



2 GIUGNO 2021

Inizio del mandato e piano di riequilibrio negli enti locali. Aperture della Corte Costituzionale per i nuovi amministratori in carica dopo la delibera consiliare di ricorso al piano di riequilibrio emanata dalla precedente amministrazione

di Marcello Collevicchio
Avvocato presso il Foro di Roma

Inizio del mandato e piano di riequilibrio negli enti locali. Aperture della Corte Costituzionale per i nuovi amministratori in carica dopo la delibera consiliare di ricorso al piano di riequilibrio emanata dalla precedente amministrazione*

di Marcello Collevocchio

Avvocato presso il Foro di Roma

Abstract [It]: Il piano di riequilibrio costituisce sempre di più uno strumento che soddisfa i principi di equilibrio di bilancio e di sana gestione finanziaria. Nel corso della complessa procedura di predisposizione e di approvazione del piano può tuttavia svolgersi una elezione amministrativa con insediamento di nuovi amministratori. Sussiste l'esigenza di consentire a questi ultimi di intervenire nelle procedure di piano di riequilibrio, posto che il Piano vincolerà l'attività amministrativa nei successivi anni. L'art. 243 bis del TUEL prende in considerazione l'inizio mandato solo nel caso in cui il piano sia stato già predisposto e trasmesso alla sezione di controllo della Corte dei Conti, consentendo ai nuovi amministratori di rimodularlo entro 60 giorni (dalla relazione di inizio mandato). Ma non disciplina invece il caso di inizio mandato che si verifica dopo la delibera consiliare di cui al co.1 di ricorrere alla procedura, con il corollario che i nuovi amministratori possono contare su un termine inferiore a 90 giorni dalla delibera consiliare per la predisposizione del piano. La sentenza della Corte Costituzionale n. 34/2021 pone rimedio a tale irragionevole disparità e violazione dell'art. 81 e 3 della Costituzione con una pronuncia additiva.

Abstract [En]: The rebalancing plan is becoming an instrument that satisfies the principles of budget balance and good financial management. During the complex approval procedure of the plan, however, an administrative election may take place with the consequent settlement of a new administration. There is a need to allow the new administration to be involved in the rebalancing plan procedure, mainly because the plan will bind the administrative activity in the following years. The article 243 bis of the TUEL (Testo Unico degli Enti Locali) takes into account the beginning of the mandate only if the plan has already been prepared and transmitted to the control section of the Court of Auditors, allowing the new administration to remodel it within 60 days. However, the article does not regulate the case of the beginning of a new term of office, which occurs after the council resolution (referred in paragraph 1 of the article), with the consequence that the new administration can count on a period of less than 90 days from the council resolution to prepare the plan. The Constitutional Court sentence no. 34/2021 resolves this unreasonable disparity and violation of articles 81 and 3 of the Constitution with an additional ruling.

Parole chiave: Piano di riequilibrio; enti locali; equilibrio di bilancio; gestione finanziaria; Corte Costituzionale

Keywords: Rebalancing plan; municipalities; budget balance; financial management; Constitutional Court

Sommario: **1.** Brevi cenni sul quadro normativo. **2.** La questione: l'intersecazione temporale fra le procedure del piano di riequilibrio e l'insediamento dei nuovi amministratori a seguito di elezioni. **3.** La pronuncia additiva della Corte Costituzionale in favore degli amministratori di inizio mandato. **4.** Conclusioni.

* Articolo sottoposto a referendum.

1. Brevi cenni sul quadro normativo

Con la recente sentenza n. 34 depositata l'11 marzo 2021 – in accoglimento delle questioni sollevate dalla Corte dei Conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione con Ordinanza n. 80 del 2020 – la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 243 bis, co.5, del d.lgs. n. 267/2000 nella parte in cui non prevede che, in caso di inizio mandato in pendenza del termine perentorio di cui all'art. 243 bis, co.5, primo periodo, ove non vi abbia provveduto la precedente amministrazione, quella in carica possa deliberare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, presentando la relativa delibera nei 60 giorni successivi alla relazione di inizio mandato (di cui all'art. 4 bis, co.2, d.lgs. 6.9.2011, n.149).

La piena comprensione della portata della decisione richiede una preliminare disamina – seppure sommaria - degli istituti giuridici su cui verte la questione.

Come noto, ai sensi dell'art. 243 bis, co.1,¹ del Testo Unico Enti Locali (di seguito tuel) gli enti locali per i quali sussistano squilibri strutturali di bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, possono ricorrere con delibera consiliare alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.²

La norma sottopone il ricorso alla procedura di riequilibrio alla sussistenza di alcuni requisiti³; innanzitutto l'ente deve prima sperimentare altri rimedi, vale a dire quelli previsti dall'art. 193 del tuel di salvaguardia degli equilibri di bilancio e dall'art. 194 sul riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio⁴. Solo l'infruttuosa attivazione di tali misure consente di accedere all'ulteriore, subordinato rimedio del ricorso alla procedura di riequilibrio. La rilevanza di tale procedura è espressa dalla previsione normativa di una

¹ Introdotto dall'art.3, co.1, lett.r, della legge n. 213 del 2012.

