



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

in speciale composizione

composta dai signori magistrati:

Giovanni COPPOLA	Presidente
Francesco ALBO	Consigliere
Daniele BERTUZZI	Consigliere
Maria Cristina RAZZANO	Consigliere
Donato CENTRONE	Consigliere relatore
Rossana DE CORATO	Consigliere
Ilaria CIRILLO	Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio n. 857/SR/EL, sul ricorso proposto, ai sensi dell'art. 11, co. 6, lett. e), del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, dal Comune di Bereguardo, in persona del Sindaco *pro tempore*, Felice Bonizzoni, rappresentato e difeso, anche in via disgiunta, dagli avvocati Andrea Mascetti (andrea.mascetti@milano.pecavvocati.it) e Paola Balzarini (paola.balzarini@milano.pecavvocati.it) ed elettivamente domiciliato presso i suddetti difensori, per l'annullamento e/o la riforma della

deliberazione n. 260/2024, adottata dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia, depositata in data 30 dicembre 2024, e notificata al Comune in pari data;

VISTO il ricorso ed esaminati gli atti e i documenti di causa;

VISTI i decreti presidenziali di composizione del Collegio, di nomina del relatore del giudizio e di fissazione dell'udienza;

UDITI, nell'udienza del 11 giugno 2025, con l'assistenza del segretario Federico Cecconi, il relatore, cons. Donato Centrone, l'avv. Paola Balzarini, per la parte ricorrente e la Procura generale, nella persona del sostituto Procuratore generale Giulio Stolfi.

SVOLGIMENTO DEL GIUDIZIO

1. Con la deliberazione n. 260/2024/PRSP, depositata il 30 dicembre 2024, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha accertato l'intempestiva presentazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte del Comune, approvato con delibera di Consiglio n. 32 del 14 novembre 2024.

La Sezione ha rilevato, in particolare, che la precedente delibera consiliare con cui il Comune aveva disposto il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, prevista dall'art. 243-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, era stata adottata in data 30 luglio 2024; la medesima deliberazione era stata pubblicata nell'Albo pretorio dal 31 luglio 2024 e per i 15 giorni successivi, sino al 15 agosto (come risultante da attestazione del Segretario comunale), nel rispetto delle prescrizioni di cui all'art. 124, co. 1, TUEL; la delibera con cui l'Ente

ha approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, ai sensi dell'art. 243-bis, co. 5, TUEL, è stata adottata, invece, in data 14 novembre 2024 (e dichiarata immediatamente esecutiva).

Sulla base di quanto premesso, l'adozione del piano è stata ritenuta fuori termine (in quanto formalizzata il 14 novembre 2024, invece che entro la data del 8 novembre 2024), con le conseguenze previste dall'art. 243-quater, co. 7, TUEL ossia l'applicazione dell'art. 6, co. 2, d.lgs. n. 149 del 2011, vale a dire *“l'assegnazione al Consiglio dell'Ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto”*.

In aderenza all'esposta sequenza procedurale, non è stata svolta attività istruttoria o valutazione del piano approvato dal Comune, né da parte del Ministero dell'Interno (in particolare, della Commissione di cui all'art. 243-quater del TUEL) né della Sezione regionale.

Il Ministero, tuttavia, ha trasmesso alla Sezione di controllo, in data 9 dicembre 2024 (a meno di un mese dalla trasmissione del piano da parte del Comune), una nota, con la quale si sollevava la problematica della tempestività dell'adozione dell'atto, a cui ha fatto seguito l'adunanza pubblica presso la Sezione regionale di controllo in data 18 dicembre 2024. L'ordinanza presidenziale di convocazione (trasmessa al Comune unitamente agli esiti dell'istruttoria, limitati alla constatazione dell'intempestività dell'adozione del piano) è stata formalizzata in data 11 dicembre 2024, come da istanza, con allegata relazione, del magistrato istruttore del 10 dicembre 2024.

La Sezione territorialmente competente ha ravvisato l'intempestività dell'adozione del piano e dedotto l'automatica produzione degli effetti di cui all'art. 243-*quater*, co. 7, TUEL (obbligo di dichiarare il dissesto), sulla scorta di quanto disposto dall'art. 134, co. 3, TUEL, in base al quale *"le deliberazioni non soggette a controllo necessario o non sottoposte a controllo eventuale diventano esecutive dopo il decimo giorno dalla loro pubblicazione"*. Su questo termine non avrebbe alcuna incidenza quello differente, parallelo e non sovrapponibile, di quindici giorni, di pubblicazione all'Albo pretorio, previsto dall'art. 124 del TUEL. Sarebbe, infatti, diversa la *ratio* sottesa alle due disposizioni: l'art. 134 servirebbe *"a stabilire la data certa di esecutività dell'atto"*, mentre l'art. 124 realizzerebbe la *"pubblicità presso i terzi, mediante presunzione di conoscenza dell'atto da parte dei cittadini per effetto del decorso del termine di 15 giorni da quello di pubblicazione"*. L'indirizzo in questo senso della giurisprudenza contabile, nonché di quella amministrativa, è stato ritenuto consolidato (come da conferenti precedenti citati nell'impugnata deliberazione n. 260/2024/PRSP).

