Sezione: SEZIONI RIUNITE
Esito: SENTENZA
Numero: 5
Anno: 2019
Materia:
Data pubblicazione: 27/02/2019
Codice ecli: ECLI:IT:CONT:2019:5SSRR

Sentenza n. 5/2019/EL

R E P U B B L I C A I T A L I A N A
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE
in speciale composizione
composta dai signori magistrati:
Mario PISCHEDDA Presidente relatore
Emanuela PESEL Consigliere
Maria Luisa ROMANO Consigliere
Domenico GUZZI Consigliere
Alessandra SANGUIGNI Consigliere
Giulia DE FRANCISCIS Consigliere correlatore
Chiara VETRO Consigliere
ha emanato la seguente
SENTENZA NON DEFINITIVA
nel giudizio iscritto al n. 618/SR/EL del registro di Segreteria
delle Sezioni riunite proposto dal Comune di Napoli, in persona del
Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Antonio
Andreottola e Fabio Ferrari, con i quali è elettivamente domiciliato
presso lo studio Leone, in Roma, via Appennini n. 46,
per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia,
della deliberazione della Sezione regionale di controllo della
2
Campania n. 107 del 10 settembre 2018.
Visto il ricorso introduttivo del giudizio.
Visti i decreti del Presidente della Corte dei conti che hanno
determinato la composizione del Collegio, la fissazione d'udienza e la
nomina dei relatori.
Esaminati gli atti ed i documenti di causa.
Udito, nell'udienza pubblica del 21 novembre 2018, il
consigliere correlatore Giulia De Franciscis.
Uditi, altresì, l'avv. Fabio Ferrari, nell'interesse del Comune di
Napoli, e il V.P.G. cons. Marco Boncompagni, in rappresentanza della
Procura generale.
FATTO
Con la presente impugnativa, ritualmente depositata in data
11/10/2018 con il corredo delle pertinenti notificazioni, il Comune di
Napoli contesta la deliberazione n. 107 del 10/09/2018, con cui la

Sezione regionale di controllo della Campania ha statuito l'inadeguatezza delle misure correttive adottate dall'amministrazione ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL (Testo Unico degli Enti Locali – d.lgs. n. 267/2000 e ss. mm.), affermando che "Atteso l'accertamento di una situazione di strutturale squilibrio di bilancio, come risultante in parte motiva, tale per cui non sussiste una complessiva, idonea e attendibile copertura, nonché sostenibilità finanziaria delle spese, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa nei termini sopra esposti, sino all'adozione delle necessarie manovre correttive ai sensi e per gli effetti dell'art. 193 TUEL."

3

Il giudizio negativo della Sezione regionale di controllo si fonda sulla contestazione all'amministrazione di una serie di criticità contabili, che si possono così sinteticamente rappresentare.

A) Irregolarità contabili nella rettifica del riaccertamento straordinario dei residui, sub specie di cattiva interpretazione e applicazione sia dei limiti legali alla riedizione, in autotutela, di tale operazione, sia della previsione di cui all'art. 1, comma 814 della L. n. 205/2017. In particolare, con riguardo a tale norma, nella decisione si afferma l'erroneità dell'azzeramento del Fondo anticipazioni liquidità disposto dall'amministrazione, con imputazione del corrispondente importo al Fondo per i crediti di dubbia esigibilità, sostenendosi che la stessa – nel recare l'interpretazione autentica dell'art. 2, comma 6, del D.L. n. 78/2015 – non possa essere interpretata nel senso di legittimare tout court detta "traslazione" di risorse, avendo soltanto riconosciuto la possibilità di retrodatarne la contabilizzazione degli effetti. Si reputa sul punto che, viceversa, resti ferma l'interpretazione offerta dalla Sezione come costituzionalmente orientata ed integrata dai principi declinati in materia dalla Corte Costituzionale (e.g. sent. n. 89/2017), nel senso di ritenere ammissibile la misura in questione esclusivamente nei limiti degli incassi in conto residui registrati nell'anno in corso [questo il testo della disposizione: «L'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, si interpreta nel senso che la facoltà degli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità, di cui all'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2013,

4

n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione, può essere esercitata anche con effetti sulle risultanze finali esposte nell'allegato 5/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi dell'articolo 3, comma 7, dello stesso decreto legislativo n. 118 del 2011, nonché sul ripiano del disavanzo previsto dal comma 13 del medesimo articolo, limitatamente ai soli enti che hanno approvato il suddetto riaccertamento straordinario a decorrere dal 20 maggio 2015, fermo restando il rispetto dell'articolo 3, comma 8, del

medesimo decreto legislativo n. 118 del 2011, il quale prevede che l'operazione di riaccertamento straordinario sia oggetto di un unico atto deliberativo».].
B) Erroneo calcolo del “maggiore disavanzo” (c.d. extra-deficit), in violazione della disposizione dell’art. 1 del D.M. 2 aprile 2015 (nonché dell’art. 2, comma 8, del D.M. 12 febbraio 2018). In particolare, la Sezione di controllo pone in rilievo come l’amministrazione comunale abbia definito tale posta contabile ponendo a confronto il nuovo risultato di amministrazione, determinato secondo la normativa in tema di armonizzazione, con l’ammontare corrispondente alla pregressa voce “disavanzo effettivo”, invece di porla in relazione alla previgente formulazione del “risultato di amministrazione”, ai sensi del combinato disposto degli artt. 186, 187 e 188 TUEL.
5
Si rammenta sul punto che la nuova contabilità armonizzata - introdotta con il D.lgs. n. 118/2011 - definisce un diverso criterio di identificazione del risultato di amministrazione, superandone la concezione c.d. “formale” e identificandolo - anche a consuntivo - nella sommatoria algebrica tra le poste contabili “reali” (debiti, crediti e cassa) e quelle ”figurative” (“fondi” per accantonamenti, vincoli e spesa pluriennale): ciò, al fine di rappresentare più compiutamente, con un sistema articolato di informazioni, il reale stato di equilibrio o squilibrio del bilancio.
In questo contesto – rileva il Collegio di controllo - il decreto attuativo emanato dal MEF, previsto nell’articolo 3, comma 16 del D.M. 2 aprile 2015, definisce la grandezza contabile “maggiore disavanzo” (c.d. extra-deficit), oggetto di ripiano trentennale, in termini di «differenza algebrica tra la voce “totale parte disponibile” e la voce “risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 determinato nel rendiconto 2014” del prospetto di cui all’allegato 5/2 al decreto legislativo n. 118 del 2011». Ai fini del suo calcolo – osserva ancora la Sezione – si deve “nettare il disavanzo ottenuto alla lettera “n” dell’Allegato 5/2 del D.lgs. n. 118/2011 (cfr. Tabella 2) con il risultato di amministrazione secondo la vecchia formulazione dell’art. 188 TUEL (quale saldo algebrico tra residui attivi, residui passivi e cassa) vigente anteriormente all’entrata in vigore del D.lgs. n. 118/2011.” Rispetto a tale criterio di computo, nella delibera si contesta che il Comune di Napoli abbia invece proceduto a sottrarre il disavanzo effettivo e non quello formale calcolato secondo i previgenti artt. 186 e 188 TUEL, così facendo riferimento al
6
disavanzo sostanziale, che tuttavia di norma rileva – secondo il previgente sistema contabile – in sede di programmazione, e non in sede di consuntivo. Operazione giudicata non ammissibile, poiché il riaccertamento straordinario è “una mera operazione contabile di “traduzione” del precedente risultato di amministrazione accertato, a rendiconto, al 31.12.2014, nel nuovo sistema contabile armonizzato” (cfr. delibera impugnata, pag. 45-47).

