

Campania/2024/PRSP



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
CAMPANIA

composta dai Magistrati:

Massimo Gagliardi	Presidente
Domenico Cerqua	Primo Referendario (relatore)
Alessandro De Santis	Referendario

Nella Camera di consiglio del 18 dicembre 2024
ha adottato la presente pronuncia

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

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

VISTA la 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 decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante: «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali», in particolare gli articoli 244 e seguenti;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (articolo 1, commi 166 e seguenti);

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213);

VISTA la Deliberazione n. 50/2024/INPR, con la quale è stato approvato il programma dei controlli della Sezione per il 2024;

VISTE le relazioni sui bilanci di previsione e sui rendiconti del Comune di **Montoro (AV)**, redatte dall'Organo di revisione ai sensi del citato articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

VISTA la nota istruttoria prot. SEZ_CON_CAM - SC_CAM - 0009120, del 28 novembre 2024;

RICHIAMATA l'istanza di deferimento del Magistrato Istruttore per la trattazione collegiale;

VISTA l'Ordinanza presidenziale n. 147, del 18 dicembre 2024, di convocazione della Sezione per il giorno 18 dicembre 2024;

Udito il relatore, Primo Referendario dott. Domenico Cerqua;

Considerato in

FATTO E DIRITTO

1. Nell'ambito delle attribuzioni assegnate alla Corte dei conti nella sua qualità di Magistratura espressamente investita anche della essenziale funzione di controllo esterno e imparziale sulla gestione dei bilanci, assegnata dalla Costituzione, rientrano le funzioni di *riesame di legalità e regolarità finanziaria* della gestione degli enti territoriali, progressivamente specificate dal Legislatore anche in attuazione del nuovo disegno costituzionale delle autonomie conseguente alla riforma del Titolo V della Legge fondamentale.

In particolare, l'articolo 148-*bis* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (introdotto dall'articolo 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, come convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), integrando sul piano ordinamentale le previsioni già introdotte dall'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti degli enti locali al fine, tra l'altro, di accertare l'osservanza del *vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto [attuale settimo] comma, della Costituzione, la sostenibilità dell'indebitamento e l'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicarne, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari.*

L'indicata disposizione precisa che le attività di verifica e accertamento sono svolte dalla Corte «ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266», dunque anche per il tramite di relazioni sui bilanci di previsione e sui rendiconti trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (comma 166, legge 266/2005 *cit.*), che nella loro predisposizione sono tenuti ad attenersi a criteri e linee-guida puntualmente definiti dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti (comma 167, legge 266/2005 *cit.*).

Come precisato dalla Corte costituzionale (*ex plur.*, sentenza 5 aprile 2013, n. 60), l'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266 del 2005 e l'articolo 148-*bis* del D.Lgs. n. 267 del 2000 configurano un'ulteriore tipologia di controlli – nella quale si inscrivono anche le previsioni del citato articolo 6, comma 2, del D.Lgs. 149/2011, su cui ci si soffermerà nel prosieguo – estesi alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale e finalizzati a evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio. Tali riscontri si collocano, pertanto, su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, almeno per quel che riguarda gli esiti.

Queste verifiche, pienamente compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.), hanno assunto rilievo centrale nel sistema delineato dall'art. 2,

comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni – in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea – ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

In tale prospettiva, da ultimo l'articolo 30 della legge 30 ottobre 2014, n. 161 (*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013-bis*), ha riconosciuto alla Corte dei conti una funzione generale di «**monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio**» nell'ambito delle sue funzioni di controllo, attuata con la «verifica [del]la **rispondenza alla normativa contabile** dei dati di bilancio delle Pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni» (enfasi aggiunte).

Le eventuali irregolarità riscontrate dalla Sezione regionale rendono necessario adottare pronunce di accertamento, oggi espressamente previste dalle citate disposizioni, a evitare che il persistere o l'aggravarsi degli squilibri si riverberino sull'offerta di beni e attività diretti a realizzare fini sociali nonché a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità interessate; nei casi meno gravi, la Corte segnala agli Enti interessati le irregolarità contabili emerse, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, sempre al fine di prevenire l'insorgenza o l'aggravamento di situazioni di deficitarietà o di squilibrio in grado di pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun soggetto controllato.

