



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Presidente	Cinzia Barisano
Primo referendario	Giovanni Natali
Primo referendario	Nunzio Mario Tritto, <i>relatore</i>
Primo referendario	Daniela Piacente
Referendario	Donatella Palumbo
Referendario	Antonio Arnò
Referendario	Valeria Mascello
Referendario	Maria Rosaria Pedaci
Referendario	Benedetta Civilla
Referendario	Salvatore Romanazzi

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Martignano (LE), assunta al protocollo della Sezione n. 4937 del 23.10.2024;

vista la disposizione recante protocollo interno n. 4954 del 24.10.2024;

udito il relatore, Primo referendario dott. Nunzio Mario Tritto, nella camera di consiglio del 15 novembre 2024, convocata con ordinanza n. 29/2024.

Premesso in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Martignano (LE), con nota prot. n. 4629 del 23 ottobre 2024, pervenuta in pari data, ha formulato richiesta di parere in ordine alla interpretazione dell'art. 15 del d.lgs. n. 267/2000 e ss.mm.ii..

In primo luogo, è stato affermato che il Comune di Martignano *«ha intenzione di percorrere l'iter relativo alla fusione, ex art. 15 del D. Lgs. 267/2000, con Comuni contigui uno dei quali versa in stato di dissesto e un altro con piano di riequilibrio pluriennale approvato ed in corso. Poiché tale situazione inciderebbe sul bilancio del nuovo Ente sorto a seguito di fusione, chiede di sapere se la predetta fusione sia ammissibile attesa la situazione finanziaria originaria dei Comuni in questione, tenuto conto che comunque le obbligazioni originarie da piani di riequilibrio e dissesto in corso sarebbero comunque rispettate e incamerate dal nuovo Ente previsto»*.

In seguito, è stato aggiunto che *«- la disposizione di legge di cui si chiede l'interpretazione è l'articolo 15 del D. Lgs. 267/2000; - la propria tesi interpretativa in merito alla disposizione di legge citata è che anche le obbligazioni derivanti dai piani di riequilibrio e dissesto in atto nei Comuni originari possano essere implementati nel bilancio del nuovo Ente; - il quesito proposto ha carattere generale e attiene a temi relativi alla contabilità pubblica in quanto l'incidenza di tutti i debiti e crediti hanno diretti riflessi sul bilancio del nuovo Ente; - il parere richiesto non riguarda provvedimenti già adottati da questa Amministrazione, né profili relativi ai controlli ex articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 266/2005; - il parere richiesto non prospetta questioni inerenti alla sussistenza di danni erariali di competenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti; - sulla materia non risultano pareri di altre Sezioni di controllo della Corte dei Conti afferenti al parere richiesto; - non risultano precedenti giurisprudenziali o interpretazioni di altri rilevanti organismi pubblici (ARAN, ANCI, UPI, UNCEM, Circolari Ragioneria generale dello Stato...)»*.

Considerato in

DIRITTO

1. Considerazioni preliminari

1.1 Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere verificata, in via preliminare, l'ammissibilità in relazione sia al mancato inoltro della stessa tramite il Consiglio delle autonomie locali sia alla legittimazione del soggetto proponente il quesito ed al contenuto oggettivo del medesimo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle autonomie di questa Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 nonché nelle successive deliberazioni n. 5/2006 del 10 marzo 2006, n. 54/2010 (Sezioni riunite in sede di controllo) e nelle deliberazioni n. 3/2014 e n. 11/2020.

1.2 In primo luogo, si precisa che la richiesta avanzata dal Sindaco del Comune di Martignano (LE) è stata trasmessa direttamente e non già per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dal vigente art. 123, comma 4 della Costituzione. Tale circostanza, in generale, non inficia l'ammissibilità di una richiesta atteso che la formulazione dell'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131 non preclude un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ed anche alla luce del fatto che nella Regione Puglia il suddetto Consiglio delle autonomie locali non risulta concretamente operante.

2. Ammissibilità soggettiva

2.1 Sotto il profilo soggettivo, poi, la richiesta va ritenuta ammissibile, in quanto sottoscritta dal sindaco dell'ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo.

3. Ammissibilità oggettiva

3.1 Sotto il profilo oggettivo, si rende necessario verificare l'attinenza della questione alla materia della «contabilità pubblica», così come delineata nella deliberazione delle Sezioni riunite n. 54 del 17 novembre 2010 e, ancor prima, nella

citata deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5 del 2006 nonché nella deliberazione della Sezione delle autonomie n. 3 del 2014. Devono altresì sottoporsi a scrutinio la generalità e l'astrattezza che debbono caratterizzare la questione portata all'attenzione della Sezione regionale di controllo. L'ausilio consultivo, inoltre, non può costituire un'interferenza - neppure potenziale - con le funzioni requirenti e giurisdizionali della Corte dei conti ovvero di altri organi giurisdizionali e deve avere carattere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere.

3.2 Nel caso di specie, il quesito appare oggettivamente ammissibile in quanto relativo all'interpretazione di una norma che, pur afferendo al mutamento degli elementi costitutivi di un ente locale (territorio, popolazione, patrimonio) in modo da dare vita ad un nuovo organismo, ha indubbi riflessi ed effetti sulla formazione e gestione del relativo bilancio, *“bene pubblico ... funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche”*, secondo la ben nota definizione della Corte costituzionale (sentenza n. 184 del 2016).

4. Il quesito posto dal Sindaco del Comune di Martignano (LE)

4.1 Nel merito del quesito proposto, com'è stato anticipato, esso attiene all'interpretazione dell'art. 15 del d.lgs. n. 267/2000 e ss.mm.ii. (recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e della correlata normativa regionale (in particolare, dell'art. 6 della legge della Regione Puglia 1° agosto 2014, n. 34 recante *“Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali”*), ignorata dal soggetto richiedente ma la cui interpretazione si appalesa imprescindibile nel caso in esame.

4.2 In particolare, il Comune di Martignano (LE) è interessato a conoscere se vi siano elementi ostativi all'ammissibilità di due tipologie di fusioni:

- a) quella tra due (o più) comuni, di cui uno sia soggetto alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale *in itinere*;
- b) quella tra due (o più) comuni, di cui uno si trovi in stato di dissesto finanziario.

