



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

**APPLICABILITÀ DEI DIVIETI ASSUNZIONALI PER GLI ENTI DISSESTATI
E STRUTTURALMENTE DEFICITARI (ART. 90, COMMA 1, D.LGS. 18
AGOSTO 2000, N. 267) AGLI ENTI CHE HANNO FATTO RICORSO ALLA
PROCEDURA DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE**

DELIBERAZIONE N. 4/SEZAUT/2022/QMIG





CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 4/SEZAUT/2022/QMIG

Adunanza del 24 febbraio 2022

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione Francesco PETRONIO, Fabio VIOLA, Anna Maria Rita LENTINI, Antonio CONTU, Salvatore PILATO, Maria RIOLO, Lucilla VALENTE, Stefano SIRAGUSA, Maria Annunziata RUCIRETA, Massimo DI STEFANO, Maria Paola MARCÌA, Antonio MEZZERA, Rossella SCERBO, Maria Elisabetta LOCCI, Vincenzo PALOMBA, Maria Teresa POLVERINO, Emanuela PESEL, Irene THOMASETH, Giuseppe TAGLIAMONTE, Franco MASSI;

Consiglieri Rinieri FERONE, Paolo PELUFFO, Stefania FUSARO, Dario PROVVIDERA, Marcello DEGNI, Stefano GLINIANSKI, Francesco BELSANTI, Tiziano TESSARO, Maria Rita MICCI, Luigi DI MARCO, Amedeo BIANCHI, Filippo IZZO, Michela MUTI;

Primi Referendari Alessandra CUCUZZA;

Referendari Giovanni NATALI, Laura ALESIANI.

Visto l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

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

Visto l'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000;

Vista la deliberazione n. 2/2022/QMIG del 20 e 26 gennaio 2022, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Liguria, in riferimento alla richiesta di parere, presentata dal Comune di Imperia, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, ha rimesso al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e del citato articolo 6 del decreto-legge n. 174 del 2012, una questione di massima concernente la disposizione in materia di applicabilità dei divieti assunzionali di cui all'art. 90, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 3 del 4 febbraio 2022 con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della predetta questione di massima ai sensi del richiamato articolo 6 del decreto-legge n. 174 del 2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 533 del 17 febbraio 2022 di convocazione in video conferenza dell'odierna adunanza della Sezione delle autonomie;

Udito il Relatore, Consigliere Francesco Belsanti;

PREMESSO

Con deliberazione n. 2/2022/QMIG del 26 gennaio 2022, la Sezione di controllo per la Liguria sospendeva la pronuncia in relazione al quesito posto dal Comune di Imperia (IM) relativamente alla corretta applicazione dell'art. 90, co. 1, del d.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL) il quale stabilisce che il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi possa prevedere *«la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni»*.

In particolare, il Comune di Imperia chiedeva se il divieto di ricorrere a collaboratori esterni con contratto a tempo determinato per la costituzione degli uffici di staff, previsto dalla norma citata per gli enti strutturalmente deficitari o dissestati, debba essere esteso anche agli Enti che ricorrono al piano di riequilibrio finanziario pluriennale disciplinato dagli artt. 243-bis e ss. (procedura adottata dall'Ente ed approvata dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria con deliberazione n. 125/2019/PRSP).

Pertanto, la Sezione di controllo per la Liguria ha posto la seguente questione di massima: «se l'art. 90, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui vieta agli enti dissestati e strutturalmente deficitari, di assumere collaboratori con contratto a tempo determinato, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo a supporto degli organi politici, debba ritenersi esteso anche agli enti che hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, durante l'intero arco temporale di attuazione del piano di risanamento».

L'Ente, al riguardo, rappresentava la necessità di porre il quesito in considerazione di due precedenti giurisprudenziali (costituiti dalla delibera della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio, n. 63 del 9 novembre 2017 e dalla sentenza, sempre di questa magistratura contabile, della Sezione giurisdizionale per la Calabria, n. 72 del 2 marzo 2020), secondo i quali il divieto in questione si applicherebbe anche agli enti locali che hanno fatto ricorso al piano di riequilibrio finanziario, per i seguenti ordini di motivi:

