Sentenza n. 14/2026/EL

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

in speciale composizione

composta dai sigg. magistrati

Giovanni COPPOLA	**Presidente**
Daniele BERTUZZI	**Consigliere**
Oriella MARTORANA	**Consigliere**
Beatrice MENICONI	**Consigliere**
Giuseppe DI PIETRO	**Consigliere**
Giuseppe LUCARINI	**Primo Ref.**
Domenico CERQUA	**Primo Ref. relatore**

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. **842/SR/EL** del registro di Segreteria, proposto nell'interesse del Comune di Serradifalco in persona del sindaco *pro tempore,* rappresentato e difeso – congiuntamente e disgiuntamente – dagli avvocati Prof. Gianluca Brancadoro (C.F. BRNGLC56P08F839I) e Carlo Mirabile (C.F. MRBCRL54R21G273E), domiciliato presso i difensori agli indirizzi PEC

gianlucabrancadoro@ordineavvocatiroma.org e carlomirabile@ordineavvocatiroma.org, nonché presso il loro studio sito in Roma, Via Brenta n. 2/A

contro

– la Procura generale della Corte dei conti, in persona del Procuratore *pro tempore*, domiciliata per la carica in Roma alla via Baiamonti, n. 25;

– la Procura generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti per la Regione siciliana, domiciliata in Palermo alla via Filippo Cordova, n. 25,

e nei confronti

della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, *ex* art. 124, comma 1, c.g.c.,

nonché

quali controinteressati, *ex* art. 124, co. 1, lett. a), c.g.c.:

– della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali presso il Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*; rappresentata e difesa, *ex lege*, dall'Avvocatura generale dello Stato;

– della Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Caltanissetta, in persona del Prefetto *pro tempore*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato,

per l'impugnazione

conseguente alla deliberazione n. 150/2024/PRSP della Sezioni di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, depositata il 10 giugno 2024, nonché a tutti gli atti a essa presupposti, conseguenti

o dipendenti;

VISTO il ricorso introduttivo del giudizio;

VISTI i decreti del Presidente della Corte che hanno determinato la composizione del collegio, la fissazione dell'udienza e la nomina del relatore;

ESAMINATI gli atti e i documenti di causa;

UDITI nella pubblica udienza del 22 luglio 2026, svolta con l'assistenza del segretario d'udienza dott. Federico Cecconi, il relatore, dott. Domenico Cerqua, il difensore di parte ricorrente, avv. Carlo Mirabile, e il sostituto Procuratore generale, dott. Giulio Stolfi;

Fatti di causa

1. Il Comune di Serradifalco (CL), con deliberazione del Commissario straordinario con i poteri del Consiglio comunale n. 10, del 19 novembre 2018, ha aderito alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale disciplinata dagli articoli 243-*bis* e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (in seguito, anche "TUEL").

Con ulteriore deliberazione del Commissario straordinario nell'esercizio dei poteri consiliari n. 6, del 17 febbraio 2019, è stato adottato un piano di riequilibrio finanziario pluriennale (in seguito, anche "PRFP") di durata ventennale (riferita al periodo 2019-2038).

Nel provvedimento la massa passiva oggetto di ripiano è stata indicata complessivamente in euro 7.523.245,21, derivanti da due componenti:

a) euro 1.871.809,98 per debiti fuori bilancio, quantificati a seguito della relativa ricognizione;

b) euro 5.651.435,23 ascrivibili al presunto disavanzo al 31 dicembre 2018 (determinato in misura sommaria, in assenza di approvazione del relativo rendiconto della gestione), tra l'altro collegato in misura significativa ad accantonamenti a titolo di fondo contenzioso.

Per quanto ancora rileva, nelle misure di risanamento è stato compreso il ricorso al fondo di rotazione *ex* articolo 243-*ter* del TUEL per euro 1.787.700,00, da devolvere al pagamento quasi integrale dei debiti fuori bilancio in quel momento censiti.

2. L'articolo 1, comma 992, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, come modificato dall'articolo 3, comma 5-*ter*, lett. b), del decreto-legge 30 dicembre 2021 n. 228 (convertito, con modificazioni, dalla legge 25 febbraio 2022, n. 15), ha consentito agli enti locali che avevano proceduto all'adozione del PRFP prima della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per i quali, alla data di entrata in vigore della legge, non si era concluso l'*iter* di approvazione da parte della Corte dei conti, di comunicare ai destinatari (e nelle forme) di cui al successivo comma 993, entro il sessantesimo giorno successivo a tale data, l'intento di procedere alla sua rimodulazione o riformulazione.

In tali casi, l'articolo 1, comma 994 della legge n. 234/2021 (nella versione sostituita dall'articolo 3, comma 5-*ter*, lett. c), del D.L. 30 dicembre 2021, n. 228, come modificato) ha consentito alle amministrazioni interessate di presentare "*una proposta di rimodulazione o di riformulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale*" entro il centocinquantesimo giorno successivo alla data

della comunicazione.

Il Comune di Serradifalco, esercitando la facoltà concessa dalle richiamate disposizioni, con deliberazione di Consiglio comunale n. 38, del 27 luglio 2022, ha approvato una riformulazione del piano adottato nel 2019.

Come noto, la *riformulazione* si differenzia dalla *rimodulazione* perché consente all'ente di rideterminare il piano di riequilibrio, oggetto in sostanza di una nuova edizione (*cfr.*, *ex plur.*, Sezione delle autonomie, del. n. 13/SEZAUT/2016/QMIG), potendo incidere in misura radicale, finanche sull'entità dello squilibrio da assorbire.

Non a caso, l'Amministrazione ha rideterminato la massa passiva, che nel piano riformulato è aumentata da euro 7.523.245,21 a euro 8.248.219,30, cui peraltro – del tutto impropriamente – sono stati aggiunti ulteriori euro 1.812.810,00 connessi all'obbligo di restituzione, in dieci annualità, del fondo di rotazione *ex* articolo 243-*ter* inserito tra le risorse da acquisire ai fini del ripiano, quantificando una massa complessiva presunta di euro 10.061.029,70.

La scelta di computare nella determinazione della massa passiva attuale, da porre a base del percorso di riequilibrio, importi relativi a obbligazioni future, da onorare provvedendo ai debiti stanziamenti di spesa all'interno dei bilanci di previsione delle successive annualità, integra un'operazione priva di logica contabile. Infatti, i bilanci di previsione del periodo di risanamento devono essere predisposti iscrivendo, prima delle altre spese, le quote annuali di ripiano del disavanzo accertato a una certa data, cui non concorrono

gli effetti dell'acquisizione di successive risorse. Evidentemente, poi, tra gli stanziamenti di spesa dei successivi esercizi sono compresi gli importi dovuti per la restituzione delle anticipazioni ricevute ai sensi dell'articolo 243-*ter* del TUEL che, sotto il profilo in esame, non si differenziano dagli altri impieghi da contabilizzare.

Pertanto, la massa passiva di cui al piano riformulato va confermata in euro 8.248.219,30 (con un aumento di euro 724.974,09 rispetto alla versione del 2019), di cui euro 2.017.146,00 riferiti a debiti fuori bilancio, che nel 2019 erano stati censiti – come ricordato – in misura pari a euro 1.871.809,98. La quota restante della massa passiva (euro 6.231.073,30) è da ascrivere al disavanzo aggiornato al 31 dicembre 2021.

Occorre sottolineare che alla data della delibera di riformulazione il Comune non aveva ancora approvato il rendiconto della gestione 2021, nonostante i relativi termini di legge risultassero ampiamente decorsi: i calcoli dell'Ente sono stati, dunque, ancorati a meri dati di preconsuntivo.