2. Nell'ambito delle funzioni di controllo sugli equilibri di bilancio assegnate alla Sezione regionale, il Magistrato istruttore ha inoltrato al Comune di Montoro la nota istruttoria prot. 0009120, del 28 novembre 2024, nella quale sono stati richiesti chiarimenti riguardanti poste incidenti sugli equilibri economico-finanziari dell'Ente, con particolare riferimento (tra le altre) a:

- equilibri finanziari correnti, con particolare riferimento alla attendibilità delle previsioni di spesa;
- cassa vincolata;
- sottostima del fondo crediti di dubbia esigibilità;
- mancata contabilizzazione integrale del fondo anticipazioni di liquidità;
- consistenza dei debiti fuori bilancio;
- mancata rappresentazione di “*Altri accantonamenti*” imposti dall'ordinamento;
- possibile mancata emersione, nei documenti contabili, di quote di disavanzo non ripianato.

2.1 Il 4 dicembre 2024 è pervenuta (prot. 0009454), la deliberazione di Consiglio comunale n. 46, del **28 novembre 2024**, avente per oggetto il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, prevista e disciplinata dall'art. 243-bis, comma 1, del D.Lgs. 267/2000.

Nel verbale della relativa proposta si richiama la deliberazione di Consiglio comunale n. 44, approvata nella medesima data, di approvazione della verifica della salvaguardia degli equilibri di

bilancio, in cui si dà atto «che il bilancio 2024 – 2026 è in squilibrio [...]» e «che non risulta possibile ripristinare gli equilibri di bilancio utilizzando le misure di cui agli artt. 193 e 194 del TUEL».

Nel merito, sono indicate «alcune delle cause, ad oggi, che hanno determinato il disequilibrio di bilancio», riassunte come segue:

- «necessità di correggere l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, quale fondo obbligatorio che ha la funzione di precludere l'impiego di risorse di incerta acquisizione e correggere il valore nominale dei crediti dell'ente in relazione alla parte di essi che si prevede di non incassare in corso di esercizio (Cfr. Corte cost., sent. n. 279/2016)»;
- «sottostima delle previsioni di spesa inserite nel bilancio 2024 - 2026: con conseguente impossibilità di garantire la copertura di servizi indispensabili per l'ente».

Sulla base delle richiamate premesse, si aggiunge che «Nonostante i provvedimenti adottati dall'amministrazione attualmente in carica volti al contenimento delle spese, l'Ente non è in grado fronteggiare il disequilibrio finanziario accumulato con i mezzi ordinari messi a disposizione dall'ordinamento vigente, atteso che il loro ammontare risulta eccessivo in relazione alle entrate comunali correnti:

- a) allo stato attuale, l'Ente non patisce una carenza di liquidità;
- b) le situazioni precedentemente descritte espongono l'Ente ad una situazione di sofferenza finanziaria, suscettibile di ricorso al piano di riequilibrio finanziario pluriennale;
- c) il ricorso alla procedura di riequilibrio si configura come strumento ordinamentale aggiuntivo volto a prevenire lo stato di dissesto».

3. L'articolo 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 ("TUEL"), nel caso di accertamento 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 dal patto di stabilità interno, ha previsto l'obbligo per gli enti di adottare, entro 60 giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di competenza.

Successivamente, allo scadere dei sessanta giorni, la magistratura contabile deve svolgere un secondo accertamento concernente: a) l'esistenza di misure correttive b) la loro idoneità ad assorbire lo squilibrio rilevato.

L'effetto legale di tale accertamento può essere la "preclusione" dei programmi di spesa privi di copertura o di sostenibilità finanziaria, ai sensi del comma 3, dell'art. 148-bis del TUEL.

Il controllo avviato ai sensi dell'art. 148-bis TUEL ha, pertanto, una finalità "preventiva" nel senso che, come sottolineato dalla Corte costituzionale, «Dette misure interdittive non sono indici di una supremazia statale né di un potere sanzionatorio nei confronti degli enti locali e neppure sono riconducibili al controllo collaborativo in senso stretto, ma sono strumentali al rispetto degli "obblighi che lo Stato ha assunto

nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, detti controlli possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013)" (sentenza n. 39 del 2014)» (Corte cost., sent. 26 febbraio 2014, n. 40).

