Campania/ 23 /2020/PRSP

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

composta dai Magistrati:

Fulvio Maria Longavita	Presidente
Marco Catalano	Consigliere
Ferruccio Capalbo	Consigliere
Francesco Sucameli	Consigliere
Raffaella Miranda	Consigliere (relatore)
Emanuele Scatola	Referendario
Ilaria Cirillo	Referendario (relatore)

Nella camera di consiglio del 12 febbraio 2020

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTO l'art. 5, lett. a) , della Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1;

VISTA la Legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici ed in particolare l'art. 20

VISTO il decreto–legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTI il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL) - ed in particolare l'art 148-bis e l'art. 243-bis e ss.- nonché l'art .6, comma 2, del decreto legislativo del 6 settembre 2011 n. 149, che disciplinano la cognizione di controllo di questa Magistratura sugli enti locali;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 54/2019, trasmessa con nota n. 4527 del 3/09/2019 – con l'allegata relazione del magistrato istruttore, Cons. Raffaella

Miranda – con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Campania ha convocato l'adunanza per l'esame in contraddittorio con l'Ente delle criticità emerse;

ESAMINATE le memorie, i documenti e i dati disponibili del Comune di Dragoni, ex nota prot. n. 3663 del 12/07/2019 acquisita al prot. C.d.C. con n. 4677 del 12/07/2019;

VISTA l'ordinanza n. 175/2019, con cui sono stati disposti ulteriori incombenti istruttori;

VISTA la pronuncia di accertamento n. 206/2019/PRSP di questa Sezione;

VISTA la nota dell'Ente n. 168 del 13/01/2019 (acquisita al prot. C.d.C. n. 132 del 13/01/2020) di trasmissione della delibera di C.C. n. 1 del 3/01/2020, avente ad oggetto *"(…) adozione dei provvedimenti conseguenti alla pronuncia della Corte dei conti prot. int. n. 83613420 del 4/11/2019 – rideterminazione del FCDE e del conseguente risultato di amministrazione per l'esercizio finanziario 2017 presa d'atto dei provvedimenti adottati in merito al ripristino degli equilibri finanziari (…)"*;

VISTE le deliberazioni consiliari n. 28 del 4/09/2019 e n. 4 del 9/01/2020 con le quali, rispettivamente, il Comune di Dragoni, ha deciso di aderire alla procedura di riequilibrio, ex art. 243 bis, e ha approvato il relativo piano;

VISTO il decreto presidenziale n. 07/2020, con il quale l'esame del suddetto piano di riequilibrio è stato assegnato al magistrato istruttore, Ref. dott.ssa Ilaria Cirillo;

VISTA la relazione di deferimento sul piano di riequilibrio - per l'esame della tempestività dello stesso – e contestuale richiesta di trattazione in pubblica adunanza, previa riunione con il giudizio di controllo sull'adeguatezza delle misure di cui all'art. 148 bis del TUEL;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 03/2020, trasmessa con nota n. 603 del 29/01/2020, con le allegate relazioni dei magistrati istruttori, con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Campania, previa riunione dei relativi procedimenti, ha fissato l'odierna, pubblica adunanza;

VISTA la nota del Comune di Dragoni prot. n. 673 del 7/02/2020, acquisita al prot. C.d.C. con n. 905 del 7/02/2020, recante *"Ordinanza presidenziale della corte dei conti, Sez. controllo della Campania n. 3/2020. Trasmissione memorie illustrative e controdeduzioni".*

UDITI, all'adunanza pubblica del 12 febbraio 2020, i Relatori, secondo l'ordine delle questioni trattate, dott.ssa Ilaria CIRILLO (esame tempestività del piano) e dott.ssa Raffella MIRANDA (idoneità misure ex art. 148 bis TUEL), nonché i rappresentanti dell'Ente;

FATTO

Con pronuncia di accertamento n. 206/2019 (trasmessa all'Ente con nota prot. C.d.C. n. 6678 del 4/11/2019), questa Sezione regionale ha eseguito un'analisi complessiva della situazione economico - finanziaria del Comune di Dragoni (ente di 2.108 abitanti alla data del 01/01/2016).

La predetta analisi ha interessato, nel dettaglio, la contabilità degli esercizi 2016 – 2017, nonché le espressioni storiche e prospettiche di alcuni dati finanziari.

Preliminarmente, è da osservare che l'Ente ha inviato a questa Sezione le relazioni sui rendiconti, ex art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, per gli esercizi 2016-2017 (trasmesse dall'Organo di revisione rispettivamente in data 14/03/2018, con prot. C.d.C. n. 2026, ed in data 29/07/2019 con prot. C.d.C. n 4879), con rilevante ritardo rispetto al termine fissato da questa stessa Sezione con delibera n. 28/2019 (4 aprile 2019), quanto al Rendiconto 2017.

Peraltro, la relazione-questionario del predetto consuntivo 2017 è stata prodotta dal Revisore unico solo a seguito dei solleciti di questa Corte e dell'Amministrazione comunale.

Tanto premesso, si ricorda che il magistrato istruttore ha avviato le indagini di competenza con una *"richiesta propedeutica al controllo sui rendiconti degli esercizi 2016 e 2017"* (cfr. nota n. 1031 del 27/02/2019).

In tale richiesta si invitava l'Ente ad assicurare chiarimenti in ordine a:

1. riaccertamento straordinario dei residui e prospetto del risultato di amministrazione al 1/01/2015;
2. scheda tecnica di determinazione del F.C.D.E., con particolare riferimento alla quantificazione dello stesso al 31/12/2016 e 2017;
3. risultanze di cassa;
4. anticipazioni di tesoreria;
5. attivazione di fondi con specifica destinazione per utilizzi di parte corrente;
6. anticipazioni di liquidità, ex D.L. n. 35/2013 e ss.

Acquisiti gli elementi chiesti, con deliberazione n. 175/2019 è stato disposto un supplemento istruttorio, per ulteriori elementi di valutazione.

In seguito all'analisi dei documenti contabili inviati dall'Ente, continuavano a permanere criticità ed irregolarità (cfr. la citata deliberazione n. 206/2019), con particolare riferimento a:

a) fondo crediti di dubbia e difficile esigibilità (FCDE) – anticipazioni di liquidità *ex* D.L. 35/12 e ss. – fondo pluriennale vincolato (FPV) – risultati di amministrazione 2016-2017 – incongruenze contabili nella quantificazione del totale residui;

b) fondi vincolati utilizzati per spese di parte corrente – evoluzione della cassa – anticipazioni di tesoreria.

In sostanza, con la suddetta delibera n. 206/2019/PRSP è stata evidenziata una rilevante difficoltà di cassa, dipendente da previsioni non rispondenti alle effettive capacità di riscossione e di spesa.