La mancata approvazione del rendiconto rende, poi, evidente un ulteriore errore tecnico-contabile commesso in sede di predisposizione degli atti. Nei prospetti riguardanti la ricostruzione della massa è riportata, come posta a sé stante, una quota relativa ad accantonamenti a "*fondo passività potenziali per contenzioso*" aggiuntivi rispetto al fondo a suo tempo calcolato nel conto del bilancio 2017, che ben avrebbero potuto (e dovuto) confluire nel presunto disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2021, posto che – si ripete – non

risultava ancora approvata la relativa deliberazione consiliare. Né sul punto rileva la dichiarazione contenuta nel piano secondo cui tali somme «*sono ancora in fase di definizione e potrebbe non essere necessario procedere al loro finanziamento in tutto o in parte con il Piano. Comunque, prudenzialmente trovano copertura nell'apposto Fondo per rischi contenzioso*».

Ai fini del risanamento sono state programmate undici misure (o "azioni"), per un importo complessivo indicato – tra maggiori entrate e minori uscite – in euro 10.153.356,40.

Tra le azioni è stato confermato l'obiettivo di accedere al fondo di rotazione *ex* articolo 243-*ter* del TUEL per la copertura di un'ampia quota dei debiti fuori bilancio. Il suo importo è stato tuttavia rettificato in euro 1.812.810,00 (nel 2020, infatti, era intervenuto l'incasso del primo 50,00%, calcolato dal Ministero in euro 906.405,00), pari al 17,85% dei benefici attesi dall'implementazione delle misure di risanamento. Il piano ha imputato la quota restante del contributo all'esercizio 2022.

3. La Commissione ministeriale *ex* articolo 155 TUEL, in esito all'istruttoria effettuata ai sensi dell'articolo 243-*quater* del TUEL, con nota prot. 0110945, del 1° agosto 2023, ha trasmesso alla Sezione regionale la propria relazione, nella quale ha ritenuto il PRFP del Comune di Serradifalco parzialmente in linea con le disposizioni normative di riferimento e con le indicazioni delle "linee guida" elaborate dalla Corte dei conti.

Nel documento è stato, tra l'altro, segnalato il ritardo

nell'approvazione dei documenti contabili, sia di previsione sia a rendiconto.

4. Con deliberazione n. 150/2024/PRSP, depositata in segreteria il 10 giugno 2024, la Sezione di controllo per la Regione siciliana della Corte dei conti non ha approvato il piano di riequilibrio.

In estrema sintesi, la decisione è stata motivata in ragione delle seguenti criticità, ritenute idonee a incidere sulla possibilità di considerare sostenibile il programma di risanamento:

1) «*Mancanza ed inattendibilità generale delle scritture contabili attualizzate*»

Da un lato, la mancata approvazione dei bilanci 2023-2025 e 2024-2026 ha indotto la Sezione a ritenere violati, in sede di rappresentazione dei dati contabili, i principi di trasparenza, attendibilità e veridicità, «*considerato che questa Sezione deve valutare la congruità del Piano di riequilibrio sulla base dello strumento di programmazione, essenziale al fine di verificare fondamentali aspetti dello stesso, come l'idoneità delle misure di risanamento, con particolare riferimento al recupero del disavanzo e alla copertura dei debiti fuori bilancio privi di accordi con i creditori*».

Inoltre, l'approvazione del rendiconto 2022 in assenza di misure attuative della sentenza della Corte costituzionale 22 dicembre 2023, n. 224, che nelle more aveva dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 43, commi 1 e 2, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (convertito, con modificazioni, in legge 11 novembre 2014, n. 164), «*rende lo stesso gravemente inattendibile e non consente a questa Sezione di valutare il recupero del disavanzo*».

2) «*Inaffidabilità delle misure di riequilibrio relative al recupero del disavanzo di amministrazione*», ritenuta desumibile dallo scostamento tra il valore del disavanzo al 31 dicembre 2021 inserito nel piano («*di euro 5.349.676,63 (individuato dall'ente* [...] *sulla base di dati non consolidati in documenti ufficiali, appunto il preconsuntivo 2018* [*recte*: 2021]*)*» e quanto emerso in sede di formale approvazione del rendiconto della gestione 2021 (euro 5.554.978,10), peraltro intervenuta solo il 9 dicembre 2022. La circostanza avrebbe reso inattendibile la programmazione contenuta nel piano di riequilibrio «*in termini di disavanzo*».

3) «*Inaffidabilità e incongruità delle misure di riequilibrio relative ai debiti fuori bilancio*», per la mancata individuazione di fonti di copertura dei debiti fuori bilancio alternative al fondo di rotazione.

Sul punto, la Sezione regionale di controllo ha rilevato che il «*problema principale del Comune di Serradifalco è la mancata individuazione di fonti di copertura della componente della massa passiva dei debiti fuori bilancio* [...] *alternative al Fondo di rotazione*», condivisibilmente stigmatizzando le ipotesi di copertura delineate dall'Ente, riferite a nuovi accantonamenti o all'applicazione dell'avanzo di amministrazione in contrasto con i limiti contenuti nel par. 9.11.4 dell'allegato 4/1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e nei commi 897-898 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

Inoltre, è rilevato il mancato riconoscimento, alla data della deliberazione, dei debiti fuori bilancio privi di accordi con i creditori, nonostante l'ottenuta disponibilità del 50,00% del fondo di rotazione.

4) «*Situazione di cassa*» non positiva, con ricorso frequente alle entrate a destinazione vincolata (*ex* articolo 195, comma 2, del TUEL) non ricostituite a fine esercizio.

5) Bassa percentuale di riscossione delle imposte fin dal primo anno di decorrenza del piano, soprattutto con riferimento della tassa sui rifiuti (con percentuali di riscossione dei residui in diminuzione), ma anche in materia di riscossione di IMU e TASI in c/residui.

6) «*Misure di risanamento*» ritenute «*ipotetiche e scarsamente valutabili*» ai fini del recupero della massa passiva, mentre le riduzioni di spesa di cui ai macroaggregati 03 e 04 risulterebbero «*poco credibili*» (in realtà, la riduzione del macroaggregato 04 non era stata valorizzata nel piano).

5. In data 15 luglio 2024 è stato depositato il ricorso in epigrafe, con il quale il Comune di Serradifalco è insorto avverso la citata deliberazione n. 150/2024/PRSP.

In particolare, con l'atto introduttivo il Comune ha chiesto:

(a) in via principale, di consentire all'Ente di rimodulare o riformulare il piano al fine di tenere conto degli effetti della sentenza della Corte costituzionale 224/2023, concedendo a tal fine un congruo termine e, all'esito della suddetta rimodulazione o riformulazione, approvare il piano di riequilibrio finanziario come rimodulato o riformulato;

(b) in via subordinata, approvare il PRFP adottato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 6, del 17 febbraio 2019, e successivamente riformulato con delibera consiliare n. 38, del 27 luglio 2022.

A sostegno delle domande, sono stati formulati tre motivi

di impugnazione.

5.1. Con il primo motivo è stata dedotta la violazione e falsa applicazione dell'articolo 243-*bis* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e dell'articolo 1, commi 992, 993 e 994 della legge n. 234/2021, anche in relazione all'articolo 3 Cost., «*nonché del principio di equilibrio dinamico del bilancio*», allegando l'illegittimità della deliberazione nella parte in cui non ha concesso un termine per consentire la rimodulazione o riformulazione a seguito della pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 224/2023.

In sintesi, secondo il Comune la sentenza costituzionale, intervenendo sull'assetto regolatorio assunto a riferimento per la predisposizione del piano, integra una sopravvenienza che incide sul quadro normativo, quindi avrebbe dovuto essere considerata dalla Sezione regionale nell'ambito dell'esame del programma di risanamento, consentendo di provvedere a una sua rimodulazione o riformulazione, stante la necessità di approvare documenti contabili aggiornati e attualizzati che tenessero conto degli effetti prodotti dal pronunciamento.

5.2. Con il secondo motivo, proposto in via subordinata, è dedotta la violazione dell'articolo 243-*bis*, comma 6, del TUEL, nonché la falsa applicazione dell'articolo 188 TUEL e dei limiti contenuti nel par. 9.11.4 dell'allegato 4/1 al decreto legislativo n. 118/2011 e nei commi 897-898 dell'articolo 1 della legge n. 145/2018.

