

Sentenza n. 14/2022/EL

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

in speciale composizione

composta dai signori magistrati:

Piergiorgio DELLA VENTURA Presidente

Eugenio MUSUMECI Consigliere

Domenico GUZZI Consigliere

Paolo BERTOZZI Consigliere

Giovanni GUIDA Consigliere relatore

Marco RANDOLFI Consigliere

Daniela ALBERGHINI Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio ... proposto nell'interesse del Comune di

..., in persona del Sindaco pro tempore, avv. ...,

rappresentato e difeso dall'avv. Aristide Police ed elettivamente

domiciliato presso il suo studio, in Roma, al viale Liegi, n. 32, il quale

dichiara di voler ricevere tutte le comunicazioni relative al presente

giudizio all'indirizzo di p.e.c. [aristidepolice@ordineavvocatiroma.org](mailto:aristidepolice@ordineavvocatiroma.org)

ed al numero di fax 0699291244

avverso la delibera della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il

Molise n. 106 del 29 aprile 2022, di diniego di approvazione del piano

di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di ... (10.944

abitanti), valutato non congruo ai fini del riequilibrio finanziario

dell'Ente (art. 243-quater, co. 4, del TUEL)

VISTO il ricorso;

VISTI i decreti presidenziali di fissazione dell'odierna udienza, di

composizione del Collegio e di nomina del relatore del presente

giudizio;

ESAMINATI gli atti e i documenti di causa;

UDITI, nell'udienza pubblica del 20 luglio 2022, con l'assistenza del

segretario di udienza, sig.ra Maria Elvira Addonizio, il relatore,

cons. Giovanni Guida, l'avv. Aristide Police per la parte ricorrente ed

il pubblico ministero, nella persona del vice Procuratore generale

dott. Luigi D'Angelo;

RITENUTO in

FATTO

1. Con la deliberazione n. 106/2022 della Corte dei conti, Sezione

regionale di controllo per il Molise, depositata in data 29 aprile 2022 e

comunicata a mezzo p.e.c. al Comune di ... in pari data, la Sezione di controllo perveniva ad un giudizio di diniego di approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (di seguito PRFP) del Comune di ... (10.944 abitanti), valutandolo non congruo ai fini del riequilibrio finanziario dell'Ente (art. 243- quater, co. 4, del TUEL).

1.1. Giova, preliminarmente, ricordare che, anche a seguito della deliberazione n. 97/2014/PRSP della medesima Sezione regionale di controllo, il Comune di ..., con deliberazione di Consiglio comunale n. 9 del 31 luglio 2014, ha avviato formalmente la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. Con la successiva deliberazione di Consiglio comunale n. 30 del 29 ottobre 2014 il Comune di ... ha, conseguentemente, approvato il PRFP con l'indicazione degli obiettivi di risanamento da adottare nell'arco temporale decennale 2014- 2023, a fronte di un disavanzo da ripianare indicato in euro 3.792.436,94. Pendente l'istruttoria della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, il Consiglio comunale, con deliberazione n. 15 del 14 luglio 2015, preso atto del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui ex art. 3, co. 7, del d.lgs. n. 118/2011 - quantificato con la deliberazione di Giunta comunale n. 92, del 3 giugno 2015, in euro 2.101.240,93 – ha disposto

il ripiano in trenta esercizi secondo quote annuali costanti di euro 70.041,36. La Commissione, considerata l'intervenuta formazione del disavanzo aggiuntivo, invitava l'ente "a produrre la rimodulazione del piano di riequilibrio pluriennale con deliberazione consiliare, corredata dal parere dell'organo di revisione", nonché ad integrare la documentazione con l'invio del bilancio di previsione 2015/2017 in forma analitica.

1.2. Successivamente il Consiglio comunale - esercitando le facoltà previste dai co. 714 e 714 bis dell'art. 1 della legge di stabilità 2015, come modificata dall'art. 15, co. 1 e 2 del d.l. n. 113/2016, convertito con modificazioni dalla l. n. 160/2016 - ha approvato la deliberazione n. 29 del 28 settembre 2016, avente ad oggetto: "Piano di riequilibrio finanziario pluriennale: rimodulazione ai sensi dei co. 714 e 714-bis dell'art. 1 della l. 298/2015". In esito alla nuova quantificazione, l'importo del disavanzo da ripianare nel periodo 2014-2023 è stato rideterminato in euro 5.486.343,29. Nel piano rimodulato si precisa, in particolare, che:

- le politiche di bilancio adottate dal Comune avrebbero consentito "di ripianare la maggiore spesa derivante sia dal disavanzo scaturito dal riaccertamento straordinario dei residui di amministrazione sia per la copertura dei debiti fuori bilancio", in quanto nel bilancio di

previsione 2016/2018 era stata prevista la somma, rispettivamente, di euro 189.014,62, euro 200.000,00 ed euro 250.000,00 per la copertura dei debiti fuori bilancio;

- il Comune sarebbe riuscito "tramite le politiche di bilancio", per i primi due esercizi (2014 e 2015), a destinare maggiori risorse al piano di riequilibrio rispetto alle previsioni, ripianando maggiori quote di disavanzo per complessivi euro 207.641,87.