- il superamento dell'argomento letterale (che sembrerebbe circoscrivere il divieto di reclutamento di collaboratori a termine negli uffici di staff di cui all'art. 90, comma 1, TUEL alle sole ipotesi espressamente richiamate costituite dalla condizione di deficitarietà strutturale e dissesto), poiché l'espansione della spesa, che deriverebbe dalla costituzione degli uffici di staff, contrasterebbe con quelle scelte di rigore che il legislatore ha voluto adottare nelle situazioni di gravi squilibri di bilancio, in considerazione del fatto che le assunzioni in esame rappresenterebbero una «opzione organizzativa finalizzata esclusivamente a garantire un supporto fiduciario agli organi di direzione politica dell'ente interessato e, pertanto, essa costituisce una forma di provvista di personale non utilizzabile in mansioni di carattere gestionale»;
- l'argomento di carattere logico-sistematico basato sulla constatazione per cui «l'ente in piano di riequilibrio è certamente più vicino al dissesto rispetto a quello strutturalmente deficitario».

Di contro, il Comune di Imperia evidenziava come la disposizione *de qua* doveva essere considerata norma di natura eccezionale, come tale di stretta interpretazione, identificando in modo rigoroso le due fattispecie per le quali opera il divieto, ossia gli enti strutturalmente deficitari e gli enti dissestati (disciplinati dagli artt. 242 e 244 del TUEL), senza menzionare in alcun modo il *tertium genus* costituito dagli enti in regime di riequilibrio finanziario pluriennale (sottoposti alla procedura e ai controlli di cui all'art. 243-bis e seguenti del medesimo Testo unico), con ciò evidenziando come la *ratio* della norma sia quella di porre un argine all'espansione della spesa per il personale di *staff* esclusivamente nei confronti dei Comuni in stato di disequilibrio finanziario ormai irreversibile, tanto da richiedere l'intervento degli organi di gestione commissariale (dissesto) ovvero di quelli per i quali i piani non sono stati adottati e la gestione finanziaria non è ancora stata riportata sotto controllo (situazione di deficitarietà strutturale).

Inoltre, l'ente in regime di PRFP, a differenza di quello strutturalmente deficitario, non versa in situazione peggiore degli enti di cui all'art. 242 del TUEL, in quanto il primo ha

avviato un percorso rigoroso di risanamento finanziario, disinnescando il pericolo del dissesto che permane, invece, nell'ente strutturalmente deficitario (sottoposto a limitazioni più penetranti). Le tre fattispecie in considerazione (enti in dissesto, enti che hanno fatto ricorso al piano di riequilibrio finanziario pluriennale ed enti strutturalmente deficitari) sono tenute distinte dalla legge riflettendo situazioni ontologicamente diverse che sottendono un differente grado di gravità dello squilibrio finanziario e dei correlati rimedi.

Infine, un divieto di assunzione del personale di *staff* non terrebbe in considerazione l'autonomia dell'ente locale nella definizione dei contenuti del piano, pur nel rigoroso rispetto degli obiettivi di risanamento imposti dal legislatore, limitando, altresì, la capacità dell'organo politico di esprimere la propria azione mediante l'acquisizione, anche, di personale *intuitu personae* (argomentazione rafforzata dal tenore della sentenza n. 34/2021 della Corte costituzionale che avrebbe evidenziato l'importanza, nell'adozione e nell'attuazione del Piano, dell'autonomia organizzativa dell'ente locale, riflesso dell'enunciato di cui all'art. 5 della Costituzione, in quanto l'amministrazione in carica deve essere pienamente messa nella condizione di predisporre il piano di riequilibrio e di adottare le misure più opportune alla luce della contingente, e mutevole, situazione finanziaria e degli obiettivi di carattere politico).

Concludeva l'Ente sostenendo che la citata sentenza n. 34/2021 della Corte costituzionale, nel difendere le prerogative del mandato politico degli amministratori entranti di un ente locale in regime di riequilibrio finanziario pluriennale, ha posto in risalto come la procedura in esame non comporti una sospensione dell'ordine costituzionale delle competenze ed esige di potersi svolgere nell'alveo fisiologico degli strumenti propri della dialettica tra politica e amministrazione. Pertanto, spetterebbe agli amministratori decidere il contenuto del PRFP, attraverso la definizione delle più appropriate misure di contenimento della spesa e di incremento delle entrate, senza che possano porsi pregiudiziali divieti in ordine all'esercizio di determinate facoltà, ovvero all'utilizzo di determinate misure, oltre a quelle esplicitamente prescritte dalla legge.