La delibera impugnata è ritenuta illegittima nella parte in cui non ha giudicato valida la soluzione alternativa proposta dal Comune di

Serradifalco per la copertura dei debiti fuori bilancio e del disavanzo di amministrazione.

Sul punto è, innanzitutto, richiamata la richiesta, formulata dal Magistrato istruttore della Sezione regionale, di sottoporre a contraddittorio l'esigenza, con riferimento agli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 224/2023, di individuare puntualmente e rappresentare «*le eventuali altre azioni e le ulteriori risorse, rispetto a quelle previste già nel Piano, attraverso le quali dare copertura finanziaria ai debiti fuori bilancio (a mezzo evidentemente degli strumenti di bilancio attualizzati), aggiornando il prospetto degli equilibri prospettici di cui a pag. 36 del Piano; è necessario, inoltre, trasmettere un prospetto con la quantificazione su base annua dei debiti fuori bilancio*».

Sono, poi, menzionati i contenuti della memoria di riscontro con cui il Comune, il 16 maggio 2024, aveva prospettato la costituzione, nel rendiconto 2023, di un accantonamento a copertura di tutti i debiti fuori bilancio censiti nel piano e ivi finanziati con il fondo di rotazione che, al 31 dicembre 2023, risultavano ancora in corso di riconoscimento, con conseguente emersione di un maggiore disavanzo di amministrazione, da ripianare «*secondo le medesime modalità di rimborso del Fondo di rotazione previste nel Piano di riequilibrio*».

Più nel dettaglio, l'Amministrazione prospettava l'accantonamento di un importo corrispondente, da un lato, agli obblighi di restituzione, in unica soluzione, della quota parte del fondo di rotazione erogato nel 2020 (euro 906.405,00), dall'altro ai debiti fuori bilancio per i quali

era previsto il finanziamento mediante la seconda quota del fondo di rotazione (euro 906.405,00). Costituito il predetto accantonamento, si sosteneva di poter finanziare i debiti fuori bilancio, previo riconoscimento *ex* art. 194 TUEL, con l'applicazione di un presunto avanzo di amministrazione, procedendo al ripiano in dieci annualità decorrenti dal 2024.

Ribadendo la correttezza della soluzione prospettata in sede istruttoria, l'Ente dunque ritiene erroneo il riferimento all'obbligo *triennale* di recupero del disavanzo, contenuto nella deliberazione.

5.3. Con l'ultimo motivo è lamentata la violazione e falsa applicazione degli articoli 151, comma 8-*bis*, 243-*bis*, comma 7, e 243-*quater*, commi 1 e 3, del TUEL, nonché dei principi di equilibrio dinamico del bilancio e di proporzionalità, con riferimento alle statuizioni relative alle ulteriori criticità riscontrate.

In questa parte del ricorso sono formulati i seguenti rilievi nei confronti di ciascuna delle criticità evidenziate nella deliberazione n. 150/2024:

1) non sarebbero configurabili né l'assenza né l'inattendibilità delle scritture contabili.

Secondo la tesi difensiva, la mancata approvazione del bilancio di previsione 2023-2025 troverebbe legittimazione nel comma 8-*bis* dell'articolo 151 del TUEL (introdotto dall'articolo 16, comma 9-*bis*, del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2022, n. 142), nella parte in cui dispone che "*l'approvazione del rendiconto determina il venir meno dell'obbligo di*

deliberare il bilancio di previsione dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce".

Pertanto, in applicazione della disposizione in parola, «*il Comune procederà ad approvare direttamente il Rendiconto della gestione 2023*», non approvato alla data del ricorso introduttivo nonostante il ritardo cumulato.

Quanto al bilancio di previsione per il triennio 2024-2026, sarebbe possibile predisporlo solo in caso di approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, in linea con gli impegni programmatori assunti.

Infine, è contestato l'assunto secondo cui il rendiconto 2022 (approvato – con estremo ritardo – con delibera di Consiglio comunale n. 7, del 20 maggio 2024) avrebbe dovuto tener conto degli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 224/2023, pubblicata il 22 dicembre 2023, che «*spiega effetti sul rendiconto 2023 e sul bilancio di previsione 2024/2026*».

2) Non sussisterebbe l'inaffidabilità delle misure di recupero del disavanzo di amministrazione, in considerazione della limitata entità dello scostamento rilevato tra il dato di preconsuntivo (pari a euro 5.349.676,63) e il risultato di amministrazione formalizzato in sede di approvazione del rendiconto 2021 (euro 5.554.978,10).

Il ricorrente ha aggiunto che la stessa Sezione regionale ha osservato che, secondo i dati riportati nello schema di rendiconto 2022 (confermati con la delibera di approvazione consiliare), il Comune nel citato esercizio ha ridotto il disavanzo di euro 280.073,37, registrando un risultato di amministrazione di euro - 5.274.904,73. Ciononostante,

la Corte avrebbe erroneamente ritenuto il dato «*inattendibile sulla scorta del mancato adeguamento al decisum della Corte costituzionale sulle modalità di contabilizzazione del fondo di rotazione*».

3) Non potrebbe sostenersi l'incongruità delle misure di riequilibrio relative ai debiti fuori bilancio per la mancata individuazione delle relative fonti di copertura in alternativa al fondo di rotazione, nonché per il mancato riconoscimento di importi al predetto titolo.

A sostegno della contestazione sul punto, l'Ente sostiene innanzitutto di aver valutato di procedere al riconoscimento dei soli debiti per i quali è stato possibile acquisire un accordo transattivo vantaggioso per l'ente, «*dovendo rinviare il riconoscimento degli altri al momento in cui si sarebbe reso possibile procedere simultaneamente per tutti i debiti fuori bilancio*», di fatto giustificando le mancate liquidazioni con la pendenza del procedimento di esame del piano di riequilibrio da parte della Corte.

Per altri profili, prospetta l'irrilevanza del rilievo in quanto, ai sensi dell'art. 243-*bis*, comma 7, del TUEL, ai fini della tenuta del piano, è sufficiente la mera ricognizione dei debiti fuori bilancio, non occorrendo né il loro "riconoscimento" né la loro "liquidazione".

4) Infine, sono ritenute insussistenti le criticità elencate *sub* nn. 4), 5) e 6) della deliberazione: si tratterebbe, infatti, di «*valutazioni prognostiche ex ante non idonee a sorreggere un giudizio di non congruità del piano, dovendo essere consentito al Comune di mettere in atto le misure di risanamento dallo stesso individuate*».

6. Con memoria conclusionale depositata il 31 ottobre 2024 la Procura

generale ha contestato la fondatezza dell'atto introduttivo del giudizio, chiedendo di dichiarare inammissibile il ricorso per difetto di notifica all'Assessorato competente o, in subordine, di respingerlo.

Nel merito, l'Organo requirente si è soffermato dettagliatamente su contenuti ed effetti – declinati con riferimento al Comune di Serradifalco – della sentenza della Corte costituzionale n. 224/2023, il cui *dictum* determina «*un pressoché totale venir meno della modalità di copertura dei debiti fuori bilancio, a loro volta causa principale dello squilibrio finanziario dell'Ente locale*».

Inoltre, ha valorizzato la circostanza dell'intervenuta sottoposizione a contraddittorio della questione riguardante l'esigenza di trovare una modalità alternativa di copertura del disavanzo riconducibile ai debiti fuori bilancio da parte della Sezione regionale, cui sarebbe seguita la proposizione di soluzioni in contrasto con le regole contabili rilevanti nella fattispecie.

Tutti gli altri profili sollevati nell'atto di impugnazione sono stati ritenuti assorbiti, perché riferiti ad argomenti spesi *ad adiuvandum* dalla Sezione rispetto al punto centrale della copertura dei debiti fuori bilancio.