In particolare, si è rilevato che la capacità di spesa non veniva correttamente limitata con gli strumenti normativamente previsti, quali, ad esempio, la corretta quantificazione del F.C.D.E., che – nel caso di specie – era stato invece calcolato erroneamente ed era stato sottostimato.

Tutto ciò aveva determinato il ricorso a varie forme di finanziamento, sia di breve che di lungo periodo.

Questa Sezione, quindi, ha contestato il risultato di amministrazione 2017 indicato dall'Ente, esprimendo la necessità del suo ricalcolo, sulla base delle indicazioni riportate nella ricordata deliberazione. Tanto, al fine di applicare i nuovi importi corretti, in sede di predisposizione del Bilancio di Previsione 2020, per il ripiano del disavanzo reale del 2017.

Si rende necessario, altresì, rilevare che, con la più volte citata decisione n. 206/2019/PRSP, questa Sezione aveva accertato gravi irregolarità, "*ai sensi degli articoli 148 e 148-bis, comma 3, del TUEL, nonché ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 118/2011".*

In relazione a ciò, era stata disposta l'adozione, da parte del Comune, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia sopra richiamata, delle "misure correttive" ritenute più idonee a ripristinare immediatamente i margini della sua capacità di spesa, sotto l'indicato profilo della *"sostenibilità finanziaria"* con particolare riferimento al:

A. risanamento degli equilibri di cassa, sia di parte corrente che di parte capitale;

B. ricalcolo del Fondo Crediti di dubbia esigibilità;

C. ripristino del disavanzo di amministrazione 2017, secondo le regole sancite dall'art. 3 del d.lgs 118/2011, con particolare riferimento al Fondo Crediti di dubbia Esigibilità correttamente ricalcolato e secondo le regole ed i termini ex art. 193 TUEL.

In pendenza del termine di cui all'art.148 bis TUEL, con la deliberazione consiliare n. 28 del 4/09/2019, il Comune di Dragoni ha fatto ricorso alla procedura di riequilibrio, di cui all'art. 243 bis del TUEL, prevedendo quanto all'esecutività, l'applicazione del termine ordinario di cui al III comma dell'art. 134 TUEL.

La predetta deliberazione è stata pubblicata solo in data 19/09/2019.

Con successiva deliberazione consiliare n. 4 del 9/01/2020, immediatamente

eseguibile, è stato approvato il relativo piano.

Con relazione di deferimento del 29/01/20, il magistrato istruttore ha chiesto la riunione dei due procedimenti di controllo, attinenti alla tardività del piano di riequilibrio e all'adeguatezza delle misure correttive, ex art. 148-bis, dubitando della tempestività dell'approvazione del piano in parola, in rapporto al termine perentorio di novanta giorni, previsto dall'art. 243 bis del TUEL.

La deliberazione di adesione alla procedura di riequilibrio (deliberazione di C.C. del 4/09/19) era stata pubblicata, infatti, in data 19 settembre 2019 ed era divenuta esecutiva decorsi 10 giorni da tale data, ex art. 134 comma 3 del TUEL (giusta attestazione conforme del Segretario comunale posta in calce all'atto), mentre l'approvazione del PRFP era intervenuta in data 9 gennaio 2020, ossia decorsi 102 giorni dall'inizio di esecutività della delibera di adesione, da ancorare alla data del 29 settembre 2019.

Il Comune di Dragoni, con le memorie del 7 febbraio scorso ha controdedotto in ordine alla decadenza dal termine di cui all'art. 243 bis TUEL, affermando di aver approvato il PRFP *"(…) calcolando il termine di 90 giorni dalla esecutività della delibera del Consiglio comunale n.28 del 04/09/2019 (di ricorso alla procedura di riequilibrio)*, *in aderenza all'orientamento del Ministero dell'Interno (rif. al parere del 13/09/2006) e della Corte di cassazione (cfr. sentenza Sez. I civile n. 4397 del 03/05/1999)*, *fatto proprio* [dalla] *Sezione regionale con la delibera n. 104/2018"*.

Ha insistito, dunque, sulla tempestività del termine, ancora argomentando in proposito nel corso dell'Adunanza pubblica, come da intervento del Segretario comunale. In particolare, il predetto Segretario ha precisato che il Comune ha sempre inteso regolarsi in ordine al computo del termine secondo l'orientamento espresso dalla Sezione di controllo, facendo decorrere il termine di 10 giorni per l'esecutività della deliberazione di approvazione del PRFP dallo spirare del 15° giorno di pubblicazione della deliberazione stessa ed ha insistito per la tempestività del piano.

DIRITTO

I) Pregiudizialità e Connessione.

Evidenti profili di pregiudizialità logico-giuridica impongono di valutare dapprima l'aspetto della tempestività della presentazione del piano, per passare poi – a fronte di un riscontro positivo di tale preliminare requisito di ammissibilità – a quello attinente alla congruità delle "misure correttive", ex art. 148- bis TUEL.

Infatti, il legittimo "accesso" alla procedura di riequilibrio definisce il comportamento dovuto dall'ente sotto il profilo delle "misure correttive".

Come è noto, per consolidata giurisprudenza, il regime giuridico del riequilibrio è distinto da quello delle "misure correttive" ex 6, comma 2, D.lgs. n. 149/2019, da intendersi come comportamento esecutivo, sul piano della programmazione, delle scritture contabili e della gestione, attraverso cui effettuare il rientro dallo squilibrio evidenziato (cfr. SRC Campania n. 107/2018/PRSP, SRC Lombardia nn. 38 e 39/2018/PRSP).

La legittima adesione alla procedura ex art. 243-bis TUEL, infatti, impedisce al Giudice del controllo di fissare le cc.dd. "misure correttive", ex II comma dell'art. 6 D.lgs. n. 149/2011, che obblighino l'ente a manovre di bilancio in grado di realizzare, in tre anni (o al più entro la consiliatura), il rientro dal disavanzo, ex artt. 188, 193 e 194 TUEL, ovvero a prendere atto della necessità di dichiarare il dissesto (art. 244, 246 TUEL e norme correlate), per garantire la continuità dei servizi e la soddisfazione concorsuale dei creditori.

Per contro, come si è detto, la legittima attivazione della procedura di cd. "predissesto" ha immediati riflessi sul regime del rientro, consentendo di rendere "più progressivo" il riequilibrio, mediante la riduzione della quota annuale di disavanzo da applicare alle singole manovre di bilancio. Ed infatti la programmazione successiva alla mera "adesione" alla procedura di riequilibrio deve prevedere le misure, ordinarie e straordinarie, idonee a garantire il reperimento progressivo di risorse a copertura del disavanzo accumulato.

Dopo la mera "adesione" è quindi indispensabile, entro il termine di novanta giorni (art. 243-bis comma 5 TUEL), programmare le misure da rendere operative nella prima manovra di bilancio.