Si aggiunge che il citato comma 2 dell'articolo 6 del D.Lgs. n. 149/2011 tratteggia una procedura che si innesta sulle attribuzioni già assegnate alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'articolo 1, comma 166 e seguenti, della L. n. 266 del 2005, con particolare riferimento agli esiti dell'attività di vigilanza sull'obbligo dell'ente locale di adottare le necessarie misure correttive conseguenti all'emissione di pronunce che rilevino irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario.

Come noto, l'iter delineato dal citato articolo 6, comma 2, si articola in tre possibili (e successive) fasi procedimentali, che muovono dall'emissione di specifica pronuncia nella quale, esaminate le criticità contabili emerse, all'ente locale è assegnato un termine per l'adozione delle richieste misure correttive. Al riguardo, dalla deliberazione n. 1/SEZAUT/2013 della Sezione delle autonomie è stato chiarito che *«il termine che ai sensi dell'art. 6, comma 2, del D.Lgs. n. 149 del 2011, la Sezione regionale di controllo assegna per l'adozione di misure correttive produce l'effetto costitutivo dell'obbligo a provvedere in capo all'ente medesimo e a qualificare il conseguente, eventuale, inadempimento per gli effetti giuridici che ne conseguono.*

Questa fase procedimentale si caratterizza, quindi, per il primo approdo valutativo concluso dall'organo di controllo sulla situazione di precarietà finanziaria dell'ente e sui rimedi idonei a recuperare condizioni di equilibrio strutturale.

La Sezione regionale di controllo è successivamente tenuta, poi, a verificare l'eventuale adozione, entro il termine assegnato, delle necessarie misure correttive. A seconda dei casi, questo momento di verifica può concludersi con la presa d'atto dell'adozione delle misure correttive e del venire meno delle situazioni di squilibrio oppure, può comportare, nel caso di mancata adozione delle misure correttive, la trasmissione degli atti al Prefetto ed alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Infine, l'art. 6, comma 2, del D.Lgs. n. 149 del 2011 prevede un'ultima fase in cui la Sezione regionale di controllo accerta, entro trenta giorni dalla trasmissione degli atti, "il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 244 TUEL».

Ne consegue un ulteriore momento procedimentale amministrativo, vincolato, di competenza del Prefetto, che intima il Consiglio dell'ente ad adottare la dichiarazione di dissesto entro un termine non superiore a venti giorni. In caso di inerzia, esso nomina il commissario *ad acta* e avvia la procedura per lo scioglimento del Consiglio comunale.

4. Ciò posto, con la richiamata deliberazione consiliare n. 46/2024, il Comune di Montoro ha prospettato la sussistenza di criticità finanziarie suscettibili di incidere sugli equilibri finanziari presenti o futuri (quest'ultimo profilo richiederà opportuni approfondimenti), prima della scadenza dei termini istruttori assegnati dalla Sezione e delle conseguenti deliberazioni collegiali. Ha, di conseguenza, predicato l'esistenza di uno squilibrio complessivo tale da non consentire il ripiano del disavanzo con gli strumenti ordinari (artt. 188 e 193 TUEL), optando per il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario, ai sensi dell'art. 243-bis del D.Lgs. n. 267/2000.

Sul piano normativo l'articolo 243-bis, comma 3, del TUEL dispone che *«Il ricorso alla procedura [di riequilibrio] sospende temporaneamente la possibilità per la Corte dei conti di assegnare, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, il termine per l'adozione delle misure correttive di cui al comma 6, lettera a), del presente articolo»*.

A sua volta, il comma 6, lettera a), dell'articolo 243-bis del TUEL richiama *«a) le eventuali misure correttive adottate dall'ente locale in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno accertati dalla competente sezione regionale della Corte dei conti»*.

Sul piano formale, l'effetto impeditivo evocato dal comma 3 dell'articolo 243-bis del TUEL è riferito alle pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che, concludendo la prima fase del procedimento codificato dall'articolo 6, comma 2, del D.Lgs. 149/2011 e sintetizzato nel precedente paragrafo, accertino comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario, sollecitando l'adozione delle necessarie misure correttive. Tuttavia, la giurisprudenza contabile ha chiarito che l'ostacolo normativo trova applicazione – ma entro ben determinati limiti procedurali – anche nell'ambito dei controlli disciplinati dall'articolo 148-bis del TUEL, chiarendo che *«quando l'ente ha deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale, la Sezione di controllo non può disporre l'adozione delle misure correttive; si tratta di una preclusione che ha una sua logica perché, se il ricorso alla procedura di riequilibrio presuppone l'impossibilità di far fronte agli squilibri strutturali con i rimedi ordinari previsti dagli articoli 193 e 194, non ha senso disporre l'adozione di misure correttive che invece dovranno, necessariamente, essere contenute nel PRFP»* (Corte dei conti, Sezioni Riunite in speciale composizione, sent. 31 luglio 2020, n. 18).