² Sui problemi di bilancio degli enti locali e procedure di risanamento cfr. F. SUCAMELI, *La crisi dell'equilibrio del bilancio dell'ente locale: blocco della spesa, piani di riequilibrio e dissesto*, in V. TENORE, A. NAPOLI, *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 544 ss; V. MANZETTI, S. CORBO, *Le procedure di risanamento degli Enti locali: il quadro normativo*, in AA.VV., "Dissesto", "pre-dissesto" e piani pluriennali di riequilibrio negli enti locali, www.accademiaautonomie.it, 2015, 7-9.

³ G. MARINO, *L'avanzo di amministrazione è incompatibile con un piano di riequilibrio finanziario pluriennale*, in *Diritto & Giustizia*, n.80/2019.

⁴ Cfr. Corte dei Conti, sez., autonomie, n. 5/2018: "Le situazioni di sofferenza finanziaria suscettibili di ricorso al piano di riequilibrio vanno distinte con chiarezza da quelle riconducibili all'area di applicazione degli ordinari istituti di ripiano del disavanzo ex art. 188 TUEL. L'art. 243-bis, comma 1, TUEL individua quali presupposti per il ricorso alla procedura di riequilibrio la concomitante sussistenza di "squilibri strutturali in grado di provocare il dissesto finanziario" ed insufficienza delle misure di cui agli artt. 193 (deliberazione di salvaguardia degli equilibri di bilancio) e 194 (riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio) del TUEL, per il superamento delle condizioni di squilibrio rilevate. Lo squilibrio si individua, sostanzialmente, nell'incapacità di adempiere alle proprie obbligazioni secondo esigibilità a causa della mancanza di risorse effettive a copertura della spesa e, solitamente, della correlata mancanza o grave carenza di liquidità disponibile; tale squilibrio è "strutturale" quando il deficit – da disavanzo di amministrazione o da debiti fuori bilancio – esorbita le ordinarie capacità di bilancio e di ripristino degli equilibri e richiede mezzi ulteriori, extra ordinem (in termini di fonti di finanziamento, dilazione passività, ecc.).

delibera consiliare, che investe pertanto l'organo competente ad adottare le decisioni più importanti per la vita dell'ente.⁵

Entro il termine perentorio di 90 giorni dalla esecutività di siffatta delibera, il Consiglio Comunale è tenuto poi a deliberare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale (di seguito anche PRFP) di durata compresa fra i 4 ed i 20 anni (art. 243 bis, co.5).⁶

La durata del Piano dipende dalla consistenza delle passività in bilancio, o meglio dal rapporto fra le passività e l'ammontare degli impegni di cui al titolo I della spesa del rendiconto dell'anno precedente a quello di deliberazione del ricorso alla procedura di riequilibrio o dell'ultimo rendiconto, secondo una tabella espressamente prevista dal comma 5 bis dell'art. 243 bis⁷.

Complessa è la predisposizione del PRPF. La situazione di partenza è quella di un ente con grave squilibrio di bilancio, derivante da elevate passività nella gestione, chiamato a predisporre un documento programmatico che nel corso degli anni sia idoneo via via a ricostituire meccanismi virtuosi di equilibrio fra entrate ed uscite.

Sicché una prima fase – preliminare e propedeutica alla predisposizione delle misure di risanamento - si incentra sulla analisi e quantificazione degli elementi di disavanzo, diretta a comprendere ed a far emergere le cause principali dello squilibrio. Dopodiché occorre individuare le misure più idonee per ripianare il disavanzo e riportare il bilancio in equilibrio nel periodo considerato, avendo cura di fissare obiettivi intermedi nel corso degli anni.⁸

⁵ Ai sensi dell'art.243 bis, co.1, la procedura non può essere iniziata qualora sia decorso il termine assegnato dal prefetto, con lettera notificata ai singoli consiglieri, per la deliberazione del dissesto, di cui all'art. 6, co.2, d.lgs. n.149/2011.

⁶ V. GIANNOTTI, E. CUZZOLA, *Il Piano di Riequilibrio Finanziario Pluriennale. Aggiornato alle nuove linee guida della Sezione delle Autonomie - deliberazione n. 5/2018 ed al "Decreto Crescita" (Legge 28 giugno 2019, n. 58)*, Maggioli Editori, 2018. Per una ricognizione della disciplina sul piano di riequilibrio, cfr. N.M. TRITTO, "Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale e le modifiche (d) all'amministrazione dell'ente locale" in *Federalismi.it*, n.13/2021, pag.259 e ss.

⁷ Sulla durata, anche in relazione a recenti pronunce della Corte Costituzionale, cfr. G. ASTEGIANO, *La durata dei piani di riequilibrio pluriennali dopo l'intervento della Corte costituzionale*, in *Azienditalia*, n. 7, 1.7.2019, p. 1166.