1.3. Nelle more del completamento dell'istruttoria ministeriale, la Sezione regionale di controllo ha proceduto, comunque, a verifiche periodiche sulle relazioni-questionario trasmesse dell'organo di revisione ex art. 1, co. 166, della l. n. 266/2005, segnalando diverse criticità finanziarie (deliberazioni n. 19/2017/PRSP, n. 215/2017/PRSP e n. 67/2020/PRSP).

1.4. In data 5 agosto 2021, il Ministero dell'interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali – Direzione centrale della finanza locale ha trasmesso la relazione relativa al piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di ..., evidenziando la non conformità del Piano rimodulato alle Linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti nell'adunanza del 13 dicembre 2012 con deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR, per pressoché totale assenza della Sezione seconda "Risanamento".

2. Con la delibera oggetto del presente giudizio, la Sezione regionale di controllo ha accertato una serie di criticità finanziarie, la cui gravità è apparsa incompatibile con la possibilità di concludere l'attività di risanamento entro il termine dell'esercizio 2023. In via di estrema sintesi si ricordano:

- l'emersione di nuovi debiti fuori bilancio non considerati nel PRFP per un importo di circa euro 550.000,00;

- l'esistenza di un disavanzo latente di proporzioni ritenute idonee a travolgere radicalmente i risultati formalmente rendicontati;

- la sottostima per il 2020 dell'importo accantonato a FCDE pari ad euro 3.093.410,00, a fronte di quello stimato dalla Sezione per euro 6.157.874,85, con un conseguente impatto sul saldo di amministrazione al 31 dicembre 2020 per oltre 3 milioni di euro, emergendo un disavanzo che non sarebbe stato possibile ripianare nei tre rimanenti esercizi in rapporto alle misure e risorse disponibili. L'erronea quantificazione del FCDE sarebbe avvenuta anche in relazione alla gestione 2021, con la conseguente evidenziazione di un potenziale disavanzo pari anche in questo caso ad oltre 3 milioni di euro;

- persistente grave situazione debitoria nei confronti del principale creditore del comune, Molise Acque;

- utilizzo della cassa vincolata, nonché non corretta quantificazione

del Fondo contenzioso, Fondo di garanzia debiti commerciale e

Fondo perdite partecipate;

- mancato contenimento delle spese correnti, salvo che negli esercizi

2015 e 2017 e non adeguato andamento della riscossione delle

correlate entrate.

3. Il Comune di ..., con il ricorso all'odierno esame, ha

impugnato la delibera della Sezione regionale di controllo Molise

n. 106/2022 con un unico articolato motivo, deducendo: "Erronea

applicazione dell'istituto previsto dall'art. 243-bis del TUEL. – Erroneità

della Delibera per inesatto apprezzamento delle effettive coordinate

sostanziali che caratterizzano l'esposizione debitoria del Comune ed il trend

positivo dallo stesso intrapreso. – Erroneità e falsa applicazione dei

presupposti di favor alla prevenzione del dissesto che caratterizzano l'istituto

di cui all'art. 243-bis e ss. – Mancato apprezzamento della complessiva

solidità finanziaria del Comune e della presenza di indici di integrata

sostenibili ed efficacia del Piano di riequilibrio economico-finanziario. –

Illogicità ed irragionevolezza della Delibera nella parte in cui non tiene in

debita considerazione il tardivo esercizio delle prerogative istruttorie affidate

alla Commissione per la stabilità finanziaria per gli enti locali ed i connessi

riflessi sulla valutazione di insostenibilità del Piano di riequilibrio da parte

della Sezione territoriale di controllo”.

In sintesi, tale articolato motivo di ricorso è stato declinato

evidenziando in particolare che:

- il Comune, negli anni successivi all’originaria predisposizione e susseguente rimodulazione del Piano ha visto un costante miglioramento della propria esposizione debitoria complessiva e tale trend non è stato valutato dalla Sezione di controllo, che si sarebbe, di contro, concentrata sulla presenza di singole criticità;
- alla data del 15 maggio 2022, il Comune supera positivamente tutti gli indicatori che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 172, co. 1, lett. d), 227, co. 5, lett. b) e 228, co. 5 del TUEL, fungono da elementi obiettivi di riscontro circa la situazione di deficitarietà strutturale, o meno, di un ente locale;
- mancata considerazione degli effetti dell’attuale congiuntura sulla gestione finanziaria del comune;
- percorso di complessiva contrazione della spesa corrente e di incremento delle entrate correnti;
- avvenuta copertura nel bilancio di previsione 2022/2024 dei debiti fuori bilancio da riconoscere e/o finanziare nell’esercizio 2022 erano da considerarsi pari all’importo complessivo di euro 542.083,81;