A corroborare la tesi è stato riportato anche un passaggio delle linee guida per l'esame dei piani di riequilibrio finanziario, adottate dalla Sezione delle Autonomie (delibera n. 5/2018/INPR), in virtù del quale *"per l'adozione del piano di riequilibrio è previsto un termine perentorio di 90 giorni a partire dalla data di esecutività della deliberazione consiliare di ricorso alla procedura. Al fine dell'esatta individuazione del dies a quo, per il computo del termine predetto, si pongono due ipotesi*

alternative: una, ordinaria, riferita al decorso del prescritto periodo di pubblicazione ex art. 134, co. 3, TUEL, e una, eccezionale, riferita alla pubblicazione della delibera dichiarata immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134, co. 4".

Il principio secondo cui il decorso del termine perentorio comporterebbe effetti preclusivi di qualsiasi ulteriore accertamento da parte della Sezione di controllo, conseguendo da esso, *ipso iure*, la trasmissione degli atti al Prefetto per il compimento degli atti prodromici al dissesto, non sarebbe inficiato – nel caso di specie – dall'approdo ermeneutico cui sono giunte queste Sezioni riunite nella sentenza n. 15/2022/EL. Il temperamento ivi enucleato andrebbe circoscritto, infatti, alla sola eccezionale situazione in cui *"la deliberazione della Sezione regionale di controllo intervenga a distanza di un ampio lasso di tempo e si verifichi, medio tempore, un miglioramento delle condizioni finanziarie dell'ente"*. Solo questo dato, di tipo diacronico, imporrebbe la verifica del permanere delle condizioni di squilibrio strutturale che giustificano l'applicazione della procedura del dissesto.

Nella fattispecie in analisi, invece, i tempi di adozione della contestata delibera comunale e di accertamento della sua intempestività da parte della Sezione regionale di controllo sono stati particolarmente ravvicinati, sicché non si potrebbe argomentare che, nel frattempo, i parametri finanziari del Comune si siano progressivamente orientati verso una normalizzazione (che renderebbe – in ossequio all'esigenza

di considerazione complessiva del sistema di bilancio, più volte affermata anche dalla giurisprudenza costituzionale – gravemente sproporzionata la dichiarazione di dissesto).

In caso di accoglimento, totale o parziale, del ricorso, il Comune ricorrente ha chiesto l'esame del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato con delibera di Consiglio n. 32 del 14 novembre 2024, nonché a seguito dell'accertamento dell'attuale situazione finanziaria dell'Ente, l'approvazione del suddetto Piano di riequilibrio.

2. Con ricorso depositato in data 28 gennaio 2025, il Comune di Bereguardo ha proposto impugnazione avverso la delibera n. 260/2024/PRSP della Sezione di controllo per la Lombardia, in ragione di due articolati motivi, che si riportano brevemente.

Con il primo, si duole del fatto che l'orientamento interpretativo fatto proprio dalla Sezione di controllo, e da essa considerato consolidato, non risulterebbe, in realtà, univocamente condiviso. Vi sarebbe, infatti, un cospicuo filone di pronunce, anche del Giudice di legittimità (fra cui, in particolare, Cass. civ., sez. I, n. 4397/1999) che afferma come, in realtà, la pubblicazione all'Albo pretorio della delibera sarebbe un sub-procedimento del quale bisognerebbe attendere il perfezionamento prima di poter ulteriormente computare i dieci giorni all'esito del quale le delibere divengono esecutive. Tale orientamento sarebbe stato fatto proprio anche da una parte della giurisprudenza contabile (delibera n. 104/2018 della Sezione di

controllo per la Campania). Il contrasto giurisprudenziale, attuale e non ancora risolto a mezzo di pronunce nomofilattiche (*ex art. 17, co. 31, d.l. n. 78 del 2009, convertito dalla l. n. 102 del 2009, o art. 6, co. 4, d.l. n. 174 del 2012, convertito dalla l. n. 213 del 2012, ovvero ex art. 8 del d.lgs. n. 174 del 2016*), varrebbe a integrare, quantomeno in via subordinata, un errore scusabile in capo al Comune, e, con esso, la non applicazione delle conseguenze derivanti dalla mancata osservanza di un termine qualificato dalla legge come “*perentorio*” (cfr. art. 243-*bis*, co. 5, TUEL).