La Sezione remittente, dopo aver ampiamente argomentato circa l'ammissibilità soggettiva e, soprattutto, oggettiva della richiesta di parere, concludeva ritenendo possibile una lettura della norma differente da quella fatta propria dai due citati precedenti giurisprudenziali, aderendo in parte alle argomentazioni svolte dal Comune di Imperia.

Ribadiva in proposito la Sezione ligure l'eccezionalità della norma che vieta di conferire incarichi di supporto alle attività politiche di indirizzo e controllo al ricorrere di determinate situazioni, in quanto deroga al principio della piena capacità di agire delle pubbliche amministrazioni (art. 1, co. 1-*bis*, legge n. 241 del 1990). Pertanto, la disposizione non potrebbe essere applicata oltre i casi e i tempi in essa considerati (art. 14 delle disposizioni preliminari al codice civile), con ciò valorizzando, al tempo stesso, l'argomento letterale che costituisce il principale canone interpretativo per il giudice (art. 12 delle dette disposizioni preliminari).

Conseguentemente, la regola restrittiva prevista dalla norma per gli enti strutturalmente deficitari e dissestati (artt. 242 e 244 del TUEL) non potrebbe essere estesa al *tertium genus* degli enti in riequilibrio finanziario pluriennale (di cui all'art. 243-bis e seguenti del medesimo TUEL).

La Sezione remittente proseguiva, poi, argomentando sulla diversità della procedura di riequilibrio rispetto alle fattispecie di cui agli artt. 242 e 244 del TUEL. Al riguardo evidenziava come il legislatore, al momento dell'approvazione dell'art. 90, comma 1, del TUEL, non poteva che limitare il divieto di conferire incarichi esterni di supporto agli organi politici alle situazioni di deficitarietà strutturale e dissesto, le uniche fattispecie, in quel momento, regolamentate in materia di crisi finanziaria degli enti locali, essendo stata la procedura di riequilibrio, prevista dall'art. 243-bis e ssgg., introdotta dal legislatore, con il decreto di riforma dei controlli sugli enti territoriali (d.l. n. 174 del 2012) e, quindi, successivamente all'adozione del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali (approvato con d.lgs. n. 267 del 2000).

Dalla successione temporale delle norme la Sezione ligure ricavava la volontà del legislatore di non estendere il divieto posto dall'art. 90, comma 1 citato. Infatti, sia al momento dell'introduzione della disciplina del riequilibrio finanziario pluriennale (art. 3, co. 1, lett. r), del d.l. n. 174/2012), che successivamente (nei plurimi interventi normativi che hanno corretto o integrato la regolamentazione contenuta negli artt. 243-bis e seguenti del TUEL), il legislatore non ha mai introdotto alcuna preclusione al conferimento, da parte degli enti locali che fanno ricorso alla procedura, di incarichi a soggetti esterni per il supporto agli organi politici. E tale scelta non sarebbe frutto di una dimenticanza, bensì di una precisa scelta normativa che ha previsto differenti, e specifici, limiti alla capacità di agire e finanziaria degli enti locali in PRFP (art. 243-bis, co. 8, TUEL), aggravati per coloro che, fra essi, fanno ricorso, per acquisire liquidità, al fondo di rotazione messo a disposizione dal Ministero dell'interno (art. 243-bis, co. 9, TUEL).

Pur prendendo atto, inoltre, che il controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale richiama quello previsto dall'art. 243 (per gli enti strutturalmente deficitari), il legislatore non ha esteso ai primi il divieto previsto dall'art. 90, comma 1, TUEL. Volontà che rimane salva nonostante i rinvii che la disciplina relativa al PRPF volge alla procedura di dissesto, non potendovi essere alcuna trasposizione della regolamentazione della seconda all'interno della prima, trattandosi di due procedure caratterizzate da presupposti e finalità non coincidenti.