- per conseguire gli obiettivi del Piano si era proceduto a disporre nel risultato di amministrazione 2021 accantonamenti per un importo complessivo di euro 11.561.675,37;

- piena copertura finanziaria già assicurata al debito nei confronti di Molise Acqua, con la quale società è stato raggiunto un accordo per suddividere lo stesso in 36 rate trimestrali della complessiva durata di anni 10, di cui il comune ha regolarmente corrisposto quelle già scadute come da attestazione della predetta società.

4. Si è costituita con il deposito di memoria la Procura generale, che evidenzia, in primo luogo, l'inammissibilità e infondatezza del ricorso in quanto nella rimodulazione del piano avvenuta nel 2016 sarebbe mancata l'indicazione delle misure correttive che avrebbe messo in campo il Comune al fine di ripianare il disavanzo. Ad avviso della Procura, tale autonomo e autosufficiente motivo di diniego di approvazione del piano di riequilibrio, che non sarebbe stato investito dall'impugnazione, risulterebbe sufficiente per supportare la mancata approvazione del piano oggetto dell'odierno giudizio.

Nel merito si contestano le censure di parte ricorrente evidenziando:

- la non postulabilità di un'inerzia della Sezione regionale di controllo, che, nelle more dell'approvazione del piano, ha comunque adottato cinque deliberazioni sull'andamento della

gestione finanziaria del comune (n. 211/2014, n. 211/2015, n. 19/2017, n. 215/2017 e n. 67/2020);

- la Sezione regionale avrebbe comunque provveduto all'esame della congruità del PRFP in una prospettiva di massimo favore per l'ente locale, cercando di raccogliere elementi al fine verificare lo stato degli equilibri;

- le risultanze della gestione complessiva degli otto esercizi finora trascorsi hanno fornito argomenti particolarmente significativi circa l'incapacità del piano di assicurare, nei restanti mesi programmati, l'esito finale del riequilibrio;

- la non sussistenza di un "trend di generale miglioramento" della gestione finanziaria, in quanto le argomentazioni svolte nel ricorso muoverebbero da dati contabili essenzialmente diversi da quelli presentati alla Sezione regionale di controllo per il Molise;

- la persistenza di una significativa esposizione debitoria nei confronti di Molise Acqua;

- la sottostima del fondo contenzioso, con emersione di ulteriori significative poste di debiti fuori bilancio.

4.1. Più in generale, ad avviso della Procura, il ricorso non offrirebbe alcun elemento utile a superare il motivo di gran lunga principale a fondamento della mancata approvazione del piano di riequilibrio,

ovvero che il Comune di ..., nel periodo 2015-2021 (dunque, di ben sette dei nove anni – non considerando il 2014 – entro i quali avrebbe dovuto procedere al dovuto ripristino degli equilibri) non solo non avrebbe ridotto gli squilibri emersi, ma avrebbe accumulato nuovo disavanzo in misura esponenziale. Si conclude, dunque, con la richiesta che il ricorso venga dichiarato inammissibile e, comunque, infondato, con conseguente condanna del soccombente al pagamento delle spese di giudizio.

5. All'udienza del 20 luglio 2022, conclusa la relazione del magistrato relatore, le parti sono intervenute illustrando le rispettive posizioni, a tale fine richiamandosi, per ogni approfondimento, ai rispettivi atti di causa e formulando le conclusioni ivi esposte.

6. Conclusa la discussione, il ricorso è stato posto in decisione ed è stato risolto, all'esito della camera di consiglio, nei termini del dispositivo letto a conclusione dell'udienza pubblica.

## DIRITTO

1. Queste Sezioni riunite in speciale composizione sono chiamate a giudicare in ordine al ricorso in epigrafe, proposto ai sensi dell'art. 11, co. 6, lett. e) e dell'art. 123 del d.lgs. n. 174/2016 (codice di giustizia contabile), avverso la delibera della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Molise n. 106 del 29 aprile 2022 di diniego di

approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale del  
Comune di ....