⁸ Ai sensi del co.6 dell'art. 243 bis il piano di riequilibrio finanziario pluriennale deve tenere conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate e deve, comunque, contenere:

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;

b) la puntuale ricognizione, con relativa quantificazione, dei fattori di squilibrio rilevati, dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e di eventuali debiti fuori bilancio;

c) l'individuazione, con relative quantificazione e previsione dell'anno di effettivo realizzo, di tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio entro il periodo massimo di dieci anni, a partire da quello in corso alla data di accettazione del piano;

d) l'indicazione, per ciascuno degli anni del piano di riequilibrio, della percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione da assicurare e degli importi previsti o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali per il finanziamento dei debiti fuori bilancio.

Una volta predisposto il PRPF, si apre una seconda fase caratterizzata dalla istruttoria e verifica del Piano; la relativa procedura di esame del PRFP viene disciplinata dall'art. 243 quater.

Il piano viene trasmesso alla Commissione per la Finanza locale di cui all'art. 155 presso il Ministero dell'Interno che può formulare rilievi o richieste istruttorie, cui l'ente fornisce risposta; infine la Commissione redige una relazione trasmessa alla competente sezione di controllo della Corte dei Conti.⁹ Quest'ultima è chiamata ad effettuare una apposita istruttoria e valutazione di congruità, in particolare sui rimedi previsti dal Piano e sulla loro congruità ad eliminare gli squilibri sussistenti, nella direzione di un ripristino dell'equilibrio di bilancio.¹⁰

All'esito delle valutazioni svolte, la sezione di controllo delibera sulla approvazione o diniego del piano (art. 243 quater, co.3).

In caso di approvazione, si procede alla attuazione del PRFP sotto il costante controllo della sezione regionale della Corte dei Conti sul raggiungimento degli obiettivi, anche intermedi (art.243 quater, co. 6).^{11 12}

La norma di chiusura è dettata dal co.7 dell'art. 243 quater, secondo cui la mancata presentazione del piano entro i 90 giorni previsti dall'art. 243 bis, co.5, oppure il diniego di approvazione del piano – oltre ad altre ipotesi riconducibili ad un mancato rispetto degli obiettivi posti dal piano approvato – portano automaticamente al dissesto dell'ente, deliberato dall'organo assembleare su iniziativa del Prefetto (ex art. 6, co.2, d.lgs. n.149/2011).

⁹ In dottrina, cfr. A. BALDANZA, *L'intervento della Corte dei conti nelle procedure di approvazione del piano di riequilibrio finanziario e del c.d. "dissesto guidato"*, in V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2018, pp. 1542.

¹⁰ Un riferimento cruciale per il tipo di verifica e valutazione svolta dalla competente sezione di controllo è rappresentato dalla delibera della Corte dei Conti, sez. autonomie, n. 8 del 2020, Presidente A. Buscema, avente ad oggetto Linee Guida per l'esame del PRFP e per la valutazione della sua congruenza. Secondo le citate linee guida: *La valutazione di congruenza va effettuata alla stregua del principio contabile generale degli enti locali (All. 1, d.lgs. n. 118/2011) così definito: «la congruità consiste nella verifica dell'adeguatezza dei mezzi disponibili rispetto ai fini stabiliti. Il principio si collega a quello della coerenza, rafforzandone i contenuti di carattere finanziario, economico e patrimoniale, anche nel rispetto degli equilibri di bilancio. La congruità delle entrate e delle spese deve essere valutata in relazione agli obiettivi programmati, agli andamenti storici ed al riflesso nel periodo degli impegni pluriennali che sono coerentemente rappresentati nel sistema di bilancio nelle fasi di previsione e programmazione, di gestione e rendicontazione». Particolare importanza assume, sotto il profilo valutativo, il giudizio sulla congruità dei mezzi, che potrebbe essere compromesso dall'accertata scarsa capacità di riscossione dei crediti da parte dell'ente, dal costante aumento delle spese correnti, oppure da una riscontrata cronica situazione di illiquidità con ricorso sistematico ad anticipazioni di tesoreria di notevole entità, che possono diventare veri e propri finanziamenti qualora non restituite alla fine dell'esercizio di riferimento. La valutazione del piano impone un giudizio in termini di veridicità (c.d. principio della contabilità privatistica della rappresentazione veritiera e corretta – c.d. true and fair view – secondo la direttiva 78/660/CEE) e attendibilità delle previsioni (parametro normativo anche del bilancio di previsione ai sensi dell'art. 162, co. 5, d.lgs. n. 267/2000) e, quindi, di sostenibilità finanziaria del riequilibrio in base alle previsioni ritenute veritiera e attendibili.*

¹¹ Cfr. V. GIANNOTTI, *Piani di riequilibrio e raggiungimento dei risultati intermedi*, Ipsa, 2015.

¹² Su alcuni profili di svolgimento della attività amministrativa in regime di PRFP, cfr. V. MANZETTI, *Quale performance amministrativa negli enti locali in situazione di grave squilibrio di bilancio?*, in *Federalismi.it*, n. 17/2019.