4.3 Pertanto, ai fini della migliore intelligibilità del quesito posto (nella duplice accezione *ut supra* specificata), verrà in primo luogo analizzata la normativa (nazionale e regionale) di riferimento in materia di fusioni tra enti locali (ed i relativi, principali arresti giurisprudenziali), per poi passare all'esame specifico delle due fattispecie oggetto del quesito.

5. Il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento

5.1 Come si è detto, l'attuale formulazione dell'art. 15 del d.lgs. n. 267/2000 e ss.mm.ii. prevede che *"1. A norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale. Salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite.*

2. I comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali, definire lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo comune istituito. Lo statuto del nuovo comune dovrà prevedere che alle comunità dei comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

2-bis. Ai fini della partecipazione dei consiglieri comunali all'attività degli organi istituiti ai sensi delle rispettive leggi regionali sul procedimento di fusione, si applicano le

disposizioni di cui al titolo III, capo IV, ed i conseguenti oneri per permessi retribuiti, gettoni di presenza e rimborsi delle spese di viaggio sono posti a carico delle regioni medesime.

3. Al fine di favorire la fusione dei comuni, oltre ai contributi della regione, lo Stato eroga, per i dieci anni decorrenti dalla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono.

3-bis. Per le fusioni dei comuni realizzate a decorrere dal 1° gennaio 2014, i contributi straordinari di cui al comma 3 sono erogati per ulteriori cinque anni.

4. La denominazione delle borgate e frazioni è attribuita ai comuni ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione”.

5.2 Originariamente va ricordato come già la Carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985, adottata nell'ambito degli Stati aderenti al Consiglio d'Europa e ratificata dall'Italia con legge n. 439 del 30 dicembre 1989 (recante infatti *“Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985”*), prevedesse all'art. 10, comma 1 che *“Le collettività locali hanno diritto, nell'esercizio delle loro competenze, a collaborare e, nell'ambito della legge, ad associarsi ad altre collettività locali per la realizzazione di attività di interesse comune”.*

5.3 Il legislatore italiano, con la legge n. 142 dell'8 giugno 1990 - in materia di *“Ordinamento delle autonomie locali”* - all'art. 11 disciplinò, per quanto qui interessa, la *“fusione ... di comuni”* prevedendo espressamente che *“1. A norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale. Salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite.*

2. Le regioni predispongono un programma di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli comuni e lo aggiornano ogni cinque anni, tenendo anche conto delle unioni costituite ai sensi dell'articolo 26.

3. La legge regionale che istituisce nuovi comuni, mediante fusione di due o più comuni contigui, prevede che alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

4. Al fine di favorire la fusione di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti anche con comuni di popolazione superiore, oltre agli eventuali contributi della regione, lo Stato eroga, per i dieci anni successivi alla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono.

5. Nel caso di fusione di due o più comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, tali contributi straordinari sono calcolati per ciascun comune. Nel caso di fusione di uno o più comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti con uno o più comuni di popolazione superiore, i contributi straordinari sono calcolati soltanto per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti ed iscritti nel bilancio del comune risultante dalla fusione, con obbligo di destinarne non meno del 70 per cento a spese riguardanti esclusivamente il territorio ed i servizi prestati nell'ambito territoriale dei comuni soppressi, aventi popolazione inferiore a 5.000 abitanti”.

5.4 Successivamente, anche la legge n. 42 del 5 maggio 2009 (recante “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”) all’art. 12, comma 1, lett. f) stabilì la “previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l’incremento dell’autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali”.

5.5 Con l’art. 14, comma 28 del decreto-legge n. 78 del 31 maggio 2010 (contenente “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”), convertito con modificazioni nella legge n. 122 del 30 luglio 2010, venne

introdotto un vero e proprio obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali in quanto si stabilì che *“Le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3, della citata legge n. 42 del 2009, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, esclusi le isole monocomune ed il comune di Campione d'Italia. Tali funzioni sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti”*.

5.6 Ulteriore rafforzamento della necessità di procedere alla gestione associata - in varie forme - delle rispettive funzioni da parte degli enti locali si ebbe con la legge n. 56 del 7 aprile 2014 contenente *“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”*. In particolare, l'art. 1, commi 104-141, per quanto attiene alle fusioni di comuni, ha stabilito che:

- per il primo mandato amministrativo, agli amministratori del nuovo comune nato da fusione cui hanno preso parte comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti si applicano le disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità, inconferibilità e incompatibilità previste dalla legge per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (comma 109);

- il comune risultante da una fusione adotta uno statuto che può prevedere anche forme particolari di collegamento tra il nuovo comune e le comunità che appartenevano ai comuni oggetto della fusione (comma 116);

- i comuni istituiti a seguito di fusione possono utilizzare i margini di indebitamento consentiti dalle norme vincolistiche in materia a uno o più dei comuni originari e nei limiti degli stessi, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino ulteriori possibili spazi di indebitamento per il nuovo ente (comma 119);

- il commissario nominato per la gestione del comune derivante da fusione è coadiuvato, fino all'elezione dei nuovi organi, da un comitato consultivo composto da coloro che, alla data dell'estinzione dei comuni, svolgevano le funzioni di sindaco e senza maggiori oneri per la finanza pubblica; il comitato è comunque consultato sullo schema di bilancio e sull'eventuale adozione di varianti agli strumenti urbanistici; il commissario convoca periodicamente il comitato, anche su richiesta della maggioranza dei componenti, per informare sulle attività programmate e su quelle in corso (comma 120);

- gli obblighi di esercizio associato di funzioni comunali derivanti dall'art. 14, comma 28 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, si applicano ai comuni derivanti da fusione entro i limiti stabiliti dalla legge regionale, che può fissare una diversa decorrenza o modularne i contenuti; in mancanza di diversa normativa regionale, i comuni istituiti mediante fusione che raggiungono una popolazione pari o superiore a 3.000 abitanti, oppure a 2.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane, e che devono obbligatoriamente esercitare le funzioni fondamentali dei comuni, secondo quanto previsto dal citato comma 28 dell'art. 14, sono esentati da tale obbligo per un mandato elettorale (comma 121);

- i consiglieri comunali cessati per effetto dell'estinzione del comune derivante da fusione continuano a esercitare, fino alla nomina dei nuovi rappresentanti da parte del nuovo comune, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti; tutti i soggetti nominati dal comune estinto per fusione in enti, aziende, istituzioni o altri organismi continuano a esercitare il loro mandato fino alla nomina dei successori (comma 122);