Non decisiva appariva, poi, per la Sezione remittente, l'argomentazione basata sulla necessità del contenimento della spesa del personale disposta dall'art. 90, co. 1 (TUEL), ed estesa anche agli enti in piano di riequilibrio. Infatti, questi ultimi, come tutti gli enti locali, devono, già di per sé, osservare un tetto con riguardo sia alla spesa complessiva per il personale (che non può superare la media del triennio 2011-2013, cfr. art. 1, commi 557 e seguenti, della legge n. 296 del 2006), che ai rapporti di lavoro a tempo determinato o

instaurati con altri contratti c.d. flessibili (cfr. art. 9, co. 28, d.l. n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010), al cui interno vanno conteggiati anche i contratti stipulati per il supporto a organi politici ex art. 90, comma 1, TUEL (cfr. Corte conti, SRC Piemonte, deliberazione n. 312/2013/PAR; SRC Lombardia, n. 292/2015/PAR; SRC Basilicata, n. 38/2018/PAR). Pertanto, la finalità perseguita dall'art. 90 (in un momento storico in cui vi era necessità di contenere la spesa del personale in mancanza di altre limitazioni normative) viene comunque altrimenti realizzata.

Ulteriore argomento fatto proprio dalla Sezione remittente per escludere l'applicazione delle limitazioni di cui all'art. 90 cit. agli enti che hanno fatto ricorso al piano di riequilibrio pluriennale finanziario risiedeva nella marcata differenza degli istituti in esame, ciascuno dei quali risulta destinatario di una specifica disciplina non estensibile alle altre fattispecie se non espressamente previsto dalla legge; e la norma in esame individua analiticamente gli istituti in cui la stessa trova applicazione.

Partendo dalla considerazione che un ente che ha fatto ricorso al piano di riequilibrio non *«è certamente più vicino al dissesto rispetto a quello strutturalmente deficitario»* (anzi, secondo la Sezione ligure *«sarebbe, invece, vero il contrario, posto che l'ente in costanza di PRFP, a differenza di quello strutturalmente deficitario, ha già avviato un percorso di risanamento finanziario - sotto il controllo della Corte dei conti - disinnescando il pericolo del dissesto, che permarrebbe, invece, nell'ente strutturalmente deficitario, che rimane sottoposto a limitazioni più penetranti»*), la Sezione remittente evidenziava la diversità degli istituti in argomento rappresentando gli aspetti peculiari di ciascuno di essi.

L'art. 242 TUEL prevede che sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un'apposita tabella, da allegare al rendiconto della gestione, contenente parametri dei quali almeno la metà presentano valori deficitari, con la conseguenza per l'ente strutturalmente deficitario di osservare le limitazioni finanziarie e la soggezione ai controlli ministeriali indicati nel successivo art. 243 TUEL, ma solo nell'esercizio in cui l'ente è da considerarsi strutturalmente deficitario. Difatti, la condizione di cui all'art. 242 del TUEL è da considerare una situazione potenzialmente temporanea da verificare alla stregua dei risultati del penultimo rendiconto e, pertanto, non necessariamente ricorrente negli esercizi successivi a quello in cui si registra una maggioranza di parametri negativi. Da qui la diversità con l'ente che ha fatto ricorso al piano di riequilibrio finanziario pluriennale (in condizione di maggiore stabilità) e il conseguente divieto di estensione analogica di norme di legge riservate agli enti strutturalmente deficitari.

Ed ancora, osservava la Sezione remittente, come la situazione di deficitarietà strutturale non deriva, necessariamente, da uno stato di incapacità finanziaria o dalla presenza di un disavanzo d'amministrazione (come accade per il dissesto e per la procedura di riequilibrio pluriennale), ma anche da una mera eccessiva rigidità del bilancio (cfr. parametri P1, P4 e P5), dalla difficoltà di riscossione delle entrate proprie (parametri

P2, P3 e P8) o, ancora, dalla rilevante presenza di debiti fuori bilancio. Parametri contenuti nel Decreto del Ministero dell'Interno 28 dicembre 2018, che assumono rilievo per l'acquisizione delle condizioni di *deficitarietà strutturale*.