7. A conclusione dell'udienza del 13 novembre 2024, in accoglimento dell'istanza formulata nella memoria depositata il 31 ottobre 2024, il giudizio è stato rinviato all'udienza del 22 gennaio 2025, concedendo termini ai nuovi difensori per consentire il deposito di documenti utili a dimostrare, tenuto conto della sopravvenienza costituita dalla sentenza n. 224/2023 della Corte costituzionale, l'accesso a contributi

straordinari nelle more concessi dalla Regione siciliana, nonché a illustrarne i benefici sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

8. All'esito dell'udienza del 22 gennaio 2025, il 21 marzo 2025 è stata depositata l'ordinanza n. 7/2025 nella quale, dato conto della comunicazione del Comune, contenuta nella memoria depositata il 10 gennaio 2025, di aver incassato la somma di euro 1.097.690,92 prevista dall'articolo 1, comma 8, della legge della Regione Sicilia 12 agosto 2024, n. 25 (pubblicata sulla G.U.R.S. n. 37, del 16 agosto 2024), finalizzato ad "*assicurare la sostenibilità dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale deliberati dalle amministrazioni comunali, in corso di esame da parte della Corte dei conti, ivi incluse le Sezioni riunite in speciale composizione, per l'esercizio finanziario 2024*", è stato concesso un «*termine di sei mesi per consentire al Comune ricorrente di integrare con le risorse provenienti dallo ius superveniens il Piano oggetto del presente giudizio*».

9. Il 22 luglio 2025 il Comune di Serradifalco ha depositato la deliberazione del Consiglio comunale n. 14, del 21 luglio 2025, con il seguente oggetto: "*Rimodulazione Piano di riequilibrio finanziario ex art. 243 bis Tuel, a seguito di Ordinanza della Corte dei conti Sezioni riunite in sede giurisdizionale n. 7/2025. Approvazione*".

Ha altresì inoltrato documentazione a supporto, compresa la delibera di Consiglio comunale n. 15, adottata nella medesima data del 21 luglio 2025, con la quale è stato approvato il rendiconto della gestione 2024 accertando un significativo aumento del disavanzo (euro -7.283.277,85).

Il 24 ottobre 2025 è stata depositata un'ulteriore memoria in cui sono state ripercorse le vicende del giudizio. Tra l'altro, il Comune ha ribadito l'incasso del contributo *ex* L.R. 25/2024 di euro 1.097.690,92 (che ha considerato come misura di risanamento aggiuntiva), segnalando di aver ritenuto di non inserire un ulteriore trasferimento, previsto dall'articolo 58 della legge regionale legge 30 gennaio 2025, n. 3 (*cfr*. *infra*, par. 15), considerato come entrata certa nell'*an* ma ancora non quantificabile con precisione in assenza del decreto regionale di ripartizione delle somme ai Comuni aventi diritto.

10. A conclusione dell'udienza del 5 novembre 2025, queste Sezioni riunite con sentenza parziale n. 1/2026/EL, depositata il 9 febbraio 2026, hanno così disposto: «*accoglie parzialmente il ricorso e con separata ordinanza dispone incombenti istruttori*».

Più specificamente, nelle motivazioni (pag. 21) è puntualizzato che è fondato e meritevole di accoglimento «*il primo motivo di ricorso*» avverso la deliberazione n. 150/2024/PRSP «*poiché, alla luce delle risultanze della citata sentenza della Corte costituzionale n. 224 del 2023, la Sezione era tenuta ad approfondire ogni aspetto necessario per verificare l'effettiva sostenibilità del Piano e, quindi, a concedere un congruo termine all'Ente per individuare una fonte di finanziamento alternativa, integrando, in questo modo, il Piano originario*».

Inoltre, l'accoglimento del primo motivo «*comporta l'annullamento della delibera della Sezione regionale ed implica l'assorbimento degli altri motivi*».

Tuttavia, il Collegio, anche in (implicita) applicazione degli articoli

128 e 199 del codice di giustizia contabile, ha considerato che il giudizio in unico grado di cui all'articolo 11, comma 6, lett. a) del c.g.c. integra un rimedio – meramente devolutivo – che sollecita un sindacato di carattere sia rescindente che rescissorio, potendo le Sezioni riunite scrutinare anche il merito delle valutazioni. Pertanto, dato atto che «*l'annullamento della deliberazione della Sezione regionale di controllo causato dalla violazione procedurale implica necessariamente che il Piano proposto dall'Ente locale venga esaminato al fine di pronunciarne l'accoglimento o il definitivo rigetto*», ha concluso che «*la competenza all'esame definitivo del Piano spetti a queste Sezioni riunite in speciale composizione*».

Conseguentemente, con separata ordinanza n. 1/2026/EL, depositata il 9 febbraio 2026, ha così disposto: «*atteso che, ai fini della decisione, è necessario acquisire ulteriori elementi inerenti sia alla illustrazione e specificazione delle operazioni di integrazione poste in essere dall'Ente locale con la citata deliberazione del Consiglio comunale n. 14 del 21 luglio 2025 che alla effettiva erogazione, o meno, del secondo contributo previsto dalla legge regionale, verificando l'incidenza sul Piano sia in caso positivo che negativo*», ha concesso al Comune di Serradifalco un termine di tre mesi per depositare atti e documenti contabili «*che attestino e dimostrino:*

- l'erogazione o meno da parte della Regione siciliana del secondo contributo e l'incidenza nell'uno e nell'altro caso sul Piano, così come integrato con la deliberazione del Consiglio comunale n. 14 del 21 luglio 2025;

- l'incidenza sull'originario Piano delle operazioni finanziarie ed economiche

previste dalla citata deliberazione del Consiglio comunale n. 14 del 21 luglio 2025, ai fini del riequilibrio finanziario effettivo dell'Ente».

11. La difesa del Comune ha depositato, in data 8 maggio 2026, una relazione del funzionario competente in cui, per quanto rileva:

- con riguardo al primo punto dell'ordinanza, ha comunicato che il contributo regionale straordinario previsto con la Legge di bilancio 2025 «*non è stato ancora attribuito*», dunque non è stato considerato ai fini dell'integrazione del piano né ai fini della gestione 2025 (quest'ultima circostanza è in verità già rilevabile, come accennato, dalla deliberazione consiliare n. 14/2025, depositata il 22 luglio 2025);
- con riguardo al secondo profilo interessato dall'ordinanza, ha in sostanza ripercorso i contenuti di precedenti relazioni di volta in volta depositate nel corso del giudizio, salvo aggiornare le informazioni circa la condizione finanziaria dell'Ente al 31 dicembre 2025, elaborate sulla base di *risultanze provvisorie*, in ragione dell'usuale ritardo nell'approvazione del rendiconto della gestione dell'esercizio.

In particolare, il disavanzo di amministrazione (di cui alla riga E del prospetto dimostrativo) registrato in chiusura dell'ultimo esercizio concluso sarebbe pari a euro 6.505.777,44: il valore dimostrerebbe un recupero superiore rispetto al risultato atteso dall'Ente.

Il 9 luglio 2026 sono stati depositati documenti riguardanti il riaccertamento dei residui al 31 dicembre 2025 e l'approvazione di previsionale e DUP 2026-2028.

12. All'udienza del 22 luglio 2026 le parti si sono richiamate agli atti, richiamando in sintesi gli argomenti finora esposti. Conclusa la

discussione, il Collegio ha trattenuto la causa in decisione, riunendosi in Camera di consiglio.

DIRITTO

13. Preliminarmente, è indispensabile chiarire il perimetro entro il quale può ancora operare la potestà decisionale delle Sezioni riunite in speciale composizione in conseguenza della sentenza n. 1/2026/EL del 9 febbraio 2026 e della separata ordinanza istruttoria n. 1/2026/EL.

In particolare, il Collegio, vincolato da quanto già definitivamente statuito con la citata sentenza parziale, conserva la cognizione sulla questione rimasta impregiudicata, ossia la valutazione definitiva del piano di riequilibrio finanziario pluriennale alla luce degli elementi istruttori acquisiti agli atti del giudizio.

Sulle statuizioni contenute nella sentenza parziale risulta, infatti, ormai formato il giudicato interno, con la conseguenza che non può più formare oggetto di discussione la fondatezza del primo motivo di ricorso, quindi l'accertamento del vizio della deliberazione della Sezione regionale di controllo e la conseguente necessità del suo annullamento.