Pertanto, le "misure correttive" sono le necessarie variazioni di bilancio (e la funzionale correzione delle scritture a consuntivo), adottate nel quadro disciplinare vigente (nel caso di approvazione del PRFP, nel quadro programmatorio individuato con tale atto amministrativo generale, ai sensi di legge) per perseguire l'equilibrio tendenziale, mediante la necessaria coerenza tra risorse disponibili ed impieghi (C. cost. n. 250/2013 e n. 266/2013).

E' peraltro, evidente che in assenza dell'attuazione concreta delle misure previste, vi sarebbe una sostanziale elusione dell'obiettivo di risanamento che giustifica l'adesione ad una procedura *extra ordinem*, come quella ex art. 243 bis del TUEL.

Nel caso in esame, la concomitante adesione alla procedura di riequilibrio – di per sé produttiva di effetti a prescindere dalla omologazione del Giudice del controllo (SRC Campania n. 198/2019/PRSP e n. 11/2020/PRSP) – diviene il parametro normativo alla stregua del quale valutare l'idoneità ed l'adeguatezza delle "misure correttive" adottate ai sensi dell'art. 148-bis TUEL.

Per tale ragione, oltre che per una pregiudizialità logico-giuridica, sussistono evidenti elementi di connessione, oggettiva e soggettiva, tra i due giudizi di controllo, che hanno indotto a riunire l'esame del procedimento sulla verifica della tempestività del piano di riequilibrio pluriennale presentato dal Comune di Dragoni (art. 243-quater comma 7 TUEL, pima ipotesi) con quello sulla verifica della congruità delle predette "misure correttive" (art. 148-bis comma 3 TUEL).

II) Tempestività del piano di riequilibrio

1. Il controllo sul termine decadenziale per l'approvazione del PRFP (art. 243-quater comma 7 prima parte).

L'impianto valoriale posto alla base delle disposizioni di cui all'art. 243 bis e ss. del TUEL è frutto di un costante bilanciamento tra l'esigenza di tutela del "bene pubblico bilancio" e le ragioni dei terzi estranei alla vicenda amministrativa del riequilibrio, anche al fine di evitare che il blocco delle procedure esecutive in danno dell'Ente comprima, irragionevolmente, i valori presidiati dagli artt. 24 e 41 Cost.

Il bilancio è un "bene pubblico" in quanto è in grado di soddisfare una utilità, consistente nell'interesse giuridicamente tutelabile dei *cives* alla "resa del conto", quale "onere inderogabile" da parte di coloro che amministrano le risorse pubbliche.

Anche il carattere della pubblicità, che connota il bene in questione, non può che ricondursi alla capacità di dare dimostrazione agli elettori dei risultati della propria gestione, *"delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese"* e delle conseguenti azioni necessarie nel caso di gestioni in "squilibrio" (Corte cost. sentenze n. 184 del 2016 e n. 6 del 2017).

Vi è dunque una "viscerale" correlazione tra il principio dell'equilibrio di bilancio e quello di *accountability*.

Tale legame emerge con particolare forza nel caso di *"mancata approvazione dei bilanci e di incuria del loro squilibrio strutturale da parte dei rappresentanti"*, in quanto tali circostanze *"interrompono - in virtù di una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti"* (Corte cost. sentenza n. 228 del 2017 e 18 del 2019).

Ad avviso del Giudice delle leggi, *"la salvaguardia statica e dinamica degli equilibri finanziari* [costituisce] *il presupposto del mandato elettivo"* (Corte Cost. sentenza n. 228 del 2017).

In tale contesto, è stato precisato che i controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti, a differenza di quelli di natura collaborativa, *"hanno assunto*

progressivamente carattere cogente nei confronti dei destinatari" (Corte Cost. n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando, conseguentemente, la funzione di coordinamento dello Stato, finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari.

La tutela della finanza pubblica allargata, che attribuisce a questo Giudice la funzione di custode dell'equilibrio del bilancio, impone il contemperamento e la salvaguardia di diversi valori, anch'essi di rilievo costituzionale, che diversamente sarebbero privi di tutela, come quelli relativi alla tutela dei creditori dell'ente che abbia optato, tardivamente o irragionevolmente, per la procedura di riequilibrio pluriennale.

Come è noto, le Sezioni Riunite in Speciale Composizione (sent. n. 25/2018/EL) hanno precisato che in caso di ricorso/adesione alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) non è rinvenibile nel testo legislativo alcun "blocco" dei controlli.

L'art 243-*bis*, III comma, TUEL prevede soltanto che il ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale sospende "*temporaneamente la possibilità per la Corte dei conti di assegnare, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, il termine per l'adozione delle misure correttive di cui al comma 6, lettera a), del presente articolo*".

Del resto, esonerare dal controllo proprio quegli enti che si trovano in una situazione finanziaria di squilibrio strutturale che potrebbe causarne il dissesto, è del tutto irrazionale, perché implicherebbe il rischio di tollerare possibili lesioni del principio dell'equilibrio, "clausola generale" del sistema contabile ed attributo primario intrinseco del Bilancio, quale principale "Bene pubblico" (C. Cost. sent. n. 184/2016 e n. 80/2018).

Come evidenziato dalla Sezione Autonomie con la deliberazione n. 22/2013/QMIG, invero, i poteri istruttori e decisori delle Sezioni regionali di controllo non possono essere pregiudicati dagli svolgimenti dei poteri istruttori assegnati alla Commissione, in quanto la Sezione ha il dovere di attivarsi *ratione officii,* "*disponendo degli ordinari poteri cognitivi ed istruttori propri*".

La tempestività della procedura di controllo, realizzata nella "filiera" amministrativa (presso la commissione ministeriale) e giustiziale (presso la Corte dei conti) assume essa stessa un suo particolare valore intrinseco, rilevante anche a fini esegetico–interpretativi delle norme che concorrono a formare il c.d. "diritto del bilancio" nel quale convergono e si compongono, come detto, una pluralità di

interessi finanziari adespoti, di cui il Giudice contabile conosce, *ratione materiae,* nell'ambito della propria giurisdizione oggettiva, piena ed esclusiva (Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n. 23/2019/EL).

Il ritardo nella scelta e nell'adozione di una procedura di riequilibrio adeguata (art. 193/194 o 188 TUEL ovvero art. 243-bis e ss. ovvero art. 244 e ss.) rileva, quindi, come condotta in grado di pregiudicare gli interessi attorno ai quali tale procedura è costruita, ivi ricomprendendo quello legato al fisiologico ciclo finanziario con i fornitori, ai fini dell'adempimento delle funzioni e dei servizi fondamentali dell'ente locale.

La questione è tanto più importante se si pensa che il ricorso alla procedura di riequilibrio "sospende" le azioni esecutive (art. 243-bis comma 3 TUEL) nelle more dell'accertamento della sua congruità, per non pregiudicare l'eventuale *par condicio creditorum* che invece dovrà essere garantita nell'ambito di un eventuale dissesto (art. 244 e ss. TUEL).