Di contro, la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, pur avendo come presupposto "*squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario*" (art. 243-bis, comma 1), non mira, esclusivamente, a superare una situazione di incapacità finanziaria (propria del dissesto, *ex art. 244 TUEL*), ma anche a ripianare disavanzi di amministrazione (come normativamente palesato dal richiamo, nell'art. 243-bis, all'insufficienza delle misure previste dagli artt. 193 e 194 TUEL) e, in generale, a ripristinare l'equilibrio finanziario venuto meno a causa di un disavanzo d'amministrazione che non ha genesi, necessariamente, nella presenza di debiti (per lo più residui passivi) liquidi ed esigibili a cui l'ente locale non riesce validamente a far fronte con gli strumenti ordinari (cfr. art. 244 TUEL), ma anche in passività che non si sono ancora tradotte in debiti, quali quelle derivanti dalla cancellazione di residui attivi inesigibili, dalla costituzione di un adeguato fondo crediti di dubbia esigibilità (che ha la finalità di produrre un accantonamento prudenziale per fronteggiare probabili perdite di crediti), dall'accantonamento di congrue risorse a fondo rischi o agli altri fondi prescritti dalla legge, etc. (come più volte emerso nella prassi giurisprudenziale, cfr., a mero titolo esemplificativo, SRC Sicilia, deliberazione n. 101/2021/PRSP; SRC Campania, n. 4/2020/PRSP; SRC Calabria, n. 17/2020; SRC Liguria, n. 134/2018/PRSP, confermata da SSRR in spec. comp., sentenza n. 15/2019/EL; SSRR, spec. comp., sentenze n. 18/2018/EL, n. 8/2021/EL, n. 9/2021/EL, n. 21/2021/EL).

Nel far proprie, poi, le argomentazioni del Comune di Imperia, la Sezione remittente concludeva affermando che, se da una parte la situazione di deficitarietà strutturale non necessariamente evolve nella procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, dall'altra quest'ultima, sulla base del dato normativo, non risulta incompatibile con la prima; infatti, non si può escludere che nel percorso di risanamento, che si dispiega nel corso di un ampio arco temporale, si possa manifestare in uno o più esercizi la ricorrenza della violazione della maggioranza dei parametri indicati dall'art. 242 TUEL. In tal caso, secondo la Sezione remittente, l'ente locale in PRFP, oltre all'osservanza delle prescrizioni normative previste per la procedura in esame (aventi fonte, in prevalenza, nell'art. 243-bis, commi 8 e 9, TUEL, che, in alcuni casi, richiamano anche le limitazioni ed i controlli indicati nell'art. 243), dovrebbe osservare anche quanto disposto dalle norme di legge destinate agli enti in deficitarietà strutturale (quale, per esempio, la preclusione posta dall'art. 90, co. 1).

La Sezione ligure ulteriormente argomentava, in armonia con quanto sin qui evidenziato, per rappresentare le differenze tra il PRPF e la procedura di dissesto e pervenire ad analoghe considerazioni circa l'impossibilità di estendere analogicamente norme dedicate a quest'ultimo al PRFP.

Pertanto, la Sezione regionale di controllo per la Liguria, ritenendo che l'art. 90, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui vieta agli enti dissestati e strutturalmente deficitari di assumere collaboratori con contratto a tempo determinato per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo a supporto degli organi politici, non si possa estendere anche agli enti che hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, durante l'intero arco temporale di attuazione del risanamento, si è determinata nel senso di sottoporre al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell'opportunità di deferire alla Sezione delle autonomie, o alle Sezioni riunite, la seguente questione di massima avente carattere di interesse generale: «*se l'art. 90, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui vieta agli enti dissestati e strutturalmente deficitari, di assumere collaboratori con contratto a tempo determinato, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo a supporto degli organi politici, debba ritenersi esteso anche agli enti che hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, durante l'intero arco temporale di attuazione del piano di risanamento*».

Il Presidente della Corte dei conti, con ordinanza n. 3 del 4 febbraio 2022, ha deferito alla Sezione delle autonomie l'esame e la pronuncia in ordine alla prospettata questione di massima.

CONSIDERATO

La questione deferita concerne l'esatta individuazione del campo di applicazione dell'art. 90, comma 1, del TUEL il quale esclude la possibilità di costituire uffici di *staff*, con personale esterno, per gli enti locali in dissesto ovvero strutturalmente deficitari; e precisamente se tale divieto debba estendersi anche agli enti che hanno in corso un piano di riequilibrio finanziario, ai sensi dell'art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000.

Preliminarmente la Sezione condivide le argomentazioni svolte dalla Sezione remittente relativamente all'ammissibilità soggettiva ed oggettiva del quesito posto dal Comune di Imperia per cui ritiene di poter senz'altro affrontare nel merito la questione di massima.