- le risorse destinate, nell'anno di estinzione del comune, alle politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale di cui al contratto

collettivo nazionale di lavoro relativo al comparto regioni e autonomie locali dei comuni oggetto di fusione confluiscono, per l'intero importo, a decorrere dall'anno di istituzione del nuovo comune, in un unico fondo del nuovo comune avente medesima destinazione (comma 123);

- salva diversa disposizione della legge regionale tutti gli atti normativi, i piani, i regolamenti, gli strumenti urbanistici e i bilanci dei comuni oggetto della fusione vigenti alla data di estinzione dei comuni restano in vigore, con riferimento agli ambiti territoriali e alla relativa popolazione dei comuni che li hanno approvati, fino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti atti del commissario o degli organi del nuovo comune; alla data di istituzione del nuovo comune, gli organi di revisione contabile dei comuni estinti decadono; fino alla nomina dell'organo di revisione contabile del nuovo comune le funzioni sono svolte provvisoriamente dall'organo di revisione contabile in carica, alla data dell'estinzione, nel comune di maggiore dimensione demografica; in assenza di uno statuto provvisorio, fino alla data di entrata in vigore dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale del nuovo comune si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale del comune di maggiore dimensione demografica tra quelli estinti (comma 124);

- il comune risultante da fusione approva il bilancio di previsione, in deroga a quanto previsto dall'art. 151, comma 1 del T.U.E.L., entro novanta giorni dall'istituzione o dal diverso termine di proroga eventualmente previsto per l'approvazione dei bilanci e fissato con decreto del Ministro dell'interno; ai fini dell'applicazione dell'art. 163 del T.U.E.L., per l'individuazione degli stanziamenti dell'anno precedente assume come riferimento la sommatoria delle risorse stanziare nei bilanci definitivamente approvati dai comuni estinti; approva il rendiconto di

bilancio dei comuni estinti, se questi non hanno già provveduto, e subentra negli adempimenti relativi alle certificazioni del patto di stabilità e delle dichiarazioni fiscali (comma 125);

- ai fini di cui all'art. 37, comma 4 del T.U.E.L. (in materia di composizione del consiglio comunale) la popolazione del nuovo comune corrisponde alla somma delle popolazioni dei comuni estinti (comma 126);

- dalla data di istituzione del nuovo comune e fino alla scadenza naturale resta valida, nei documenti dei cittadini e delle imprese, l'indicazione della residenza con riguardo ai riferimenti dei comuni estinti (comma 127);

- l'istituzione del nuovo comune non priva i territori dei comuni estinti dei benefici che a essi si riferiscono, stabiliti in loro favore dall'Unione europea e dalle leggi statali; il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai comuni estinti al nuovo comune è esente da oneri fiscali (comma 128);

- nel nuovo comune istituito mediante fusione possono essere conservati distinti codici di avviamento postale dei comuni preesistenti (comma 129);

- le regioni, nella definizione del patto di stabilità verticale, possono individuare idonee misure volte a incentivare le unioni e le fusioni di comuni, fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica attribuito alla medesima regione (comma 131);

- i comuni risultanti da una fusione possono mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione non oltre il quinto esercizio finanziario del nuovo comune; ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al primo periodo non sono considerati gli esercizi finanziari in cui l'efficacia degli aumenti dei tributi o delle addizionali è sospesa in virtù di previsione legislativa (comma 132);

- i comuni risultanti da una fusione hanno tempo tre anni dall'istituzione del nuovo comune per adeguarsi alla normativa vigente che prevede l'omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e la razionalizzazione della partecipazione a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione, salve diverse disposizioni specifiche di maggior favore (comma 133).

5.7 Va poi ricordato come l'art. 1, comma 130 della legge n. 56 del 7 aprile 2014 disciplini nello specifico un altro tipo di aggregazione tra comuni, ossia la c.d. incorporazione, nella quale *“fermo restando il procedimento previsto dal comma 1 dell'articolo 15 del testo unico, il comune incorporante conserva la propria personalità, succede in tutti i rapporti giuridici al comune incorporato e gli organi di quest'ultimo decadono alla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione. Lo statuto del comune incorporante prevede che alle comunità del comune cessato siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. A tale scopo lo statuto è integrato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione. Le popolazioni interessate sono sentite ai fini dell'articolo 133 della Costituzione mediante referendum consultivo comunale, svolto secondo le discipline regionali e prima che i consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta alla regione di incorporazione. Nel caso di aggregazioni di comuni mediante incorporazione è data facoltà di modificare anche la denominazione del comune. Con legge regionale sono definite le ulteriori modalità della procedura di fusione per incorporazione”*. Poiché i quesiti avanzati dal Comune di Martignano (LE) si concentrano sul procedimento di fusione tra enti (nel quale i comuni preesistenti vengono soppressi per essere sostituiti da un nuovo ente, istituito mediante legge regionale e retto da un commissario sino a che non si addivenga all'elezione dei relativi, nuovi organi di *governance*), la fattispecie della incorporazione (di un comune all'interno di un altro e pertanto senza la creazione di un nuovo soggetto bensì con la permanenza in vita di uno dei comuni originari, il

quale infatti succede a titolo universale al comune incorporato, con la contestuale estensione dei confini amministrativi dell'ente che mantiene la preesistente personalità giuridica, ossia una vera e propria successione nel *munus publicum* tra i comuni interessati) non verrà esaminata in questa sede. In tal senso è, del resto, anche il parere della giurisprudenza amministrativa (si veda, ad esempio, la sentenza del T.A.R. Marche n. 544/2017, in base alla quale non vi può essere un *"parallelismo tra fusione di comuni e fusione "per incorporazione" ... Nel primo caso, i comuni si fondono in un nuovo comune, che ha una nuova denominazione ed è costituito dai comuni partecipanti. Nel secondo caso, al contrario, il comune incorporante conserva la propria personalità e succede in tutti i rapporti giuridici al comune incorporato. Diversamente opinando, considerato che è rara la fusione di comuni di identiche dimensioni, ogni fusione sarebbe di fatto un'incorporazione nel comune più grande"*).