Per tale ragione, il carattere pubblico del bilancio, impone l'immediato esame giudiziale della tempestività della delibera di approvazione del PRFP, tenuto anche conto delle conseguenze che l'Ordinamento collega al mancato rispetto del termine di cui all'art 243 bis, come ipotesi peculiare di "dissesto *ex lege*" (art. 243-quater comma 7 TUEL).

E' indubbio, dunque, che la verifica dell'osservanza del ridetto termine ha valore pregiudiziale rispetto all'esame istruttorio del PRFP, finalizzato a verificarne la congruità, sotto il profilo della determinazione del disavanzo e dell'adeguatezza delle misure previste per il suo ripiano.

Alla luce delle prefate riflessioni, è ragionevole ritenere che questa Corte debba esprimersi tempestivamente sul rispetto dei termini di presentazione del piano di riequilibrio, almeno quando – come nel caso di specie – vi siano consistenti indizi di tardività del piano stesso.

2. L'esecutività delle deliberazioni – dibattito giurisprudenziale – l'esecutività della deliberazione ex art. 243 bis del TUEL – la posizione della Sezione.

La tematica della tempestiva presentazione del piano involge anche quella della individuazione della data di esecutività della deliberazione di approvazione del piano stesso.

Trattasi di indagine da condurre alla stregua dei noti principi generali di certezza del diritto e di indisponibilità delle decadenze legali.

La norma che dispone la decadenza dal PRFP per intempestività è data dal combinato disposto degli artt. 243-bis e 243-quater TUEL.

Il comma V dell'art. 243-bis TUEL prevede che "*il consiglio dell'ente locale, entro il termine perentorio di novanta giorni dalla data di esecutività della delibera di cui al comma 1, delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale di durata compresa tra quattro e venti anni, compreso quello in corso, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario (...)".*

La disposizione in esame, è bene evidenziarlo, individua il *dies a quo* di decorrenza del termine perentorio di 90 giorni, nella *"data di esecutività della delibera*" con la quale l'ente decide di ricorrere alla procedura *"extra ordinem"* del piano di riequilibrio. Decorso infruttuosamente il suddetto termine, l'amministrazione viene a trovarsi *ipso facto* in condizione di dissesto, da dichiarare con apposita deliberazione. (cfr. comma VII dell'art. 243 –quater e II comma dell'art. 6 del D.Lgs 149/11 e v. recentemente anche SS.RR. Spec. Comp. sent. n. 30/2019 ed Ord. n.16/2019).

In tale contesto, assume una particolare rilevanza, al fine di decidere sulla eventuale decadenza dal piano, la definizione della questione relativa alla data in cui diventa "esecutiva" la delibera di ricorso al piano di riequilibrio.

La soluzione della questione passa da una coordinata lettura degli artt. 124 e 134, III comma del TUEL.

Il primo articolo, rubricato *"pubblicazione delle delibere",* al I comma prevede che "*tutte le deliberazioni del comune e della provincia sono pubblicate mediante pubblicazione all'albo pretorio, nella sede dell'ente, per quindici giorni consecutivi, salvo specifiche disposizioni di legge".*

Il successivo articolo 134, dedicato alla disciplina dell'"*esecutività delle deliberazioni"*, al III comma stabilisce che *"le deliberazioni non soggette a controllo necessario o non sottoposte a controllo eventuale diventano esecutive dopo il decimo giorno dalla loro pubblicazione"*.

Va peraltro evidenziato che non sussiste nell'ordinamento positivo una norma che imponga agli enti di pubblicare gli atti non appena adottati; ciò nemmeno nel caso in cui l'organo collegiale abbia deliberato, motivatamente, di attribuire l'immediata eseguibilità al provvedimento ex art. 134 comma IV del TUEL.

Il coordinamento delle sopra richiamate disposizioni costituisce una *vexata quaestio*, in rapporto alla quale si fronteggiano due tesi.

Secondo un primo indirizzo ermeneutico, invero prevalente nella giurisprudenza amministrativa, il *dies a quo* di computo del termine di 10 giorni, previsto dal sopracitato III comma dell'art. 134, è da individuarsi nel primo giorno

di pubblicazione (in termini *ex plurimis* Tar Lazio, Sez. II, n. 8915/2011; Cons. di Stato 1070/09; Tar Sicilia, Catania n. 215/08, Tar Veneto 2901/2006, TAR Lazio, II, 6506/2002, parere Ministero dell'Interno 1519/99).

Tale tesi si fonda essenzialmente sulla lettera dell'art. 134, III comma, che attribuisce esecutività alle deliberazioni *"dopo il decimo giorno dalla pubblicazione".*

Al contrario, l'altra tesi individua la decorrenza del termine di esecutività della deliberazione dalla scadenza dei 10 giorni successivi all'ultimo di pubblicazione, ossia dal 16° giorno.

Quest'ultima corrente di pensiero poggia su una pronuncia della Corte di Cassazione (n. 4397/99), rimasta invero isolata, e su un parere del Ministero dell'Interno del 13/09/2006.

Tale orientamento, in sostanza ritiene che, i due termini - di pubblicazione e di esecutività - si "saldino", di guisa che un atto collegiale diventa esecutivo solo quando, terminato il periodo di pubblicazione (15 gg.), siano decorsi altri dieci giorni.

Facendo applicazione di questa seconda tesi, la deliberazione di approvazione del PRFP del comune di Dragoni sarebbe tempestiva, in quanto intervenuta entro l'87° giorno dall'esecutività della prima delibera di adesione (n. 28 del 4/09/2019 pubblicata solo in data 19/09/2019).

La Sezione, rivedendo il proprio precedente indirizzo (cfr. SRC 104/2018/PRSP e 294/2013/PRSP), ritiene di dover mutare orientamento in proposito.

Il predetto, precedente indirizzo, invero, esprime un'esegesi valutativa delle norme che non assicura la piena autonomia dei due procedimenti a confronto, di pubblicazione e di esecutività, inserendo nel primo un effetto ulteriore e diverso da quelli tipici, suoi propri.

Il procedimento di pubblicazione, di cui all'art. 124 TUEL, infatti, nasce e si esaurisce *"uno actu",* ossia con l'affissione telematica all'Albo pretorio *on line* del provvedimento collegiale e da esso discendono soltanto effetti di conoscibilità, in uno con il dovere di mantenere in stato di pubblicazione l'atto per un tempo massimo di 15 giorni. Al procedimento di pubblicazione è, perciò, estraneo ogni profilo di esecutività della deliberazione.

Per dirimere la questione che ne occupa, invero, è necessario valorizzare la differente *ratio* sottesa alle richiamate disposizioni (artt. 124 e 134 del TUEL).

