Sentenza n. 15/2026/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 signori magistrati:

Maria RIOLO	**Presidente**
Eugenio MUSUMECI	**Consigliere**
Lucia d'AMBROSIO	**Consigliere**
Laura d'AMBROSIO	**Consigliere - relatrice**
Francesco ALBO	**Consigliere**
Daniele BERTUZZI	**Consigliere**
Diego Maria POGGI	**Primo Referendario**

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio iscritto al n. 889/SR/EL del registro di Segreteria delle Sezioni riunite, proposto dal Comune di Somma Vesuviana in persona del Commissario straordinario, rappresentato e difeso dal Prof. Avv. Angelo Piazza del Foro di Roma e dall'avv. Amelia Cuomo del Foro di Torre Annunziata, presso il cui studio è elettivamente domiciliato, avverso la pronuncia della Sezione regionale di controllo

della Corte dei conti per la Campania n. 118/2026, notificata il 24 aprile 2026

CONTRO

La Sezione regionale di controllo per la Campania in persona del presidente *pro tempore*

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, nell'udienza del 23 settembre 2026, celebrata con l'assistenza del Segretario Maria Elvira Addonizio, il relatore Laura d'Ambrosio, l'avv. Gennaro Terracciano in delega, il S.P.G. Giulio Stolfi.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con ricorso ai sensi dell'art. 11 co. 6, lett *a)* ed *e)* c.g.c. il Comune di Somma Vesuviana ha proposto gravame per ottenere la riforma degli accertamenti di cui alla decisione n. 118/2026 con la quale la Sezione regionale di controllo per la Campania ha negato l'omologazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) approvato con la delibera consiliare n. 4 del 20 gennaio 2025.

2. Il Comune ricorrente ritiene illegittima la delibera in ragione di diversi profili. In primo luogo, espone che la decisione di adozione del Piano è stata giudicata non tempestiva dalla Sezione, che conseguentemente non è entrata nel merito del contenuto del Piano. La decisione del Comune è stata adottata nel consiglio del 20 gennaio

2025 ossia, ad avviso della Sezione, più di 90 giorni dalla decisione consiliare di ricorrere al Piano di riequilibrio (18 ottobre 2024) in violazione del termine perentorio dell'art. 243 *bis,* co. 5, del TUEL.

Con il primo motivo di ricorso il Comune sostiene che la decisione di ricorrere al Piano, adottata con deliberazione n. 141 in data 18 ottobre 2024, dichiarata immediatamente eseguibile, è stata pubblicata sull'Albo pretorio in data 22 ottobre 2024. Perciò, il termine *a quo* per la decorrenza dei 90 giorni è individuato dall'Ente in questa seconda data, dopo la quale la decisione può ritenersi esecutiva. La dichiarazione di immediata eseguibilità, infatti, comporterebbe, secondo parte ricorrente, che l'esecutività delle decisioni debba decorrere non dalla data della deliberazione, ma dal giorno della pubblicazione e ciò ai sensi di una corretta interpretazione dell'art, 134, co. 4 del TUELL. Conseguentemente, secondo la ricostruzione letterale e sistematica, il termine di novanta giorni previsto dall'art. 243-bis, co. 5, TUEL dovrebbe ritenersi decorrente da tale data, con scadenza, nella specie, al 20 gennaio 2025.

Ad avviso del ricorrente deve, pertanto, ritenersi pienamente tempestiva la deliberazione consiliare n. 4 del 20 gennaio 2025, con cui il Comune ha approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

Con il secondo motivo di ricorso il Comune richiama le linee guida della Sezione delle Autonomie n. 5/2018/INPR. La deliberazione citata stabilisce espressamente che in caso di delibera dichiarata immediatamente eseguibile il *dies a quo* vada individuato con

riferimento "**alla pubblicazione** *della delibera dichiarata immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134, co. 4*".

La decisione della Sezione di controllo richiama le citate linee guida, tuttavia, travisandone il contenuto e interpretandole nel senso che per la delibera dichiarata immediatamente eseguibile il termine è quello della decisione consiliare e non della pubblicazione della stessa.