5.8 Attualmente, inoltre, come si è detto, l'art. 15 del T.U.E.L. regola, per quanto qui interessa, la *"fusione ... di comuni"*, che è incentivata (ai sensi dei commi 3 e 3-bis del medesimo art. 15) per il tramite della previsione di contributi straordinari regionali e statali (periodicamente stanziati: ad esempio, con l'art. 20, commi 1 e 2 del d.l. n. 95 del 6 luglio 2012 convertito con modificazioni dalla legge n. 135 del 7 agosto 2012, con l'art. 21, comma 1 del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017 convertito con modificazioni dalla legge n. 96 del 21 giugno 2017, con l'art. 1, comma 869 della legge n. 205 del 27 dicembre 2017, con l'art. 42, comma 1 del d.l. n. 124 del 26 ottobre 2019 convertito con modificazioni dalla legge n. 157 del 19 dicembre 2019, con l'art. 52, comma 3 del d.l. n. 73 del 25 maggio 2021 convertito con modificazioni dalla legge n. 106 del 23 luglio 2021, con l'art. 6, comma 6-bis del d.l. n. 60 del 7 maggio 2024 convertito con modificazioni dalla legge n. 95 del 4 luglio 2024 che espressamente prevede che *"Le risorse per i contributi straordinari di cui all'articolo 15, commi 3 e 3-bis, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto*

legislativo 18 agosto 2000, n. 267, finalizzati a favorire la fusione dei comuni, sono incrementate per gli anni dal 2024 al 2028 di 5 milioni di euro annui”. Va pure ricordato che il Ministero dell'interno, con d.m. del 27 aprile 2018 ha fissato “Modalità, criteri e termini per il riparto e l'attribuzione dei contributi spettanti ai comuni facenti parte delle fusioni di comuni realizzate negli anni 2012 e successivi”).

5.9 E' pertanto evidente il *fil rouge* che lega tutti gli interventi legislativi ricordati i quali, a partire dai primissimi anni Novanta del secolo scorso sino ad oggi, sono caratterizzati dal *favor legislatoris* per l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte degli enti locali, soprattutto al fine di risolvere il problema della ridotta dimensione territoriale e demografica di molti enti e delle conseguenti difficoltà organizzative e gestionali per l'efficace ed efficiente espletamento delle proprie funzioni.

5.10 Per quanto riguarda la giurisprudenza, poi, va rilevato come secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 26 marzo 2015 le norme di cui alla *supra* citata legge n. 56 del 7 aprile 2014 “introducono misure semplificatorie volte al contenimento della spesa pubblica (intervenendo sugli organi, sulla loro composizione, sulla gratuità degli incarichi e sul divieto di avvalersi di una segreteria comunale) – oltre che al conseguimento di obiettivi di maggiore efficienza o migliore organizzazione delle funzioni comunali, riflettono anche principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ... (ex plurimis, sentenze n. 44 e n. 22 del 2014, n. 151 del 2012, n. 237 del 2009)”. Ed inoltre, anche secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 171 dell'11 giugno 2014 “Dalle pur eterogenee disposizioni che si sono succedute nel tempo in materia emerge, in modo chiaro ed incontrovertibile, che le mutazioni delle circoscrizioni degli enti locali – fatte salve le fusioni, per le quali il legislatore contempla un regime di favor – devono avvenire senza aggravii per la finanza pubblica, attraverso un razionale ed equilibrato riparto delle risorse e delle spese tra gli enti scorporati e quelli di nuova istituzione o di ampliata

dimensione e senza, quindi, che, in tal modo, vengano incrementati i costi amministrativi" (enfasi aggiunta).

5.11 In tal senso è del resto pure la giurisprudenza contabile, se solo si pensi che a parere della Sezione autonomie di questa Corte dei conti *"appare congruo ritenere che questo criterio incentivante non debba essere vanificato durante la vita amministrativa dell'ente, in coerenza con la prospettiva complessiva dell'incentivazione delle forme di aggregazione tra cui la possibile fusione. A tale riguardo, infatti, il soprarichiamato comma 450 alla lett. a) prevede che per i comuni che nascono dalla fusione, per i cinque anni successivi, non si applicano vincoli specifici e limitazioni alle facoltà assunzionali, fatti salvi sempre i limiti generali calcolati con criterio cumulato"* (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 20/SEZAUT/2018/QMIG del 22 ottobre 2018).

5.12 Passando all'esame della normativa regionale pugliese in materia, va rilevato *in primis* che già pochi anni dopo l'istituzione degli enti regionali, con la legge regionale della Puglia n. 26 del 20 dicembre 1973 si stabilì che *"la fusione di più Comuni fra loro ... si effettua, ai sensi dell'art. 63 dello Statuto, con legge regionale"* (art. 1) e che *"Comuni contermini possono essere riuniti tra loro e uno o più Comuni possono essere aggregati ad un altro Comune, quando i rispettivi Consigli comunali ne facciano domanda e ne fissino d'accordo le condizioni"* (art. 4, comma 1).

5.13 Per quanto riguarda la Regione Puglia, come si è anticipato, tuttavia, rilevante in materia di fusioni tra enti locali è l'attuale formulazione dell'art. 6 della legge 1° agosto 2014, n. 34 (e ss.mm.ii.) recante *"Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali"*:

"1. Ai sensi dell'articolo 4 della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali), i comuni possono essere riuniti tra loro e uno o più comuni possono essere aggregati a un altro comune, quando i rispettivi consigli comunali ne facciano domanda, o almeno un quinto degli aventi diritto al voto nei rispettivi ambiti

comunali, e ne fissino in accordo tra loro le condizioni; la Regione, prima di adottare il relativo provvedimento costitutivo ha l'obbligo di sentire le popolazioni interessate mediante consultazione elettorale.

2. Ai sensi del comma 2 dell'articolo 133 della Costituzione, la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare la propria circoscrizione e denominazioni.

3. Ai sensi del comma 1 dell'articolo 15 del D.Lgs. 267/2000, la Regione può modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale.

4. Su richiesta dei comuni interessati alla fusione, che può avvenire anche per incorporazione, deliberata dai rispettivi consigli comunali, o su richiesta di almeno un quinto degli aventi diritto al voto nei rispettivi ambiti comunali, la Giunta regionale presenta un disegno di legge per l'istituzione del nuovo comune.