Come noto, il dissesto dell'ente costituisce una situazione grave, con pesanti conseguenze di sistema in termini di immagine e credibilità dell'ente pubblico, di mancato pagamento dei creditori, di costi per la collettività.

Di qui la fondamentale funzione strategica del PRFP che costituisce per l'ente – già in una situazione di strutturale squilibrio di bilancio – la chiave per evitare il dissesto ed i relativi pregiudizi.¹³

Posto che il piano rappresenta lo strumento a disposizione per scongiurare il dissesto, sussiste l'esigenza di mettere gli amministratori in carica nelle giuste condizioni per poter impostare in modo valido ed efficace il piano pluriennale al fine di risolvere gli squilibri e di invertire il negativo trend finanziario dell'ente.¹⁴

2. La questione: l'intersecazione temporale fra le procedure del piano di riequilibrio e l'insediamento dei nuovi amministratori a seguito di elezioni

Nel corso della articolata procedura di ricorso al PRFP - che si sviluppa dalla scelta dell'ente locale di ricorso al piano, fino alla redazione del medesimo, dalla fase istruttoria di valutazione da parte della sezione di controllo della Corte dei Conti fino alla approvazione o diniego del Piano – può verificarsi una particolare congiuntura, vale a dire lo svolgimento di nuove elezioni amministrative con l'insediamento di nuovi amministratori risultati vittoriosi dal confronto elettorale.

E dunque una procedura già di per sé complessa, caratterizzata dall'intervento di soggetti con differenti compiti istituzionali, viene in tal caso ulteriormente complicata da un fattore nuovo, di assoluta rilevanza, posto che gli esiti ed i contenuti del PRFP finiscono inevitabilmente per vincolare ed influenzare per gli anni successivi l'attività degli amministratori nella gestione dell'ente e del bilancio.

Il tema dei nuovi amministratori in carica è delicato sotto molteplici profili.

¹³ Sulla ricostruzione sistematica dell'insieme dei principi della giurisprudenza costituzionale posti a presidio della legalità finanziaria, cfr. M. Cecchetti, *La parificazione dei rendiconti delle regioni nel difficile equilibrio fra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle della autonomia regionale*, in *Federalismi.it*, n. 34/2020.

¹⁴ In merito al piano di riequilibrio - ed a leggi che ne hanno disciplinato alcuni aspetti – la Corte Costituzionale si è pronunciata negli ultimi anni con sentenze n.18/2019, n.115/2019 e 105/2020. Il tema trattato in queste pronunce era quello della legittimità costituzionale di leggi che consentivano di dilatare i tempi del riequilibrio o di rimodulare le soluzioni. Nella sentenza n. 18/2019 la Corte Costituzionale statuisce. «[f]erma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quelle afferenti ai disavanzi sommersi, non può non essere sottolineata la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegate come quelle precedentemente descritte, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale».

In dottrina: C. Forte – M. Pieroni, *Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2019, num. 1, pag. 220.

Innanzitutto in quanto in linea generale ad essi devono essere riconosciuti gli stessi tempi e strumenti previsti dalla legge per gli amministratori in costanza e continuità di carica per incidere su un PRFP che saranno poi chiamati a gestire ed attuare.

In secondo luogo per il “*timing*” del loro inizio mandato, che può collocarsi in momenti diversi della articolata procedura di formazione ed approvazione del piano.

Invero l’inizio mandato prima della delibera consiliare di decisione di ricorso al piano non presenta particolari problemi, giacché la procedura non è nemmeno iniziata e la sua attivazione o meno è rimessa alla scelta dei nuovi amministratori. Così come è di agevole soluzione l’ipotesi opposta, di inizio mandato successivo alla approvazione del Piano, che i nuovi amministratori saranno tenuti ad attuare.

Di certo più problematiche sono invece le ipotesi intermedie: quella di inizio mandato che si colloca dopo la delibera consiliare di ricorso al PRFP, ma prima della predisposizione del piano nei 90 giorni; come quella di inizio mandato successivo alla predisposizione ed invio del Piano alla sezione di controllo in pendenza della decisione di approvazione (o diniego).

La questione di inizio mandato che si interseca con la procedura di Piano non viene obliterata dal legislatore che, all’art. 243 bis, co.5, prende in esame l’ipotesi in cui - ad inizio mandato - la delibera di piano risulti già adottata e trasmessa alla sezione regionale della Corte dei Conti dalla precedente amministrazione: *“Qualora, in caso di inizio mandato, la delibera di cui al presente comma risulti già presentata dalla precedente amministrazione, ordinaria o commissariale, e non risulti ancora intervenuta la delibera della Corte dei conti di approvazione o di diniego di cui all’articolo 243-quater, comma 3, l’amministrazione in carica ha facoltà di rimodulare il piano di riequilibrio, presentando la relativa delibera nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di cui all’articolo 4-bis, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149.*

Dunque, ove non ancora sia intervenuto un riscontro della Sezione di controllo della Corte sul PRFP, la nuova amministrazione ha la facoltà di modificare e rimodulare il piano, presentando un nuovo PRFP entro 60 giorni dalla relazione di inizio mandato.

