

I controlli della Corte dei conti sul piano di riequilibrio: un breve vademecum

Scritto da Interdata Cuzzola | 23/10/2024

Come ricordato recentemente dalla Corte dei conti, sez. reg. di contr. Abruzzo, nella delib. n. 265/2024/PRSP, depositata il 14 ottobre 2024, ove l'ente abbia aderito alla procedura di piano di riequilibrio ex art. 243-bis del TUEL (D.lgs. n. 267/2000), la Corte dei conti deve verificare il rispetto delle norme sul bilancio e, in particolare, il precetto dell'equilibrio e i limiti all'indebitamento attraverso le "modalità" stabilite dall'art. 243-quater, comma 7, Tuel.

Tale norma prevede tre tipi di controllo officioso, attivati in ragione dell'utilizzo ed approvazione, da parte dell'ente, della procedura di riequilibrio pluriennale, governata attraverso il PRFP. Le modalità di tale controllo si svolgono:

1. in fase di accesso alla procedura, con una verifica dei contenuti del piano e della procedura che porta alla sua adozione;
2. in fase di attuazione, con riguardo ai comportamenti esecutivi, per verificare l'eventuale "grave e reiterato" scostamento dagli obiettivi intermedi;
3. a scadenza del PRFP, con la verifica dell'eventuale mancato raggiungimento dell'obiettivo finale.

Per tutte e tre le modalità il giudice contabile è chiamato a valutare l'andamento della finanza dell'ente locale ed i suoi equilibri, sulla base del precetto normativo della congruità, che è espressamente evocato dall'art. 243-quater, comma 3, del TUEL, per la fase di validazione giudiziaria; mentre per i controlli della fase attuativa il criterio da utilizzare è sotteso all'obbligo del giudice di verificare la "gravità" dell'inadempimento (art. 243-quater, comma 7, del TUEL).

La giurisprudenza contabile sui PRFP e la loro attuazione ha evidenziato che:

- il fine (l'obiettivo di riequilibrio) deve essere stato legittimamente determinato, attraverso la c.d. parte ricognitiva del PRFP (ex multis: Sez. riun. in spec. comp. n. 34/2014/EL, n. 23/2018, n. 15/2019 e n. 2/2019; Sez. reg. contr. Sicilia n. 101/2021/PRSP);
- i mezzi siano stati rapportati ad una situazione finanziaria effettiva, ossia esistente e aggiornata (adeguatezza rispetto alla realtà regolata, cfr. ex multis: Sez. riun. in spec. comp. n. 18/2020/EL e nn. 9 e 10/2021);
- che il ricorso a tale mezzo risulti "necessario", in ragione dell'impossibilità di governare lo squilibrio emerso con i soli mezzi ordinari ex artt. 188, 193, 194 Tuel (Sez. reg. contr. Campania, n. 109/2019/PRSP; Sez. autonomie, n. 5/2018; Sezioni riunite in spec. composizione, sentenze nn. 9 e 10/2021);
- infine, che le coperture previste dal PRFP e successivamente dalla sua esecuzione siano proporzionali (in senso stretto) allo squilibrio evidenziato.

Il test su finalità, adeguatezza e necessità, pertanto, da un lato, presuppone il pieno rispetto della normativa sul bilancio, affinché la rappresentazione contabile sia veridica; dall'altro, presuppone una costante ed effettiva connessione con la realtà regolata (il ciclo di bilancio). Non a caso, la legge

stabilisce uno stretto collegamento tra la congruenza del piano e le regole e i principi del d.lgs. n. 118 del 2011 (in particolare, con i principi generali dell'allegato 1 e le norme dell'allegato 4/1 e 4/2). Il postulato n. 8 dell'allegato 1 del d.lgs. n. 118 del 2011, infatti, mette in relazione la congruità con i precetti di continuità degli esercizi finanziari (Allegato n. 1, postulato n. 11, del d.lgs. n. 118 del 2011), di coerenza (postulato n. 10), nonché di chiarezza e veridicità (postulato n. 5).

Nell'attività di controllo sull'implementazione del piano, le sezioni regionali sono coadiuvate dall'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente il quale, ai sensi dell'art. 243-quater, comma 6, del TUEL, è tenuto a trasmettere al Ministero dell'interno e alla competente Sezione regionale della Corte dei conti, entro quindici giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre, una relazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso.

Sul punto, occorre precisare che, al fine di adempiere al dettato normativo, la relazione del revisore non può limitarsi a riepilogare ed aggiornare i dati contabili consuntivi, ma deve necessariamente analizzare l'esecuzione del piano, dando conto dell'attuazione delle misure di risanamento, sottolineando le divergenze tra i risultati raggiunti e gli obiettivi intermedi prefissati, indicando, altresì, i fattori e le cause dello scostamento; in esito a dette analisi la relazione deve formulare una valutazione aggiornata sulla situazione finanziaria dell'ente e sulla permanenza delle condizioni di adeguatezza ed attendibilità del piano di riequilibrio.

L'attività di controllo *in itinere* del piano può condurre a conseguenze sia negative (comma 7 dell'art. 243-quater) sia positive (comma 7-bis dell'art. 243, introdotto dal d. l. n. 16 del 2014). Più precisamente, all'accertamento da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti di un grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano consegue l'applicazione dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto.

Diversamente, qualora durante la fase di attuazione del piano dovesse emergere, in sede di monitoraggio, un grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi superiore rispetto a quello previsto, è riconosciuta all'Ente locale la facoltà di proporre una rimodulazione dello stesso, anche in termini di riduzione della sua durata.

Appare evidente che, nell'esercizio di tale controllo, riconducibile alla più ampia funzione di tutela della finanza pubblica, le valutazioni della Sezione non possono limitarsi ad un mero riscontro contabile tra previsioni del piano e andamento delle variabili gestionali, ma devono aver riguardo ad una visione globale della situazione finanziaria, patrimoniale ed economica dell'ente locale, in grado di fotografarne le reali condizioni (cfr. Sezione delle Autonomie, delib. n. 36/SEZAUT/2016/QMING).

Come chiarito dalla copiosa giurisprudenza delle Sezioni regionali, infatti, un piano di riequilibrio finanziario precedentemente approvato può dirsi ancora congruo quando sia accertata concretamente, in termini di competenza e di cassa, l'attuale e persistente adeguatezza dei mezzi e delle risorse originariamente destinati al riequilibrio finanziario dell'ente (sez. reg. di controllo per la

Lombardia, delib. n. 222/2016/PRSP), nonché quando sia attuata una più incisiva azione di risanamento a garanzia dell'equilibrio strutturale di bilancio (sez. reg. di controllo per la Campania, delib. n. 230/2015/PRSP) ovvero sussista una effettiva sostenibilità di medio-lungo periodo dello strumento di riequilibrio (sez. reg. di contr. Marche, delib. n. 82/2016/PRSP).

In questa prospettiva, deve ritenersi tollerabile lo scostamento dalla programmazione di lieve entità, nonché le alterazioni, anche gravi, che non evidenzino, tuttavia, una tendenza negativa, ma siano meramente congiunturali (SS.RR. in speciale composizione, sent. n. 34/2014/EL; sez. reg. di contr. Abruzzo, delib. n. 31/2015/PRSP).

Solamente l'eventuale aggravamento del quadro complessivo della situazione finanziaria dell'ente, tale da precludere la realizzazione del percorso di risanamento, che costituiva l'obiettivo primario del ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario, può configurarsi come "grave e reiterato" inadempimento degli obiettivi intermedi, con conseguente apertura della fase di dissesto.