4-bis. Al fine della fusione per incorporazione di cui all'articolo 1, comma 130, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) e di quanto previsto dall'articolo 15 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti Locali):

a) ciascun comune interessato indice il referendum consultivo comunale ivi previsto;

b) i comuni devono in ogni caso indire il referendum se ne fa richiesta, in ciascun comune, almeno un quinto degli aventi diritto al voto. Le relative firme devono essere raccolte nei sei mesi antecedenti il deposito della richiesta. I comuni verificano la regolarità della stessa richiesta entro trenta giorni dal deposito e indicano il referendum entro trenta giorni dal completamento della verifica;

c) il referendum è effettuato nella medesima data in ciascun comune;

d) hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati a eleggere il Consiglio regionale;

e) il referendum è valido indipendentemente dal numero dei votanti. La proposta sottoposta a referendum è approvata se la risposta affermativa raggiunge la maggioranza dei voti validamente espressi, conteggiati con scrutini separati per ciascun comune;

f) non può essere ripresentata la medesima richiesta di referendum se non sono trascorsi almeno cinque anni dalla data di pubblicazione nel bollettino ufficiale della Regione dei risultati del precedente referendum;

g) il dirigente della struttura organizzativa regionale competente in materia di enti locali predispone il modello della scheda di votazione, nonché degli atti relativi allo scrutinio e alla proclamazione del risultato;

h) gli uffici comunali preposti sovrintendono alle operazioni elettorali. La proclamazione dei risultati è effettuata entro venti giorni dalla data di svolgimento del referendum;

i) i consigli comunali interessati alla procedura di fusione per incorporazione trasmettono alla Giunta regionale la relativa richiesta entro trenta giorni dall'effettuazione del referendum. La richiesta è corredata dal verbale di proclamazione del risultato del referendum e contiene l'indicazione dell'eventuale sussistenza di contenziosi;

j) la Giunta regionale verifica la regolarità della richiesta entro venti giorni dal ricevimento della stessa e presenta la relativa proposta di legge all'Assemblea legislativa regionale entro trenta giorni dal completamento della verifica.

5. Il progetto di legge regionale deve comprendere opportunamente:

a) la descrizione dei confini dell'istituendo comune e di tutti i comuni interessati;

b) la cartografia in scala 1:10.000, o superiore, relativa ai suddetti confini;

c) le indicazioni di natura demografica e socio-economica relative sia alla nuova realtà territoriale che agli enti locali coinvolti, nonché del loro stato patrimoniale a supporto dell'istituzione di un nuovo comune;

d) gli elementi finanziari significativi tratti dall'ultimo bilancio preventivo e consuntivo approvato dai comuni interessati;

e) una proposta di riorganizzazione e gestione dei servizi sul territorio interessato, che ne evidenzia i vantaggi;

f) le deliberazioni dei consigli comunali.

6. La Commissione consiliare regionale competente, constatata la completezza e correttezza della documentazione di cui al comma 5, esprime il proprio parere in merito all'indizione del referendum consultivo, ovvero in merito alla possibilità di assumere i referendum eventualmente già effettuati dai comuni interessati ai sensi del D.Lgs. 267/2000, secondo le norme dei rispettivi statuti e regolamenti e rispondenti al dettato dell'articolo 133, ultimo comma, della Costituzione.

7. Il parere della commissione consiliare regionale è quindi trasmesso al Consiglio regionale per il suo esame finalizzato all'indizione del referendum, ovvero della presa d'atto della deliberazione, ovvero della delibera che fa propri i risultati dei referendum effettuati dai comuni.

8. Acquisiti i risultati del referendum, la commissione consiliare regionale, entro sessanta giorni dalla data di proclamazione dei risultati del referendum, esprime il proprio parere in merito al progetto di legge e lo invia al Consiglio regionale.

9. Il comune di nuova istituzione o il comune la cui circoscrizione risulta ampliata subentra nella titolarità dei rapporti giuridici attivi e passivi che attengono al territorio e alle popolazioni sottratte al comune o ai comuni di origine.

10. Al comune di nuova istituzione vanno trasferite le risorse strumentali, finanziarie e umane da parte dei comuni originari, ferme restando, per il personale, le posizioni economiche e giuridiche già acquisite”.

5.14 Com'è evidente dalla disposizione *supra* citata ed in sintesi, pertanto, per quanto qui interessa il procedimento di fusione tra due o più comuni pugliesi (scaturente dall'iniziativa dei medesimi comuni) si compone di varie e differenti fasi:

1) una prima fase, che è quella della richiesta: i comuni possono essere riuniti tra loro, infatti, quando i rispettivi consigli comunali ne facciano richiesta all'ente regionale e ne fissino in accordo tra loro le relative condizioni;

2) nella seconda fase, la Giunta regionale della Puglia presenta un disegno di legge per l'istituzione del nuovo comune, il quale deve comprendere (sempre per quanto qui interessa): a) le indicazioni relative allo stato patrimoniale degli enti locali coinvolti a supporto dell'istituzione di un nuovo comune; b) gli elementi finanziari significativi tratti dall'ultimo bilancio preventivo e consuntivo approvato dai comuni interessati; c) una proposta di riorganizzazione e gestione dei servizi sul territorio interessato, che ne evidenzia i relativi vantaggi;

3) successivamente la commissione consiliare regionale competente, constatata la completezza e correttezza della documentazione di cui al punto n. 2, esprime il proprio parere in merito all'indizione del *referendum* consultivo ovvero in merito alla possibilità di assumere i *referendum* eventualmente già effettuati dai comuni interessati;

4) il parere della commissione consiliare regionale di cui al precedente punto n. 3 viene quindi trasmesso al Consiglio regionale per il relativo esame, finalizzato all'indizione del *referendum*, ovvero della presa d'atto della deliberazione, ovvero della delibera che fa propri i risultati dei *referendum* effettuati dai comuni;

5) acquisiti i risultati del *referendum*, la commissione consiliare regionale, entro sessanta giorni dalla data di proclamazione dei risultati del *referendum* stesso, esprime il proprio parere in merito al progetto di legge e lo invia al Consiglio regionale.

5.15 Il complesso legislativo regionale in questione è finalizzato dunque a fondare l'approvazione del progetto di fusione tra comuni su vari elementi, tra i quali particolare rilievo assumono, come si è visto, quelli afferenti agli aspetti patrimoniali, economico-finanziari, contabili e gestionali in generale della fattispecie.