L'art. 124, I comma, del TUEL espleta unicamente funzioni di pubblicità ed in tal senso impone un termine obbligatorio di pubblicazione, cui riconnette una presunzione di conoscenza da parte dei cittadini.

L'art. 134, III comma, del TUEL, invece, risponde a canoni di oggettiva garanzia giuridico-sociale e ha la diversa funzione di stabilire la data certa di esecutività dell'atto, da intendere quale attitudine del provvedimento amministrativo a produrre effetti e ad essere portato ad esecuzione: la norma, in sostanza, non si occupa in alcun modo degli aspetti della pubblicità dell'atto stesso e della relativa conoscenza da parte dei cittadini.

Proprio la differente *ratio* che si pone alla base delle richiamate disposizioni, ha ispirato l'orientamento secondo cui il termine perentorio di sessanta giorni, previsto dal codice del processo amministrativo, per ricorrere avverso *"gli atti di cui non sia richiesta la notificazione individuale"*, decorre *"dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione*, *se questa sia prevista dalla legge"* (artt. 29 e 41, II comma, c.p.a.) e quindi, per le delibere collegiali, dalla scadenza del termine di cui all'art. 124 TUEL (*ex plurimis*: Tar Lombardia, Sez. I, 4 aprile 2019, n. 213; Consiglio di Stato, Sez. IV n. 3971 del 6 luglio 2012; Consiglio di Stato, Sez. VI, 6 aprile 2010, n. 1918 e Sez. V, 21 dicembre 2010, n. 9314, TAR Campania, Sez. I, 14 giugno 2007 n. 742, TAR Lombardia, Sez. I, 13 giugno 2007 n. 5008, Tar Liguria, Sez. I, 23 marzo 2007n. 566).

Può apparire pleonastico, ma è bene comunque ricordarlo, che i termini di cui ai richiamati artt. 124 e 134 del TUEL, in quanto funzionalizzati a beni-valori ontologicamente diversi (pubblicità ed esecutività dell'atto), comunque rapportabili al superiore interesse della "certezza del diritto" sono sottratti, in quanto tali, alla disponibilità degli Enti, che perciò non possono farne applicazioni di circostanza, secondo convenienza. E ciò vale ancora di più per i casi, come in quello di specie, in cui l'oggetto della deliberazione ne marca la rilevanza, per attenere all'equilibrio economico-finanziario dell'ente, ossia alla qualità intrinseca del primo e più importante dei "beni pubblici".

3. Il cd. "*prospective overruling*" - gli effetti del "*revirement*" della Sezione sul giudizio in corso – applicabilità del cd. "*prospective overruling*".

Il Collegio, alla luce delle riflessioni sin qui svolte, ritiene – come detto – di dover mutare il proprio orientamento (cfr. SRC 104/2018/PRSP e 294/2013/PRSP) così da aderire all'indirizzo prevalente nella giurisprudenza amministrativa, secondo il quale l'esecutività delle deliberazioni si consegue al 10° giorno dalla sua pubblicazione, secondo il chiaro tenore letterale dell'art. 134 comma 3, TUEL.

L'approvazione del piano di riequilibrio del Comune di Dragoni, pertanto, in quanto intervenuta in data 9 gennaio 2020, si pone oltre il termine dei novanta giorni dall'esecutività della delibera di cui all'art. 243 bis, I comma, del TUEL, da ancorare alla data 29 settembre 2019 (ex art. 134, c. 3, TUEL) ed è quindi intempestiva.

La natura "interpretativa" delle pronunce giudiziali comporta che esse abbiano effetto retroattivo e valgano, perciò, anche per i casi che si sono verificati prima degli eventuali mutamenti di indirizzo che li penalizzano.

Una simile conseguenza, coerente (sul piano formale) con le regole di fondo del sistema, può (sul piano sostanziale) essere assiologicamente dissonante con i valori della giustizia e dell'equità.

Già da tempo, in altri ordinamenti, sono stati introdotti correttivi al principio della retroattività delle pronunce giudiziali che modificano i precedenti assetti interpretativi, per arginare distonie del genere, come quelli che si legano al c.d. "*prospective overruling":* risalente istituto di diritto nordamericano, volto a mitigare gli effetti della naturale retroattività dei mutamenti giurisprudenziali.

In tal senso, come messo in evidenza in tempi relativamente recenti anche dalla Cassazione, ove "il ripensamento" del precedente indirizzo si connoti del carattere dell'imprevedibilità, *"si giustifica una scissione tra il fatto (e cioè il comportamento della parte risultante ex post non conforme alla corretta regola del processo) e l'effetto, di preclusione o decadenza, che ne dovrebbe derivare, con la conseguenza che – in considerazione del bilanciamento dei valori in gioco - deve escludersi l'operatività della preclusione o della decadenza derivante dall'overruling, nei confronti* [di chi] *abbia confidato incolpevolmente (e cioè non oltre il momento di oggettiva conoscibilità dell'arresto nomofilattico correttivo, da verificarsi in concreto) nella consolidata precedente interpretazione della regola stessa, la quale, sebbene soltanto sul piano fattuale, aveva comunque creato l'apparenza di una regola conforme alla legge del tempo".* (cfr. *SS.UU.* dell'11 luglio 2011 n. 15144 e successivo, consolidato orientamento).

Tale impostazione è stata ribadita anche in un recente arresto nomofilattico con il quale la Cassazione ha affermato, tra l'altro, che *"il mezzo per ovviare all'errore oggettivamente scusabile* [di chi] *si sia conformat*[o] *alla consolidata interpretazione delle norme* […]*, travolta dal successivo revirement giurisprudenziale dello stesso giudice* […]*, è la rimessione in termini* […] *non ostando* [ad essa neanche] *il difetto dell'istanza di parte"* (Cass. n. 23836 del 2012, n. 16365 del 2011, n. 4687 del 2011, n. 15811 del 2010).

La giurisprudenza amministrativa, dal canto suo, sin dall'Adunanza plenaria del 2 novembre 2015, n. 9, ha seguito la stessa impostazione della Suprema Corte.

In particolare, ha affermato di poter declinare nel tempo gli effetti delle proprie pronunce, limitandoli al futuro, in presenza delle seguenti condizioni: *"a) obiettiva e rilevante incertezza circa la portata delle disposizioni da interpretare; b) esistenza di un orientamento prevalente contrario all'interpretazione adottata; c) necessità di tutelare uno o più principi costituzionali o, comunque, di evitare gravi ripercussioni socio-economiche".*

Con la successiva decisione n. 13 del 2017, poi confermata nel 2018 con la sentenza n. 1, l'Adunanza Plenaria ha sostenuto l'ammissimibilità di una c.d. "*prospective overruling sostanziale"*, arrivando ad estendere la portata dell'istituto anche ai casi di decadenza procedimentale dell'Amministrazione.