Con il terzo motivo di ricorso, in via subordinata, il ricorrente richiama il principio dell'affidamento e dell'errore scusabile citando a tale proposito la sentenza 14/2025/EL delle SSRR spec. comp. Afferma, tra l'altro, che la nota del Segretario Generale del Comune di Somma Vesuviana aveva confortato sull'interpretazione della decorrenza del termine dalla pubblicazione. Tra l'altro, non vi è stata inerzia da parte del Comune in quanto lo stesso si è attivato soprattutto in termini di ricognizione dei debiti e stipulazione di transazioni che consentissero di contenere il complesso di poste debitorie da portare in Piano di riequilibrio.

Infine, ricorda che la mancata omologazione del Piano comporta come effetto automatico il dissesto dell'ente, conseguenza che sembra abnorme rispetto all'errore sui tempi che sarebbe stato commesso.

Chiede quindi di accogliere il ricorso annullando la decisione della Sezione e di conseguenza accertare la tempestiva approvazione del Piano e conseguentemente rinviare alla Sezione regionale per le decisioni di merito.

3. La Procura generale con la sua memoria si è espressa per l'infondatezza del ricorso quanto ai primi due motivi di gravame,

ritenendo, invece, il terzo motivo, ossia quello con il quale il Comune invoca l'errore scusabile, meritevole di accoglimento.

Il P.M. ricorda che il tema di base sarebbe quello già sviscerato dalla giurisprudenza di queste Sezioni riunite e da quella amministrativa ossia il valore della pubblicazione. Se si assume che la pubblicazione non sia finalizzata a una mera pubblicità-notizia, ma che essa assuma, al contrario, rilevanza ai fini della conoscibilità, e quindi dell'opponibilità, per i terzi (e, nella specie, per la generalità dei cittadini) del provvedimento, questa pubblicazione attiene alla fase integrativa dell'efficacia e, dunque, si colloca in un momento antecedente rispetto a quello in cui il provvedimento acquisisce il carattere di esecutività. Secondo l'interpretazione prevalente, tuttavia, la pubblicazione non ha effetti integrativi dell'efficacia dell'atto, ma è posta a tutela di terze parti eventualmente incise nei propri diritti ed interessi: ne consegue che in caso di dichiarazione di immediata eseguibilità la stessa decorre dal giorno della decisione, restando la pubblicazione elemento autonomo e rilevante solo per quanto attiene alla conoscibilità dell'atto. Questa seconda interpretazione è anche quella che emerge dalla citata decisione delle SSRR 14/2025. Afferma poi che esecutività ed eseguibilità, come argomentato dalla Sezione Campania sono sinonimi. Tuttavia, da ultimo, ammette che può sussistere un errore scusabile basato, oltre che sulla funzione strutturale e sulla diacronia della pubblicazione all'albo pretorio, e quindi su un quadro interpretativo e applicativo non chiaro, similmente a quanto evidenziato nella fattispecie di cui

alla sentenza n. 14/2025 di queste Sezioni riunite, anche sulle stesse linee guida della Sez. Autonomie e che può comportare di rimettere in termini il Comune. Chiede quindi per questa ultima ragione di accogliere il ricorso.

4. Nell'udienza odierna la difesa richiama il punto di diritto citato dalla Procura generale circa la pronuncia n. 14/2025/EL, con il riconoscimento dell'errore scusabile. Infatti, oggettivamente esiste una difficoltà di comprensione del termine *a quo*. La pronuncia 14/2025, che si occupava del valore della pubblicazione delle decisioni, tra l'altro, è stata depositata dopo l'adozione della decisione del Comune. La capacità di produrre effetti (esecutività) fa riferimento alla natura dell'atto. Invece, quando il legislatore parla di eseguibilità si riferisce alla possibilità del Comune di iniziare a condurre le attività che sono state decise. La natura di esecutività, scelta in questo caso dal comune, inizia comunque dal momento della pubblicazione (vengono meno i 15 giorni di "*vacatio*").