Con il secondo motivo il Comune ricorrente valorizza la portata della richiamata sentenza n. 15/2022/EL di queste Sezioni riunite in speciale composizione, che, lungi dall’enucleare una isolata ed eccezionale ipotesi nella quale si può giustificare la mancata applicazione automatica del dissesto in caso di tardiva approvazione del piano di riequilibrio, metterebbe in risalto un ben più ampio principio di necessità dell’attività istruttoria finalizzata all’accertamento della reale situazione finanziario-contabile dell’ente. Il tutto in ragione di una “*applicazione in chiave sostanziale del principio di tutela del bene bilancio/equilibrio di bilancio*” (v. ricorso, pag. 17), come scolpito da un consolidato *iter* giurisprudenziale, anche del Giudice delle leggi. La Sezione territoriale, invece, avrebbe adottato una impostazione formalistica non conciliabile con il principio giurisprudenziale secondo cui “*l’accertamento dell’esistenza della situazione di squilibrio strutturale sino all’emanazione della decisione è*

imprescindibile e va fatto con riferimento alla situazione finanziaria aggiornata" (v. ricorso, pag. 17, in cui si richiamano le pronunce n. 4/2020/EL, n. 18/2020/EL e n. 9/2021/EL di queste Sezioni riunite). Ove le Sezioni riunite ritengano fondato questo secondo motivo di ricorso, in ragione del tenore letterale dell'art. 243-bis, co. 5, del TUEL, in combinato disposto con il successivo art. 243-quater, co. 7 (che, alla mancata adozione del piano di riequilibrio nei termini, fanno necessariamente conseguire, attraverso i passaggi delineati dall'art. 6, co. 2, del d.lgs. n. 149 del 2011, la dichiarazione di dissesto), secondo il Comune si imporrebbe la sollevazione di una questione di legittimità costituzionale, in quanto la norma di legge in parola sarebbe violativa di plurimi principi costituzionali, risultando lesiva delle autonomie locali, irragionevole, sproporzionata e contraria al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Carta fondamentale, oltre che a quello di buon andamento consacrato dall'art. 97.

3. La Procura generale della Corte dei conti ha depositato memoria in data 29 maggio 2025, concludendo per l'accoglimento del ricorso.

Muovendo, in primo luogo, dalla considerazione del tema dell'errore scusabile, la memoria evidenzia come la Sezione regionale di controllo avrebbe errato nel considerare consolidato l'indirizzo giurisprudenziale prescelto nel computo del termine di adozione del piano di riequilibrio. Anche a giudizio della Procura non può dirsi univocamente risolto il problema del coordinamento fra la norma di cui all'art. 124 del TUEL (che impone la pubblicazione di tutte le

delibere dell'ente locale per quindici giorni consecutivi all'Albo pretorio) e quella di cui al successivo art. 134 (che disciplina i presupposti per l'esecutività delle delibere). Senza indulgere sulla maggiore o minore distanza nel tempo delle pronunce dell'uno o dell'altro indirizzo, la Procura ritiene ragionevole ritenere (come ha fatto la Corte di cassazione) che la pubblicazione rappresenta un sub-procedimento che deve essere perfezionato prima che possa decorrere il termine, ulteriore, perché l'atto acquisti il carattere dell'esecutività.

E, comunque, non esisterebbe, al momento, alcuna statuizione, che possa dirsi munita di *auctoritas*, che abbia composto il contrasto.

Inoltre, continua la Procura, il termine per l'acquisizione, da parte dell'atto, del carattere di esecutività non è una pubblicazione. Secondo la ricostruzione tradizionale fatta propria dalla dottrina amministrativa, l'esecutività rappresenta l'attitudine propria del provvedimento ad essere attuato direttamente dall'Amministrazione, senza ricorrere al Giudice, ovvero, ancora, l'idoneità del provvedimento ad essere eseguito. Il provvedimento amministrativo efficace è immediatamente esecutivo, "*salvo che sia disposto diversamente dalla legge o dal provvedimento medesimo*" (art. 21-quater, co. 1, l. n. 241 del 1990), come accade nel caso di specie, dove la normativa di settore, invertendo la regola generale, impone un termine di dieci giorni, salvo vi sia la dichiarazione di immediata esecutività della delibera. Il tempo che intercorre fra l'integrazione

dell'efficacia dell'atto e la sua esecutività è da intendersi come uno *spatium adimplendi*, ossia uno iato, a tutela dei destinatari dell'atto, che intercorre fra il momento in cui il provvedimento ha acquisito l'attitudine a produrre i suoi effetti nella realtà giuridico-materiale e quello in cui l'amministrazione può coattivamente realizzarli.

Viceversa, la pubblicazione di cui all'art. 124 TUEL attiene alla fase integrativa dell'efficacia, non essendo indispensabile che la pubblicità legale sia, a questi fini, da qualificarsi come costitutiva; difatti, la pubblicità *"presso i terzi"* non è mera pubblicità notizia, ma da essa consegue la presunzione di conoscenza e la relativa opponibilità per la generalità dei cittadini. Quindi, secondo la Procura, solo una volta perfezionata la fase integrativa dell'efficacia si potrebbe discorrere dell'acquisizione, da parte del provvedimento, del profilo della esecutività, che – ricorda – è accessorio e non consegue naturalmente alla struttura dell'atto o alla sua validità.