5.16 Chiarito dunque il quadro normativo di riferimento, è di conseguenza possibile analizzare nello specifico i quesiti formulati dall'Amministrazione comunale richiedente.

6. *Sull'ammissibilità della fusione tra due (o più) comuni, di cui uno sia soggetto alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale in itinere*

6.1 Per quanto riguarda la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, la stessa, com'è noto, è attualmente disciplinata dagli artt. 243-bis e ss. del T.U.E.L. ed è *“strettamente connessa all'attuazione dei principi di equilibrio del bilancio e sana gestione finanziaria di cui agli artt. 1, 81, 97 e 119, primo comma, Cost., essendo finalizzata a superare le situazioni di squilibrio strutturale del bilancio e a riportare gli enti nelle condizioni di equilibrio e sostenibilità della spesa. Il PRFP costituisce un rimedio volto a impedire, attraverso la concreta determinazione di un graduale percorso di risanamento dell'ente nel rispetto delle disposizioni vigenti, che lo squilibrio strutturale evolva nella più grave patologia del dissesto. Si tratta, in sostanza, di uno strumento ... funzionalmente orientato ad assicurare il principio di continuità nella gestione amministrativa e dei servizi dell'ente locale, in un contesto di legalità finanziaria (in tal senso, sentenza n. 115 del 2020). Infatti, il piano, proprio per la sua attitudine a conseguire l'equilibrio tendenziale del bilancio, costituisce strumento di sintesi delle decisioni dell'ente territoriale in ordine all'acquisizione delle entrate e all'individuazione degli interventi necessari a garantire l'erogazione dei servizi pubblici alla collettività; rappresenta, altresì, un mezzo di verifica attraverso il quale è possibile confrontare i risultati conseguiti e valutare l'operato degli amministratori nella*

gestione della crisi (sentenza n. 184 del 2016)” (Corte costituzionale, sentenza n. 34 dell’11 marzo 2021).

6.2 Come si è visto nei paragrafi precedenti, a fronte di un evidente *favor* del legislatore (sia nazionale che regionale) per le ipotesi di fusione tra comuni, non vi sono norme che espressamente vietino tali aggregazioni qualora uno degli enti coinvolti sia soggetto alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui agli artt. 243-*bis* e ss. del T.U.E.L., ossia debba ripristinare il proprio equilibrio strutturale economico-finanziario per il tramite del rispetto delle statuizioni previste da un piano di riequilibrio finanziario pluriennale *in itinere*.

6.3 Del resto, il detto piano di riequilibrio finanziario pluriennale, tra l’altro, è soggetto al c.d. monitoraggio da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti territorialmente competente, ai sensi dell’art. 243-*quater*, comma 6 del T.U.E.L.: *“Ai fini del controllo dell'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato, l'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente trasmette 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, nonché, entro il 31 gennaio dell'anno successivo all'ultimo di durata del piano, una relazione finale sulla completa attuazione dello stesso e sugli obiettivi di riequilibrio raggiunti”*.

6.4 Se, invece, *a contrario* volesse sostenersi la tesi dell’impossibilità di una fusione tra comuni (dei quali uno soggetto a procedura di riequilibrio finanziario pluriennale) a causa di una asserita immodificabilità dell’originaria programmazione di rientro, per come cristallizzata all’interno del piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato, in quanto più compatibile con la fattispecie della estinzione dell’ente soggetto alla procedura di cui agli artt. 243-*bis* e ss. del T.U.E.L. conseguente all’intervenuta fusione, si sarebbe di fronte ad eccezioni

difficilmente superabili. In effetti, non vi è traccia nell'ordinamento vigente di una intangibilità assoluta del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, tant'è che vi sono varie ipotesi nelle quali è espressamente contemplata la possibilità di apportare modifiche al piano stesso.

Un primo caso è quello previsto dal secondo periodo del comma 5 dell'art. 243-bis del T.U.E.L. laddove si afferma che *“qualora, in caso di inizio mandato, la delibera di [adozione del piano] 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 ..., l'amministrazione in carica ha facoltà di rimodulare il piano di riequilibrio”* entro sessanta giorni dalla sottoscrizione della relazione di inizio mandato di cui all'art. 4-bis del d. lgs. n. 149 del 2011. Si tratta, com'è evidente, del caso di un piano adottato da un'amministrazione (ordinaria o commissariale) alla quale – in seguito alle elezioni amministrative – è subentrata una nuova compagine di governo dell'ente locale; poiché il piano costituisce strumento di sintesi delle decisioni dell'ente territoriale in ordine all'acquisizione delle entrate e all'individuazione degli interventi necessari a garantire l'erogazione dei servizi pubblici alla collettività e dato che il piano rappresenta anche un mezzo di verifica dei risultati conseguiti e di valutazione dell'operato degli amministratori nella gestione della crisi, si ritiene corretto e necessario dare la possibilità alla nuova compagine amministrativa di rimodulare il piano, in modo da renderlo conforme, ad esempio, a quello che è stato il programma presentato agli elettori e da essi approvato, tant'è che tale fattispecie si è tradotta nel successo elettorale (con conseguente assunzione della responsabilità di gestione) della nuova amministrazione dell'ente locale.

Altra ipotesi riguarda i piani già adottati dagli organi consiliari degli enti locali ed approvati dalla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei

conti. In effetti, ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 7-*bis* del T.U.E.L., qualora in fase di attuazione del piano, e nello specifico in sede di monitoraggio, dovesse emergere il c.d. *overshooting*, ossia un livello di raggiungimento degli obiettivi intermedi superiore a quello inizialmente previsto, l'ente locale avrà la possibilità di rimodulare il piano, anche in termini di riduzione della durata dello stesso. La relativa deliberazione, unitamente al parere positivo dell'organo di revisione economico-finanziaria, andrà indirizzata alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti territorialmente competente che dovrà pronunciarsi sulla richiesta rimodulazione nel termine di trenta giorni dalla data di ricezione della stessa. La decisione della Sezione, sia di accoglimento che di diniego della prospettata modifica del piano, andrà trasmessa al Ministero dell'interno e potrà impugnarsi entro trenta giorni innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione (che a loro volta si pronunceranno entro trenta giorni dal deposito del ricorso). Com'è ovvio, l'accoglimento della richiesta rimodulazione del piano determina in capo all'ente locale richiedente la necessità di porre in essere tutte le iniziative necessarie a dare attuazione al "nuovo" piano, soprattutto in relazione all'eventuale minore durata dello stesso. Durante il periodo di vita del piano rimodulato, l'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente locale continuerà a predisporre le relazioni semestrali e la relazione finale circa il raggiungimento degli obiettivi programmati, che andranno trasmesse alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti territorialmente competente, ai fini del monitoraggio (semestrale e finale) del piano in esame.