Più complessa appare la sorte dei motivi dichiarati assorbiti.

È ben vero che, secondo l'orientamento della Corte di cassazione, il giudice che accoglie un motivo ritenuto logicamente preliminare non procede alla disamina delle censure assorbite; dunque, non si determina alcuna preclusione sulle questioni rimaste impregiudicate, che sono devolute al giudice del rinvio con l'obbligo di esaminarle, se

ritualmente riproposte dalle parti (Corte di cass., ordinanza 11 marzo 2025, n. 6506).

Tuttavia, nella fattispecie in esame, relativa a un giudizio in unico grado, non possono trovare applicazione le coordinate processuali indicate, per l'assenza di un giudice del rinvio e, soprattutto, perché l'oggetto della fase rescissoria è stato definito dalla stessa sentenza parziale, anche con rinvio ai contenuti dell'ordinanza istruttoria.

Pertanto, i motivi assorbiti possono «rivivere», ossia conservare rilevanza, solo nella misura in cui incidono sulla questione ancora da decidere. Essi, se riguardati quali censure contro la deliberazione regionale, dopo l'annullamento hanno perduto un'autonoma funzione rescindente, ma le questioni giuridiche o contabili sottostanti possono, in astratto, continuare ad avere rilievo nell'ambito dell'esame rescissorio, se non esaminate e decise.

È quanto accade nell'attuale fase del giudizio, in cui il Collegio non può limitare il proprio scrutinio ai soli profili concernenti la sopravvenuta impossibilità di utilizzare le risorse provenienti dal fondo di rotazione a fini di copertura del disavanzo.

Peraltro, poiché sia le motivazioni della sentenza n. 1/2026 sia il contenuto dell'ordinanza istruttoria assegnano a tale vicenda un'importanza decisiva, se non esclusiva, ai fini del decidere, è necessario muovere dalla sua disamina.

14. La Sezione regionale di controllo per il Lazio, in altro giudizio, con deliberazione-ordinanza n. 8/2023/PRSP, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 43, commi 1 e 2, del decreto-

legge 12 settembre 2014, n. 133 (conv. dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), oltre che dell'articolo 53, comma 4, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (conv. dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126), nella misura in cui le indicate disposizioni consentivano un'indebita destinazione del fondo di rotazione a funzioni di copertura del disavanzo anziché di mero strumento di cassa, con conseguente deroga al trattamento contabile generale previsto per le *anticipazioni di cassa* (che avrebbe imposto la neutralizzazione del *fondo di rotazione* a mezzo di un accantonamento nel risultato di amministrazione).

Il 22 dicembre 2023 è stata depositata la sentenza della Corte costituzionale n. 224, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 43, comma 1, del D.L. n. 133/2014 nella parte in cui non prevedeva che l'utilizzo delle risorse attribuibili agli enti locali a valere sul fondo di rotazione per assicurarne la stabilità finanziaria, di cui all'articolo 243-*ter* TUEL, deve avvenire *solo a titolo di cassa*, nonché del comma 2 nella parte in cui non prevedeva che è garantita idonea *iscrizione nel fondo anticipazioni di liquidità* di una somma di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio e non restituite, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione come quota accantonata.

Sul piano contabile, l'esigenza di computare tra gli accantonamenti l'importo oggetto dell'anticipazione determina un peggioramento del risultato di amministrazione che neutralizza il beneficio rappresentato dalla contabilizzazione delle risorse ottenute con l'accesso al fondo di rotazione, divenute pertanto inidonee a

comportare in via diretta la diminuzione del disavanzo.

15. Il venir meno della richiamata possibile fonte di risanamento ha inciso sui piani di riequilibrio in corso di esame istruttorio, tra i quali il PRFP del Comune di Serradifalco, determinando l'esigenza di fronteggiarne le conseguenze contabili.

Per questi motivi la Sezione regionale, approvando – con la deliberazione n. 60/2024/PRSP, dell'11 marzo 2024 – la relazione preliminare elaborata dal Magistrato istruttore, aveva chiesto di specificare le eventuali risorse alternative mediante le quali fornire copertura finanziaria ai debiti fuori bilancio cui, nel disegno originario, erano destinati gli incassi dal fondo.

Come ricordato, il riscontro pervenuto aveva prospettato soluzioni in contrasto con le regole contabili, inducendo la Sezione a determinarsi nel senso della mancata approvazione del piano.

La carenza in esame, in relazione all'esigenza di copertura dei debiti fuori bilancio oggetto di ricognizione, ha assunto un rilievo centrale nella deliberazione n. 150/2024, che in due occasioni (pagg. 39 e 59) ha considerato la mancata individuazione delle diverse fonti di copertura «*il problema principale del Comune di Serradifalco*».

Il rilievo assegnato alla questione nell'ambito del corredo motivazionale della deliberazione impugnata, nonché il sopravvenuto incasso del contributo di euro 1.097.690,92 ai sensi dell'articolo 1, comma 8, della legge della Regione Siciliana 12 agosto 2024, n. 25, erogato secondo l'espressa previsione legislativa "*a copertura delle passività inserite nei piani, per far fronte alle quali è stato*

richiesto il ricorso al fondo di rotazione di cui all'articolo 243-ter del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267", nella presente controversia hanno condotto al deposito dell'ordinanza n. 7/2025, dichiaratamente finalizzata a consentire al Comune «*di integrare con le risorse provenienti dallo ius superveniens il Piano oggetto del presente giudizio*».

Evidentemente, la formulazione contenuta nel dispositivo del citato provvedimento non consentiva la riformulazione del piano di riequilibrio, non ricorrendo alcuna delle fattispecie speciali (compresa quella prevista dai citati commi 992-994 della legge n. 234/2021) in cui il legislatore ha ammesso l'esercizio di tale facoltà.

Più limitatamente, il Collegio aveva ritenuto di concedere all'Ente un ampio termine per rappresentare gli effetti delle nuove risorse sulla tenuta del programma di risanamento, tenuto conto dei rapporti tra l'incasso del trasferimento regionale (intervenuto il 18 dicembre 2024) e il venir meno della possibilità di accedere alla seconda quota del fondo di rotazione, con collegato obbligo di restituzione della somma introitata nel 2020.

In altri termini, queste Sezioni riunite in speciale composizione hanno inteso dar seguito al consolidato orientamento secondo cui il giudizio in esame è finalizzato «*non soltanto alla verifica della correttezza, della razionalità, della logicità, della coerenza e, naturalmente, della legittimità del percorso argomentativo e del corredo motivazionale posto a base della pronuncia* [...] *ma deve tenere conto anche – in una visione dinamica dell'equilibrio di bilancio – di fatti attestanti una diversa situazione finanziaria e contabile dell'ente*» (sent. 3/2014, da ultimo richiamata da

sent. n. 32/2020/EL, espressamente citata nell'ordinanza).

Giova ricordare, per completezza, che nella memoria del 10 gennaio 2025 il Comune aveva comunicato di rientrare tra i candidati ad accedere a un nuovo contributo, da assegnare ai sensi della legge di stabilità regionale 2025-2027, approvata dall'Assemblea Regionale Siciliana in data 28 dicembre 2024 e a quella data in corso di pubblicazione sulla G.U.R.S. (in realtà la misura, riconosciuta per l'esercizio 2025, è contenuta nell'articolo 58 della legge 30 gennaio 2025, n. 3, recante "*Disposizioni finanziarie varie*", pubblicata nella Gazzetta ufficiale regionale il 4 febbraio 2025).

Tuttavia, tale circostanza, la cui concreta realizzazione era ancora incerta al momento del deposito del provvedimento, non era stata valorizzata nell'ordinanza n. 7/2025.