Dalla considerazione del diverso fine delle due previsioni, pertanto, ben potrebbe affermarsi che *"il realizzarsi della piena esecutività passa dallo spirare di entrambi i termini"* (come ha fatto la Sezione regionale di controllo per la Campania, delibera n. 104/2018).

Naturalmente, precisa ancora la Procura, vi sono argomenti di consistenza non impari che militano a favore della tesi opposta, adottata dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia, ma non si può affermare che la lettura sulla quale il Comune di Bereguardo ha posto il proprio affidamento sia destituita di

fondamento.

Anche la lettura dell'invocato passaggio delle Linee guida della Sezione delle Autonomie, riguarda esclusivamente la struttura della norma di cui all'art. 134 del TUEL, che distingue fra l'ipotesi ordinaria (spazio di dieci giorni per l'esecutività) e quella eccezionale (dichiarazione di immediata esecutività), ma non concerne il problema, differente, del coordinamento fra gli articoli 124 e 134 del TUEL.

Le considerazioni esposte renderebbero necessaria una approfondita rimeditazione della problematica del computo dei termini ovvero, quantomeno, evocabile la categoria dell'errore scusabile da parte del Comune, che, per giurisprudenza, anche di legittimità, sarebbe da ravvisarsi nei casi di non risolti contrasti giurisprudenziali, cui consegue un orientamento malcerto, come in questo caso.

3.1 A opinione della Procura, anche il secondo motivo di ricorso può essere meritevole di accoglimento. Un'avveduta considerazione della pronuncia n. 15/2022/EL di queste Sezioni riunite, infatti, condurrebbe ad escludere la lettura "*minimalista*" sposata dalla Sezione di controllo per la Lombardia. Il riconnettere la rimessione in termini alla sola "*circostanza eccezionale*" rappresentata dal ritardo temporale dell'esame del Piano comporterebbe significative aporie ricostruttive. L'intempestività della presentazione del piano derivava, peraltro, in quella vicenda, non da una tardività per "*erroneo*" computo dei termini, ma da una precisa volontà del Comune, che li

aveva lasciati spirare, per deliberare, *melius re perpensa*, un ripiano decennale dei debiti fuori bilancio.

Ove si riconnetta il principio di diritto affermato nella sentenza n. 15/2022/EL alla sola *"distanza temporale"* fra adozione del piano e momento valutativo da parte della Sezione di controllo, si finirebbe con il riconoscere un trattamento più favorevole a una fattispecie maggiormente divergente, rispetto all'attuale, dai canoni del corretto amministrare.

Sarebbe, inoltre, irragionevole ritenere che la lettura in chiave *"sostanzialistica"* dei precetti in materia di equilibrio finanziario si debba applicare solo perché *"è trascorso un lasso considerevole di tempo"* dalla condotta non conforme tenuta dal Comune. Si finirebbe per sostituire un formalismo ad un altro, privo di addentellato sistematico, finendo col legare la soluzione adottata dalle Sezioni riunite a una sorta di ricerca della *"giustizia del caso concreto"*, inaccettabilmente discrezionale.

Invece, da una approfondita lettura della sentenza n. 15/2022 di queste Sezioni riunite emergerebbe che il perno argomentativo della motivazione non risiede tanto nel problema del (mero) passaggio del tempo, quanto piuttosto nel (diverso) ordine di considerazioni per cui il riconnettere una esigenza di effettiva istruttoria sulle condizioni dell'ente alla fisiologica mutevolezza della situazione finanziaria rappresenta un caso di *"buon governo"* di principi di portata più ampia, quali quelli racchiusi nei *"più recenti approdi ermeneutici di*

queste Sezioni riunite, che in più occasioni hanno chiarito che l'accertamento dell'esistenza della situazione di squilibrio strutturale sino all'emanazione della decisione è imprescindibile, e va fatto con riferimento alla situazione finanziaria aggiornata (SS.RR. n. 4/2020/EL e n. 18/2020/EL), in primis dalla Sezione regionale di controllo ed eventualmente da queste Sezioni Riunite in speciale composizione (SSRR n. 9/2021)" (v. ricorso, pag. 17).

Pertanto, a giudizio della Procura, il puntello giuridico che giustifica la rimessione in termini non è la mera distanza temporale, ma una ben più corposa esigenza di effettiva valutazione della reale situazione finanziaria del Comune, coerente con una lettura costituzionalmente orientata della normativa in materia di equilibri di bilancio degli enti locali, che rifugge da sterili formalismi e automatismi.