Nella fattispecie in esame, tenuto conto della delineata cornice normativa, si evidenzia che non risulta integrata la fattispecie di *pendenza* del procedimento di *“dissesto guidato”* nei termini e per gli effetti trattati dalla Sezione delle autonomie nella deliberazione 5 aprile 2013, n. 13, secondo cui la disposizione contenuta nell'art. 243-bis, comma 3 *«nel prevedere la sospensione temporanea della possibilità di assegnare il termine per l'adozione delle misure correttive, implica, secondo i canoni logico-interpretativi, dover ritenere che le misure sono state individuate e prima delle misure è stato ben valutato lo stato di*

precarietà strutturale degli equilibri di bilancio; il procedimento si arresta, temporaneamente, sulla soglia della prescrizione adempimentale, costituente un obbligo assistito da attività surrogatoria in caso di inadempimento», con la conseguenza che, essendo stato deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, nel caso di mancata adozione del piano nei termini perentori di legge – in assenza di revoca della deliberazione – si determinerebbero gli obblighi presidiati dall'attività sollecitatoria e, eventualmente, sostitutiva del Prefetto *ex art. 6, comma 2, del D.Lgs. 149/2011*.

Ciò chiarito, intervenuta la richiamata deliberazione di Consiglio comunale n. 46/2024, e attesa la mancata, completa disponibilità dei necessari riscontri istruttori richiesti dalla particolare fattispecie, appare opportuno valorizzare il residuo segmento temporale del ristretto termine (novanta giorni dalla data di esecutività della delibera di adesione alla procedura di riequilibrio) entro il quale ai sensi dell'articolo 243-bis, comma 5, del TUEL il Comune è chiamato – salva la revoca dell'atto di adesione alla procedura – ad adottare il piano contenente le misure di ripristino degli equilibri finanziari.

Si aggiunge che, come accennato, le previsioni del comma 3 dell'art. 243-bis del TUEL imporrebbero, allo stato, di confrontarsi in sede di decisione con gli articolati e ristretti limiti di configurabilità, in questa fase, di eventuali prescrizioni a contenuto correttivo degli andamenti di bilancio.

Di conseguenza, la prosecuzione dell'attività istruttoria deve essere rinviata a periodo successivo alla scadenza del termine previsto dall'articolo 243-bis, comma 5 del TUEL, per il caso di approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale: al ricorrere di tale evenienza, la Sezione potrà pronunciarsi sull'adeguatezza delle misure adottate dal Comune in sede di esame del medesimo PRFP, previa trasmissione da parte del Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali - Direzione Centrale per la Finanza Locale, della relazione della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, ai sensi dell'articolo 243-quater, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 267 del 2000.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Regione Campania della Corte dei conti

ACCERTA

che il Comune di Montoro (AV) con deliberazione del Consiglio comunale n. 46, del 28 novembre 2024, ha fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, prevista e disciplinata dall'art. 243-bis, comma 1, del D.Lgs. 267/2000;

RINVIA

agli accertamenti e alle valutazioni da svolgere, in seguito alla ricezione della necessaria documentazione, in ordine alla congruenza dei contenuti del piano, se redatto, ai fini della sua approvazione o del suo diniego ai sensi dell'articolo 243-quater, comma 3, del TUEL;

INVITA

l'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Montoro (AV) ad esercitare la propria funzione di collaborazione e vigilanza sulla gestione economico-finanziaria con la massima diligenza e nel pieno rispetto della vigente normativa.

Si rammenta, infine, all'Ente l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia sul sito *internet* - sezione "*Amministrazione trasparente*" del Comune di Montoro, ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa in via telematica al Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Montoro.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 18 dicembre 2024.

Il Magistrato estensore

Domenico Cerqua



Depositata in Segreteria il

Il Presidente

Massimo Gagliardi

MASSIMO
GAGLIARDI
CORTE DEI
CONTI
21.12.2024
18:39:48
GMT+02:00



Il Direttore della Segreteria

dott. Giuseppe Imposimato