2. Nel merito il ricorso va accolto per le ragioni di seguito riportate.

2.1. Come noto, la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, di cui agli artt. 243-bis e ss. Tuel, è volta, in situazioni di grave crisi finanziaria dell'ente locale, a conseguire il riequilibrio "consolidato" delle finanze di quest'ultimo, assicurando l'unità del bilancio e favorendo l'accountability dell'amministrazione rispetto alla comunità amministrata (cfr. C. cost. sentt. n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 49/2018), nonché ad evitare l'occultamento «di scompensi in gestioni separate di bilancio, garantendo l'autonomia sul piano della spesa e dei pagamenti e una maggiore flessibilità delle leve finanziarie e di spesa (ad esempio, non è previsto l'automatismo per talune restrizioni nella gestione del personale, cfr. art. 90, co. 1, e art. 259, co. 6, Tuel), a fronte del "carico" finanziario assunto dall'ente» (SS.RR. sent. n. 32/2020).

2.2. Al contempo queste Sezioni riunite hanno già avuto modo di evidenziare (sent. n. 21/2016) che «la procedura di approvazione del piano di riequilibrio segue fasi proprie, cadenzate da un'ordinata sequenza procedimentale, nell'ambito di un'istruttoria che vede soggetti protagonisti e partecipi l'ente coinvolto, la Commissione ministeriale e la Sezione di controllo competente. Del resto, lo stesso art. 243-quater, co. 3, del TUEL

stabilisce che la Sezione regionale di controllo, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione della documentazione di cui al co. 1, delibera sull'approvazione o sul diniego del piano». Per quanto qui maggiormente interessa, la pronunzia sopra citata ha messo in luce come «la prima fase volta alla presentazione del piano di riequilibrio finanziario dell'ente, corredato dalla relazione della Sottocommissione finanza degli enti locali, alla Sezione territoriale di controllo, che si chiude – a seguito di un'eventuale istruttoria – con una delibera di approvazione o di reiezione del piano proposto e approvato dall'ente locale. Qualora il vaglio dell'ammissibilità e congruità e adeguatezza delle misure abbia esito positivo, si apre la seconda fase, durante la quale la Sezione dovrà verificare il rispetto delle misure approvate nel tempo di attuazione del piano stesso. La Sezione, come detto, in tale parte potrà tener conto della natura "dinamica" del piano, il quale, però, deve essere già stato oggetto del provvedimento espresso di approvazione». Si è, consequenzialmente, concluso che, da un lato, «il mancato rispetto dell'archetipo procedurale come delineato dal legislatore in termini vincolanti ... comporta la necessità di annullare la sentenza impugnata», dall'altro che deve sempre essere preservata la «distinta sequenza "valutazione congruità del piano – riscontro del raggiungimento dei risultati"».

2.3. Ponendosi lungo queste direttrici interpretative, la più recente

giurisprudenza di questa Corte ha avuto modo di perimetrare e di specificare l'ubi consistam dell'accertamento che deve essere svolto dalle Sezioni regionali di controllo, in base al parametro della congruità/proporzionalità/ragionevolezza ex art. 243-quater, co. 3, TUEL, nelle autonome fasi di accesso alla procedura (verifica dei contenuti del Piano e della procedura di adozione), di successiva attuazione del Piano (per verificare l'eventuale "grave e reiterato" scostamento dagli obiettivi intermedi) in forza anche di quanto previsto dall'art. 243-quater, co. 7, TUEL e, infine, di verifica del raggiungimento dell'obiettivo finale.

2.4. Ruolo assolutamente centrale è rivestito, nelle fasi di accesso alla procedura e di attuazione del Piano, dal principio di proporzionalità e delle sue declinazioni. Più nello specifico, dopo la necessaria verifica sull'indispensabilità del ricorso al PRFP stante l'inadeguatezza in concreto degli strumenti ordinari di riequilibrio previsti dagli artt. 188, 193 e 194 Tuel (SS.RR. spec. comp. sent. n. 9/2021), ciò non può che comportare che:

- «l'approvazione dello stesso, impone di verificare, in primo luogo, la corretta quantificazione del disavanzo da ripianare in base ai principi di veridicità e completezza. La "fase ricognitiva" del piano di riequilibrio, infatti, presuppone il corretto accertamento del dato iniziale del deficit e

costituisce il presupposto per la corretta impostazione contabile e giuridica del Piano stesso, rappresentando l'obiettivo, in termini di risorse straordinarie da recuperare, del risanamento». (SS.RR. spec. comp. sent. n. 15/2019);

- venga effettuata una valutazione dell'adeguatezza dei mezzi individuati dall'ente per il perseguimento dell'obiettivo del riequilibrio che tenga conto della situazione finanziaria effettiva dello stesso (SS.RR. spec. comp. sent. n. 18/2020/EL e nn. 9/2021 e 10/2021).