Punto di partenza logico per questa lettura è la constatazione del fatto che i presupposti per il dissesto e quelli per il ricorso al piano di riequilibrio finanziario pluriennale sono diversi: da un lato, lo *"squilibrio sostanziale in grado di provocare il dissesto"* (art. 243-bis, co. 1, TUEL); dall'altro, la condizione per cui *"l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'art. 193, nonché con le modalità di cui all'art. 194 per le fattispecie ivi previste"* (art. 244 TUEL).

Di conseguenza, prosegue la Procura, è necessario che vi sia, comunque, un accertamento volto a valutare se lo *"squilibrio sostanziale"* che il piano mirerebbe a superare sia anche effettivamente

tale da configurare una situazione idonea a provocare il dissesto, a meno di voler pretendere di scorgere una (stridente) valenza “sanzionatoria” nell’automatico avvio della procedura di dissesto nel caso di mancata adozione nei termini del piano di riequilibrio (conseguenza avulsa da ogni proporzionalità, che colpirebbe in modo indistinto situazioni assai differenti). In sintesi, non sarebbe possibile avviare una procedura preordinata al dissesto se non vi è un accertamento del ricorrere di condizioni di squilibrio che siano “*tali da condurre al dissesto*”.

Seguendo il ragionamento di Sezioni riunite n. 15/2022/EL si imporrebbe, invero, un passaggio ulteriore, posto che, se il ricorso alla procedura di dissesto si rivelasse, all’esito del necessario accertamento, “*incongruo, irragionevole e non aderente alla realtà*”, bisognerebbe, preso atto dell’automatismo “*letteralmente imposto*” dalla legge, sollevare una questione di legittimità costituzionale dell’art. 243-*quater*, co. 7, TUEL, come propone anche il Comune ricorrente (questione che, per inciso, è stata già sollevata da queste Sezioni riunite in speciale composizione, ma non esaminata dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 34/2021, in quanto assorbita da altri profili).

3.2 A giudizio della Procura, tuttavia, sarebbe percorribile una diversa ipotesi ermeneutica, in base alla semplice valorizzazione del dato letterale, che garantirebbe una lettura costituzionalmente orientata, con conseguente superfluità del ricorso alla Consulta.

L'automatismo nel dissesto viene fatto discendere dalla constatazione per cui l'art. 243-*quater*, co. 7, TUEL, testualmente afferma che le situazioni ivi contemplate *"comportano l'applicazione dell'art. 6, co. 2, del d.lgs. n. 149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto"*. Si dà per presupposto, quindi, che l'espressione *"con l'assegnazione [...] del termine [...] per la deliberazione del dissesto"* vada intesa nel senso di rimandare non già all'art. 6, co. 2, del d.lgs. n. 149 del 2011 nella sua interezza, ma solo alla parte *"procedimentale"* di questa disposizione, cioè alla sequenza che prende le mosse dalla trasmissione al Prefetto e conduce, appunto, alla dichiarazione di dissesto.

Ma, siccome, unanimemente, si ritiene che questa sequenza *"automatica"* cominci con la trasmissione, da parte della Sezione, degli atti al Prefetto, non vi sarebbe ragione per ritenere che il rimando non si estenda anche all'inciso che richiede che detta trasmissione debba avvenire una volta che la Corte dei conti abbia *"accertato l'inadempimento"* da parte dell'ente locale. Inadempimento che può riferirsi esclusivamente ad una delle ipotesi previste dallo stesso art. 6, co. 2, ossia: comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria; violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata; mancata adozione delle misure correttive entro il termine assegnato dalla Corte dei conti; irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario.

In altre parole, pur dovendo qualificare il termine per l'approvazione del piano, seguendo la lettera dell'art. 243-bis, co. 5, TUEL, come "perentorio", il successivo art. 243-quater, co. 7, nel rimandare all'art. 6, co. 2, del d.lgs. n. 149 del 2011, imporrebbe alla Sezione di controllo di procedere comunque, in via preliminare, all'accertamento dell'esistenza di squilibri tali da provocare il dissesto dell'ente (attività che, nel caso del Comune di Bereguardo, non è stata svolta). In tal modo, si salvaguarderebbe l'esigenza, di derivazione costituzionale, che l'ente locale che ha presentato in ritardo il piano, al di là della rimessione in termini per "eccezionali circostanze", si veda garantito un esame sostanziale della propria situazione finanziaria prima di essere costretto al dissesto, esame volto a verificare che, nel concreto (vuoi per il lungo lasso di tempo intercorso vuoi per altre ragioni), l'esito non appaia, per citare ancora la sentenza n. 15/2022/EL, "incongruo, irragionevole e non aderente alla realtà".

All'accoglimento del ricorso, conclude la Procura, conseguirebbe, per la Sezione regionale di controllo, di svolgere l'attività valutativa (che non ha avuto luogo) di propria competenza in relazione al PRFP del Comune di Bereguardo.