In conformità all'evoluzione del pensiero pretorio che ravvisa nel procedimento amministrativo una tensione naturale verso l'assetto tipico del processo e riconosce forza espansiva ai principi del "giusto processo" (ex art. 111 Cost.) ed "equo processo" (ex art. 6 CEDU) l'Organo nomofilattico della Giustizia Amministrativa ha affermato che il cd. "*prospective overruling"* opera anche con riguardo alle norme sul procedimento.

Nell'ambito del procedimento amministrativo, come in quello processuale, la modifica del precedente orientamento non può comportare che la parte (nella specie, l'Amministrazione) incorra in decadenze fino allora non prevedibili.

Inquadrato l'istituto del cd. "*prospective overruling"* occorre verificare se esso possa trovare applicazione anche nel caso in esame.

E' evidente che l'istituto ha rilievo eminentemente processuale e, perciò, nelle sue espressioni formali non opera nell'area del controllo.

La sua latitudine applicativa, tuttavia, estesa anche al procedimento amministrativo, esprime di per sé la rilevanza assiologia dei valori di fondo dell'istituto, sul piano della giustizia e dell'equità, la cui salvaguardia va assicurata anche nell'ambito del controllo esercitato dalla Magistratura contabile.

Nel caso di specie, peraltro, neanche può dirsi che il *revirement* interpretativo abbia riguardato un orientamento nomofilattico.

L'istituto, invero, ha avuto il suo principale sviluppo nelle pronunce di orientamento nomofilattico e postulerebbe, quindi, un giudizio essenzialmente di legittimità, laddove la giurisdizione piena ed esclusiva del Giudice contabile sui piani di riequilibrio si configura come di merito ed in unico grado.

D'altro canto, è anche da dire che manca una pronuncia nomofilattica della Magistratura contabile nella materia della valutazione dei termini di esecutività delle deliberazioni degli enti locali.

Sotto il primo profilo (giurisdizione di merito ed in unico grado), si ricorda che nell'impianto di tutela elaborato a seguito della L. cost. n. 1/2012, la Corte dei conti conosce del bilancio in un sistema "giustiziale" integrato (C. cost. sentenza n. 18/2012), in sede di controllo, con forme "cautelari" (necessarie alla speditezza dei tempi decisori ed imposte dalle esigenze del bene pubblico bilancio, C. cost. sentenza n. 184/2016); davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione, con forme processuali piene, in "unico grado".

Entrambi i "giudizi", peraltro, sono espressione delle medesima "*iuris dictio*" sul *Bilancio*: nucleo centrale della "materia di contabilità pubblica", oggetto della cognizione piena ed esclusiva del Giudice speciale contabile, ex artt. 100 comma 2 Cost. e 103, comma 2 Cost. (n. 217/2019/PARI - v. allegato A, § 5, pag. 56 e ss. – SCR Campania decisione n. 11/2020/PRSP).

Sotto il secondo profilo (mancanza di una pronuncia nomofilattica sulla "*res dubia*"), invece, si ricorda che le SS.RR., nelle loro occasioni di pronuncia, si sono limitate ad affermare che *"l'esecutività di cui al comma 5 dell'art. 243 bis deve essere letta in combinato disposto con i commi 3 e 4 dell'art, 134 TUEL e, pertanto, nei casi ordinari, il perentorio termine di cui si discute decorrerà dalla data di avvenuta esecutività della deliberazione ai sensi del comma 3 mentre nei casi, eccezionali, di cui al comma 4, dalla data della deliberazione" (SS.RR. spec. comp. 49/2017/EL).*

La Sezione delle Autonomie in sede di nomofilachia, dal canto suo, ha invece ritenuto che, relativamente al computo del termine di presentazione del piano di riequilibrio, *"l'uniformità interpretativa è realizzata, principalmente, dall'attività nomofilattica che si sviluppa negli ambiti del diritto comune e sulla materia della legittimità dell'azione amministrativa, che costituiscono i sistemi concettuali di riferimento per misurare la rilevanza della questione"* (deliberazione n. 22/2013/QMIG).

Nelle richiamate pronunce degli Organi nomofilattici del controllo della Magistratura contabile difetta un chiaro orientamento sul computo del termine di cui all'art. 134, comma 3, del TUEL.

Nel caso di specie, pertanto, è evidente che difettano i presupposti giuridico-formali di applicazione del "*prospective overruling",* ma è altrettanto evidente che l'Ente non può subire gli effetti negativi del mutato orientamento interpretativo di

questa Sezione, alla stregua dei medesimi, fondamentali valori costituzionali di giustizia ed equità su cui poggia l'analizzato istituto.

Gli elementi di singolarità del caso, invero, si riannodano, da un lato, alle gravi conseguenze che la legge riconnette al mancato rispetto del più volte menzionato termine e, dall'altro, alla situazione di "caos interpretativo" in cui l'Ente si è trovato ad operare. Trattasi, è appena il caso di rilevarlo, di profili che meritano ogni riguardo, al fine di evitare soluzioni contrarie al più elementare senso di giustizia.

Per quanto finora esposto e considerato, dunque, il piano del comune di Dragoni va dichiarato tempestivo, in base all'orientamento interpretativo superato dalla presente decisione.

****

III) Adozione dei provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio ex art. 148 bis.

Venendo ora al giudizio sulla idoneità delle "misure correttive" adottate dal Comune di Dragoni a seguito della deliberazione n. 206/2019/PRSP di questa Sezione, è da richiamare anzitutto l'art. 148 bis, c. 3, TUEL, che così dispone : *"(…) nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria (…)".*

Come chiarito (v. *supra,* § I), l'adozione delle misure correttive va valutata alla stregua del regime giuridico di riequilibrio vigente e adottato ai sensi di Legge.

La scelta del Comune di aderire, medio tempore, alla procedura di riequilibrio ex art. 243-bis TUEL, ha mutato, il regime giuridico su cui parametrare

l'adeguatezza delle misure - dall'ordinario combinato disposto degli artt. 188 e 193 TUEL (applicato nella precedente deliberazione n. 206/2019/PRSP), a quello degli artt. 193 e 243-bis e ss. TUEL.

Le disposizioni dell'art. 188 TUEL, infatti, stabiliscono che *"(…) il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio (…)".*

Il Collegio rileva che l'Ente non ha comunicato l'adozione di misure attraverso vere e proprie manovre di bilancio ex art. 193 TUEL, che implicassero effettive azioni di revisione e compressione della spesa, di recupero di maggiori entrate rafforzando la leva fiscale ed implementando la capacità di riscossione.

Invero, il Comune, con i provvedimenti successivamente adottati, si è sostanzialmente limitato da un lato, a comunicare una mera "adesione" al piano di riequilibrio, e dall'altro, a generiche iniziative volte al miglioramento della riscossione non confortate, in termini di attendibilità, dall'analisi andamentale.