3. Venendo al merito, preliminarmente deve essere disattesa la prima censura di inammissibilità e/o infondatezza del ricorso sollevata dalla Procura generale, mentre le altre risultano assorbite alla luce delle motivazioni di seguito esposte. In ordine alla predetta censura, volta ad evidenziare come il diniego di omologazione del PRFP troverebbe un autonomo e autosufficiente fondamento nell'assenza di indicazioni di misure correttive rilevata nella relazione ministeriale, va evidenziato come nel piano rimodulato con deliberazione n. 29 del 28 settembre 2016 del Consiglio comunale di ... si precisa, in particolare, che:

- le politiche di bilancio adottate dal Comune avrebbero consentito "di ripianare la maggiore spesa derivante sia dal disavanzo

scaturito dal riaccertamento straordinario dei residui di amministrazione sia per la copertura dei debiti fuori bilancio”, in quanto nel bilancio di previsione 2016/2018 era stata prevista la somma, rispettivamente, di euro 189.014,62, euro 200.000,00 ed euro 250.000,00 per la copertura dei debiti fuori bilancio;

- il Comune sarebbe riuscito “tramite le politiche di bilancio”, per i primi due esercizi (2014 e 2015), a destinare maggiori risorse al piano di riequilibrio rispetto alle previsioni, ripianando maggiori

14

quote di disavanzo per complessivi euro 207.641,87.

Per tabulas emerge, dunque, l’individuazione di misure qualificabili come correttive, anche nel piano rimodulato.

3.1. Ciò posto, alla luce dei principi ora richiamati, appare evidente come l’abnorme lasso temporale intercorso tra approvazione del PRFP da parte del Comune e successivo giudizio di omologazione da parte della Sezione regionale di controllo abbia determinato, in via di fatto, un’asistemica compressione delle fasi in cui, come ora visto, dovrebbe articolarsi la procedura di approvazione e di monitoraggio dell’attuazione del Piano, con la commistione, negli accertamenti effettuati dalla Sezione regionale, di elementi caratterizzanti la valutazione concomitante/ex post – in vero, in alcuni tratti, evocanti

tratti del giudizio conclusivo da svolgersi eventualmente alla fine del periodo di durata del piano - propria della fase di verifica dell'attuazione del piano stesso.

3.2. Stante l'assoluta peculiarità del caso all'odierno esame, merita al riguardo di essere ricordato come la procedura in esame abbia preso le mosse nell'ottobre del 2014, con l'approvazione del PRFP da parte del Consiglio comunale di .... Pur considerando l'avvenuta rimodulazione posta in essere con deliberazione del Consiglio comunale n. 29 del 28 settembre 2016, la relazione istruttoria ministeriale conclusiva, prevista dal co. 1 dell'art. 243-quater TUEL, è pervenuta alla Sezione regionale di controllo soltanto in data 5 agosto 2021, ovvero a distanza di 7 anni dall'originaria approvazione del Piano e di 5 anni dalla sua "stabilizzazione" operata con la predetta rimodulazione, mentre la decisione della Sezione regionale di controllo, oggetto del presente giudizio, risulta essere stata depositata in data 29 aprile 2022. Pur non potendo non ricordare la natura «non perentoria» (SS.RR. spec. comp. sent. n. 21/2016) dei termini previsti dai co. 1 e 3 dell'art. 243-quater del TUEL, è evidente, tuttavia, che il predetto protrarsi, sul piano temporale, della procedura in esame, si presenta fortemente distonico con la ratio stessa della procedura di riequilibrio, con l'emersione di evidenti

profili di criticità, che, però, non possono ridondare a danno dell'ente controllato.

Al riguardo non può non ricordarsi come, già nel 2018, la Sezione delle autonomie di questa Corte – nelle Linee guida per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza (art. 243-quater, TUEL) approvate con Deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR - avesse messo chiaramente in luce che «nei primi cinque anni di applicazione della normativa, ... la principale criticità emersa afferisce, proprio, alla estrema lunghezza della fase istruttoria. Condizione che frustra l'essenza stessa del processo di risanamento, il quale, in quanto rimedio utile a prevenire il dissesto, non dovrebbe poter prescindere dalla celerità dell'applicazione del piano e dal sollecito esame dello stesso. Il trascorrere del tempo rende vetuste le misure di risanamento proposte nel piano e, dunque, inattendibile il complessivo percorso di riequilibrio, ma, soprattutto, aggrava la condizione di precarietà finanziaria dell'ente avvicinandolo alla configurazione del dissesto».

