

Sentenza n. 38/2024/EL



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
Luigi CASO	Consigliere
Donatella SCANDURRA	Consigliere
Nicola RUGGIERO	Consigliere
Daniele BERTUZZI	Consigliere
Maria Cristina RAZZANO	Consigliere relatore
Giovanni GUIDA	Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio iscritto al n. **843/SR/EL** del registro di Segreteria delle Sezioni riunite, proposto dal Comune di **Villafranca in Lunigiana (MS)**, in persona del Sindaco p.t. rappresentato e difeso, giusta deliberazione della G.C. n. 51 dell'8.07.2024, dall'avv. Giovanni Montana, con il quale è elettivamente domiciliato all'indirizzo PEC:

giovanni.montana@pecordineavvocatipisa.it

contro

Procura generale presso la Corte dei conti;

Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali presso il Ministero dell'interno, nel suo domicilio eletto ex lege presso l'Avvocatura Generale dello Stato all'indirizzo PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it;

Sig. Prefetto di Massa-Carrara presso la Prefettura – UTG di Massa-Carrara nel suo domicilio eletto ex lege presso l'Avvocatura dello Stato all'indirizzo PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it e agli ulteriori indirizzi PEC ads.ge@mailcert.avvocaturastato.it, ads.fi@mailcert.avvocaturastato.it, protocollo.prefms@pec.interno.it

per l'annullamento

della deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana n. 151/2024/PRSP del 18.4.2024, pubblicata il 17.6.2024;

VISTO il ricorso introduttivo del giudizio;

VISTI i decreti del Presidente della Corte dei conti che hanno determinato la composizione del Collegio, la fissazione d'udienza e la nomina del relatore;

ESAMINATO il ricorso e gli altri atti e documenti di causa;

UDITI nella pubblica udienza del 13 novembre 2024, con l'assistenza del segretario d'udienza Maria Elvira Addonizio, il relatore, consigliere Maria Cristina Razzano, l'avv. Giovanni Montana per il Comune ricorrente e il rappresentante del Pubblico ministero, nella persona del vice Procuratore generale dott. Attilio Beccia.

SVOLGIMENTO DEL GIUDIZIO

1. Con il ricorso in epigrafe, tempestivamente e debitamente notificato e depositato, il Comune di Villafranca in Lunigiana ha impugnato la deliberazione n. 151/2024, emessa dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana (di seguito anche solo "Sezione"), che, in relazione al Piano di Riequilibrio Finanziario Pluriennale (PRFP) approvato con deliberazione del Consiglio Comunale dell'11 maggio 2016, n. 23, ha accertato la sussistenza, ai sensi dell'art. 243-quater, comma 7, del d.lgs. n. 267/2000 (di seguito anche TUEL) del grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano con le conseguenze previste dal medesimo art. 243-quater, comma 7, del d.lgs. n. 267/2000.

Il PRFP prospettava un risanamento della situazione finanziaria comunale in dieci anni, a decorrere dall'esercizio finanziario 2016 (arco temporale 2016-2025), riconoscendo un fabbisogno finanziario complessivo di 3.965.792,67 €.

Tale fabbisogno veniva determinato tenendo conto delle seguenti componenti: 1) un disavanzo di amministrazione al 31/12/2015 per 3.653.092,40 € (di cui 3.026.679,11 € quale extradeficit e 626.413,29 € quale disavanzo da Piano); 2) debiti fuori bilancio (DFB) per 212.700,27 €; 3) passività potenziali legate al contenzioso pendente per 100.000,00 €.

Si prevedeva che il disavanzo di amministrazione, comprensivo di quello da riaccertamento straordinario, avrebbe dovuto ridursi da € 3.653.092,40 del 2016, a € 1.953.092,40, nel 2025.

In particolare, per i DFB si stabiliva una rateizzazione in tre anni

(ossia, 2016-2018) - con la copertura rispettivamente di 75.022,43 €, 76.809,31 € e 60.868,53 € -, e per le passività potenziali (stimate dall'Ente in un importo pari a circa 100.000,00 €), la copertura doveva essere garantita mediante idoneo e graduale accantonamento a fondo rischi, già a partire dall'anno 2016.

A seguito delle analisi condotte sulle risultanze del rendiconto 2015, il disavanzo complessivo era stato ridefinito e quantificato in complessivi 4.791.253,83 €, dei quali: i) 3.850.672,44 € di disavanzo da extradeficit; ii) 626.413,29 €, quale quota di disavanzo ordinario di amministrazione il cui finanziamento era già stato previsto nel PRPF; iii) 314.168,10 €, quale disavanzo ulteriore derivante dalla gestione ordinaria (così, Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 215/2016/PRSP). Per effetto della nuova quantificazione del disavanzo emerso dalle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui effettuate al 1° gennaio 2015, l'Ente, con deliberazione del Consiglio comunale n. 41/2016, aveva provveduto ad "aggiornare" la rata annuale costante - definita ai sensi del d.m. 2 aprile 2015 - per un importo pari a € 132.781,81 per le 29 annualità rimanenti (nel PRF originario era previsto disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui per € 3.026.679,11, da coprire in quote costanti pari ad € 104.368,25 per ulteriori 29 anni). Oltre a dover necessariamente ridefinire la quota trentennale di finanziamento del disavanzo da extradeficit, stante l'impossibilità giuridica di rimodulare il Piano, l'Ente aveva dovuto individuare un'ulteriore e parallela copertura della quota cd. "fuori piano", pari a

314.168,10 €, con le modalità previste dall'art. 188 del TUEL.

