazione; dall'altro, quella dell'adeguamento del medesimo piano, per il profilo del tempo di ripiano, alla legislazione vigente.
Per gli enti, invece, che prima della pronuncia di incostituzionalità avevano ottenuto l'approvazione della proposta di riformulazione del piano di riequilibrio e che detto piano stavano attuando, l'avvenuta conclusione del procedimento e la definitività della decisione adottata dalla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, viene in considerazione il solo profilo concernente i limiti e le modalità di conservazione della pianificazione in corso, non potendo crearsi, in via nomofilattica, l'effetto di una sostanziale rimessione nei termini.

A dette finalità occorre provvedere individuando criteri direttivi omogenei ed aderenti alla vigente disciplina, al fine di garantire il pieno rispetto della sentenza e, nello stesso tempo, l'osservanza delle norme che regolano la programmazione e la gestione finanziaria nella disciplina del sistema contabile armonizzato.

5. Innanzitutto non può dubitarsi che la caducazione dei piani già approvati, così come quella delle proposte di piani di riequilibrio rimodulati o riformulati in applicazione della richiamata norma dichiarata incostituzionale, non integra alcuna delle fattispecie elencate nell'art. 243-*quater*, comma **7,** del TUEL, considerate "fattispecie legali tipiche di condizioni di dissesto" (13/SEZAUT/2013/QMIG) per cui ad essa non consegue l'obbligo di dichiarare il dissesto, obbligo che rimane definito dalle condizioni di cui all'art. 244 TUEL, qualora sussistenti.
Va poi evidenziato, quanto agli enti che abbiano fatto applicazione della norma dichiarata incostituzionale, che la sentenza non travolge anche gli effetti consolidati negli esercizi già chiusi, nonché gli effetti che, rilevati contabilmente in detti esercizi, hanno già vincolato la programmazione degli esercizi futuri (ad esempio: determinazione del FPV, consistenza degli accantonamenti, utilizzo di sistemi di copertura per spese di investimento per gli anni successivi a quelli di assunzione delle determinazioni amministrative). A tal proposito, occorre considerare che le misure di graduale riequilibrio del bilancio proposte con l'adozione delle procedure di risanamento, così come delle relative riformulazioni/rimodulazioni, nelle more della conclusione dell'istruttoria e della decisione della Corte sono materialmente tradotte nelle programmazioni finanziarie proprio a ragione della particolare urgenza dell'operatività del rimedio che la criticità della situazione richiede. Ciò determina effetti strutturali sul ciclo di bilancio, sulle previsioni pluriennali di entrata e di spesa, nonché sulla disciplina dei rapporti giuridici patrimoniali nei quali sono declinate le gestioni programmate. Condizioni queste che, per un verso, possono non essere suscettibili di variazioni, in quanto non sono più nella disponibilità dell'ente le relative situazioni sostanziali, e, per altro verso, sono già conformate in termini di sostenibilità finanziaria tenuto conto della necessaria conservazione degli effetti già prodotti sul piano economico finanziario. Tale limite temporale, utile ad individuare gli effetti gestionali da conservare, non può che essere quello del termine di approvazione del consuntivo dell'esercizio 2018 ex art. 227, comma 2, del TUEL, dovendosi tenere, eventualmente, conto anche degli effetti delle reimputazioni e delle conseguenze sulle poste continuative da rimodulare (FPV).
Al fine di salvaguardare la continuità dell'azione amministrativa, pertanto, si considerano intangibili le quote già ripianate negli esercizi chiusi, mentre l'extra disavanzo deve essere ammortizzato nel periodo che manca al raggiungimento del limite decennale. In tale ottica, i piani di riequilibrio trentennali non possono più considerarsi esistenti.
Con riguardo, invece, agli enti per i quali non sia intervenuta la decisione sulla proposta di rimodulazione/riformulazione, occorrerà provvedersi all'adeguamento del piano circa lo specifico profilo della pianificazione del recupero del residuo disavanzo esistente alla