Più di recente, la stessa Corte costituzionale ha avuto modo di evidenziare (sentenza n. 34/2021) che, in base a quanto previsto dall'art. 243-quater, co. 1, TUEL, «è compito della Commissione per la stabilità finanziaria di cui all'art. 155 t.u. enti locali provvedere allo svolgimento dell'istruttoria entro il termine di sessanta giorni dalla data di

presentazione del piano ... Tale istruttoria è necessaria per consentire alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti di pronunciarsi – entro trenta giorni dalla data di ricezione della relazione finale della richiamata Commissione – sulla legittimità del piano di riequilibrio, ossia sulla sua congruità rispetto al fine di ripristinare l'equilibrio del bilancio, sulla copertura della spesa nell'intero periodo di rientro, sul rispetto dei limiti di indebitamento che vietano di utilizzare i prestiti per la copertura della spesa corrente e, più in generale, sul rispetto dei vincoli di finanza pubblica nazionali, euro unitari e convenzionali ... i controlli di legittimità-regolarità – sia quelli inerenti al dissesto, sia quelli sui bilanci preventivi e successivi – ove tempestivamente attivati, potrebbero interdire quelle disfunzioni degenerative dell'equilibrio dei bilanci che hanno indotto più volte il legislatore a intervenire per il prolungamento dei tempi di riequilibrio oltre quelli fisiologici fissati dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della l. n. 42/2009" (in tal senso, sentenza n. 115/2020). Il complesso impianto normativo di riferimento muove dalla ratio unitaria di evitare il dissesto attraverso un fattivo e coerente comportamento economico-finanziario dell'ente locale nel tempo ipotizzato di rientro dal deficit. In tale contesto teleologico rientra il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci

preventivi e successivi, poiché tale coerente comportamento nel tempo previsto per il risanamento deve trovare puntuale riscontro in ciascuno dei bilanci preventivi e successivi del predetto periodo».

4. L'articolato motivo di impugnazione deve pertanto accogliersi, nella parte in cui censura il tardivo esercizio delle prerogative istruttorie affidate alla Commissione per la stabilità finanziaria per gli enti locali ed i connessi riflessi sulla valutazione di insostenibilità del Piano di riequilibrio da parte della Sezione territoriale di controllo.

Tale doglianza si fonda sui recenti approdi della giurisprudenza di queste Sezioni riunite (sent. n. 10/2021), che hanno avuto modo così di statuire:

- «se è vero che in sede di omologazione non può essere trascurato l'esito della gestione degli esercizi finanziari in cui, medio tempore, si è data attuazione al PRFP, tale valutazione, non può costituire da sola la prova dell'incongruità del piano, ma può fornire solo un argomento a conferma o smentita della capacità del piano di assicurare, prognosticamene, e per l'integralità del tempo programmato, l'esito finale del riequilibrio»;
- «considerato il ritardo accumulato dalla Commissione (la cui relazione è pervenuta con due anni di ritardo), la Sezione, nel caso si fosse espressa positivamente sulla omologazione del Piano ben avrebbe potuto effettuare la valutazione dei comportamenti esecutivi nella stessa decisione, attesa

l'unitarietà del potere di controllo prevista dall'art. 243-quater, co. 7, TUEL, pronunciandosi anche sulla legittimità degli adempimenti».

Come nel caso esaminato nella pronuncia ora richiamata, anche nella deliberazione all'odierno vaglio, l'irragionevole lasso temporale intercorso ha portato la Sezione territoriale ad effettuare una concentrazione e sovrapposizione di diversi giudizi, giudicando la parte (i singoli esercizi ed i comportamenti esecutivi) per il tutto (il complessivo contenuto del PRFP, sulla base dei saldi, nel tempo dato), di fatto svolgendo, direttamente, un controllo sull'esecuzione del piano, senza una pregiudiziale valutazione ex ante della congruità dello stesso.

4.1. La parziale sovrapposizione di accertamenti, che avrebbero dovuto essere logicamente successivi a quelli relativi alla verifica dei presupposti di accesso alla procedura, è dimostrato, in via esemplificativa, dal richiamo delle approfondite valutazioni svolte nella deliberazione impugnata in ordine all'insufficienza delle risorse previste per la copertura dei debiti fuori bilancio, nonché alle conseguenze della rideterminazione del FCDE secondo il metodo ordinario previsto al punto 3.3 del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, operata nel 2019 sulla determinazione dell'effettivo

disavanzo dell'Ente.

Ebbene, ad avviso del Collegio, per quanto riguarda il primo aspetto, la necessità, emersa nel 2021 (deliberazione G.C. n. 40/2021), di procedere al finanziamento di debiti fuori bilancio, relativi a sentenze emesse nel 2020, non può ex se assurgere a parametro dirimente per valutare - in sede di omologazione del piano - la capacità dello stesso ad assicurare la prevista copertura di tutti i debiti fuori bilancio a suo tempo inseriti nel PRFP entro il l'esercizio 2022: in assenza di evidenze e di motivazione in ordine alla prevedibilità, al momento dell'approvazione del piano da parte del Comune, dell'emersione delle predette posizioni debitorie, esse non possono ridondare quale elemento per inferire la non "sostenibilità di un disavanzo di cui si imporrebbe - appunto perché non compreso nel piano - l'immediato e integrale finanziamento (con correlata contrazione degli spazi di spesa e di copertura delle quote di disavanzo)". Per quanto attiene al secondo profilo, relativo alla corretta quantificazione del FCDE, in disparte dalla rilevanza del successivo adeguamento del relativo stanziamento ai valori indicati dalla Sezione regionale di controllo in sede di approvazione del rendiconto 2021 (deliberazione G.C. n. 77/2022) rappresentata nel ricorso, gli effetti della postulata sottostima determinata da una non corretta applicazione della nuova