C) Mancata applicazione sul 2018 del maggior disavanzo non recuperato nei due esercizi precedenti. Sul punto la Sezione rileva che – a fronte delle previsioni recate dall'art. 3, comma 16, del D.lgs. n. 118/2011 (ripiano trentennale) e dal D.M. 2 aprile 2015 (modalità di ripiano e definizione del concetto di "maggiore disavanzo") - il comune di Napoli si è limitato a prendere atto, a valle del riaccertamento straordinario, di una diversa quantificazione dell'extra-deficit (contestata ut supra), senza peraltro tenere conto che, nell'esercizio 2016, ha accertato – con il rendiconto formalmente approvato – un disavanzo peggiorativo, che non risulta recuperato a fine 2017 con il pertinente rendiconto, egualmente approvato in via definitiva. Per tale ragione, la quota di disavanzo da applicare nell'esercizio, avrebbe dovuto contemplare, oltre che la quota trentennale di pertinenza nel 2018, quella non recuperata negli esercizi 2016 e 2017 [sicché - si osserva - prendendo a riferimento la quantificazione del Comune, peraltro ritenuta errata in diminuzione, la quota di extra-deficit da applicare nel 2018 risulterebbe pari non a € 26.185.763,75 bensì a € 78.557.291,25, con un incremento di € 52.371.527,50].

7

D) Inidoneità del piano straordinario di alienazioni a fornire copertura allo squilibrio "prossimo" (afferente all'esercizio 2019), determinato dai minori trasferimenti erariali conseguenti all'elusione del saldo di finanza pubblica 2016.

Le ragioni di doglianza avverso la decisione del Collegio di controllo sono precedute dalla ricostruzione delle articolate fasi attraverso le quali il Comune di Napoli ha aderito alla procedura di riequilibrio finanziario. Si ricorda, in primis, come nel gennaio 2013 (deliberazione consiliare n. 3) sia stato adottato il pertinente piano, che è stato sottoposto - dapprima - al vaglio della Sezione regionale di Controllo, con esito negativo (delibera n. 12/2014) e – quindi - in sede contenziosa, all'esame delle Sezioni Riunite di questa Corte in speciale composizione, che hanno accolto il gravame, consentendo la sua approvazione (sent. n. 34/2014/EL).

Il piano di riequilibrio è stato poi oggetto di una prima rimodulazione, da parte dell'Ente, nel settembre 2016 (delibera consiliare n. 15), ai sensi dell'art. 1, comma 714 bis della legge n. 208/2015. Anche su di esso si è svolta l'istruttoria formale della Sezione regionale di controllo, in esito alla quale è stata adottata la deliberazione n. 240 del 16/10/2017, in cui si è statuito:

a) l'inammissibilità della rimodulazione e riformulazione del Piano ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 comma 714-bis della L. n. 208/2015, effettuata con la deliberazione di C.C. n. 28 del 22 maggio 2017; b) l'incongruità della rimodulazione/riformulazione effettuata sul piano originario, effettuata con la deliberazione di C.C. n. 15 del 30

8

settembre 2016, a causa della erroneità del riaccertamento straordinario; c) il grave inadempimento degli obbiettivi intermedi fissati nel PRFP originario, per le annualità 2015 e 2016; d) l'elusione

del Patto di Stabilità (PSI) 2014, con uno sforamento rispetto al saldo obiettivo di € 9,992 mln; e) l'elusione del Saldo di finanzia pubblica (SFP) 2016, con uno sforamento, rispetto al pareggio, di € 114,076 mln.
In detta pronuncia la Sezione di controllo ha altresì richiesto all'amministrazione comunale di provvedere, a titolo di misure correttive ex art. 148 bis TUEL, alla riedizione del riaccertamento straordinario dei residui, con specifico riferimento alla costituzione e corretta quantificazione del Fondo oneri e passività potenziali e del Fondo destinato alla neutralizzazione finanziaria dell'anticipazione ottenuta dal fondo di rotazione ai sensi dell'art. 243-ter TUEL; nonché all'adozione ogni altro intervento necessario a rimediare allo squilibrio aggiuntivo evidenziato, anche in connessione agli effetti di legge per l'elusione del Patto di stabilità e del Saldo di finanza pubblica.
La decisione è stata impugnata dinanzi a queste Sezioni Riunite in speciale composizione in relazione, esclusivamente, alle statuizioni sull'elusione del Patto di stabilità 2014 e del Saldo di finanza pubblica 2016: con sentenza n. 11 del 29/03/2018 si è accolto parzialmente il ricorso, escludendo il primo profilo elusivo e, quanto al secondo, rideterminando in senso riduttivo l'entità dello sforamento accertato (da 114,076 mln a 85,498 mln di euro).
Riferisce, ancora, il Comune ricorrente che – nelle more del giudizio de quo – è stata adottata una nuova rimodulazio-

ne/riformulazione del piano di riequilibrio, ai sensi dell'art. 1, commi 888 e 889 della citata legge n. 205/2017 (delibera consiliare n. 3 del 19/01/2018); mentre, successivamente alla pubblicazione della pronuncia di queste Sezioni Riunite, sono state deliberate dalla Giunta comunale le misure correttive richieste dalla Sezione di controllo (deliberazione n. 170 del 20/04/2018), nell'ambito delle quali si è disposta la riedizione del riaccertamento straordinario dei residui ed il conseguente ricalcolo dei disavanzi da applicare a ciascun esercizio, a far data dall'1/01/2015.
Riporta, infine, che è stato approvato con delibera del Consiglio comunale n. 30 del 23/04/2018 il bilancio pluriennale 2018/2020.
Ciò premesso, il Comune di Napoli si duole delle statuizioni negative rese nell'impugnata decisione della Sezione regionale di controllo, chiedendo altresì che ne vengano in via cautelare sospesi gli effetti, mediante plurime ed articolate argomentazioni, di cui si offre sintetica rappresentazione.
1. Un primo ordine di contestazioni, di carattere preliminare, concerne la violazione e falsa applicazione dell'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, sotto il profilo dell'asserito mancato rispetto della procedura bifasica secondo cui è disciplinata l'azione della Sezione regionale di controllo, qualora accerti uno squilibrio di bilancio, per il quale reputa necessaria l'adozione di misure correttive.
In particolare, si eccepisce che nella pronuncia il Collegio - dopo aver rilevato l'attuazione da parte dell'ente, delle prescrizioni impartite