Come ricordato nella parte in fatto, in ordine alla possibilità da parte degli enti che hanno fatto ricorso al piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-*bis* del TUEL di costituire uffici di *staff* con personale esterno si è espressa negativamente la giurisprudenza contabile citata dalla Sezione remittente.

Secondo tale tesi, una lettura ampia della norma, ed il superamento del mero dato testuale, rinvenirebbero la loro ragione nella circostanza per cui «*l'ente in piano di riequilibrio è certamente più vicino al dissesto rispetto a quello strutturalmente deficitario*», motivo per cui non sarebbe giustificata la correlata espansione della spesa che ne deriverebbe, contrastando con quelle scelte di rigore che il legislatore ha voluto adottare nelle situazioni di gravi squilibri di bilancio. Pertanto, il divieto di cui all'art. 90, comma 1, si applicherebbe, *sic et simpliciter*, a tutti gli enti che hanno in corso una procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'art. 243-*bis* del TUEL. Al riguardo, vengono individuate tre diverse fattispecie, tra loro distinte e connotate da una diversa situazione di gravità

finanziaria secondo uno schema progressivo che vedrebbe gli enti in riequilibrio pluriennale ai sensi dell'art. 243-*bis* in una posizione intermedia tra enti strutturalmente deficitari (ai sensi dell'art. 242 del TUEL) ed enti dissestati (ex art. 244 del TUEL).

In tal senso va inteso l'assunto, fatto proprio dalla citata giurisprudenza, secondo il quale gli enti in piano di riequilibrio presentano una situazione finanziaria peggiore rispetto a quella in cui versano gli enti strutturalmente deficitari. Conseguentemente, andando al di là del dato letterale della norma, sarebbe giustificata un'estensione del divieto posto dall'art. 90, comma 1, anche agli enti che hanno in corso una procedura di riequilibrio finanziario ai sensi del cit. art. 243-*bis* del TUEL.

La netta distinzione tra le tre fattispecie giuridiche in esame (enti strutturalmente deficitari, enti che hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio ed enti dissestati) è alla base, allo stesso tempo, delle argomentazioni svolte dalla Sezione remittente per dimostrare la diversità degli istituti e della relativa disciplina applicabile (riportata ampiamente nella parte in fatto) e la conseguente impossibilità di applicare il divieto di ricorrere a personale esterno nella costituzione degli uffici di staff anche agli enti che hanno fatto ricorso al piano di riequilibrio pluriennale finanziario ai sensi dell'art. 243-*bis* del TUEL. Diversamente, secondo la Sezione remittente, verrebbe adottata un'interpretazione analogica di una norma che pone un divieto, derogando ad una regola di carattere generale (con conseguente limitazione della capacità di agire di cui all'art. 1, comma 1-*bis*, legge n. 241 del 1990), in violazione di quanto disposto dall'art. 14 delle preleggi.

Tale conclusione è senz'altro condivisibile nei termini che seguono. Come osservato, entrambe le tesi poggiano le proprie argomentazioni sulla netta distinzione delle tre fattispecie in esame per dimostrare, a seconda dei casi, l'applicazione o meno del divieto posto dall'art. 90, comma 1, del TUEL. A parere di questa Sezione, tale netta distinzione non è utile e non appare aderente al dato normativo.

L'art. 90, comma 1, del TUEL, limita il divieto di conferire incarichi esterni di supporto agli organi politici alle situazioni di deficitarietà strutturale e di dissesto, le uniche in quel momento regolamentate in materia di crisi finanziaria degli enti locali. Successivamente il legislatore, nell'ambito di un ampio progetto di riforma del sistema finanziario-contabile degli enti locali, ha previsto un'ulteriore modalità per rilevare e sanare situazioni caratterizzate da forti squilibri finanziari tali da poter condurre ad una pronuncia di dissesto, introducendo nel TUEL gli artt. 243-*bis* e ss. gg. che disciplinano l'istituto del riequilibrio pluriennale finanziario.