metodologia di calcolo segnalata dalla Sezione regionale in riferimento al rendiconto 2020, non possono costituire elemento autonomamente valutabile in sede di omologazione per la valutazione del disavanzo come non suscettibile di ripiano: in assenza di dimostrazione che tale sottostima risulti collegata a fattori già presenti al momento dell'approvazione del piano (ad esempio erronea determinazione della complessiva massa di residui attivi da "svalutare", ovvero non corretta valutazione del grado di riscossione degli stessi) non potrebbe - pena un salto logico - darsi rilevanza, in sede di omologazione, agli effetti del mutamento di metodologia, normativamente previsto e avvenuto a partire dal 2019.

A supporto della non piena prevedibilità a monte e della rilevanza quantitativa degli effetti dell'applicazione del metodo ordinario basti ricordare che il Legislatore, non solo ne ha differito prima la piena attuazione (art. 1, co. 882, della l. n. 205/2017), ma è anche poi intervenuto proprio "al fine di prevenire l'incremento del numero di enti locali in situazioni di precarietà finanziaria", introducendo un'eccezionale modalità di ripiano in quindici annualità del disavanzo determinato dal cambio di metodo (art. 39-quater del d.l. n. 162/2019, convertito con modificazioni dalla l. n. 8/2020).

4.2. Nella sua assolutizzazione non può, dunque, ritenersi

condivisibile l'affermazione della Sezione regionale, in forza della quale "la necessità di procedere a una valutazione dinamica dei profili contabili che sostengono il piano di riequilibrio implica l'esigenza di considerare l'incidenza potenziale, sul percorso di riequilibrio, dell'emersione di passività ulteriori e diverse rispetto a quelle già censite". Tale incidenza, in vero, nel caso sia correlata a fattori di squilibrio temporalmente non rilevabili o prevedibili al momento dell'approvazione del piano (cfr. SS.RR. sentenza n. 8/2021), connota il - logicamente successivo - giudizio relativo all'attuazione del piano stesso, ovvero, come meglio di seguito evidenziato, quello correlato all'eventuale adozione di misure correttive ex art. 148-bis TUEL.

Queste Sezioni riunite hanno, al riguardo, già avuto modo chiaramente di evidenziare, in primo luogo, che in fase di approvazione del piano si deve «esprimere un giudizio prognostico ex ante sulla attendibilità di previsioni, fotografate nel piano e relative all'andamento della gestione finanziaria in ciascuno degli anni (futuri) del periodo considerato, nonché sulla credibilità e sostenibilità complessiva del rientro» (SS.RR. sent. n. 15/2019). In secondo luogo, si è messo in luce che «l'evidenza di una cattiva registrazione degli equilibri effettivi di competenza (ad esempio mediante una sottovalutazione dei fondi), ... non è di per sé sufficiente, da sola, a determinare le conseguenze di legge previste

dall'art. 243-quater, co. 7, TUEL, quanto piuttosto, idonea a legittimare l'accertamento di una grave irregolarità a cui la legge, in caso di inidoneità delle misure adottate, fa conseguire l'effetto cautelare del "blocco della spesa", ai sensi dell'art. 148-bis, co. 3, TUEL» (SS.RR. sentenza n. 10/2021; cfr. anche SS.RR. sent. n. 5/2019 e sent. n. 18/2020).

4.3. Ne consegue, nel caso di specie, che il corretto governo dei predetti principi avrebbe dovuto portare la Sezione regionale ad un positivo e tempestivo vaglio del piano, in sede di omologazione, valutando i fattori sopravvenuti di possibile squilibrio - emersi a seguito dell'approfondita, e significativamente protratta nel tempo, istruttoria condotta - nella diversa sede della verifica dell'attuazione del piano, nonché, tenuto conto della natura delle criticità emerse, verificando l'accertabilità di una grave irregolarità, rilevante ai fini dell'adozione delle misure cautelari previste dal richiamato art. 148- bis TUEL.

Al riguardo, queste Sezioni riunite hanno già di recente avuto modo di evidenziare che «in buona sostanza, mentre nel controllo ex art 148-bis TUEL le sezioni regionali di controllo devono riscontrare che il ciclo di bilancio si basi su risorse effettive e disponibili, senza dissimulare la surrettizia emersione di disavanzi, nei controlli in sede di PRFP, in fase di omologazione, deve essere ragguagliata la congruità del percorso di

riduzione, per competenza, dell'obiettivo di riequilibrio» (sent. n. 10/2021).