Ciò posto, sul piano processuale l'esame dei contenuti della deliberazione di Consiglio comunale n. 14, del 21 luglio 2025, di approvazione della "rimodulazione" del piano di riequilibrio finanziario in asserita ottemperanza alla citata ordinanza n. 7/2025, consente al Collegio di sindacare incidentalmente la legittimità dell'atto amministrativo e, ove necessario ai fini della decisione della controversia devoluta alla giurisdizione contabile, di non applicarlo nel caso concreto, nella parte in cui (punti 1 e 4 del deliberato) dispone che il nuovo «*piano di riequilibrio, per come allegato, sostituisce integralmente il precedente piano di riequilibrio approvato in Consiglio Comunale con deliberazione n. 38/2022*».

Sotto altro profilo, con la deliberazione consiliare n. 14/2025 il

Comune di Serradifalco, in concreto, si è limitato a procedere all'aggiornamento dei saldi contabili rilevanti alla luce delle sopravvenienze normative, con parziale sostituzione della fonte di finanziamento originaria – costituita dal fondo di rotazione di cui all'art. 243-*ter* TUEL – con l'erogazione straordinaria di cui all'articolo 1 della legge regionale n. 25/2024.

Tale attività è stata svolta muovendo dalla ricognizione dei risultati finanziari e contabili registrati al 31 dicembre 2024, quali risultanti dal rendiconto approvato previo riaccertamento dei residui attivi e passivi. In pratica, l'Amministrazione si è limitata a riapprovare la documentazione di cui alla riformulazione del 2022 con alcuni aggiornamenti, riferiti in particolare alle misure di risanamento. Infatti, ferme le risorse attese dalle altre "azioni" (confermate per i medesimi importi), gli introiti dal fondo di rotazione sono stati ridotti da euro 1.812.810,00 a euro 906.405,00, corrispondenti alle somme incassate nel 2020; inoltre, è stato aggiunto il contributo di euro 1.097.690,92 ricevuto dalla Regione.

Di conseguenza, le risorse attese, complessivamente quantificate nel 2022 in euro 10.153.356,40, sono aumentate a euro 10.344.642,32. Peraltro, il beneficio ottenuto con l'incasso della prima *tranche* del fondo di rotazione, neutralizzato dalla corrispondente spesa (da iscrivere in bilancio in ragione dell'obbligo di restituzione), non avrebbe dovuto essere conteggiato dall'Ente nell'ammontare delle risorse complessive.

15.1. La sopravvenuta impossibilità, conseguente alla sentenza

costituzionale n. 224/2023, di avvalersi del fondo di rotazione quale strumento di ripiano della massa passiva ha posto, sin dalla fase istruttoria dinanzi alla Sezione regionale, rilevanti profili di incertezza circa la sorte del piano di riequilibrio.

Le questioni interpretative sono aumentate nel corso del presente giudizio, per l'insussistenza dei presupposti normativi atti a consentire la riformulazione o la rimodulazione e per gli ostacoli giuridici incontrati nel riconoscere rilievo alle ulteriori sopravvenienze, derivanti dalla legislazione regionale.

Le difficoltà trovano conferma nell'interpretazione dei contenuti delle ordinanze istruttorie n. 7/2025 e n. 1/2026 da parte del ricorrente nonché, più in generale, nell'evoluzione sia del giudizio, giunto progressivamente a concentrarsi sui contenuti della deliberazione del Consiglio comunale n. 14, del 21 luglio 2025, sia delle acquisizioni processuali, fino al deposito – l'8 maggio e il 9 luglio 2026 – di documentazione riguardante i dati di preconsuntivo 2025 nonché il bilancio di previsione e il DUP 2026-2028.

È opportuno ricordare che la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale condivide, con quella del dissesto "finanziario" *ex* articolo 244 TUEL, il presupposto dell'impossibilità di ripianare correttamente, con le modalità di cui all'articolo 193 e all'articolo 194 (debiti fuori bilancio), gli squilibri emersi entro il limite temporale triennale indicato dall'articolo 188, comma 1, del TUEL.

Tuttavia, a differenza del dissesto, il percorso di risanamento di cui agli articoli 243-*bis* e seguenti del TUEL non prevede di affidare la

gestione separata di una parte del bilancio a un organo straordinario nominato dal Presidente della Repubblica, chiamato a superare l'indebitamento pregresso mediante meccanismi concorsuali di soddisfazione dei creditori. Al contrario, contempla la prosecuzione unitaria della gestione, anche finanziaria e contabile, dell'ente interessato, senza assumere natura concorsuale, ed è finalizzata all'integrale copertura del debito pregresso a carico delle finanze dell'ente locale per effetto della destinazione, a tale scopo, dei futuri margini positivi di parte corrente (e di parte capitale, in caso di entrate straordinarie).

Sotto il profilo in esame, non hanno dunque pregio le argomentazioni proposte dal Comune in sede istruttoria, secondo cui non avrebbe provveduto a riconoscere entro il 2022 i debiti fuori bilancio, nonostante l'incasso della prima metà del fondo, per l'esigenza di «*garantire il riconoscimento di tutti i debiti fuori bilancio nel pieno rispetto della par condicio creditorum*».

Più specificamente, con l'adozione di un piano di riequilibrio l'ente ricorre a una procedura che impone il rispetto di alcune particolari regole di gestione del bilancio che vincolano – tra l'altro – l'amministrazione interessata, mediante l'implementazione delle misure programmate (e di quelle imposte direttamente dalla legge):

a) ad applicare annualmente la quota-obiettivo di rientro dal disavanzo stabilita dal piano (ovvero, in assenza di indicazioni precise, ricavata dalla divisione dell'obiettivo complessivo per la durata del piano) e/o a dare copertura alla quota individuata di debiti

fuori bilancio;

b) a ridurre, a consuntivo, il disavanzo della predetta quota e/o lo *stock* di debiti fuori bilancio residui secondo la progressione prevista.

Occorre, però, chiarire che la regola – spesso enunciata dalla giurisprudenza contabile – dell'immodificabilità del piano e dell'irretrattabilità dei saldi attiene propriamente alla *quantificazione della massa passiva* e alla conseguente *determinazione degli obiettivi di rientro* intermedi e finali.

Le indicazioni riportate nel piano di riequilibrio con riferimento alle misure di ripiano non possono essere assoggettate al medesimo, rigoroso vincolo.

Ciò, in quanto l'ordinamento non preclude all'ente in riequilibrio, nell'esercizio della sua autonomia gestionale, la facoltà di modulare i contenuti dei successivi bilanci di previsione, eventualmente anche intervenendo sulle misure previste per la copertura degli obiettivi di risanamento al fine di correggere le indicazioni (per loro natura 'statiche') contenute nel piano a suo tempo adottato. Solo preservando tale sfera di autonomia è possibile tener conto della situazione corrente conseguente al dinamismo della gestione, se necessario rimediando con tempestività a errori di programmazione o prendendo atto dell'evoluzione delle grandezze di entrata o di spesa dovuta a eventi non prevedibili.

Tali premesse sono pienamente coerenti con la particolare funzione cui è preordinato l'obbligo (contenuto nel comma 6 dell'art. 243-*bis* del TUEL) di specificare e quantificare nel piano di riequilibrio

finanziario pluriennale tutte le *misure* necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, per ripianare integralmente il disavanzo di amministrazione accertato e finanziare i debiti fuori bilancio nel periodo massimo di vigenza dello stesso.

Infatti, le modalità con le quali l'ente interessato intende perseguire gli obiettivi intermedi e il risultato finale rilevano piuttosto ai fini del *giudizio di congruità*. Oggetto di valutazione «*è la congruenza delle misure predisposte, rispetto al fine, per l'intero arco temporale programmato ("per tutto il periodo di durata del piano", cfr. art. 243-bis, comma 8, TUEL).* [...] *la valutazione delle misure non può essere mai dissociata dalla loro sintesi dentro l'obiettivo di riduzione del disavanzo (il saldo)*» (SS.RR. in spec. comp., sent. 6 agosto 2021, n. 10/2021/EL). Pertanto, il giudice contabile è chiamato a valutare, mediante un giudizio necessariamente prognostico, la complessiva sostenibilità del piano tenendo conto delle misure programmate.