La Procura generale, richiamando gli atti depositati, precisa che il tema della corretta scansione con la quale applicare i termini dell'art. 243 *quater* ha un'importanza fondamentale, come, per altro, il termine finale di durata del piano. La decisione 14 del 2025 si esprime sul valore stesso della pubblicazione ossia se la stessa abbia un effetto "notiziale" per i terzi oppure se abbia valenza integrativa dell'efficacia. La decisione prende chiaramente la posizione per la funzione notiziale; perciò, la pubblicazione non ha efficacia integrativa dell'esecuzione della decisione. Le linee guida della

Sezione delle Autonomie sono sul punto testuali e parlano di *"pubblicazione della delibera dichiarata immediatamente eseguibile"*. Si tratta quindi del perimetro tipico dell'errore scusabile. L'esistenza di un ricorso da parte dei consiglieri di minoranza dimostra che sussisteva una possibile interpretazione difforme. Inoltre, l'eseguibilità è un termine che compare solo nell'articolo del TUEL, per il resto tale termine non trova altri riscontri. Nel 2009 il CdS ha effettuato la medesima distinzione affermando che la dichiarata eseguibilità rimuove qualunque "impedimento estrinseco" all'esecutività stessa. È possibile che quanto ad impedimento estrinseco ci si riferisca appunto alla pubblicazione. Insiste, comunque, nell'accoglimento del terzo motivo del ricorso riferito all'errore scusabile.

La causa è stata trattenuta per la decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. La principale questione da affrontare riguarda, come è stato chiarito dalle parti, il computo del termine, definito perentorio, dell'art. 243 *bis*, co. 5, del d.lgs 18 agosto 2000 n. 267, TUEL, che stabilisce l'adozione del Piano di riequilibrio entro 90 giorni dalla decisione di ricorrere a questo strumento. Il superamento del termine ha come conseguenza che il Comune viene avviato alla procedura di dissesto. Il fatto che il termine sia perentorio e la connessa decadenza dalla possibilità di adottare il piano comportano, infatti, l'avvio automatico della procedura di dissesto (243 bis, co. 7). Il rigore rispetto alla scadenza è volto a dare certezza giuridica insindacabile all'agire

dell'ente comunale.

Come già ricordato anche dalla Procura generale questi termini stringenti e gli effetti dirompenti del superamento degli stessi sono considerati dalla Corte costituzionale come rispondenti alla tutela della certezza dei saldi di finanza pubblica.

1.1 La decisione di accedere al Piano di riequilibrio comporta vantaggi e svantaggi per l'ente che vengono, nelle intenzioni del legislatore, collegati ad un obbligo di agire secondo cadenze definite e non disponibili all'ente stesso (SSRR spec. comp. sentenza n. 9/2021).

Il principale vantaggio riguarda la possibilità di accedere a tempi di risanamento del disavanzo più lunghi, ma ha come controaltare l'obbligo di definire i saldi del bilancio da riequilibrare in termini stringenti.

Appare significativo ricordare un altro aspetto di rilievo nel caso di piani di riequilibrio. Infatti, la decisione di ricorrere al Piano comporta la sospensione delle azioni esecutive. In questo caso il legislatore ha espressamente previsto che l'effetto si produce dal momento della decisione, sottraendo alla volontà dell'ente la possibilità di decidere la decorrenza di questo specifico effetto.

1.2 Nel caso in esame risulta dirimente il fatto che la delibera consiliare è stata dichiarata "immediatamente eseguibile" ai sensi dell'art. 134, co. 4, TUEL Il valore di questa dichiarazione diventa significativo ai fini dell'accoglimento o meno del ricorso.

Il principale caso che ha riguardato la tempestività della delibera di adozione del Piano è trattato con la sentenza n. 10/2022/EL (Piano di

riequilibrio del Comune di Frascati). Nel caso citato, tuttavia, la delibera non era stata dichiarata immediatamente eseguibile. Pertanto, la sentenza affronta la diversa interpretazione della decorrenza del termine a partire dalla pubblicazione nell'Albo pretorio distinguendo tra due diverse interpretazioni. Poiché l'art. 134, co. 3 stabilisce che le delibere diventano esecutive "dopo 10 giorni dalla pubblicazione" e l'art. 124 prevede che la pubblicazione si compie in 15 giorni, le possibili interpretazioni sono due.