data della pronuncia di incostituzionalità facendo applicazione dell'ordinaria disciplina vigente al momento dell'adeguamento di cui sopra.
Ai suddetti fini va considerato che l'art. 1, comma 888**,** della legge 27 dicembre 2017, n. 205 ha modificato la disciplina a regime dettata dall'art 243-*bis* del TUEL sia per gli aspetti inerenti alla durata del piano di riequilibrio, sia per quel che attiene le condizioni che legittimano il ricorso allo strumento di risanamento, prevedendo quattro ipotesi di sviluppo temporale del percorso di riequilibrio in funzione del rapporto tra le passività da ripianare e l'ammontare degli impegni di cui al titolo I della spesa del rendiconto dell'anno precedente. Per i suddetti enti la sopravvenuta disapplicazione del meccanismo di scorporo dalla quota di disavanzo da ripianare di quella risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'art. 243-*bis*, comma 8, lett. e), limitatamente ai residui antecedenti al 1° gennaio 2015, comporta il consolidamento in un unico valore del "deficit" complessivo da ripianare che risulta dalla sommatoria di due valori: il primo, corrispondente al disavanzo da revisione straordinaria dei residui ai sensi dell'art. 243-*bis* comma 8 lett. e), il secondo, corrispondente al "maggior disavanzo" da riaccertamento straordinario ex art. 3, comma 7, lettere da a) ad e), del d.lgs. n. 118/2011 e dal primo accantonamento a FCDE. Le passività che integrano il disavanzo così determinato devono essere ripianate secondo la disciplina di cui all'art. 1, comma 888, della legge n. 205/2017, vigente al momento della rinnovazione dell'atto.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi in ordine all'individuazione di criteri di orientamento per la verifica da parte delle Sezioni regionali di controllo della corretta attuazione degli effetti conseguenti alla sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 14 febbraio 2019, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2018, n. 208, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, li stabilisce nei seguenti termini.

1. I piani di riequilibrio finanziario pluriennali di cui all'art. 243-*bis* del TUEL riformulati ai sensi dell'art. 1, comma 714, legge n. 208/2015, norma dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 18 del 14 febbraio 2019, approvati dalla competente Sezione regionale di controllo, sono intangibili relativamente alle sole quote di disavanzo riferite alle annualità il cui ciclo di bilancio si sia chiuso con l'approvazione del rendiconto. Il disavanzo residuo deve essere ripianato considerando il piano originario dell'ente, approvato prima della rimodulazione conseguente all'entrata in vigore dell'art. 1, comma 714, della legge n. 208/2015.

2. Gli enti locali che hanno proposto la rimodulazione o la riformulazione del predetto piano ma non hanno ottenuto l'approvazione entro la data di deposito della sentenza n. 18/2019 della Corte costituzionale, adeguano il piano di riequilibrio alla legislazione vigente. Provvedono, quindi, alla rideterminazione del disavanzo da ripianare che

risulta dalla sommatoria di due valori: il primo, corrispondente al disavanzo da revisione straordinaria dei residui ai sensi dell'art. 243-*bis*, comma 8, lett. e); il secondo, corrispondente al "maggior disavanzo" da riaccertamento straordinario ex art. 3, comma 7, lettere da a) ad e), del d.lgs. n. 118/2011 e dal primo accantonamento al FCDE. Le passività che integrano il disavanzo così rideterminato devono essere ripianate secondo la disciplina di cui all'art. 1, comma 888, della legge n. 205/2017. Ai fini della durata massima del piano deve essere computato il tempo già trascorso dalla data di approvazione dell'originario strumento di risanamento e, ai fini del monitoraggio semestrale ex art. 243-*quater*, comma 6, del TUEL, resta ferma la periodicità dei semestri computata tenendo conto dei periodi già maturati.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 12 aprile 2019.

I Relatori
F.to Rinieri FERONE

Il Presidente
F.to Angelo BUSCEMA

F.to Dario PROVVIDERA

Depositata in segreteria il 7 maggio 2019

Il Dirigente
F.to Renato PROZZO