10
con la precedente deliberazione n. 240/2017, afferenti alla costituzione del Fondo per la restituzione dell'anticipazione ottenuta dal Fondo di rotazione e del Fondo rischi – ha svolto ulteriori plurimi rilievi in merito:
- all'impiego delle risorse del Fondo anticipazione di liquidità per la copertura del Fondo crediti di dubbia esigibilità;
- alla quantificazione del maggior disavanzo, c.d. extra deficit;
- all'idoneità delle entrate patrimoniali straordinarie previste in bilancio a fini di copertura della spesa, a fronte dei minori trasferimenti erariali che il Comune avrà nell'esercizio 2019, a causa dell'accertato sforamento del saldo di finanza pubblica del 2016.
Osserva al riguardo parte ricorrente che tali contestazioni, su cui è fondato il giudizio negativo della Sezione di controllo, risultano del tutto nuove, non essendo state sviluppate in precedenti pronunce, sicché sarebbe violato il disposto del citato art. 148 bis, laddove stabilisce che la Corte dei conti deve previamente accertare la sussistenza di fattori di squilibrio, avendo all'ente il termine di 60 gg. per intervenire con misure correttive e, solo in caso di negativo giudizio sulle stesse, disporre il blocco della spesa. In relazione alle questioni summenzionate – si sostiene – non è stato assegnato alcun termine per provvedere, ma i pertinenti rilievi hanno fondato tout court la decisione sfavorevole, causativa del blocco della spesa a carico dell'amministrazione.
2. Secondariamente si censura il richiamo operato dal Collegio di controllo all'obbligo per il Comune – al di là della
11
limitazione ex lege della capacità di spesa – di adottare i provvedimenti necessari a salvaguardare il complessivo equilibrio del bilancio, stante l'acclarata inadeguatezza degli interventi correttivi disposti, nei termini indicati dall'art. 193, ultimo comma del TUEL: ovverosia tenendo conto che la mancata approvazione di provvedimenti di riequilibrio "equivale alla mancata approvazione del bilancio di previsione o del rendiconto", da cui consegue lo scioglimento degli organi. Reputa parte ricorrente che le affermazioni della Sezione valichino il perimetro della giurisdizione contabile, involgendo profili estranei allo spazio decisionale e valutativo che la Corte ha in sede di vaglio delle misure correttive di cui all'art. 148 bis TUEL: in tal senso si afferma che la disposizione esaurisce i suoi effetti nell'imposizione del blocco della spesa, mentre non impone l'adozione di alcuna misura di riequilibrio.
3. Un terzo ordine di rilievi critici concerne l'interpretazione offerta dalla Sezione regionale di controllo della preclusione della spesa derivante dal giudizio negativo sulle misure correttive, nel senso che questa va intesa come generale, ancorché riferita alla sola spesa discrezionale, senza dunque che la Corte indichi specifici programmi od interventi da assoggettare al blocco. Il Comune ricorrente ritiene, viceversa, che il tenore dell'ultimo periodo

del comma 3 dell'art. 148 bis non consenta siffatta opzione ermeneutica, atteso che esplicitamente fa riferimento a "programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria". Nei descritti termini reputa
12
inammissibile la soluzione prescelta dalla Sezione, in quanto sarebbe sostanzialmente abrogativa della norma, e la ritiene – pertanto - un'ulteriore causa di illegittimità della pronuncia impugnata.
4. Nel merito delle statuizioni rese dal Collegio di controllo, parte ricorrente contesta funditus i rilievi concernenti l'azzeramento del Fondo anticipazioni liquidità con imputazione delle pertinenti risorse al Fondo crediti di dubbia esigibilità, affermando la legittimità e correttezza dell'operazione.
4.1. In primo luogo, si respinge l'asserita violazione del principio di unicità dell'accertamento. Si osserva sul punto che l'indicazione data dal legislatore, nell'ultimo periodo dell'art. 1, comma 814, della l n. 205/2017, in ordine al fatto che "l'operazione di riaccertamento straordinario sia oggetto di un unico atto deliberativo" deve essere interpretata alla luce della specifica norma ivi richiamata, ovverosia l'art. 3, comma 8 del D.lgs n. 118/2011, nella quale è espressamente indicata la tipologia di rettificazioni/variazioni contabili rientranti nell' "operazione di riaccertamento", di cui va preservata l'unicità (comma 7, dell'articolo). In proposito si segnala che ivi rientra senz'altro l'accantonamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità, mentre resta estraneo e logicamente successivo l'intervento di abbattimento del FAL a copertura del suddetto Fondo, già costituito. In questi termini – si osserva – si è regolato il Comune di Napoli, che dunque si è attenuto al dettato normativo: nel ricorso sono all'uopo illustrate in dettaglio le operazioni contabili espletate.
4.2. Si respinge, altresì, reputandola infondata, la censura
13
principale formulata dalla Sezione di controllo, afferente all'utilizzo in misura integrale delle risorse accantonate nel Fondo anticipazioni liquidità per finanziare il Fondo crediti di dubbia esigibilità.
Parte ricorrente riferisce sul punto come la statuizione di principio, secondo cui detta operazione non è ammissibile se non "nei limiti degli incassi in conto residui registrati in corso d'anno", si presenti fondata su un'interpretazione del citato art. 1, comma 814, della legge n. 205/2017 (e della norma originaria interpretata autenticamente, l'art. 2, comma 6, del D.L. n. 78/2015), che la Sezione regionale definisce costituzionalmente orientata, perché posta a presidio dei principi costituzionali in tema di bilancio, in primis l'art. 119, comma 6, che ammette l'indebitamento solo per spese di investimento. Ad avviso della Sezione, ove si consentisse l'integrale utilizzo del FAL a copertura del FCDE si realizzerebbe un'indebita espansione della capacità di spesa per il relativo importo, sostanziandosi altresì l'operazione nella contrazione di un mutuo destinato a coprire un indebitamento pregresso di matrice indifferenziata, ossia rinveniente