La Sezione remittente ritiene che il legislatore, se avesse voluto, avrebbe potuto (nell'ambito del processo riformatore e nei successivi interventi) estendere il divieto di cui all'art. 90, comma 1, del TUEL anche agli enti che hanno fatto ricorso al piano di riequilibrio finanziario pluriennale e, pertanto, la circostanza che il legislatore abbia omesso di intervenire indurrebbe a ritenere che la volontà fosse quella di non estendere il divieto agli enti aventi in corso la procedura di cui all'art. 243-*bis* del TUEL. E tale scelta,

sempre secondo la Sezione remittente, sarebbe giustificata dalla finalità perseguita dal PRFP e dalla disciplina ad essa dedicata. Concludendo quindi per rifiutare l'orientamento giurisprudenziale che, esorbitando dal testo di legge, addiviene ad un'analogia in *malam partem*.

Questa Sezione ritiene assolutamente condivisibile la conclusione della Sezione ligure circa l'impossibilità di estendere il divieto di cui all'art. 90, comma 1 cit., oltre i casi dalla stessa norma disciplinata, ma al riguardo ritiene di seguire un diverso percorso argomentativo che trova sostegno nello stesso quadro normativo richiamato nella richiesta di parere. Con ciò evidenziando, da un lato, come un intervento del legislatore in realtà non sia in proposito assolutamente necessario e, dall'altro, come il divieto di cui all'art. 90, comma 1 cit., sia applicabile in taluni casi anche agli enti che hanno fatto ricorso al piano di riequilibrio pluriennale finanziario.

Difatti, a parere di questa Sezione non vi è una distinzione netta tra gli istituti in esame, soprattutto con riferimento agli enti strutturalmente deficitari ed agli enti che hanno fatto ricorso al piano di riequilibrio pluriennale finanziario.

Sia l'art. 242 che l'art. 243-bis si riferiscono a condizioni di squilibrio: gravi ed incontrovertibili per gli enti strutturalmente deficitari, in grado di provocare il dissesto finanziario per gli enti che possono ricorrere al piano di riequilibrio. Assai problematico, pertanto, risulta il poter esprimere un giudizio di valore, in termini di maggiore o minore gravità, dalla lettura delle norme.

La differenza sostanziale tra le due disposizioni si evidenzia nel modo in cui viene accertato lo squilibrio. Nel caso degli enti strutturalmente deficitari lo stesso deriva da una "statica" verifica di alcuni parametri obiettivi che presentano, per almeno la metà di essi, valori deficitari. Per gli enti che hanno fatto ricorso al piano di riequilibrio lo squilibrio può rivelarsi nei medesimi termini di cui all'art. 242 del TUEL, ma anche mediante una differente analisi, dinamica, della situazione finanziaria, favorita dalle pronunce delle Sezioni regionali di controllo.

Tra le due fattispecie non vi è, quindi, incomunicabilità, ma un normale rapporto di interferenza. In altre parole, tutti gli enti strutturalmente deficitari possono sicuramente ricorrere al piano di riequilibrio finanziario pluriennale, ma gli enti che ricorrono al PRFP non necessariamente devono essere strutturalmente deficitari nei termini indicati dall'art. 242 del TUEL. Difatti, come osservato dalla Sezione remittente, il ricorso al PRFP solitamente deriva dalla necessità di ripianare un disavanzo d'amministrazione che può manifestarsi a causa di passività che non si sono ancora tradotte in debiti (cancellazione di residui attivi inesigibili, costituzione di un adeguato fondo crediti di dubbia esigibilità, accantonamento di congrue risorse a fondo rischi o agli altri fondi prescritti dalla legge, etc.) e, pertanto, non necessariamente in presenza di passività liquide ed esigibili a cui l'ente non riesce a far fronte (tipica condizione che produce il dissesto finanziario di cui all'art. 244 del TUEL), o dei parametri di cui all'art. 242 del TUEL.

Allo stesso tempo, la situazione di deficitarietà strutturale non deriva, necessariamente, da uno stato di incapacità finanziaria o dalla presenza di un disavanzo d'amministrazione (come accade, invece, per il dissesto e la procedura di riequilibrio pluriennale), ma anche da una mera eccessiva rigidità del bilancio (cfr. parametri P1, P4 e P5), dalla difficoltà di riscossione delle entrate proprie (parametri P2, P3 e P8) o, ancora, dalla rilevante presenza di debiti fuori bilancio.

Si ribadisce, pertanto, come le fattispecie in esame non siano tra loro rigidamente distinte (come sembrerebbe emergere dalla ricostruzione operata dalla giurisprudenza citata nella richiesta di parere e, a tratti, anche da quella operata dalla Sezione remittente, si veda capoverso finale nel par.2.4) ma, come osservato, possono tra loro interferire, come accade soprattutto tra gli enti strutturalmente deficitari e gli enti che ricorrono al PRFP.