Ratio della norma è quella di consentire ai nuovi amministratori – chiamati a governare l’ente negli anni successivi – di intervenire sul piano di riequilibrio pluriennale redatto dalla precedente amministrazione, in modo da adottare quei correttivi, integrazioni o modifiche maggiormente conformi ad alcune linee di governo di riferimento della nuova amministrazione.

In altri termini appare ragionevole che l’impostazione del piano pluriennale sia riferibile alla nuova amministrazione che si appresta a gestire l’ente per gli anni successivi, piuttosto che a quella decaduta per fine mandato, anche in ossequio ai principi di rappresentanza e responsabilità degli amministratori appena eletti.

Sempre che non sia nel frattempo già intervenuta l'approvazione del PRFP da parte della Corte dei Conti, giacchè in tal caso non sarà possibile rimodulare un piano che – essendo approvato – è stato valutato congruo ed idoneo a raggiungere gli obiettivi di risoluzione del disavanzo.

Prima di soffermarci sui profili di incostituzionalità sottoposti al vaglio della Corte (che saranno di seguito analizzati), la norma merita una breve riflessione nella parte in cui esclude una rimodulazione o rivalutazione del Piano da parte degli amministratori appena eletti allorquando la sezione di controllo della Corte dei Conti abbia approvato il Piano, seppure magari poco prima del loro insediamento. In tal caso i nuovi amministratori si troverebbero nella particolare situazione di essere fortemente condizionati, nella gestione sia amministrativa che contabile dell'ente, da un Piano redatto da coloro che avevano dato causa agli squilibri finanziari rimediabili solo attraverso il PRFP; e di dover porre in essere una oculata gestione delle attività secondo decisioni, modalità e tempi predisposti dalla precedente amministrazione. Ecco che allora assume un rilievo cruciale l'attività istruttoria e di approvazione del PRFP svolta dalla sezione di controllo: essa licenzia un Piano che vincola l'attività dell'ente non solo quando sussiste continuità e coerenza nel rapporto fra Piano/amministratori che lo hanno predisposto, ma anche quando subentra invece un elemento di discontinuità nel rapporto fra Piano ed amministratori che – in ipotesi - siano nel frattempo subentrati alla sua predisposizione.

Ciò porta a ritenere che la congruità, validità, efficacia dei rimedi contenuti nel Piano già approvato costituiscano la stella polare dell'ente nel graduale percorso di risanamento dei conti, a prescindere dagli amministratori – “vecchi” o “subentrati” - chiamati a traghettare il medesimo ente negli anni di difficile e faticosa attuazione del Piano.

In disparte da ciò, le Sezioni Riunite in speciale composizione della Corte dei Conti erano state investite di una questione singolare, da decidere secondo le regole procedurali dettate dall'art. 243 bis e ss.

Nel caso di specie la sezione di controllo della Campania aveva accertato l'intempestiva presentazione del PRFP da parte del Comune di Buonabitacolo, vale a dire oltre i 90 giorni previsti dal citato co.5 dell'art. 243 bis¹⁵, con conseguente avvio della procedura volta al dissesto dell'ente.

Senonchè in quel periodo si erano tenute le elezioni comunali, con insediamento della nuova compagine amministrativa in pendenza del termine di 90 giorni sopra indicato; tuttavia – secondo il dettato della norma – comunque la nuova amministrazione avrebbe dovuto presentare il piano nei termini, pena l'attivazione della procedura di dissesto.

Secondo le Sezioni Riunite della Corte dei Conti remittente le citate norme del tuel potevano ritenersi incostituzionali nella parte in cui penalizzavano indebitamente le nuove amministrazioni che, essendosi

¹⁵ Delibera del Commissario Straordinario uscente di ricorrere alla procedura di riequilibrio del 30.5.2017; presentazione del PRFP da parte dei nuovi amministratori in data 7.9.2017, e quindi oltre i 90 giorni.

appena insediate nella pendenza del termine dei 90 giorni per redigere e deliberare il PRFP, si trovavano nella situazione di dover provvedere in tempi ristretti e incongrui in vista della decadenza del termine.

Pertanto il Supremo consesso della giustizia contabile aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 243 bis, co.5 e 243 quater, co.7, per violazione degli artt. 3, 81, 97, 119 della Costituzione, in quanto nelle fattispecie descritte l'automatismo del dissesto per effetto del semplice decorso del termine perentorio di 90 giorni sacrificerebbe i principi di equilibrio e sana gestione finanziaria e di tutela di bilancio riferibili alle citate norme costituzionali, oltre che ledere l'art.3 per chiara ed irragionevole disparità di trattamento in pregiudizio dei nuovi amministratori, costretti in tal caso ad osservare termini ridotti ed inadeguati per predisporre un complesso e delicato documento quale il piano di riequilibrio pluriennale.