da spesa tanto corrente quanto di investimento.
Questi assunti sono contestati dall'amministrazione ponendo in rilievo, principalmente, come l'opzione ermeneutica della Sezione focalizzi l'attenzione esclusivamente sulla natura e il regime giuridico del FAL, trascurando quello che reputa essere invece l'oggetto precipuo dell'intervento del legislatore, ossia il FCDE. Si sostiene sul punto che la norma di interpretazione autentica abbia inteso incidere sui meccanismi di determinazione di tale secondo fondo, al fine di
14
meglio supportare la transizione degli enti in difficoltà alle regole dettate dall'armonizzazione contabile, in particolare attenuandone gli effetti di ulteriore contrazione della spesa, che gravano più intensamente sugli enti che accedono alle anticipazioni di liquidità.
Tale finalità si reputa inequivocabilmente rappresentata nella rubrica della norma in discussione, ove si fa riferimento alla "sostenibilità dell'avvio a regime dell'armonizzazione contabile". Si afferma, pertanto, che in alcun modo la disposizione altera la natura propria dell'anticipazione di liquidità, bensì soltanto consente la riduzione dell'ammontare del FCDE di un importo corrispondente all'ammontare del FAL.
Si osserva, ancora, che l'interpretazione affermata dalla Sezione di controllo non si presenta persuasiva anche in relazione al principio del divieto di indebitamento per spese correnti posto nell'art. 119, comma 6, Cost. Questa previsione – si nota – è stata introdotta con la L. Cost. n. 3/2001, sicché il divieto non concerne la copertura di debiti maturati anteriormente alla data della sua entrata in vigore: ciò comporta che, ove pure si accedesse alla tesi del Giudice contabile, la possibilità di imputazione del FAL a copertura del FCDE sarebbe in contrasto con la norma solo per i residui attivi che abbiano finanziato spesa corrente in data ad essa successiva. Restando indenni quei residui che abbiano finanziato spesa corrente anteriore e, in ogni caso, spese di investimento.
Queste valutazioni si ritiene comportino che – laddove si reputasse fondato l'assunto della Sezione di controllo – le prescrizioni
15
indicate nella pronuncia gravata andrebbero riviste attraverso una specifica fase istruttoria, non risultando corretta l'inclusione del totale del FAL nel ricalcolo della quota di extra-deficit.
5. Egualmente si giudicano infondati i rilievi della Sezione regionale afferenti alle modalità di calcolo del "maggiore disavanzo", rispetto alle indicazioni contenute nel D.M. 2/04/2015.
Osserva sul punto parte attrice che, applicando il criterio secondo cui tale voce deve essere calcolata sottraendo dal disavanzo di parte disponibile soltanto il disavanzo formale, cioè non incrementato del totale dei fondi vincolati, si perviene ad imporre al Comune di recuperare due volte il medesimo disavanzo. In particolare, si evidenzia come – avendo il Comune aderito alla procedura di riequilibrio in condizione di disavanzo effettivo di € 671.133.205,24 al 31/12/2014 –

necessariamente si è ritenuto di scomputare dall'extra-deficit detto importo, poiché diversamente si determinerebbe un recupero del medesimo disavanzo, una volta sub specie di disavanzo da piano di riequilibrio ed un'altra come quota parte di extra-deficit.
L'amministrazione ha pertanto ritenuto di includere tale disavanzo nel piano di riequilibrio finanziario pluriennale. Detta opzione ermeneutico-applicativa si reputa rispondente ai principi di ragionevolezza ed equità, quantomeno in relazione agli enti che all'atto dell'entrata in vigore della contabilità armonizzata avevano aderito alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.
6. Infine, l'amministrazione ricorrente contesta il rilievo della Sezione di controllo circa il mancato computo in bilancio, per
16
l'esercizio 2018, delle quote di extra-deficit non recuperate negli esercizi 2016 e 2017. Sostiene il Comune che l'inserimento in bilancio del fondo anticipazione liquidità e del fondo rischi per passività potenziali, operato in esecuzione delle prescrizioni rese dalla Corte regionale con la deliberazione n. 240/2017, ha comportato la rettificazione dei bilanci degli esercizi 2015 e 2016, cui è poi seguita l'approvazione del rendiconto della gestione finanziaria per il 2017: in tale ultima sede è emerso un risultato positivo di oltre 140 milioni di euro, attraverso il quale è stato assorbito in parte il disavanzo dell'ente. In questi termini, dunque, l'amministrazione ha considerato assorbite le quote di extra-deficit delle annualità 2016 e 2017, inserendo il restante disavanzo nella rimodulazione del piano di riequilibrio, approvata con delibera consiliare n. 3/2018: rimodulazione, che non è stata ancora scrutinata dalla Sezione di controllo. Si ritiene che la scelta operata sia conforme alle prescrizioni contenute nell'art. 4 del DM 02/04/2015, nelle quali sono declinati l'ordine di priorità e le modalità di applicazione e recupero dell'extra-deficit: l'ente ha pertanto legittimamente ritenuto assorbite (recuperate) dal positivo risultato di amministrazione conseguito nel 2017 le quote di maggior disavanzo afferenti al 2016 e al 2017, con ciò dandosi precedenza al recupero delle quote di disavanzo derivanti da riaccertamento straordinario, rispetto a quelle dedotte nel piano di riequilibrio. Sul punto, conclude la difesa dell'ente, la stessa Sezione di controllo ha indicato, nella decisione di parificazione del bilancio regionale (n. 110/2018/PARI), il criterio dell'anteriorità del titolo, ai fini della
17
graduazione dell'ordine secondo cui assolvere agli obblighi di riduzione delle diverse voci di disavanzo.
7. Sulla base delle ragioni esposte, il Comune di Napoli chiede l'annullamento – in tutto od in parte – della decisione impugnata, ritenendo altresì sussistenti i presupposti per ottenere la sospensione cautelare degli effetti della medesima.
Con memoria depositata in data 15/11/2018 ha rassegnato le proprie conclusioni la Procura generale presso questa Corte, delle quali si offre sintetica esposizione.

 Con riferimento all’eccezione preliminare, sollevata dal Comune ricorrente, in relazione al mancato rispetto dell’iter procedimentale previsto nell’art. 148 bis TUEL, il Pubblico ministero sostiene l’inammissibilità e, comunque, l’infondatezza dell’assunto attoreo, ponendo in rilievo come l’analisi della Sezione di controllo si sia fisiologicamente appuntata su tutti gli interventi disposti dall’ente con la delibera giuntale n. 170/2018, in quanto riferiti espressamente all’attuazione delle misure correttive richieste dalla Corte nella precedente decisione n. 240/2017. Nei descritti termini – si osserva – è infondata l’affermazione secondo cui il giudizio negativo del Collegio sarebbe stato fondato su ragioni diverse da quelle in precedenza segnalate, poiché viceversa rientra nel portato normativo dell’art. 148 l’esame tout court di quanto predisposto dal comune a fini correttivi dello squilibrio rilevato. In conclusione, sul punto, si sottolineano tre profili giudicati dirimenti: 1) l’oggetto della correzione non è la causa dello squilibrio, ma il saldo di equilibrio; 2)