Come già sostenuto, la mera "adesione" al piano di riequilibrio (e per certi versi nemmeno l'adozione del piano, ove non accompagnata dalla conforme variazione/assestamento di bilancio ex 193 TUEL) non integra una "misura correttiva".

In particolare, il comune di Dragoni ha inviato la nota n. 168 del 13/01/2019 (acquisita al prot. C.d.C. n. 132 del 13/01/2020) con cui è stata trasmessa la delibera consiliare n. 1 del 3/01/2020, avente ad oggetto: *"(…) adozione dei provvedimenti conseguenti alla pronuncia della Corte dei conti prot. int. n. 83613420 del 4/11/2019 – rideterminazione del FCDE e del conseguente risultato di amministrazione per l'esercizio finanziario 2017 presa d'atto dei provvedimenti adottati in merito al ripristino degli equilibri finanziari (…)*".

In tale deliberazione l'Ente ha dato atto che *"(…) a seguito delle prescrizioni segnalate, si è provveduto a ricalcolare il risultato di amministrazione 2017 secondo le regole ed i principi della nuova contabilità potenziata, ex D.L. 118/2011 con particolare riferimento: al ricalcolo del Fondo Crediti di dubbia esigibilità che, di fatto, presenta un saldo di euro 926.794,17 in luogo degli importi inizialmente accantonati pari ad euro 679.652,72 – all'inserimento nella parte accantonata nel predetto prospetto del risultato di amministrazione dell'importo di euro 3.128.261,76 per anticipazioni di liquidità ex D.L. 35/13 (…)".*

Quanto appena riportato ha indotto l'Amministrazione comunale alla riapprovazione del risultato di amministrazione, così individuando un disavanzo finale di euro - 3.347.5000,68, di cui di seguito si riporta la sola parte afferente ai vincoli, agli accantonamenti e al risultato finale (cfr. Delibera C.C. 1/2020):

Parte accantonata (3)		
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/17 (4)		926.794,17
Fondo anticipazione liquidita' DL. 35		3.128.261,76
Altri Fondi e accantonamenti al 31.12.2017		0,00
	Totale parte accantonata (B)	2.601.167,87
Parte vincolata		
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili		0,00
Vincoli derivanti da trasferimenti		0,00
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui		746.332,81
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente (FCDE 2017)		0,00
Altri vincoli (FONDO ROTAZIONE Art. 143 TUEL)		0,00
	Totale parte vincolata (C)	746.332,81
Parte destinata agli investimenti		
	Totale parte destinata agli investimenti (D)	0,00
	Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	-3.347.500,68
Se E è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione come disavanzo da ripianare (6)		

Nella citata deliberazione, inoltre, il Comune, anche in virtù del disavanzo appena riportato e riaccertato a seguito dell'istruttoria di questa Sezione regionale, ha preso atto che *"(…) nell'ottica di salvaguardare gli equilibri di cassa, conformemente alle indicazioni emanate dalla Corte dei Conti con la delibera 206/2019/PRSP, sono stati emessi e ritualmente notificati nell'esercizio finanziario 2019 atti di accertamento, solleciti di pagamento e liste di carico per ruolo idrico annualità 2018-2019 per l'importo complessivo pari a euro 1.491.882,30 (…)".*

Per quanto riguarda le scelte operate sul terreno della riscossione, invece, l'Ente ha rappresentato (cfr. nota prot. n. 673 del 7/02/2020 - prot. C.d.C. n. 905 del 7/02/2020) di "[aver] *già provveduto sin dall'annualità 2016, a seguito di regolare affidamento, a dare inizio ad attività di accertamento e riscossione delle entrate proprie al fine di recuperare sacche di evasione, ma soprattutto di accelerare la percentuale di riscossione delle entrate proprie. Ciò ha determinato degli evidenti risultati positivi che hanno consentito la chiusura dell'esercizio finanziario 2019 con un saldo di cassa positivo, compresa l'anticipazione di tesoreria prontamente restituita, pari ad euro 110.441,00 al netto dei fondi vincolati, regolarmente ricostituiti. E' evidente che le criticità riscontrate in sede di riequilibrio in data 31/07/2019, ai sensi dell'art. 193* (*rectius*), *c. 2 del dlgs. 267/2000, confluivano in un più complesso ed armonico piano di rientro approvato ai sensi dell'art. 243-bis del d.lgs. 267/2000 con delibera di Consiglio Comunale n. 4 del 9/01/2020 (…)".*

A tal riguardo il Collegio ritiene che tali misure siano di per sé insufficienti e non attendibili, in quanto, difettando un'analisi in termini di capacità di recupero prospettica, si rende impossibile ogni valutazione sull'adeguatezza e la concreta misurazione del raggiungimento dell'obiettivo.

Invero, l'iniziativa di recupero, ancora ferma alla emissione dei ruoli, non assicura – di per sé – un'entrata certa né nell'*an,* né nel *quantum*, tenuto anche conto delle difficoltà di recupero dell'evasione tributaria dell'Ente.

Del resto, dal rendiconto 2017 si rileva che la capacità di riscossione tributaria è del 53% (accertamenti per euro 898.978,88,00; riscossioni per euro 476.307,27).

COMUNE DI DRAGONI
VIA ROMA
81010 DRAGONI (CE)

CONTO DEL BILANCIO 2017 - GESTIONE DELLE ENTRATE

TITOLO, TIPOLOGIA	DENOMINAZIONE	RESIDUI ATTIVI AL 1/1/2017 (RS) / PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA (CP) / PREVISIONI DEFINITIVE DI CASSA (CS)		RISCOSSIONI IN C/RESIDUI (RR) / RISCOSSIONI IN C/COMPETENZA (RC) / TOTALE RISCOSSIONI (TR=RR+RC)		RIACCERTAMENTO RESIDUI (R) / ACCERTAMENTI (A) / MAGGIORI O MINORI ENTRATE DI CASSA (MC=TR-CS)		MAGGIORI O MINORI ENTRATE DI COMPETENZA (ECP=A-CP)	RESIDUI ATTIVI DA ESERCIZI PRECEDENTI (EP= RS-RR+R) / RESIDUI ATTIVI DA ESERCIZIO DI COMPETENZA (EC=A-RC) / TOTALE RESIDUI ATTIVI DA RIPORTARE (RT=EP+EC)	
	FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	CP	34.713,93							
	FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE	CP	133.492,41							
	UTILIZZO AVANZO DI AMMINISTRAZIONE	CP	75.593,00							
TITOLO 1:	*Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa*									
10101	Tipologia 0101: Imposte, tasse e proventi assimilati	RS	1.099.293,74	RR	90.512,55	R	329.794,21-		EP	678.986,98
		CP	1.210.324,72	RC	476.307,27	A	898.978,88	ECP 311.345,84-	EC	422.671,61
		CS	2.794.512,07	TR	566.819,82	MC	2.227.692,25-		RT	1.101.658,59
10301	Tipologia 0301: Fondi perequativi da Amministrazioni Centrali	RS	0,00	RR	0,00	R	0,00		EP	0,00
		CP	297.216,64	RC	416.144,96	A	416.144,96	ECP 118.928,32+	EC	0,00
		CS	297.216,64	TR	416.144,96	MC	118.928,32+		RT	0,00
10000 Totale TITOLO 1	Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	RS	1.099.293,74	RR	90.512,55	R	329.794,21-		EP	678.986,98
		CP	1.507.541,36	RC	892.452,23	A	1.315.123,84	ECP 192.417,52-	EC	422.671,61
		CS	3.091.728,71	TR	982.964,78	MC	2.108.763,93-		RT	1.101.658,59