In via gradata il giudice *a quo*, per i casi di protrarsi della istruttoria sul Piano da parte della sezione di controllo oltre i termini ordinatori, prospettava anche l'ipotesi di un esame che si riferisca alla situazione economico-finanziaria esistente in quel momento, piuttosto che in quella esistente al momento della richiesta di adozione del PRFP da parte della precedente amministrazione, potendo essere nel frattempo mutata la situazione contabile per effetto della nuova gestione.

3. La pronuncia additiva della Corte Costituzionale in favore degli amministratori di inizio mandato

Nella sentenza n. 34/2021¹⁶ la Corte Costituzionale richiama in via preliminare due riferimenti fondamentali.

Innanzitutto la natura e la funzione del PRFP, che sempre più nel nostro ordinamento costituisce strumento di attuazione dei parametri costituzionali di equilibrio del bilancio e sana gestione finanziaria di cui agli artt. 1, 81, 97, 119, co.1 della Costituzione *“funzionalmente orientato ad assicurare il principio di continuità nella gestione amministrativa dell'ente locale, in un contesto di legalità finanziaria”*.¹⁷

L'altro è il principio di responsabilità del mandato dei nuovi amministratori *“ancor più articolato e bisognoso di una attuazione trasparente quando la nuova compagine locale si trova a fronteggiare una crisi già dichiarata dalla amministrazione precedente”*.

Sicché i nuovi amministratori devono essere posti nella condizione di redigere un PRFP nei tempi previsti dalla legge, che sono di 90 giorni dalla decisione del ricorso alla procedura, o di 60 giorni (dalla relazione di inizio mandato) per rimodulare il PRFP già redatto dalla precedente amministrazione.

¹⁶ Depositata l'11 marzo 2021, pubblicata nella G.U. del 17.3.2021, n.11, Presidente Coraggio, Redattore Buscema

¹⁷ In questi termini anche Corte Costituzionale n.115/2020

La questione demandata alla Corte riguarda in particolare il nuovo mandato che interviene dopo la delibera consiliare di decisione di ricorso al Piano ed in pendenza del termine dei 90 giorni per la predisposizione del PRFP.

Ebbene, nell'ipotesi di ricorso alla procedura già deliberato dalla precedente amministrazione ed insediamento dei nuovi in pendenza del termine dei 90 giorni, di fatto questi ultimi si trovano con un termine inferiore da utilizzare per la redazione del PRFP.

Come giustamente rilevato dalla sentenza, le attività propedeutiche alla redazione del piano di riequilibrio – indicate all'art. 243 bis, co.5 bis e ss. - sono complesse, giacchè occorre individuare la durata del piano, le cause dello squilibrio, le misure idonee al riequilibrio del bilancio, l'indicazione annuale delle percentuali di ripiano, ed ancora la ricognizione dei debiti fuori bilancio con assunzione o meno di finanziamenti, la modulazione ed eventuale lievitazione dei tributi locali e così via, ecc.

Dette attività appaiono ancor più impegnative per i nuovi amministratori insediati, appena edotti sui precedenti fattori di squilibrio solo sulla base della relazione di inizio mandato, e chiamati immediatamente a cimentarsi con un atto di pianificazione pluriennale di grande rilevanza per l'amministrazione dell'ente nel periodo del loro mandato.

La sentenza – recependo il senso della questione sollevata - statuisce l'illegittimità costituzionale dell'art. 243 bis, co.5 innanzitutto per violazione dell'art. 3 per irragionevolezza e disparità di trattamento; e ciò sotto due profili.

Il primo concerne la pacifica contrazione del termine di legge dei 90 giorni per la redazione del Piano in pregiudizio dei nuovi amministratori subentrati dopo la delibera di ricorso al piano emanata dai precedenti amministratori. Da tale momento, infatti, decorrono inesorabili i 90 giorni, sicchè in tal caso i nuovi amministratori - loro malgrado - si trovano ad operare quando il termine iniziale è già iniziato a decorrere, con irragionevole riduzione dei termini di legge per la redazione del piano.

Viene per altro verso rilevata anche una disparità di trattamento fra situazioni diverse in cui possono trovarsi i nuovi amministratori.

A quelli insediati dopo che il piano è stato già redatto e trasmesso dai precedenti amministratori l'art. 243 bis, co.5 accorda un termine di 60 giorni per rimodulare il piano (sempre che la sezione di controllo non lo abbia ancora approvato), laddove invece nulla dispone la norma se l'inizio mandato avviene dopo il ricorso alla procedura, ma prima ancora della redazione ed invio del PRFP. Ed anzi, secondo la sentenza, la disciplina dell'art. 243 bis, co.5 sull'inizio mandato costituisce un esatto termine di comparazione per il caso privo di disciplina poiché entrambe le situazioni riguardano un inizio mandato in pendenza della procedura di PRFP.

Di conseguenza, posto che l'art.243 bis, co.5 riconosce ai nuovi amministratori subentrati dopo la redazione del Piano 60 giorni (dalla relazione di inizio mandato) per la sua rimodulazione, la norma citata è affetta da illegittimità costituzionale nella parte in cui non prevede che in caso di inizio mandato in pendenza del termine dei 90 giorni di cui al primo periodo, quella subentrante possa deliberare il PRFP nei 60 giorni successivi alla relazione di inizio mandato.