le misure correttive non possono eliminare una causa di squilibrio e generarne altre, in quanto l’oggetto della tutela è il bene pubblico bilancio; 3) la procedura cautelare di cui all’art. 148 bis TUEL, in quanto volta alla tutela del bilancio, non può che richiedere una “congruità/adeguatezza” dell’azione di ripiano del bilancio e del suo squilibrio, quantificato nella prima fase della stessa, come oggettivo risultato delle misure correttive, verificate nella seconda.
 Per quel che attiene al motivo di ricorso in cui si contesta il richiamo, nella delibera gravata, all’art. 193 TUEL - ove sono disciplinati gli adempimenti che conseguono all’accertamento di fattori di squilibrio del bilancio ed alla mancata adozione di interventi correttivi - il Requirente ne sostiene parimenti l’infondatezza, osservando che la Sezione di controllo si è limitata a porre in relazione il permanere dei fattori di squilibrio segnalati con il determinarsi di una condizione di necessità che si adotti una manovra correttiva di bilancio, quale quella regolata dall’art. 193 TUEL. Dato giuridico e contabile, questo, che emerge ex se dal tenore delle norme in discussione, rispetto alle quali, dunque, le osservazioni rese in delibera sono assolutamente coerenti e fondate.
 La Procura generale giudica altresì infondata la censura attorea concernente la mancata individuazione – nella decisione – di specifici programmi di spesa da assoggettare al blocco, derivante dall’esito negativo dello scrutinio delle misure correttive. Sul punto si argomenta l’esaustività dell’indicazione offerta nella decisione, in quanto espressione del necessario rispetto dell’autonomia dell’ente

controllato, ai fini della verifica e identificazione dei programmi cui rinunciare in attuazione del blocco: diversamente – si osserva – l’intervento del Giudice contabile andrebbe ad incidere direttamente sulla politica dell’ente stesso.
 Il Requirente reputa invece fondato il motivo di ricorso

riguardante la facoltà di utilizzare le risorse accantonate nel fondo anticipazione di liquidità a copertura del fondo crediti di dubbia esigibilità. Ritiene in proposito – premesso un richiamo ai tratti distintivi di tali poste di bilancio - che il quadro normativo vigente, costituito dall'art. 2, comma 6, del D.L. n. 78/2015, come autenticamente interpretato dall'art. 1, comma 814, della L. n. 205/2017, e gli indirizzi giurisprudenziali espressi dalle Sezioni Riunite (sent. n. 26/2016/EL) e dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte (Sez. Aut. n. 33/2015) suffraghino il legittimo esercizio di tale facoltà, pur se con l'importante affermazione di principio che detta operazione non si traduce automaticamente in una surrettizia riduzione del disavanzo, essendo tenuta l'amministrazione ad accantonare adeguate risorse per far fronte all'ipotesi di parziale/totale cancellazione dei residui attivi. Nel descritto contesto giudica corretto l'operato del Comune di Napoli, che ha dato lineare applicazione alla previsione normativa, fermo restando che si pone per esso l'obbligo di non generare nuova spesa, peraltro in concomitanza con gli ulteriori vincoli posti alla spesa corrente dalle sanzioni gravanti sul Comune in seguito alla violazione del saldo di finanza pubblica del 2016. In relazione alla prospettata accoglibilità
20
del motivo di gravame, la Procura generale rimette al Collegio giudicante la valutazione circa la sorte del blocco della spesa disposto con la decisione impugnata, sottolineando al riguardo che la criticità contabile in questione è quella di maggiore significatività e consistenza economica.
 La Procura generale afferma, infine, l'infondatezza delle doglianze attoree circa i rilievi che la Sezione di controllo ha mosso – da un lato – sulle modalità seguite dall'ente per il calcolo del maggior disavanzo, conseguente al riaccertamento straordinario; e – dall'altro – sul mancato computo, nella quota di disavanzo da extra-deficit da applicare nel bilancio 2018, di quelle non recuperate negli esercizi 2016/2017.
Quanto al primo profilo, osserva il Pubblico ministero che lo stesso Comune ricorrente riconosce che l'interpretazione indicata dalla Sezione corrisponde alle puntuali previsioni contenute nel DM 2/04/2015, risultando d'altro canto non corretto l'assunto secondo cui ciò comporterebbe un doppio calcolo del medesimo disavanzo, poiché sul piano contabile le norme non offrono opzioni alternative di imputazione in bilancio: il disavanzo ordinario – rileva ancora – non può che essere assorbito, infatti, nell'arco temporale di dieci anni, giovandosi l'ente di tale più lungo termine poiché ha deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio. Si sottolinea, in proposito, quale ulteriore profilo di infondatezza del motivo di impugnativa, l'avvenuta adozione di apposita norma dedicata alla gestione del maggior disavanzo per gli enti in riequilibrio, l'art. 1, comma 714,
21
L. n. 205/2015, che consente la rimodulazione/riformulazione del

piano già approvato: facoltà della quale il Comune di Napoli si è peraltro avvalso, con deliberazione consiliare n. 28/2017, che è stata valutata negativamente dalla Sezione di controllo (del. n. 240/2017), la cui decisione non è stata tuttavia impugnata sul punto.
Con riferimento al secondo tema, la Procura generale condivide le censure mosse dalla Sezione regionale, poiché va assunto a riferimento il dato del risultato amministrazione conseguito nel 2017, dalla stessa accertato e non il diverso dato indicato dal Comune, in cui non è contabilizzato il disavanzo peggiorato nell'esercizio 2016, non recuperato in sede di rendicontazione nel 2017.
Conclude, pertanto, chiedendo il rigetto dei motivi di ricorso di cui ai nn. 1,2,3,5 e 6, e l'accoglimento del motivo di cui al n. 4 dell'atto introduttivo, esprimendo altresì parere favorevole all'accoglimento dell'istanza di sospensione degli effetti della delibera impugnata.
Chiamata la causa nella pubblica udienza odierna, le parti hanno ripercorso i tratti salienti delle argomentazioni, rispettivamente, rassegnate in atti.
DIRITTO
1. Preliminarmente il Collegio deve delibare l'eccezione di inammissibilità della decisione impugnata, sollevata dal Comune di Napoli in relazione all'asserita violazione e falsa applicazione dell'art. 148 bis, comma 3, del TUEL. Il ricorrente contesta, in particolare, il mancato rispetto dell'articolazione bifasica dell'azione di controllo

intestata da tale previsione alle Sezioni regionali di questa Corte, sostenendo che il Collegio campano ha giudicato inidonee e/o inefficaci le misure adottate dall'ente ai fini del ripristino dell'equilibrio finanziario, sulla base di ragioni non precedentemente esposte in altre pronunce, dalle quali è conseguito tout court l'effetto di blocco della spesa, senza che rispetto ad esse il Comune abbia avuto a disposizione il termine di sessanta giorni per predisporre eventuali interventi correttivi (cfr. motivo di ricorso di cui al punto 1, articolato nei submotivi 1A.1, 1A.2, 1B, 1C).
L'assunto si presenta infondato nei termini di cui alle considerazioni che seguono.
Innanzitutto deve richiamarsi il dettato della norma, sulla cui interpretazione si controverte, ovverosia l'art. 148 bis del T.U. sugli enti locali (d.lgs. n. 267/2000 e ss.mm.), intitolata "Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali" ed, in particolare, il comma 3, secondo cui: "Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le

irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li
23
verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria." [Di seguito si riporta anche il testo dei primi due commi della disposizione: "1. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. 2. Ai fini della verifica prevista dal comma 1, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente."].
Il dato normativo si presenta chiaro nel conferire un impatto per così dire "conformativo" all'accertamento, da parte della Corte dei conti, di fattori di squilibrio finanziario nell'ambito dell'esercizio della funzione di controllo sui bilanci e sui rendiconti degli enti locali, a fronte del quale è previsto un "obbligo" per l'ente interessato di adottare misure correttive entro un arco temporale specifico.
Il Giudice contabile è chiamato, poi, a verificare l'adeguatezza degli
24
interventi disposti e, in caso di giudizio negativo, si determina l'effetto preclusivo dell'attuazione dei programmi di spesa risultati privi di copertura ovvero insostenibili sul piano finanziario (omologo effetto consegue alla mancata adozione di misure correttive).
Nel descritti termini il legislatore ha connotato il controllo sulla gestione finanziaria intestato a questa Corte in senso interdittivo, secondo una logica cautelare di verifica concomitante della sussistenza di decisioni e/o pratiche lesive dei principi di previa copertura e di equilibrio dinamico del bilancio (cfr. Corte Cost., sentenza n. 40/2014, e i precedenti ivi citati): ciò, peraltro, in condizione di autonomia e distinzione dalle altre forme di controllo esercitate dal Giudice contabile sui piani di riequilibrio finanziario pluriennale. Fermo restando che la presenza di un piano di rientro rappresenta il quadro contabile entro cui si inscrive l'operato dell'ente e, quindi, necessario parametro di legittimità anche delle misure correttive ex art. 148 bis, che questo ritenga di adottare a fronte della pronuncia accertativa della Sezione regionale di controllo. Il senso dell'autonomia della procedura in commento emerge, invero, anche dalla previsione per essa di tempi stringenti per lo svolgimento del

contraddittorio tra Corte dei conti e amministrazione locale e, poi, per il determinarsi degli effetti preclusivi, in caso di esito negativo.
Nel caso di specie le fasi di interlocuzione tra la Sezione regionale di controllo e il Comune di Napoli sono state scandite dalla decisione n. 240 del 16/10/2017, dalla deliberazione della giunta comunale n. 170 del 20/04/2018 e dalla pronuncia impugnata nel
25
presente giudizio (n. 107/2018).
Nella prima delibera il Collegio campano ha accertato, oltre ad altri elementi critici, la sussistenza di gravi condizioni di squilibrio nel bilancio comunale, richiedendo ex art. 148 bis sia la riedizione del riaccertamento straordinario dei residui, al fine di costituire e correttamente quantificare il Fondo oneri e passività potenziali e il Fondo destinato alla neutralizzazione finanziaria dell'anticipazione ottenuta dal fondo di rotazione ai sensi dell'art. 243 ter TUEL; sia l'adozione di ogni altro intervento necessario per rimediare allo squilibrio aggiuntivo evidenziato, anche in connessione agli effetti di legge per l'elusione del Patto di stabilità e del Saldo di finanza pubblica.
Con il provvedimento della Giunta, l'amministrazione ha assunto alcune misure finalizzate a correggere le criticità rilevate. A questo riguardo è importante evidenziare come l'atto rechi sin dall'intestazione espresso richiamo all'attuazione delle prescrizioni contenute nella decisione del Giudice contabile ("Riedizione del riaccertamento straordinario dei residui ex art. 3, comma 7 D.Lgs. 118/2011, quale misura correttiva ai sensi dell'art. 148 bis del D.Lgs. 267/2000, in attuazione di quanto disposto dalla Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per la Campania, con la deliberazione n. 240/2017/PRSP del 16/10/2017"); presenti, altresì, una puntuale ricostruzione del contraddittorio svoltosi tra il Comune e la Sezione regionale e degli sviluppi contenziosi dello stesso, dinanzi alle Sezioni riunite di questa Corte; enunci, infine, l'esplicita correlazione degli interventi oggetto di deliberazione ai rilievi dalla stessa formulati.
26
In particolare, rispetto a tale ultimo profilo, deve notarsi che, nel provvedimento, le rettificazioni dell'allegato B/1 della delibera giuntale n. 370/2015 (come modificata dalla successiva n. 479/2015) conseguenti al riaccertamento dei residui sono disposte unitamente alla rideterminazione del risultato di amministrazione ivi originariamente indicato, in applicazione dell'art. 1, comma 814, della legge n. 205/2017, con contestuale variazione dell'allegato medesimo anche su questo dato. Egualmente rilevante è il contenuto della relazione tecnica di accompagnamento della decisione giuntale, nella quale sono illustrati in modo puntuale i diversi interventi posti in essere dall'amministrazione comunale per superare i fattori di squilibrio accertati dalla Sezione di controllo con la deliberazione citata, n. 240/2017.
Orbene, con la deliberazione contestata nel presente giudizio la Sezione regionale – in conformità al dettato normativo dell'art. 148

bis, comma 3, TUEL - ha condotto un accurato esame delle operazioni contabili e delle soluzioni gestionali individuate dal Comune di Napoli, con il summenzionato atto giuntale, quali misure correttive: ciò, fisiologicamente, avendo riguardo a tutti gli interventi disposti, così come rappresentati dall'ente controllato.
L'articolazione bifasica del contraddittorio si presenta, pertanto, assolutamente rispettata atteso che, a fronte di una prima delibera di controllo accertativa di fattori di squilibrio, è seguita da parte del Comune interessato l'adozione di un coacervo di misure reputate idonee a correggerli, sulle quali è poi intervenuta una nuova
27
delibera di controllo, che ha giudicato quelle misure non corrette e non efficaci. Sul punto non si palesa fondata la tesi attorea secondo cui, invece – rispetto agli interventi decisi dall'amministrazione, al di là della costituzione dei fondi richiesta dalla Sezione regionale – si sarebbe dovuta instaurare una ulteriore fase di accertamento del permanere di una situazione di squilibrio finanziario, con conseguente disponibilità per l'ente di un nuovo termine di sessanta giorni per intervenire: tale opzione ermeneutica si pone, infatti, in contrasto sia con il dato testuale che con la ratio della disposizione.
Sotto il primo profilo deve notarsi come la norma connoti il controllo del Giudice contabile sulle misure correttive in termini unitari ed onnicomprensivi, in quanto preordinato a valutare tout court le scelte compiute dall'ente controllato, nell'esercizio della sua autonomia decisionale: scelte che, dunque, sostanziano integralmente ed unitariamente il contenuto dei provvedimenti all'uopo adottati e, in tal veste, soggetti allo scrutinio della Sezione regionale.
D'altro canto, la previsione di tempi certi e stringenti di interlocuzione tra le parti è pienamente congruente con il carattere interdittivo e la funzione di prevenzione di questa tipologia di controllo: sicché non può trovare spazio, in detta procedura, alcuna "subfase" di contraddittorio, diversa e ulteriore rispetto all'assetto definito del legislatore. L'oggetto dell'esame di questa Corte, richiesto dalla norma, sono "...i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio" che l'ente controllato è chiamato ad adottare: nella forma e con i contenuti che esso stesso conferisce loro,
28
con propria discrezionale decisione.
Non è ammissibile, dunque, ipotizzare la riapertura parziale della fase accertativa in funzione della tipologia delle misure disposte, poiché ciò determinerebbe in sostanza – mutuando un'espressione tipica della materia dei pubblici appalti - un "artificioso frazionamento" della procedura di controllo definita dal legislatore, snaturandone le finalità interdittive e cautelari; inoltre l'improprio protrarsi dell'interlocuzione tra organo di controllo ed ente controllato, che ne conseguirebbe, non appare rispettoso della diversa posizione istituzionale di cui essi sono portatori, quale espressione del generale principio di separazione tra poteri dello Stato.