Secondo una prima interpretazione le delibere diventano esecutive dopo 10 giorni dalla scadenza dei 15 giorni di pubblicazione nell'albo (cioè dopo un totale di 25 giorni).

Secondo altra interpretazione, invece, le delibere diventano esecutive dopo 10 giorni dalla pubblicazione nell'albo, a prescindere dal fatto che non sia concluso il termine per la pubblicazione (che è più ampio di 5 giorni).

Tuttavia, come ricordato, il caso esaminato dalla sentenza di Frascati riguarda una delibera non immediatamente eseguibile la cui pubblicazione era avvenuta dopo 28 giorni dall'adozione e per la quale il Comune voleva calcolare il termine di 90 giorni a partire dal 25° successivo alla pubblicazione.

La sentenza precisa che la durata del termine di pubblicazione ha effetti solo ai fini della tutela dei terzi che possono impugnare la delibera stessa (cfr Consiglio di Stato 4040/2020); tale aspetto non incide sull'esecutività della decisione che, in base all'art. 134, co. 3 inizia dopo 10 giorni. Si riconosce cioè una funzione differente alla pubblicazione a seconda che essa valga per i terzi (15 giorni) o per

l'esecuzione (10 giorni).

Sulla base di questa giurisprudenza la Sezione Campania afferma che la pubblicazione deve ritenersi irrilevante ai fini dell'esecutività per le decisioni dichiarate immediatamente eseguibili.

Tuttavia, questo ulteriore passaggio è forse eccessivo e non congruente con altre interpretazioni come quelle contenute nelle linee guida della Sezione delle Autonomie, le quali per le decisioni dichiarate immediatamente eseguibili fanno decorrere il termine di 90 giorni dalla pubblicazione (e non dal giorno della decisione).

Occorre ricordare, infatti, che la dichiarazione di immediata eseguibilità è considerata un elemento della decisione consiliare che tiene conto dell'urgenza degli atti da porre in essere, tanto è vero che è prevista una maggioranza qualificata. Tuttavia, solo la pubblicazione nell'Albo pretorio consente in generale di definire il contenuto preciso della decisione, spesso difficilmente ricostruibile in base al solo dibattito consiliare. Ne consegue che la pubblicazione, alla stregua di prassi simili come la "bollinatura" dei decreti ministeriali, garantisce anche una definitiva e compiuta formalizzazione di decisioni complesse come quelle di un piano di riequilibrio. Non sembra che la pubblicazione possa ritenersi rilevante al solo fine della tutela dei terzi.

D'altra parte, la lettura dell'art. 134, ancorché non precisi la necessità di pubblicazione, deve essere considerata complessivamente tra co. 3 e co. 4. Il co. 3 precisa che, ordinariamente, l'esecuzione avviene dopo 10 giorni dalla pubblicazione, mentre il co. 4 stabilisce l'eccezione

eliminando il periodo di *vacatio*. Appare, quindi, possibile un'interpretazione del co. 4 che si riferisca al solo termine di 10 giorni, azzerandolo, e non invece all'intenzione di far retrocedere l'efficacia al giorno della decisione, rendendo la pubblicazione un mero adempimento a tutela dei terzi. Occorre, per altro, ricordare che l'intero art. 134 fa riferimento ad un sistema ordinamentale, che prevedeva controlli amministrativi, che è venuto meno più di 20 anni fa.

1.3 D'altra parte, appare evidente l'effetto particolarmente incongruente di un'interpretazione nel senso della decorrenza del termine dal giorno della decisione dichiarata eseguibile. Infatti, un comune, che sceglie di comprimere i tempi e adottare quindi l'immediata eseguibilità, non solo rinuncerebbe ai 10 giorni di cui all'art. 134 co. 3, ma addirittura all'intero effetto certativo della pubblicazione che consente una compiuta identificazione di quanto deciso. Ciò persino ove avesse impiegato, come nel caso in esame, appena 4 giorni tra decisione e pubblicazione. In sostanza, scegliendo l'immediata eseguibilità il Comune non avrebbe neppure un minimo margine per definire la decisione trasfondendola in un atto pubblicabile e pubblicato. D'altro canto, un Comune (che non ha fatto ricorso alla immediata eseguibilità) che non proceda con altrettanta solerzia nella pubblicazione si potrebbe avvantaggiare di un termine, non definito, tra decisione e pubblicazione della stessa (oltre al maggior termine di 10 giorni per la dichiarazione di efficacia). Infatti, non è previsto per legge un termine per procedere alla pubblicazione di una decisione del consiglio, prevedendosi solo un riferimento ad

una necessaria "tempestività". L'effetto discriminatorio tra i due comportamenti appare evidente.