4. Nella memoria di replica depositata il 30 maggio 2025, il Comune ricorrente, oltre a ribadire l'idoneità delle misure contenute nel Piano di riequilibrio pluriennale a superare la condizione di c.d. "predissesto", ha sottolineato l'evoluzione positiva della situazione finanziaria dell'Ente, intervenuta nelle more del giudizio

(risultati, superiori alle previsioni iniziali, che comproverebbero l'efficacia delle misure di riequilibrio assunte e, come per l., in corso di attuazione). A riprova, è stata prodotta una Relazione, datata 29 maggio 2025, a firma del Responsabile del Servizio finanziario del Comune, corredata da documentazione di riferimento, da cui emergerebbe quanto segue:

- il rendiconto 2024 del Comune, approvato il 30 aprile 2025, ha registrato un risultato di amministrazione pari a € 65.311,83, con un disavanzo, dopo l'applicazione delle quote accantonate e vincolate, di € 455.365,33. Dal confronto tra il ridetto disavanzo e la massa passiva del Piano di riequilibrio (pari a € 743.274,44) emerge una diminuzione di € 287.909,11 (pari al 38,78 per cento). Tale risultato sarebbe ancora più significativo, prosegue, se si considera che il fondo crediti di dubbia esigibilità è stato conteggiato al cento per cento, invece che per la percentuale minima prescritta dai principi contabili allegati al d.lgs. n. 118 del 2011;

- negli accantonamenti è anche inserita la somma di € 37.547,36 funzionale al pagamento del debito fuori bilancio nei confronti del Comune di Siziano, unico della massa passiva del PRFP rimasto da adempiere (gli altri debiti fuori bilancio, di € 114.800,00 a favore di ASM s.p.a., e di € 4.300,00 per organizzazione di una festa patronale, sono stati saldati nel 2024);

- l'attività di revisione dei residui attivi (e di cancellazione di quelli ritenuti insussistenti), ha fatto incassare, nel 2025, € 129.963,90 (pari al

25,38 per cento dei crediti al 31 dicembre 2024);

- sono stati pagati € 369.867,08 di residui passivi, con tempo medio ponderato in miglioramento nel primo trimestre 2025 (come da attestazione allegata);

- l'attività sanzionatoria delle violazioni al Codice della strada ha prodotto, nel 2025, accertamenti per € 167.011,69, superiori per € 72.011,69 rispetto agli € 95.000,00 previsti in bilancio;

- l'aumento delle tariffe dei servizi a domanda individuale, previsto nel PRFP, è stato confermato nel bilancio 2025/2027, approvato il 27 febbraio 2025;

- in merito alla situazione debitoria da mutui, pari, al 31 dicembre 2024, a € 949.634,85, per una spesa annuale (capitale e interessi) di € 166.965,50, viene evidenziato come, nel 2029, vi sarà l'estinzione di undici mutui, che porterà a una diminuzione delle rate di € 116.549,14 e che, nel 2030, si verificherà l'estinzione di altri due, con ulteriore riduzione di € 19.676,94.

Infine, evidenza come, nel Documento Unico di Programmazione 2025-2027, approvato il 27 febbraio 2025, sia stata inserita l'alienazione del centro natatorio comunale, azione significativa per il risanamento finanziario dell'Ente, non prevista nel Piano di riequilibrio. Con determinazione n. 88 del 13 maggio 2025 è stato approvato l'avviso di asta pubblica per la vendita della piscina (e pubblicato), con base fissata in € 340.000,00 come da perizia di stima approvata con determinazione n. 87 del 13 maggio 2025. La memoria

sottolinea che, in caso di esito positivo dell'operazione, si genererebbe una riduzione della massa passiva di ulteriori € 306.000,00 (detratto il 10 per cento vincolato per estinzione anticipata dei mutui, ai sensi dell'art. 56-bis, co. 11, del d.l. n. 69 del 2013), portando il disavanzo da ripianare a soli € 111.817,11.

5. All'udienza pubblica del 11 giugno 2025, l'avv. Paola Balzarini, rappresentante del ricorrente, ha fatto rinvio alle argomentazioni contenute nell'atto introduttivo del giudizio e nella memoria di replica, ribadendone le conclusioni. Ha depositato, inoltre, estratto del "*verbale di apertura buste*" relativo all'avviso di asta pubblica per la vendita dell'impianto natatorio comunale, provvisoriamente aggiudicata, in data 6 giugno 2025, all'importo di € 353.270,00 (a fronte di una base d'asta di € 343.000,00). Ha prodotto, altresì, copia del mandato di pagamento di € 37.547,36, a favore del Comune di Siziano, a estinzione del debito fuori bilancio evidenziato in precedenza. Di conseguenza, il disavanzo di amministrazione risulterebbe quasi integralmente ripianato ed i debiti fuori bilancio azzerati (risultati che, per inciso, potranno essere oggetto di formale e definitivo apprezzamento con l'approvazione del rendiconto consuntivo dell'esercizio 2025).