6.4 A sostegno della possibilità di procedere a fusioni tra due (o più) comuni, di cui uno sia soggetto ad una procedura di riequilibrio finanziario pluriennale *in itinere* militano pure le risultanze scaturenti dalla prassi: basti pensare, ad esempio, alla legge regionale della Toscana n. 1 del 25 gennaio 2016 (recante la "*Istituzione del*

Comune di Abetone Cutigliano, per fusione dei Comuni di Abetone e di Cutigliano”) che ha riguardato la fusione tra due comuni dei quali uno (quello di Cutigliano) al momento dell’aggregazione soggetto alla procedura di cui agli artt. 243-bis e ss. del T.U.E.L. per effetto della deliberazione n. 525/2015/PRSP dell’11 novembre 2015 della Sezione regionale di controllo per la Toscana della Corte dei conti, di approvazione del “*piano di riequilibrio del Comune di Cutigliano*”.

6.5 Se pertanto appare possibile poter affermare che non sussistano divieti contenuti *expressis verbis* nell’ordinamento legislativo nazionale all’ipotesi di fusione tra due (o più) comuni, di cui uno sia soggetto ad una procedura di riequilibrio finanziario pluriennale *in itinere*, va tuttavia ricordato come, per effetto delle disposizioni legislative regionali pugliesi, la fattispecie oggetto di analisi comporti comunque *ex ante* una doverosa analisi dello stato patrimoniale degli enti coinvolti, degli elementi finanziari significativi (risultanti dall'ultimo bilancio preventivo e consuntivo approvato dai comuni interessati) e degli eventuali vantaggi che la fusione possa comportare a livello di (ri)organizzazione e gestione dei servizi sul territorio interessato.

6.6 E’ in sede di preventiva valutazione (anche) della sostenibilità economico-finanziaria, patrimoniale e gestionale della fusione dei comuni, ai sensi dell’art. 6 della legge della Regione Puglia n. 34/2014 e ss.mm.ii. che dovrà valutarsi, ad esempio e senza pretese di esaustività:

a) la compatibilità della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale *in itinere* con la necessaria compartecipazione dei comuni alle spese di organizzazione amministrativa e di attivazione del nuovo ente;

b) la doverosità della rendicontazione degli eventuali contributi straordinari ricevuti dal nuovo ente (in conformità con l’art. 158 del T.U.E.L.: “1. Per tutti i contributi straordinari assegnati da amministrazioni pubbliche agli enti locali è dovuta la

presentazione del rendiconto all'amministrazione erogante entro sessanta giorni dal termine dell'esercizio finanziario relativo, a cura del segretario e del responsabile del servizio finanziario. 2. Il rendiconto, oltre alla dimostrazione contabile della spesa, documenta i risultati ottenuti in termini di efficienza ed efficacia dell'intervento. 3. Il termine di cui al comma 1 è perentorio. La sua inosservanza comporta l'obbligo di restituzione del contributo straordinario assegnato. 4. Ove il contributo attenga ad un intervento realizzato in più esercizi finanziari l'ente locale è tenuto al rendiconto per ciascun esercizio");

c) la necessità che l'organo di revisione economico-finanziaria garantisca la verifica del rispetto della normativa di riferimento in generale (es. bilancio veritiero, accantonamenti idonei, ecc.) e delle statuizioni di cui al piano di riequilibrio finanziario pluriennale in particolare;

d) che quindi, in definitiva, in esito al procedimento di fusione nel bilancio del nuovo comune con la confluenza delle relative contabilità degli enti partecipanti all'aggregazione, il nuovo ente assicuri il rispetto del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ponendo in essere le misure necessarie ed i provvedimenti correttivi idonei a sanare il bilancio, altresì disponendo il corretto impiego delle risorse attribuite in esito al procedimento di fusione e garantendo l'espletamento degli interventi necessari per la riorganizzazione amministrativa nonché per le iniziative da porre in essere a beneficio delle comunità locali facenti parte del nuovo comune derivante dalla fusione.

Com'è stato correttamente rilevato, del resto, *"Non esiste nel nostro ordinamento una disciplina generale della successione tra enti pubblici; per tali motivi occorre fare riferimento alla disciplina legislativa di soppressione dell'ente estinto, volta per volta, per ricavarne le regole applicabili"* (Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Puglia, sentenza n. 323/2014), con ciò che è pure confermato da tempo dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione (si veda, in tal senso: Cassazione Civile, Sezione III,

sentenza n. 5072 del 5 aprile 2001); tuttavia, in generale, può affermarsi che nel caso di successione tra enti locali (come quella che si verifica a seguito della fusione tra comuni), permanendo le finalità degli enti che danno vita al nuovo soggetto unitario, si ha una vera e propria successione *in universum ius*, con la conseguenza che tutti i rapporti che facevano capo ai comuni che attuano la fusione passano al nuovo comune subentrante (si veda, in senso conforme: Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale Trentino-Alto Adige, sentenza n. 17 del 29 maggio 2019, Sezione Giurisdizionale Campania, sentenza n. 959 del 5 agosto 2014, Sezione Giurisdizionale Puglia, sentenza n. 22 del 9 gennaio 2014, Cassazione Civile, Sezione III, sentenza n. 535 del 18 gennaio 2002). Pertanto, qualora la fusione interessi un comune soggetto alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale *in itinere*, tutte le obbligazioni (e prestazioni o adempimenti in generale) derivanti da tale procedura saranno ovviamente riferibili al nuovo ente subentrante.

6.7 Chiarita, pertanto, con le limitazioni di cui si è detto *supra*, la possibilità di procedere alla fusione tra due (o più) comuni, di cui uno sia soggetto ad una procedura di riequilibrio finanziario pluriennale *in itinere*, è ora necessario passare al caso della fusione tra due (o più) comuni, di cui uno si trovi in stato di dissesto finanziario.