Nel caso all'esame, con la deliberazione n. 107/2018, la Sezione regionale di controllo della Campania ha, pertanto, del tutto legittimamente e correttamente valutato l'insieme delle misure decise dall'amministrazione comunale di Napoli, con la delibera giuntale n. 170/2018, per risolvere le condizioni di squilibrio dalla Sezione medesima accertate nella precedente pronuncia n. 240/2017.
Il pertinente motivo di doglianza va dunque respinto.
2. Egualmente infondato, ad avviso del Collegio, si presenta l'argomento attoreo secondo cui sarebbe illegittimo, perché espressione di poteri non intestati alla Corte dei conti in sede di controllo ex art. 148 bis, il richiamo, nella motivazione e nel dispositivo della decisione impugnata, all'art. 193 TUEL, che impone l'adozione di provvedimenti necessari a salvaguardare il complessivo equilibrio del bilancio e assimila la mancata approvazione degli stessi
29
"alla mancata approvazione del bilancio di previsione o del rendiconto", da cui consegue lo scioglimento degli organi dell'ente.
L'assunto discende dall'attribuzione di specifico valore precettivo alla menzione di tale norma nel quadro delle osservazioni, che la Sezione di controllo svolge in delibera, in ordine alla situazione finanziaria in cui si viene a trovare l'ente laddove scatti il blocco della spesa, in seguito all'avvenuto accertamento dell'inadeguatezza delle misure correttive adottate, rispetto ai fattori di squilibrio acclarati (cfr. pag. 30, decisione impugnata).
La lettura prospettata da parte ricorrente, tuttavia, non appare rispondente all'effettivo tenore delle affermazioni del Collegio campano, che si presenta piuttosto volto a porre in relazione – doverosamente – la condizione di perdurante squilibrio del bilancio, emergente dall'esito negativo del controllo ex art. 148 bis, con la complessiva situazione finanziaria dell'ente, con ciò prefigurandosi la necessità di nuovi interventi correttivi, quali quelli delineati nell'art. 193 TUEL: le enunciazioni de quibus, non a caso, sono inserite nella parte generale della pronuncia, dove è illustrato il quadro normativo ed ordinamentale in cui la medesima si inscrive.
In tali termini il richiamo alla predetta norma - ripreso poi nel dispositivo - esprime un giudizio ricognitivo della situazione dell'ente che non assume valore di autonoma prescrizione, rispetto alla statuizione del blocco della spesa, connessa ex lege all'accertamento, reso in decisione, dell'insufficienza delle misure correttive disposte dal Comune.
30
Giova rammentare, peraltro, che il Comune di Napoli ha adottato (del. C.C. n. 3 del 19/02/2018) una riformulazione e rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP), il quale sarà oggetto di delibazione da parte della Sezione regionale, nell'ambito dell'autonomo e distinto procedimento, previsto dall'art. 1, commi 888 e 889 della legge n. 205/2017.
Per quanto detto, nella decisione impugnata non è dato

riscontrare, sotto alcun profilo, l'asserito valicamento del perimetro della giurisdizione contabile né l'esercizio di poteri e competenze non appartenenti a questa Corte.
3. Il Collegio ritiene che vada respinto, altresì, il motivo di ricorso concernente la "violazione e falsa applicazione" dell'art. 148 bis, comma 3, TUEL, con specifico riguardo alla mancata indicazione, da parte della Sezione regionale di controllo, dei programmi di spesa da assoggettare a blocco, per effetto dell'affermazione di inadeguatezza delle misure correttive adottate dal Comune di Napoli.
Sul punto parte attrice sostiene la necessità che il Giudice contabile renda una statuizione puntuale, alla luce della formulazione testuale della norma e dell'interpretazione di essa in tal senso offerta da queste Sezioni Riunite con la sentenza n. 2/2016/EL.
Prioritariamente non si reputa persuasiva l'interpretazione del dato normativo, prospettata dal ricorrente, secondo cui il legislatore ha imposto un'indicazione puntuale dei programmi da sottoporre al blocco della pertinente spesa.
Ritiene il Collegio, infatti, che il riferimento ai programmi di
31
spesa per i quali "è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria" esprima, piuttosto, l'esigenza di individuare la sfera di spesa incisa dal blocco, non essendo consentito alle Sezioni regionali di controllo di affermare tout court la ricorrenza dei presupposti per l'effetto preclusivo a carico dell'ente controllato, senza alcuna valutazione nel merito della sua capacità di spesa. In questi termini risulta altresì preservata la necessaria graduazione dell'intensità delle statuizioni del Giudice contabile rispetto alle criticità accertate, e giudicate non risolte dall'intervento correttivo dell'ente: ulteriore elemento, questo, qualificante la fattispecie in discussione, siccome esplicitamente sottolineato dal richiamo all'acclarata mancata copertura o insostenibilità finanziaria dei programmi.
La descritta opzione ermeneutica, invero, non si pone in contrasto con le affermazioni rese da questo Collegio nel precedente segnalato dal ricorrente, poiché – nel caso scrutinato nel pertinente giudizio – si è rilevata la carenza, nella decisione di controllo, "di qualsivoglia indicazione al riguardo", osservandosi che non potesse "ragionevolmente ritenersi che l'interdizione abbia colpito indistintamente i programmi di spesa, ivi compresi quelli per i servizi obbligatori". Sicché va debitamente contestualizzato il forte richiamo, ivi contenuto, alle Sezioni regionali affinché corredino le pronunce ex art. 148 bis TUEL con l'indicazione dei programmi di spesa, per i quali accertino mancanza di copertura/insostenibilità finanziaria.
Nella fattispecie all'esame, al contrario, la Sezione della Campania ha affrontato con puntualità e dovizia di argomenti
32
teorico-applicativi la questione, pervenendo all'affermazione – condivisa da queste Sezioni Riunite - che il blocco della spesa deve essere riferito a quella di carattere non obbligatorio, unitariamente