In sede di esame del piano la Corte, a fronte di negative sopravvenienze finanziarie, legislative o (come nel caso in esame) derivanti da pronunce anche della Corte costituzionale, non previste o non prevedibili, intervenute successivamente alla redazione del PRFP, è tenuta in primo luogo a verificare se le altre risorse attese, ovvero nelle more accertate in relazione a ulteriori fonti di introito o risparmi di spese, compensino gli effetti contabili negativi, consentendo comunque l'esito favorevole del giudizio di congruità.

Ove non ricorra la prima evenienza, il piano di riequilibrio potrà nondimeno essere giudicato congruo nel caso in cui si accerti che

l'ente locale abbia tempestivamente individuato idonee modalità alternative di ripiano o sia risultato comunque beneficiario di nuove risorse o di risparmi di spesa (si pensi ai provvedimenti normativi che, introducendo facoltà di pensionamento anticipato, consentano minori stanziamenti non previsti in sede di predisposizione del piano).

Evidentemente, le esigenze di rapida definizione della procedura di approvazione o diniego, anche a tutela dei terzi (tra i quali, i soggetti interessati dall'effetto sospensivo delle azioni esecutive conseguente al ricorso alla procedura ai sensi dell'articolo 243-*bis*, comma 3, del TUEL), impongono di limitare a casi eccezionali l'ammissibilità della facoltà in argomento, che il disegno legislativo dei tempi della procedura relegherebbe a ipotesi di remota ricorrenza.

L'estensione della durata del procedimento conseguente alle istruttorie ministeriali, alla frequenza – ricorrente soprattutto in alcune realtà territoriali – delle procedure di riequilibrio, anche di grande complessità, e alle facoltà di rimodulazione codificate dall'ordinamento (si pensi alla fattispecie regolata dall'articolo 243-*bis*, comma 5, del TUEL), accresce la possibilità che sopravvengano evenienze legislative o giurisdizionali non previste e direttamente incidenti sulle misure di risanamento programmate. Tuttavia, anche in tali casi l'esigenza di evitare eccessive stasi procedimentali, per assicurare tutela ai terzi interessati ed evitare di procrastinare la dichiarazione di dissesto di enti locali non in grado di ripristinare gli equilibri, impone che l'eventuale interlocuzione istruttoria finalizzata

al reperimento di coperture alternative sia contenuta entro limiti compatibili con la ragionevole durata del procedimento.

15.2. Declinando le illustrate coordinate ermeneutiche con riferimento alla fattispecie in esame, da un lato è agevole osservare che, alla data della deliberazione n. 150/2024/PRSP della Sezione di controllo per Regione siciliana, il Comune di Serradifalco non aveva prospettato idonee modalità alternative di copertura della quota di massa passiva cui erano destinati gli introiti rivenienti dall'accesso al fondo di rotazione.

La questione, tuttavia, non presenta attuale rilevanza, poiché la sentenza parziale n. 1/2026/EL ha accolto sul punto il ricorso con statuizione ormai coperta dal giudicato, ritenendo che la Sezione, tenuta a vagliare approfonditamente l'effettiva sostenibilità del piano, avrebbe dovuto concedere un termine più ampio per l'individuazione di una fonte di finanziamento alternativa.

Per quanto rileva, successivamente alla proposizione del ricorso e nelle more della definizione del presente giudizio è intervenuta una nuova sopravvenienza di natura legislativa ma con effetti positivi sul piano, in quanto rappresentata dal contributo concesso ai sensi dell'articolo 1, comma 8, della legge della Regione Siciliana 12 agosto 2024, n. 25 e destinato espressamente alla copertura dei debiti fuori bilancio in sostituzione del fondo di rotazione.

L'importo erogato, pari a euro 1.097.690,92, risulta inferiore di euro 715.119,08 al *quantum* destinato nel piano alla copertura dei debiti fuori bilancio (euro 1.812.810,00). Pertanto, dapprima con l'ordinanza

n. 7/2025, del 21 marzo 2025, successivamente – anche in considerazione della prospettata erogazione di nuovi fondi regionali – con l'ordinanza n. 1/2026, del 9 febbraio 2026, queste Sezioni riunite hanno, in sostanza, sollecitato l'Ente a illustrare gli effetti delle variazioni intervenute sulla tenuta del programma di ripiano, al fine di svolgere una più meditata valutazione di congruità.

In tale contesto, alla data di deposito della seconda ordinanza era ormai acquisito al giudizio il contenuto della "relazione illustrativa" depositata il 22 luglio 2025 unitamente alla deliberazione consiliare di "rimodulazione" del piano.

Nel documento il Comune aveva informato di aver «*provveduto ad aggiornare il quadro della massa passiva da ripianare, quantificando debiti fuori bilancio per euro 529.796,94 (in luogo di euro 2.017.146,00) dei quali euro 350.246,44 sono stati liquidati a seguito di transazione, ed euro 179.550,50 ancora da liquidare trovano copertura finanziaria al 31/12/2024 tra i residui passivi. La riduzione dei debiti fuori bilancio è dovuta a due ordini di motivi: da un lato la definizione di accordi transattivi con abbattimento di parte del debito, dall'altra la costituzione di contenziosi avverso alcuni creditori dell'Ente le cui posizioni erano state censite tra i debiti fuori bilancio del Piano riformulato nel 2022. Conseguentemente, molte posizioni che originariamente erano censite tra i debiti fuori bilancio sono state traslate nell'elenco del contenzioso*».

Per questo motivo, l'ordinanza ha esteso il contenuto istruttorio anche all'acquisizione di ulteriori elementi attestanti «*l'incidenza sull'originario Piano delle operazioni finanziarie ed economiche previste*

dalla citata deliberazione del Consiglio comunale n. 14 del 21 luglio 2025, ai fini del riequilibrio finanziario effettivo dell'Ente».

15.3. Secondo la giurisprudenza consolidata, in sede di giudizio di approvazione o diniego del piano di riequilibrio *ex* articolo 243-*quater*, comma 3, del TUEL la competente Sezione tiene conto anche dell'esito della gestione degli esercizi in cui, *medio tempore*, è stata data attuazione al programma, soprattutto nei casi, non infrequenti, in cui la sua definizione interviene a distanza di più esercizi dalla data di adozione dell'atto da parte dell'ente locale.

È evidente, infatti, che l'esame dell'attuale condizione degli equilibri fornisce argomenti oggettivi in ordine alla capacità del piano di assicurare, nel periodo previsto, l'esito finale del riequilibrio. Inoltre, tenuto conto del già evidenziato dinamismo della gestione, la tesi che prospetta la necessità di vincolare le conclusioni a un'astratta valutazione di idoneità delle misure previste privilegia un'opzione ermeneutica eccessivamente formale, che rinuncia *a priori* al patrimonio informativo offerto dalle vicende gestionali del periodo in cui l'ente era chiamato alla loro effettiva implementazione.

Occorre, tuttavia, evitare che il giudizio di approvazione o diniego, il cui oggetto rimane la valutazione dell'idoneità del piano a conseguire il riequilibrio, trasmodi in un controllo direttamente rivolto alla sua esecuzione, riservato alla successiva fase di monitoraggio. Del resto, una verifica limitata all'andamento dell'attività di recupero degli equilibri in singoli esercizi rischierebbe di consegnare la valutazione di congruità a risultati parziali, suscettibili di essere alterati da eventi

favorevoli o sfavorevoli, imprevisti e imprevedibili, non necessariamente rappresentativi della sostenibilità complessiva del piano.

Orbene, il contenuto dell'ordinanza n. 1/2026 si colloca all'interno del richiamato orientamento giurisprudenziale.