7. Sull'ammissibilità della fusione tra due (o più) comuni, di cui uno si trovi in stato di dissesto finanziario

7.1 Com'è noto, il dissesto finanziario risulta attualmente disciplinato dagli artt. 244 e ss. del T.U.E.L. che, a parere della Corte costituzionale, contengono “una serie di misure volte a consentire, da un lato, che l’OSL [organo straordinario di liquidazione] gestisca il passivo pregresso (a tutela della massa dei creditori) e, dall’altro lato, che il comune continui a esistere e operare (in quanto ente necessario), con un bilancio autonomo e distinto da quello dell’OSL, finalizzato non solo a gestire gli affari correnti, connessi soprattutto ai

servizi essenziali, ma pure ad accantonare risorse per il pagamento di eventuali debiti o accessori che dovessero generarsi in pendenza della gestione liquidatoria. Le attuali norme sul dissesto sono dunque espressive di un bilanciamento non irragionevole tra l'esigenza, che è alla base della sicurezza dei traffici commerciali, che si correla all'art. 41 Cost., di tutelare i creditori e l'esigenza di ripristinare sia la continuità di esercizio dell'ente locale incapace di assolvere alle funzioni, sia i servizi indispensabili per la comunità locale. Benché, dunque, con la separazione tra le attività finalizzate al risanamento e quelle di liquidazione della massa passiva, il dissesto abbia assunto una fisionomia che lo avvicina al fallimento dell'impresa, la normativa, complessivamente considerata, include anche dei correttivi, a tutela sia dell'ente locale – che deve continuare a esistere – sia dei creditori, che possono contare sul contributo a carico dello Stato” (Corte costituzionale, sentenza n. 219 del 24 ottobre 2022).

7.2 Come chiarito dalla Corte costituzionale, pertanto, il comune soggetto a procedura di dissesto mantiene un bilancio autonomo e distinto da quello dell'organo straordinario di liquidazione che deve *“provvede[re] al ripiano dell'indebitamento pregresso con i mezzi consentiti dalla legge”* (ai sensi dell'art. 245, comma 2 del T.U.E.L.).

7.3 Analogamente a quanto si è visto in tema di compatibilità tra la normativa sulla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e quella in tema di fusioni di comuni, anche con riferimento alla ipotizzabilità di una fusione tra due (o più) comuni, di cui uno si trovi in stato di dissesto finanziario, non vi sono norme che espressamente vietino tali aggregazioni ed anzi deve ritenersi anche in questo caso sia prevalente il già riconosciuto *favor* del legislatore (sia nazionale che regionale) per le ipotesi di fusione tra comuni.

7.4 In effetti, le eventuali criticità che potrebbero sorgere a seguito della procedura di fusione riguardante un ente dissestato sono destinate a superarsi proprio facendo uso dell'insegnamento del giudice costituzionale, il quale

espressamente ha ricordato come *“la normativa, complessivamente considerata, includ[a] anche dei correttivi, a tutela sia dell’ente locale – che deve continuare a esistere – sia dei creditori, che possono contare sul contributo a carico dello Stato”* (Corte costituzionale, sentenza n. 219 del 24 ottobre 2022). E’ questo bilanciamento che dev’essere concretamente attuato, andando a sanare le eventuali criticità in oggetto. Sempre la Corte costituzionale, infatti, ad esempio ha evidenziato *“che «il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione è obiettivo prioritario [...] non solo per la critica situazione economica che il ritardo ingenera nei soggetti creditori, ma anche per la stretta connessione con l’equilibrio finanziario dei bilanci pubblici, il quale viene intrinsecamente minato dalla presenza di situazioni debitorie non onorate tempestivamente»* (sentenza n. 250 del 2013). *Va infatti considerato anche il rilevante tema dell’esposizione debitoria per interessi passivi per ritardati pagamenti che, in considerazione anche del loro specifico e oneroso criterio di calcolo, riduce le effettive risorse da destinare alle finalità istituzionali”* (Corte costituzionale, sentenza n. 78 del 24 aprile 2020).

7.5 Le considerazioni *supra* svolte vanno poi necessariamente sussunte nell’alveo della compatibilità con le già citate norme regionali di riferimento (in particolare, con l’art. 6 della legge della Regione Puglia n. 34/2014 e ss.mm.ii.) che, come si è detto, prevedono una preventiva valutazione dei vantaggi che la fusione possa comportare e (anche) della sostenibilità economico-finanziaria, patrimoniale e gestionale della fusione dei comuni, per le quali si rimanda comunque - *mutatis mutandis* ed onde evitare tediose ripetizioni - al precedente paragrafo n. 6.6.

7.6 *A contrario*, del resto, sarebbe illogico consentire la fusione tra due (o più) comuni, di cui uno sia soggetto ad una procedura di riequilibrio finanziario pluriennale *in itinere* e non ritenere invece possibile la fusione tra due (o più) comuni, di cui uno si trovi in stato di dissesto finanziario.

8. Conclusioni

Questa Sezione regionale di controllo, quindi, ritiene conclusivamente di poter rispondere al quesito avanzato dal Sindaco del Comune di Martignano (LE) nei termini seguenti: l'art. 15 del d.lgs. n. 267/2000 e ss.mm.ii. (recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e la correlata normativa regionale (in particolare, l'art. 6 della legge della Regione Puglia 1° agosto 2014, n. 34 recante *"Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali"*) non ostano né alla fusione tra due (o più) comuni, di cui uno sia soggetto alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale *in itinere* né alla fusione tra due (o più) comuni, di cui uno si trovi in stato di dissesto finanziario, purché - ai sensi della normativa regionale di riferimento - vi sia la preventiva valutazione dei vantaggi derivanti dall'operazione e (anche) della sostenibilità economico-finanziaria, patrimoniale e gestionale della fusione dei comuni, secondo quanto meglio *supra* specificato.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Puglia esprime il parere nei termini di cui in motivazione.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco di Martignano (LE).

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 15 novembre 2024.

Il Magistrato Relatore

F.to Nunzio Mario TRITTO

La Presidente

F.to Cinzia BARISANO

Depositata il 18 novembre 2024

Il Direttore di segreteria

F.to Elisabetta LENOCI