La Procura generale della Corte dei conti, rappresentata dal sostituto Procuratore generale Giulio Stolfi, ha ribadito, in sintesi, le articolate argomentazioni esposte nella propria memoria, insistendo, in ordine alle conclusioni, per l'accoglimento del ricorso.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Il presente giudizio è stato instaurato a norma dell'art. 11, co. 6, lett. e), del codice di giustizia contabile, d.lgs. n. 174 del 2016, con conseguente applicazione delle norme processuali in esso contenute, agli artt. 123 e seguenti. In particolare, le predette disposizioni hanno attribuito alle Sezioni riunite in speciale composizione la competenza a decidere in unico grado in tutti i giudizi *"nelle materie di contabilità pubblica nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo"*, codificando un consolidato orientamento giurisprudenziale, secondo il quale le ridette deliberazioni sono *"giustiziabili"* nei casi in cui, per il carattere accertativo, prescrittivo o interdittivo, vengono a ledere posizioni qualificate dell'ente pubblico o di un soggetto privato interessato.

Queste Sezioni riunite, in aderenza alle conclusioni del Comune e della Procura generale, ritengono che il ricorso debba essere accolto, per il primo dei motivi di doglianza prospettati (con conseguente superfluità, in questa sede, della valutazione dei significativi miglioramenti nella situazione finanziaria dell'Ente nelle more del giudizio, esposti nella parte in fatto, e delle relative conseguenze, sul piano giuridico, alla luce di quanto disposto dagli artt. 243-bis, co. 5, e 243-quater, co. 7, del TUEL, e, in particolare, del rinvio, da parte di quest'ultima disposizione, all'art. 6, co. 2, del d.lgs. n. 149 del 2011).

Come esposto, la deliberazione impugnata fonda la propria determinazione circa l'intempestiva approvazione del piano di

riequilibrio finanziario pluriennale da parte del Comune sul fatto che il termine perentorio di novanta giorni, *“dalla data di esecutività della delibera”* che ha disposto il ricorso alla procedura di riequilibrio, previsto dall’art. 243-bis, co. 5, d.lgs. n. 267 del 2000, doveva essere computato dal 10 agosto 2024, anziché dal 16 agosto 2024, come invece sostenuto dall’Ente.

Questo, per la ragione che la delibera di Consiglio n. 23 del 30 luglio 2024 sarebbe divenuta esecutiva, a norma dell’art. 134, co. 3, d.lgs. n. 267 del 2000, decorsi dieci giorni dalla pubblicazione, mentre nessuna incidenza rivestirebbe il decorso del periodo di quindici giorni di pubblicazione all’Albo pretorio, previsto dall’art. 124 del medesimo TUEL, la cui funzione è limitata alla presunzione di conoscenza dell’atto da parte dei terzi.

Tuttavia, come evidenziato sia dal ricorrente che dalla Procura, tale orientamento interpretativo non può dirsi univocamente condiviso. In senso contrario militano alcune accennate pronunce, tanto del Giudice civile quanto di quello amministrativo.

La sentenza della Cassazione civile, Sez. I, 3 maggio 1999, n. 4397, afferma, per esempio, *“alla scadenza del quindicesimo giorno il sub-procedimento di pubblicazione è perfezionato e le deliberazioni non soggette al controllo preventivo di legittimità, alla scadenza del decimo giorno dalla eseguita pubblicazione, divengono esecutive se non siano già state dichiarate immediatamente eseguibili”*. In senso analogo, il T.A.R. Sardegna (sentenza n. 709/2022), che ha rilevato come *“il computo iniziale dei*

10 giorni debba compiersi con riferimento al termine della pubblicazione da effettuarsi per 15 giorni" e il T.A.R. Campania, Napoli (sentenza n. 5463/2016), che ha evidenziato come, a norma dell'art. 134, co. 3, d.lgs. n. 267 del 2000, le delibere non soggette a controllo diventano esecutive il decimo giorno dopo la pubblicazione. Analoga l'opinione del Ministero dell'Interno-Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, che, con il parere 13 settembre 2006, si è espresso nel senso che il computo iniziale dei dieci giorni, previsti dall'art. 134, co. 3, TUEL, deve compiersi con riferimento alla conclusione della pubblicazione *ex art* 124, co. 1, da effettuarsi per quindici giorni.

Anche la Sezione regionale di controllo per la Campania, nella deliberazione n. 104/2018, richiamata la propria precedente pronuncia n. 274/2013, che aveva evidenziato l'esistenza di due orientamenti ermeneutici sul punto, ha ritenuto che il termine di dieci giorni, *ex art*. 134, co. 3, TUEL, decorra dallo spirare del termine di pubblicazione di quindici, di cui al precedente art. 124. Di conseguenza, l'esecutività delle delibere che approvano i piani di riequilibrio, *ex art*. 243-*bis* TUEL, decorre dalla conclusione del termine di venticinque giorni dalla pubblicazione. Indurrebbe a tanto la considerazione che i due termini svolgono le diverse funzioni di pubblicità notizia (art. 124) e di consolidamento dei profili esecutori (art. 134), per cui l'esecutività passa dallo spirare di entrambi.