Le informazioni sollecitate miravano, infatti, ad acquisire ogni elemento utile al *giudizio di congruità*, comprese eventuali ulteriori sopravvenienze, sia positive (l'ulteriore contributo regionale) che negative, ben potendo trarre significativi argomenti dall'andamento della gestione, giunta nelle more alla conclusione del settimo esercizio del periodo ventennale. Per questo motivo si chiedevano chiarimenti riguardanti anche «*l'incidenza sull'originario Piano*» delle «*operazioni finanziarie ed economiche*» citate nella deliberazione di Consiglio comunale n. 14, del 21 luglio 2025, coincidenti – salve le vicende riferite al fondo di rotazione e al trasferimento regionale – con le misure ("*azioni*") previste dal Comune nella deliberazione di riformulazione del piano n. 38/2022.

15.4. La valorizzazione dell'ampio patrimonio informativo acquisito consente di formulare un giudizio positivo sulla congruità del piano di riequilibrio finanziario pluriennale adottato dal Comune di Serradifalco.

Sul piano qualitativo, le misure di risanamento appaiono ragionevoli in rapporto alle cause dello squilibrio, riconducibili sia all'insufficienza delle entrate rispetto alle spese, anche per effetto di sovrastime delle prime, sia alla presenza di debiti fuori bilancio e di

passività potenziali.

Coerentemente, il Comune ha previsto innanzitutto di incrementare le entrate tributarie e patrimoniali, nonché di conseguire significative economie per effetto della riduzione della spesa del personale.

Al finanziamento dei debiti fuori bilancio dapprima sono state destinate le risorse del fondo di rotazione, poi ha concorso il contributo della Regione siciliana unitamente al ridimensionamento degli importi per effetto di transazioni o dell'apertura di corrispondenti controversie, il cui valore è stato progressivamente valorizzato incrementando il fondo rischi per contenzioso.

Inoltre, deve annotarsi che la massa passiva censita in sede di riformulazione, al netto della quota collegata al successivo, progressivo rimborso del fondo di rotazione, ammonta a euro 8.248.219,30 (il valore non risulta contestato dalla Sezione regionale).

Le risorse attese dalle misure programmate sono state quantificate nell'importo complessivo – tra maggiori entrate e minori uscite – di euro 10.153.356,40, rettificate in aumento dalla deliberazione consiliare n. 14/2025 (euro 10.344.642,32).

Ora, anche espungendo da tale importo gli euro 906.405,00 corrispondenti alla prima *tranche* del fondo di rotazione, il complesso delle risorse utili al risanamento risulta superiore alla massa passiva per circa 1,19 milioni di euro. Il margine appare, con valutazione *ex ante* e alla luce della documentazione agli atti, sufficiente a bilanciare eventuali sovrastime di taluni introiti oggetto di specifiche misure (ad esempio, i maggiori incassi da CUP, quantificati in euro 480.000,00 in

relazione alla componente per l'occupazione di suolo pubblico; euro 794.497,28 da alienazioni).

Peraltro, agli atti del giudizio non risultavano *ab origine* elementi istruttori utili a valutare nel dettaglio la credibilità degli obiettivi di incasso. In particolare, la Sezione si era limitata a ritenere che la misura concernente gli incrementi di entrata per la componente legata all'occupazione di suolo pubblico all'interno del nuovo canone unico «*appare ipotetica e, pertanto, scarsamente valutabile ai fini del recupero della massa passiva*», mentre non erano stati chiariti i dati a fondamento della quantificazione dei proventi da alienazioni.

Inoltre, argomenti a sostegno della congruità del piano possono trarsi dal valore del disavanzo aggiornato al 31 dicembre 2025, di cui al preconsuntivo depositato l'8 maggio 2026, che risulterebbe pari a euro 6.505.777,44. Infatti, se confermato, il saldo attesterebbe la capacità di assicurare un percorso di riequilibrio in linea con gli obiettivi, considerato che il Comune nelle more ha ridimensionato e riportato all'interno del bilancio la componente della massa passiva originariamente rappresentata dai debiti fuori bilancio, per effetto della registrazione di impegni e dell'incremento degli accantonamenti.

Anche le criticità relative alla situazione di cassa, rilevata nella deliberazione n. 150/2024/PRSP, allo stato non appaiono sufficienti a fondare una prognosi di non congruità del piano, tenuto conto che la difficoltà finanziaria, direttamente collegata all'insufficienza degli incassi, ha costituito proprio uno degli indici di emersione della

condizione di squilibrio che ha indotto a ricorrere alla procedura di riequilibrio.

Peraltro, la costante condizione, dal 2016, di ente in anticipazione di tesoreria segnala una compromissione degli equilibri particolarmente grave, che richiede urgente superamento o, quantomeno, una rapida attenuazione.

L'eventuale riscontro, in sede di monitoraggio, dell'assenza di una positiva evoluzione di tale indice concorrerà all'accertamento del mancato conseguimento degli obiettivi intermedi di ripiano, con le conseguenze previste dall'ordinamento in caso di ricorrenza dei requisiti della gravità e della reiterazione.

16. Tra le criticità che hanno indotto alla mancata approvazione del piano di riequilibrio, la Sezione regionale ha richiamato l'assenza della predisposizione dei bilanci di previsione 2023-2025 e 2024-2026.

Dato atto che i previsionali 2024-2026 e quelli successivi sono stati comunque redatti e approvati, deve condividersi la censura formulata dalla Sezione regionale circa il costante ritardo con cui il Comune di Serradifalco approva i documenti contabili (bilanci di previsione e rendiconti della gestione), sebbene nella fattispecie riguardasse esercizi successivi a quello di adozione della procedura di riequilibrio e di riformulazione del piano, non potendo, pertanto, condurre al diniego di approvazione.

Tale condotta, sul piano generale espressione di una non corretta gestione contabile, appare particolarmente grave nei casi di enti locali interessati da procedimenti di riequilibrio finanziario pluriennale.

La mancata o ritardata approvazione del rendiconto della gestione di un esercizio priva i redattori del bilancio di previsione relativo alle annualità successive della possibilità di programmare gli stanziamenti di entrata e spesa tenendo conto dell'aggiornata condizione dell'ente, come accertata in documenti formalmente approvati. Per altro verso, la mancata o ritardata approvazione del bilancio di previsione non consente di verificare la corretta implementazione dell'*iter* di risanamento, da attuare stanziando in uscita, prima di tutte le spese, l'importo corrispondente alla quota di disavanzo da ripianare, da determinare in misura corretta tenendo conto, come ricordato, della attuale situazione degli equilibri.

Ovviamente, il rispetto dei tempi di approvazione degli ulteriori documenti contabili risulta altrettanto rilevante, oltre che ai fini dell'esercizio dei poteri di scioglimento degli organi, nell'ambito delle verifiche riguardanti l'evoluzione dello stato finanziario.

La rilevanza dei richiamati adempimenti ai fini del monitoraggio sull'andamento del percorso di superamento della situazione di squilibrio è tale da poter legittimare la Sezione regionale a formulare un giudizio di mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano *ex* articolo 243-*quater*, comma 7, del TUEL, nei casi in cui reiteratamente non risulti possibile accertare la condizione finanziaria dell'Ente aggiornata all'ultimo esercizio concluso, ovvero ricostruire gli stanziamenti di bilancio per verificare il rispetto degli obblighi di appostamento delle quote di ripiano.

17. Per tutto quanto sopra considerato, il Collegio accoglie

definitivamente il ricorso e, per l'effetto, approva il piano di riequilibrio finanziario pluriennale adottato dal Comune di Serradifalco con deliberazione del Commissario straordinario nell'esercizio dei poteri consiliari n. 6, del 17 febbraio 2019, e riformulato con deliberazione di Consiglio comunale n. 38, del 27 luglio 2022.

18. In assenza di una controparte formale, atteso che il P.M. interviene a tutela della legge, non occorre provvedere sulle spese.

P.Q.M.

La Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, definitivamente pronunziando, accoglie il ricorso e, per l'effetto, approva il piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

Nulla per le spese.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 22 luglio 2026.

IL RELATORE	IL PRESIDENTE
Domenico CERQUA	Giovanni COPPOLA
f.to digitalmente	f.to digitalmente

La presente decisione è stata depositata in Segreteria in data 12 ottobre 2026.

IL DIRIGENTE

Antonio FRANCO

f.to digitalmente