intesa, e quindi “ai programmi di spesa che l’ente ha finanziato in base alla sua discrezionalità”.
In particolare, va sottolineata – nel percorso argomentativo sviluppato dal Collegio di controllo - la centralità del richiamo operato al principio di unità del bilancio, quale chiave di lettura della funzione e degli effetti del controllo esercitato dalla Corte dei conti secondo l’art. 148 bis TUEL, laddove si evidenzia che la struttura unitaria del bilancio non si pone in contrasto ed, anzi, ordinariamente ammette, la sussistenza di relazioni specifiche tra entrate e spese che, dunque, non ne minano l’integrità. Una struttura unitaria che non può non essere considerata intangibile, ai fini dell’interpretazione ed applicazione della norma in discussione, nel senso di ritenere che “il difetto di copertura o di sostenibilità finanziaria si può ravvisare solo nella unitaria e generale indebita espansione della capacità di spesa a fronte di un risultato di amministrazione accertato o presunto (cfr. Corte Costituzionale n. 70/2012), che non registra adeguatamente lo squilibrio rilevato dalla Corte.” [cfr. decisione impugnata, pag. 28).
Egualmente rilevante è l’affermazione concernente l’esclusione della spesa vincolata, finanziata mediante risorse appositamente accantonate in fondi, dalla sfera di incidenza del blocco, nella misura in cui essa è preordinata alla cura di interessi primari delle comunità amministrate, costituzionalmente rilevanti, la cui lesione rappresente-
33
rebbe una patente frustrazione del valore pubblico del bilancio, di cui il principio di equilibrio costituisce necessario presidio, assicurato anche attraverso la procedura di controllo prevista nell’art. 148 bis TUEL.
Infine va posto in rilievo come l’interpretazione della norma in questione, nel senso di ritenere soggetta a preclusione la sola spesa non obbligatoria nel suo complesso, da un lato, non escluda la possibilità che nelle decisioni di controllo siano formulate statuizioni più specifiche, in funzione delle caratteristiche della fattispecie scrutinata; e, dall’altro, si palesi adeguatamente rispettosa dell’autonomia costituzionale degli enti controllati, alla cui discrezionalità deve essere rimessa la definizione concreta degli interventi e dei programmi di spesa ai quali rinunciare, in quanto espressione della responsabilità di cui sono portatori verso i cittadini: ciò peraltro, in coerenza con la discrezionalità da essi esercitata nell’adozione delle misure correttive, giudicate inidonee.
In conclusione, deve riconoscersi che le statuizioni rese nella decisione n. 107/2018 della Sezione regionale della Campania sulla preclusione della spesa non obbligatoria del Comune di Napoli si presentano rispettose del disposto dell’art. 148 bis, comma 3, TUEL.
4. Con il quarto motivo di impugnazione, l’amministrazione contesta l’interpretazione, affermata dalla Sezione di controllo, dall’art. 2, comma 6, del D.L. n. 78/2015, come autenticamente interpretato dall’art. 1, comma 814, della L. n. 205/2017, secondo cui la possibilità di utilizzare le risorse accantonate nel fondo anticipazione di liquidità a copertura del fondo

34
crediti di dubbia esigibilità è ammissibile soltanto “nei limiti degli incassi in conto residui registrati in corso d’anno”, sostenendo che tale opzione ermeneutica non è conforme alla normativa vigente, all’indomani dell’intervento interpretativo del legislatore e si presenta, altresì, non in linea con le affermazioni di principio rese dalla Sezione Autonomie e dalle Sezioni riunite di questa Corte.
La Procura generale si è espressa per l’accoglimento di tale doglianza.
Il Collegio ritiene che sull’argomento si presenti non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 6, del D.L. n. 78/2015 e dell’art. 1, comma 814, della L. n. 205/2017, alla luce dei principi di cui agli art. 3, 81, 97, 119 e 136 Cost., disponendone la rimessione al Giudice delle leggi con separata ordinanza.
In relazione all’instaurazione del giudizio di costituzionalità s’impone la sospensione in parte qua del presente giudizio, con riguardo al capo di domanda dallo stesso inciso.
5. I motivi di ricorso di cui ai numeri 5 e 6 sono soggetti anch’essi a sospensione per ragioni di connessione con il precedente (n. 4).
6. Per quel che concerne infine l’istanza di sospensione cautelare della decisione impugnata, ne va disposto l’accoglimento, in considerazione della circostanza che i capi di domanda incisi dalla questione di legittimità costituzionale rappresentano la parte più rilevante delle censure poste, dalla Sezione regionale di controllo della Campania, a fondamento del giudizio negativo sulle misure
35
correttive adottate dal Comune di Napoli e, quindi, come tali legittimanti l’effetto preclusivo della spesa non obbligatoria dell’ente, ex art. 148 bis, comma 3, TUEL.
7. In conclusione, sono respinti i motivi di cui ai nn. 1 (articolato nei submotivi 1A.1, 1A.2, 1B, 1C), 2 e 3 del ricorso; sono oggetto di sospensione i motivi esposti nei n. 4,5 e 6 del medesimo atto introduttivo, in relazione alla proposizione, con separata ordinanza, della questione di legittimità costituzionale - ai sensi e per gli effetti di cui all’art. 137 Cost. e alla legge Cost. n. 1/1948 - dell’art. 2, comma 6, del D.L. n. 78/2015 e dell’art. 1, comma 814, della L. n. 205/2017; è disposta la sospensione cautelare dell’efficacia della deliberazione n. 107/2018 della Sezione regionale di controllo della Campania.
La regolazione delle spese processuali è rinviata alla definizione del giudizio di merito.
P.Q.M.
La Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione non definitivamente pronunziando
Respinge i motivi di impugnazione di cui ai numeri 1 (comprensivo dei submotivi) 2 e 3 del ricorso in epigrafe.
Con riferimento al capo n. 4 di domanda solleva, con separata ordinanza, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 comma 6

del decreto legge 19 giugno 2015 n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015 n. 125 e dell'art. 1 comma 814 della legge 27 dicembre 2017 n. 205 di interpretazione autentica della predetta norma.
36
Sospende il giudizio in relazione al predetto ed ai restanti capi (n. 5 e 6) di domanda. Accoglie la domanda cautelare e per l'effetto sospende l'efficacia della delibera impugnata.
Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 21 novembre 2018.
Dispositivo letto in udienza
L'ESTENSORE IL PRESIDENTE
Giulia De Franciscis Mario Pischedda

Depositata in Segreteria in data 18 febbraio 2019
Il Direttore della Segreteria
Maria Laura Iorio