La stessa Sezione remittente ha, in alcuni passaggi, individuato la soluzione al quesito dalla stessa posto indicando un punto di incontro tra enti strutturalmente deficitari ed enti che hanno fatto ricorso al piano di riequilibrio pluriennale. Afferma la Sezione ligure che *«se la situazione di deficitarietà strutturale non evolve, necessariamente, nella procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, quest'ultima, in base al dato normativo, non è incompatibile con la prima. L'approvazione di un piano di riequilibrio finanziario ex art. 243-bis TUEL, infatti, impegna l'ente ad un percorso di risanamento che si dispiega nel corso di un ampio arco temporale, all'interno del quale, in uno o più esercizi, potrebbe manifestarsi la ricorrenza della violazione della maggioranza dei parametri indicati dall'art. 242 TUEL».*

Il manifestarsi nel corso della procedura di riequilibrio pluriennale delle condizioni di cui all'art. 242 del TUEL fa degli enti che hanno fatto ricorso al piano di riequilibrio pluriennale, enti strutturalmente deficitari, che hanno scelto di ripristinare gli equilibri utilizzando i tempi e le facoltà più ampie offerte dagli artt. 243-bis e seguenti e, pertanto, agli stessi si applica, in detta ricorrenza, il divieto di costituire uffici di *staff* con personale esterno. Ma solo, è bene ribadire, per gli esercizi in cui i parametri di cui all'art. 242 risultino violati per oltre la metà.

D'altronde nessuna norma esonera gli enti che hanno fatto ricorso al piano di riequilibrio finanziario pluriennale dal presentare l'allegato di cui all'art. 242 del TUEL; conseguentemente un ente in PRFP può essere allo stesso tempo un ente strutturalmente deficitario senza che da ciò derivino incongruenze o particolari effetti se non l'applicazione del divieto disposto dall'art. 90, comma 1 cit.

La detta conclusione è in linea con la vigente normativa. Difatti, tutti gli obblighi e gli adempimenti previsti dall'art. 242 del TUEL sono estesi agli enti in PRFP dall'art. 243-bis (con tratti, a volte, maggiormente penalizzanti, ma ciò rappresenta il "costo" di una procedura che consente all'Ente di riequilibrare il bilancio in un arco temporale ampio: si vedano i commi 8 e 9 del citato articolo).

La soluzione prospettata, come detto, è rispettosa dell'attuale quadro normativo e mostra come, di fatto, non vi sia alcuna lacuna legislativa da colmare (nonostante l'introduzione nell'ordinamento delle norme in esame in tempi e condizioni diversi) mediante interpretazioni analogiche.

Pertanto, la Sezione ritiene sì applicabile il divieto di cui all'art. 90, comma 1 cit., agli enti che hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale finanziario, ma non *sic et simpliciter* come vorrebbe la giurisprudenza richiamata nella richiesta di parere (con un'interpretazione analogica in *malam partem* della norma, contraria all'art. 14 delle preleggi), bensì solo quando tali enti siano anche strutturalmente deficitari ai sensi dell'art. 242 del TUEL.

Appaiono, pertanto, assorbite (e non più necessarie) le ricostruzioni della Sezione remittente tese ad evidenziare le differenze tra istituti e procedure in esame.

In questi termini è la soluzione della questione di massima proposta.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria con la deliberazione n. 2/2022/QMIG, enuncia il seguente principio di diritto:

«Il divieto, di cui all'articolo 90, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, riguardante gli enti locali dissestati o strutturalmente deficitari, non può essere esteso anche agli enti locali che hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, salvo i casi in cui questi ultimi si trovino in condizioni di deficitarietà strutturale ai sensi dell'art. 242 del TUEL».

La Sezione regionale di controllo per la Liguria si atterrà al principio di diritto enunciato nel presente atto di orientamento. Al medesimo principio si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato nell'adunanza del 24 febbraio 2022.

Il Relatore

Francesco BELSANTI

(firmato digitalmente)

Il Presidente

Guido CARLINO

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il 7 marzo 2022

Il Dirigente

Gino GALLI

(firmato digitalmente)