In considerazione dell'effetto dirompente del decorrere dei 90 giorni, l'interpretazione restrittiva comporterebbe uno svantaggio evidente proprio per il Comune più efficiente e volenteroso di procedere speditamente.

2. Ulteriori elementi avallano l'interpretazione che la pubblicazione sia elemento comunque necessario nel procedimento decisorio. Infatti, come accennato anche se non è necessario definire la stessa come integrativa dell'efficacia, la pubblicazione comporta una definizione compiuta dell'atto adottato. L'interesse a questo momento di certazione appare evidente sia nel parere rilasciato dal Segretario generale del Comune sia nelle indicazioni delle linee guida della Sezione Autonomie, dove, come sottolineato dalla parte ricorrente, si legge chiaramente "*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." (deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR).

Come è noto la funzione delle linee guida deve essere letta nel quadro complessivo dell'ordinamento, non potendo le stesse avere spazio nella gerarchia delle fonti. Tuttavia, non si può ignorare che l'art. 1,

co. 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, affida alla Corte dei conti la determinazione di "criteri e linee guida" cui debbono attenersi gli enti locali. La chiarissima indicazione della Sezione delle Autonomie, per cui la decorrenza del termine a fronte di una delibera immediatamente eseguibile è dal momento della pubblicazione, conferma quanto ricostruito nei paragrafi che precedono.

La pubblicazione non ha solo valenza di notizia all'esterno a fini della tutela del terzo, ma è anche finalizzata a rendere certo il contenuto decisionale.

Anche senza voler entrare nella distinzione tra esecutività ed eseguibilità che, certamente, presenta elementi di dubbio, anche in ragione dell'unicità dell'uso del termine "*eseguibilità*" nell'art. 134, co. 4, essendo comunque l'articolo titolato "*Esecutività delle deliberazioni*", in ogni caso occorre riconoscere alla pubblicazione nell'albo pretorio un effetto di identificativo della decisione assunta.

Ne deriva che nell'ipotesi "ordinaria" di deliberazioni non dichiarate immediatamente eseguibili il *dies a quo* per il decorso dei 90 giorni di cui all'art. 243 *bis*, co. 5, TUEL va individuato, come ben chiarito da ultimo dalle Sezioni riunite in speciale composizione con la sentenza n. 14/2025/EL, "*dopo il decimo giorno dalla loro pubblicazione*"; nell'ipotesi "eccezionale", ossia nel caso in cui la deliberazione sia stata dichiarata "immediatamente eseguibile" il *dies a quo* va individuato nella data di pubblicazione della deliberazione.

3. Così ricostruito il significato della previsione dell'art. 134 co. 4, ne consegue che il Comune era ancora in termini per l'adozione del

Piano che, comunque, non è stato scrutinato dalla Sezione di controllo. In ragione di ciò e del perimetro dell'impugnazione definito dalla domanda stessa dell'ente ricorrente, occorre che il fascicolo sia restituito alla Sezione Campania perché prosegua nell'istruttoria del Piano.

Il ricorso, quindi, deve essere accolto nei limiti di cui in motivazione con la conseguente restituzione del fascicolo alla Sezione competente per l'analisi del merito del Piano.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti a Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione accoglie il ricorso e per l'effetto dichiara la tempestività della presentazione del piano di riequilibrio.

Restituisce gli atti alla Sezione regionale di controllo per il seguito di competenza.

Spese compensate.

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 23 settembre 2026.

LA RELATRICE	IL PRESIDENTE
Laura d'Ambrosio	Maria Riolo
f.to digitalmente	f.to digitalmente

La presente decisione è stata depositata in Segreteria in data 13 ottobre 2026.

IL DIRIGENTE

Antonio FRANCO

f.to digitalmente