Diversamente opinando, ovvero ritenendo che la circostanza che il porre in essere l'omologazione del piano a breve distanza temporale dalla fine dello stesso determini un sostanziale assorbimento delle due tipologie di verifiche – 'approvazione' e 'sull'attuazione' – si finirebbe per creare delle evidenti disparità di trattamento tra enti territoriali, a seconda del momento in cui si concretizzi il giudizio di questa Corte, specie ove si presentino abnormi ritardi nella conclusione dell'istruttoria ministeriale e la Sezione regionale non abbia ritenuto di procedere in assenza della correlata relazione ministeriale. Pur essendo, infatti, la conseguenza ultima di una valutazione negativa - in entrambe le tipologie di giudizio - il successivo dissesto dell'ente, vi sono evidenti differenze: in caso di diniego di omologazione, l'effetto è immediato, mentre, in sede di attuazione, è richiesto "l'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano" (art. 243-quater, co. 7, TUEL). Tale diversità appare connessa ad assicurare che, in caso di emersione di fattori di squilibrio in costanza di PRFP, l'ente possa essere messo in grado di adottare adeguate misure correttive, anche mediante il correlato esercizio da parte della Sezione regionale di

controllo degli strumenti cautelari a disposizione, previsti dal richiamato art. 148-bis TUEL.

4.4. Ciò viene a sostanziare, sul piano più generale, i principi già icasticamente evidenziati da queste Sezioni riunite nella sentenza n. 9/2021, ove si è messo in luce come le formalità delle fasi «non contenziose del giudizio di controllo coniugano le esigenze di celerità e certezza connesse al ciclo di bilancio con quelle di legalità dello stesso. Il legislatore costituzionale e quello ordinario (art. 5 l. cost. n. 1/2012 lett. a) e art. 20 della l. n. 243/2012) hanno esteso il controllo di legittimità-regolarità della magistratura contabile per assicurare il presidio di legalità su fondamentali regole del nostro ordinamento; ne è dunque scaturito un nuovo sistema giurisdizionale, che individua la Corte dei conti come il “giudice comune” a presidio dell’effettività del diritto costituzionale del bilancio e del carattere “pubblico” che tale bene deve conservare (C. cost. sent. n. 184/2016). In quest’ottica, la l. cost. 1/2012 ha riqualificato l’ausiliarietà di questo giudice nel sistema repubblicano, valorizzando la sua funzione di garanzia di una effettiva contabilità di mandato (in tale senso, da ultimo, C. cost. sent. n. 34/2021) e di uguaglianza, attraverso il bilancio, tra cittadini e territori (cfr. C. cost. sentt. n. 275/2016 e n. 142/2021)».

4.5. In punto di fatto, ciò appare trovare, nel caso all’odierno esame, conferma nelle misure correttive progressivamente attuate dall’Ente,

di cui viene dato ampiamente conto nel ricorso introduttivo, e culminanti in quelle adottate in sede di approvazione del rendiconto 2021, ovvero successivamente all'adozione della pronuncia impugnata, nonché dall'andamento della gestione di cassa del Comune, che, come accertato dalla stessa Sezione regionale di controllo, dal 2018 non appare più aver fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria, ricostituendo, altresì, la cassa vincolata utilizzata.

5. Per tutto quanto sopra considerato, il Collegio accoglie il ricorso, annulla la deliberazione impugnata e per l'effetto omologa il PRFP. Nell'ambito delle successive verifiche di competenza della Sezione regionale di controllo, inerenti l'attuazione della parte finale del Piano e la sua conclusione, nonché nell'esercizio degli altri poteri di controllo alla stessa intestati e sopra richiamati, si provvederà all'accertamento della completa attuazione in concreto delle misure nelle more adottate dal Comune successivamente al deposito della delibera impugnata e quanto lo stesso porrà in essere, al fine di conseguire il pieno raggiungimento degli obiettivi di risanamento previsti nel PRFP. Non può, al riguardo, non ricordarsi come, in forza del già evocato art. 243-quater, co. 7, TUEL, oltre che nel caso del "grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano", il dissesto consegue anche al "mancato raggiungimento del

riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso”.

6. In assenza di una controparte formale, atteso che il PM interviene a tutela della legge, non è luogo a provvedere sulle spese.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti a Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione:

- accoglie il ricorso e per l'effetto dichiara omologato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale;
- nulla per le spese.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 20 luglio 2022.

IL RELATORE IL PRESIDENTE

Giovanni GUIDA Piergiorgio DELLA VENTURA

f.to digitalmente f.to digitalmente

La presente decisione, il cui dispositivo è stato letto all'udienza del 20 luglio 2022, è stata depositata in Segreteria in data 28 settembre 2022.

IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio

f.to digitalmente