Pagina 2 di 8 Data stampa 07/05/2018 10:11

E' evidente, quindi, da un lato, l'insufficienza della capacità storica di riscossione dell'Ente - che peraltro, ove anche fosse stata rinvigorita a titolo di "misura correttiva" non è stata oggetto di alcuna dimostrata analisi di impatto sul bilancio e sulle sue variazioni ex art. 193 TUEL – dall'altro, l'impossibilità di garantire, in termini di cassa, una maggiore "sostenibilità finanziaria" del bilancio.

Inoltre, come emerge dal questionario-relazione al consuntivo 2017, la capacità totale di lotta all'evasione risulta del 46,39% ed è, tra l'altro, limitata alla sola IMU (accertamenti per euro 345.000,00; riscossioni per euro 160.040,40):

Sezione I.III - Gestione Finanziaria - Entrate

Efficienza della riscossione e versamento

2. Efficienza della riscossione e versamento (da compilarsi solo da parte dei Comuni)

2.1 Efficienza dell'attività di contrasto all'evasione tributaria nelle fasi di accertamento e di riscossione.

	Accertamenti	Riscossioni	FCDE Accantonamento Competenza Esercizio 2017	FCDE Rendiconto 2017
Recupero evasione IMU	345.000,00	160.040,40	173.984,93	0,00
Recupero evasione TARSU/TIA/TARES	0,00	0,00	0,00	0,00
Recupero evasione COSAP/TOSAP	0,00	0,00	0,00	0,00
Recupero evasione altri tributi	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE	345.000,00	160.040,40	173.984,93	0,00

Dal confronto incrociato dei dati relativi all'ammontare complessivo degli atti di accertamento, dei solleciti di pagamento adottati e delle liste di carico per ruolo idrico, annualità 2018-2019 (pari a euro 1.491.882,30), da un lato, con il disavanzo definitivo di euro - 3.347.5000,68, dall'altro, emerge l'insufficienza e la non congruità delle misure di ripristino degli equilibri di bilancio varate dal Comune, secondo le regole ordinarie di cui agli artt. 188 e 193 TUEL.

Alla stregua di quanto precede, dunque, la Sezione ritiene che le informazioni e iniziative comunicate non siano "misure correttive idonee" a ripristinare, ai sensi di Legge, l'equilibrio e la "sostenibilità finanziaria" di cui all'art. 148-bis TUEL, evidenziati con la deliberazione n. 206/2019/PRSP.

Nè il ricorso alla ricordata procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (ex art. 243-*bis* TUEL) può – di per sé considerato – essere ritenuto un "*provvedimento idoneo a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, ex art. 148 bis TUEL",* sotto il profilo dell'immediato ripristino della accennata *"sostenibilità finanziaria".*

La mancanza di misure correttive idonee a cautelare gli equilibri di bilancio e a superare le criticità evidenziate da questa Sezione, pertanto, comporta l'applicazione del III comma dell'art. 148 *bis* TUEL, in base al quale *"è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria".*

Ciò al fine di evitare che, mediante "*la spendita di risorse delle quali l'ente non dispone, o delle quali ritiene erroneamente di disporre, si determini una situazione di squilibrio* [ulteriore]*, ovvero si aggravi lo squilibrio già esistente –*

come nel caso di specie – con il conseguente rischio di [non poter più esercitare le] *funzioni che l'ente eroga alla comunità amministrata".*

Ed invero, *"il blocco della spesa nuova e soprattutto non necessaria (…) ha la funzione di impedire l'espansione della spesa, in una condizione di crisi economica conclamata* [come nel caso in esame*, n.d.r.*] *(…) con conseguente aggravio dello squilibrio strutturale*" (cfr. in tal senso, tra le più recenti di questa stessa Sezione, anche la deliberazione n.192/2019/PRSP).

In sintonia con quanto già osservato da questa Sezione con la deliberazione n.110/2019/PRSP (che a sua volta richiama la citata deliberazione n.107/2018/PRSP), pertanto, anche nel caso di specie non si può ritenere risolta la situazione di *periculum* per gli equilibri del bilancio del Comune di Dragoni, neppure tenendo conto del ricorso al piano di riequilibrio pluriennale, in quanto sono state previste misure inadeguate a rendere *"finanziariamente sostenibile"* ed *"effettivamente coperti squilibri prossimi e attuali".* Le misure adottate, infatti, giova ripeterlo, non sono in grado di generare un effettivo e sufficiente *cash flow.*

Va da sé che resta impregiudicata la spesa cd. "*obbligatoria"*, nei limiti delle risorse effettivamente disponibili e debitamente verificate, tenendo comunque conto del fatto che la natura obbligatoria della spesa deve essere comunque dimostrata.

P.Q.M.

La Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per la Campania

1.Accerta la tempestività del piano di riequilibrio pluriennale del comune di Dragoni, ai sensi del comma V dell'art. 243 bis TUEL;

2.Accerta, ai sensi dell'art. 148-bis, III comma del TUEL, l'inidoneità e l'inadeguatezza delle misure correttive, non adottate in conformità al combinato disposto dell'art. 193 con l'art. 243-bis TUEL. Per l'effetto, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa nei termini sopra esposti, sino all'adozione delle necessarie manovre correttive ai sensi e per gli effetti dell'art. 193 TUEL**;**

3.Dispone altresì che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, alla Commissione ministeriale di cui all'art. 155 TUEL, al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale del Comune di Dragoni, perché ne dia comunicazione al Consiglio comunale per le valutazioni di competenza, all'Organo di revisione dell'ente;

4.Rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione sul sito internet istituzionale, ai sensi degli articoli 2 e 31 del decreto legislativo 14 marzo

2013, n. 33, con invito a darne comunicazione a questa Sezione regionale di controllo.

Così deliberato nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2020.

I Magistrati estensori | Il Presidente

Dott.ssa Raffaella Miranda | Dott. Fulvio Maria Longavita

Dott.ssa Ilaria Cirillo

Depositata in Segreteria il 12 marzo 2020
Il Direttore della Segreteria
dott. Mauro Grimaldi