A fronte di un quadro interpretativo non univoco, stante la persistenza di indirizzi giurisprudenziali differenti, che non possono

dirsi superati, come ha evidenziato la Procura generale, appare sostenibile un affidamento nella correttezza dell'interpretazione elaborata dal Ministero dell'Interno e da parte della giurisprudenza civile, amministrativa e contabile.

Vi sono, invero, solidi argomenti che militano a favore della tesi seguita dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia (su cui ci soffermerà a breve), ma, come sottolineato anche dalla Procura generale, non si può affermare che la lettura sulla quale il Comune di Bereguardo ha fondato il proprio affidamento sia destituita di ragioni, anche in virtù del fatto che non è intervenuta una statuizione, munita di *auctoritas* dalla legge, tale da comporre il contrasto (in particolare, ai fini delle decisioni adottate dalla magistratura contabile, *ex art. 17, co. 31, d.l. n. 78 del 2009, convertito dalla l. n. 102 del 2009, o art. 6, co. 4, d.l. n. 174 del 2012, convertito dalla l. n. 213 del 2012, ovvero ex art. 8 del d.lgs. n. 174 del 2016*).

In tale direzione, la Procura generale ha ritenuto evocabile la categoria dell'errore scusabile, da ravvisare nei casi di non risolti contrasti giurisprudenziali, cui consegue un orientamento incerto, come in questo caso, per l'amministrazione.

Fermo restando, sulla base delle argomentazioni e delle conclusioni delle parti, l'accoglimento del ricorso, queste Sezioni riunite ritengono doveroso contribuire a fare chiarezza in ordine alle determinazioni degli enti locali in punto di termini per l'adozione di un piano di riequilibrio finanziario pluriennale (art. 243-bis, co. 5,

TUEL), dopo la delibera consiliare di ricorso alla procedura (art. 243-*bis*, co. 1).

Come ritenuto dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia nella pronuncia n. 260/2024/PRSP, al fine di individuare la data di esecutività della delibera dell'ente locale di ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale (art. 243-*bis* TUEL, in particolare ai fini del conteggio del termine "*perentorio*" di adozione del piano di cui al comma 5), occorre fare riferimento all'art. 134 del TUEL, norma che, pur necessitante di una integrale riscrittura (come tutto il Titolo VI, Capo I, del TUEL, facendo ancora menzione delle competenze dei Comitati regionali di controllo, e relativa procedura ed effetti), al terzo comma dispone che "*le deliberazioni non soggette a controllo necessario o non sottoposte a controllo eventuale*" (inciso che fa riferimento, appunto, all'abrogato controllo, da anni, da parte dei Co.re.co.) "*diventano esecutive dopo il decimo giorno dalla loro pubblicazione*".

Si tratta della disposizione che, pur con i limiti ora evidenziati, detta la disciplina dell'acquisizione dell'esecutività delle delibere degli enti locali (in particolare, per quanto interessa in questa sede, di quelle del Consiglio di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, *ex* art. 243-*bis*, co. 1 e 5, TUEL).

Sull'esecutività dell'atto non risulta, invece, avere incidenza, in base al tenore letterale della norma, il decorso del periodo di quindici giorni di pubblicazione in albo pretorio, previsto dall'art. 124 del

TUEL. Diversa, infatti, come sottolineato dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia, appare la *ratio* sottesa alle due previsioni: l'art. 134 è volto a stabilire la data certa di esecutività dell'atto, quale attitudine del provvedimento amministrativo a produrre effetti e ad essere portato ad esecuzione; l'art. 124 realizza la pubblicità presso i terzi, mediante presunzione di conoscenza dell'atto da parte dei cittadini per effetto del decorso del termine di quindici giorni da quello di pubblicazione (in termini T.A.R. Lazio, Roma, Sez. n. 10791/2024 e varie recenti pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, come Campania n. 68/2021/PRSE, n. 80/2019/PRSP e n. 23/2020/PRSP).

P.Q.M.

La Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso. Spese compensate.

Dispositivo letto in udienza ai sensi dell'art. 128, co. 3, del codice di giustizia contabile.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio dell'11 giugno 2025.

IL RELATORE

IL PRESIDENTE

Donato CENTRONE

Giovanni COPPOLA

f.to digitalmente

f.to digitalmente

La presente decisione è stata depositata in data 19 agosto 2025.

PER IL DIRIGENTE

(Antonio FRANCO)

Il Funzionario preposto

Silvia DE PAOLIS

f.to digitalmente