Tale decisione è motivata anche dalla violazione degli articoli 1, 81, 97 e 119 della Costituzione da parte della norma citata.

L'automatico avvio del dissesto dopo 90 giorni per mancata presentazione del PRFP in ipotesi in cui i nuovi amministratori non siano stati posti nelle condizioni di avere piena contezza della situazione finanziaria e di predisporre un percorso di riequilibrio finisce per *“pregiudicare il potere programmatico di risanamento della situazione finanziaria ereditata dalle gestioni pregresse con violazione dell'art.81 Cost. e impedisce di esercitare pienamente il mandato elettorale, confinando la posizione dei subentranti in una condizione di responsabilità politica oggettiva, con pregiudizio dell'art.1 Cost.”*¹⁸

Potere programmatico che riveste una indubbia rilevanza nel nostro ordinamento per la attuazione dei principi costituzionali di equilibrio di bilancio e sana gestione, posto che il PRFP costituisce uno strumento per evitare il dissesto ma anche, come statuito da recenti pronunce della Corte Costituzionale (n. 18/2019 e n. 115/2020¹⁹), diretto a garantire il principio di equità intragenerazionale – cioè di evitare lo squilibrio nei conti e la necessità di manovre restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce più deboli della popolazione - ed intergenerazionale²⁰ – evitare lo squilibrio che mette in pericolo le opportunità di crescita delle generazioni future che possono essere compromessi da interventi che ritardino l'equilibrio ed il risanamento dei conti pubblici.²¹

¹⁸ In questi termini si esprime la sentenza della Corte Costituzionale n. 34/2021.

¹⁹ In quest'ultima pronuncia statuisce la Corte: *“il legislatore – fin dalla norma precedentemente oggetto di declaratoria di incostituzionalità (art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015) – ha consentito, alla luce di evidenti difficoltà di risanamento di alcune fattispecie concrete come quelle oggetto del giudizio a quo, di modificare i piani di riequilibrio, originariamente concepiti come unica e definitiva chance per l'ente locale di evitare il dissesto. Da tale mutato orientamento del legislatore deriva che a essere in contrasto con gli evocati parametri costituzionali non è la durata astrattamente fissata nel limite di venti anni dalla tabella dell'art. 38, comma 1-terdecies, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, bensì il meccanismo di manipolazione del deficit che consente – come già la norma dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 18 del 2019 – di sottostimare, attraverso la strumentale tenuta di più disavanzj, l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento e, conseguentemente, di peggiorare, anziché migliorare, nel tempo del preteso riequilibrio, il risultato di amministrazione. Tale meccanismo manipolativo consente, tra l'altro, una dilatazione della spesa corrente – pari alla differenza tra la giusta rata e quella sottostimata – che finisce per incrementare progressivamente l'entità del disavanzo effettivo”*.

²⁰ Sugli effetti intergenerazionali delle decisioni in materia di contabilità pubblica, G.RIVOSECCHI, *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella limitata prospettiva della tutela delle generazioni future*, in R.Bifulco A D'Aloia, *Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008. A.SAITTA, *“Dal bilancio quale bene pubblico alla responsabilità costituzionale democratica ed intergenerazionale”*, in *Giur.Cost.*,2019, pag. 241 e ss.

²¹ In dottrina, per una analisi delle più recenti sentenze della Corte Costituzionale dirette a sanzionare norme che finiscono per peggiorare, anziché migliorare, nel tempo del preteso riequilibrio, il risultato di amministrazione, cfr. M. FRANCAVIGLIA, *La Corte ritorna sulla sostenibilità intergenerazionale dei piani di riequilibrio finanziario degli enti locali*, in *Giur.*



Sicchè, anche in questa ottica, la pronuncia si pone nella direzione di adozione da parte dei nuovi amministratori di un PRFP consapevole da poter redigere in termini congrui, evitando di subire termini – di fatto divenuti vessatori - per la predisposizione del piano che li esporrebbero ad una ingiusta responsabilità sia in caso di mancata redazione del piano nei termini, sia in caso di frettolosa ed inadeguata redazione di un Piano destinato a non superare lo scrutinio della sezione di controllo, con quanto ne consegue in termini di attivazione della procedura di dissesto.

Per i motivi sin qui richiamati la pronuncia in commento ravvisa anche una violazione dell'art.97 e del principio di irragionevolezza.^{22 23}

4. Conclusioni

In un periodo decisamente difficile per la finanza pubblica e di carenza di risorse degli enti locali, chiamati comunque ad erogare molteplici servizi fondamentali ai cittadini, assume una particolare importanza l'istituto del PRFP.

Come riferito, esso è diretto ad evitare situazioni di dissesto per gli enti che si trovano in uno squilibrio strutturale di bilancio, salvaguardando anche esigenze di equità intergenerazionale.

La Corte Costituzionale – opportunamente sollecitata dal giudice remittente – ha avuto il merito di individuare nella normativa di riferimento (art. 243 bis, co.5) una violazione della Costituzione in relazione alle fattispecie di nuovi amministratori dell'ente ad inizio mandato intervenuti in pendenza della procedura di riequilibrio.

Ingiustamente priva di tutela risultava essere la situazione di nuovi amministratori che – insediati in pendenza del citato termine di 90 giorni senza che il PRFP fosse stato presentato – di fatto potevano contare su un termine ridotto ed inadeguato per poter predisporre il Piano, con il rischio di redigerlo e trasmetterlo dopo il decorso del termine, dalla legge qualificato come “perentorio”.

Appoggiandosi al co.5, che prevede per l'inizio mandato avvenuto dopo la trasmissione del Piano da parte dei precedenti amministratori un termine di 60 giorni per la rimodulazione, con sentenza additiva la Corte ha sostanzialmente applicato tale termine anche alla fattispecie di nuovi amministratori insediati prima della redazione e trasmissione del PRFP alla sezione di controllo.

Cost., 2020, num. 3, pag. 1298; K. NIKIFARAVA, *Prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 115/2020 e sul ruolo operativo della Corte dei conti nella garanzia degli equilibri di bilanci degli enti locali*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2020, num. 3, pag. 195.

²² Sotto il profilo tecnico la *reductio ad legitimitatem* della norma sottoposta al vaglio della Corte viene operata intervenendo sull'art. 243 bis,co.5, dichiarato illegittimo nella parte in cui non prevede che, in caso di inizio mandato in pendenza del termine di 90 giorni per la redazione del piano, ove non vi abbia provveduto la precedente amministrazione, quella in carica possa deliberare il PRFP nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di fine mandato

²³ In ragione dell'accoglimento della questione sollevata in via principale, la sentenza qualifica come assorbite quelle prospettata dal giudice a quo in via subordinata e gradata.

La pronuncia apporta indubbi vantaggi di sistema per gli enti locali, sotto diversi profili.

Innanzitutto conferisce piena esplicazione all'istituto del PRFP – in ossequio ai principi costituzionali di cui agli artt.81 e 119 di sana gestione finanziaria dell'ente – trovando una soluzione per fattispecie di ardua redazione del piano per oggettiva mancanza di tempo non riconducibile all'operato dei nuovi amministratori.

In secondo luogo pone la categoria dei “nuovi amministratori” in condizioni di parità, concedendo comunque 60 giorni (dalla relazione di inizio mandato) non solo a coloro che hanno facoltà di rimodulare il PRFP già redatto dai precedenti amministratori (allorquando il Piano non ancora sia stato approvato dalla sezione di controllo), ma anche ai nuovi amministratori subentranti nella pendenza del termine di predisposizione del piano.

Infine impedisce *un vulnus* al principio di responsabilità politica ed amministrativa dei nuovi amministratori²⁴.

Prima della citata pronuncia della Corte essi erano costretti a svolgere un inizio mandato complicato ed ingiustamente penalizzante, con il rischio di non riuscire a redigere il PRFP nei 90 giorni, assumendosi la responsabilità degli effetti nefasti della mancata presentazione del piano; oppure erano costretti a redigere in tempi ristretti un PRFP, a quel punto magari lacunoso o incompleto o non sufficientemente consapevole, e come tale oggetto di possibile diniego della competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti.

Invece la citata sentenza scongiura una siffatta situazione, mettendo i nuovi amministratori nelle condizioni di redigere un piano che poi vincolerà l'ente negli anni a seguire.

Un ultimo spunto di riflessione.

In ragione della crescente rilevanza del PRFP (cui ricorrono centinaia di comuni in una situazione di squilibrio definita “endemica”) e delle numerose implicazioni insite nel Piano - come strumento per evitare il dissesto, per evitare ulteriori squilibri a tutela intragenerazionale ed intergenerazionale, ed anche di valutazione dell'operato degli amministratori – ci si chiede se non sia auspicabile un intervento legislativo che, per i nuovi amministratori, possa aumentare il termine da 60 a 90 giorni dalla firma della relazione di inizio mandato. Sono proprio le citate implicazioni del Piano – oltre che la complessità dei suoi contenuti - a suggerire un termine congruo ed adeguato per la sua redazione, tanto più per gli amministratori appena eletti. E del resto, per gli amministratori in costanza di carica, il termine di legge per la redazione del piano è di 90 giorni dalla delibera di cui al co.1²⁵.

²⁴ In alcune pronunce la Corte Costituzionale qualifica il bilancio come “bene pubblico” funzionale al confronto fra programmato e realizzato, con quanto ne consegue in termini di responsabilità degli amministratori.

²⁵ Il termine di 90 giorni appare congruo per amministratori in costanza di carica che conoscono l'amministrazione, i motivi del disavanzo e già si sono determinati per ricorrere al piano di riequilibrio ai sensi del co.1 dell'art.243 bis. Mentre



i nuovi amministratori hanno invece contezza della situazione solo dalla relazione di inizio mandato da cui decorrono i 60 giorni per la redazione del piano (o rimodulazione nel caso espressamente contemplato dal co.5).