A copertura del fabbisogno stimato, disaggregato per quote di rientro annuali, si individuavano i relativi mezzi, senza ricorrere all'anticipazione a valere sul fondo di rotazione. Le misure che l'Amministrazione pianificava per il risanamento della situazione di deficiarietà, si compendiarono in:

- interventi di carattere "straordinario", aventi a oggetto: i) la concessione edilizia per la realizzazione di un campo da golf che avrebbe permesso di accertare e incassare circa 1.300.000,00 € a titolo di proventi per permessi a costruire ripartiti negli esercizi 2016-2018; ii) l'alienazione immobiliare del complesso natatorio "P. Cirelli" (bando Inail) per circa 3.000.000,00 €, "oltre ad un'ulteriore erogazione per manutenzione straordinaria per ulteriori € 3.000.000,00". In quest'ultimo caso, successivamente ai lavori, l'Ente avrebbe dovuto avere la disponibilità della struttura in *leasing* a costi agevolati. La conclusione di tale procedura avrebbe dovuto avere luogo entro il 2018.

- interventi di carattere "ordinario", incentrati su: i) riorganizzazione delle modalità di gestione dei servizi di asilo nido e di trasporto scolastico in forma associata con il Comune di Bagnone, con conseguenti risparmi di circa 60.000,00 € annui; ii) miglioramento ed efficientamento della riscossione delle entrate tributarie ed extratributarie, mediante la riprogettazione delle relative modalità di gestione, di riscossione e di recupero dell'evasione tributaria, tale da determinare effetti positivi anche sulla determinazione del Fondo

crediti di dubbia esigibilità; iii) riorganizzazione dell'Ufficio ragioneria, in modo da garantire una corretta e puntuale programmazione e gestione delle attività.

La realizzazione sinergica di tali obiettivi e la concretizzazione degli interventi programmati, doveva comportare, al netto dei maggiori costi legati alla nuova figura del Responsabile dei Servizi finanziari, un incremento delle entrate proprie (titolo I e III) di almeno lo 0,50% annuo.

La Sezione regionale di controllo riteneva di valutare positivamente il Piano di riequilibrio finanziario, precisando tuttavia *“che l'ente dovrà intervenire nell'immediato per dare copertura con gli ordinari strumenti previsti dalla normativa alla quota di disavanzo non inserita nel piano e per integrare le modalità di finanziamento dell'extradeficit secondo le disposizioni straordinarie definite dal legislatore (omissis). L'attuazione di una corretta fase programmatoria della spesa costituisce il presupposto indispensabile per garantire un migliore governo delle risorse da destinare al riequilibrio finanziario. L'ente dovrà, cioè, acquisire piena cognizione del nuovo contesto economico normativo, anche considerando i nuovi obblighi derivanti dai vincoli di finanza pubblica, al fine di poter gestire al meglio il processo di risanamento avviato con il piano di riequilibrio”* (così, Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 215/2016/PRSP).

In sede di controllo sull'esecuzione del PRFP, ex art. 243-quater, comma 3, ultima parte, TUEL, tuttavia, la Sezione territoriale ha mosso i primi accertamenti partendo dalle risultanze sull'esame del

rendiconto relativo all'annualità 2016 (i.e., primo anno di attuazione del Piano), esposti nella deliberazione n. 279/2019/PRSP.

Il Collegio ha poi condotto una specifica istruttoria su tutti i rendiconti relativi agli esercizi dal 2017 al 2022, non essendo disponibile né il rendiconto 2023 e né eventuali dati di preconsuntivo relativi al medesimo esercizio.

Gli esiti delle verifiche effettuate sulle annualità finanziarie 2017-2019 sono state definiti, previo contraddittorio con l'Ente, con deliberazione della Sezione n. 155/2023/PRSP (cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 199/2023/PRSP).

Le risultanze istruttorie sui rendiconti relativi agli esercizi 2020, 2021 e 2022 sono state trasmesse all'Ente (prot. n. 1328/2024), concedendo termine per la presentazione di eventuali controdeduzioni. A riscontro (prot. n. 1489/2024), il Comune ha prodotto una sintetica memoria, fornendo precisazioni in merito alle iniziative intraprese per rafforzare le competenze delle strutture amministrative preposte (cd. *capacity building*). Con riguardo alle specifiche criticità finanziarie riscontrate, l'Ente si è limitato a prendere "atto delle osservazioni conclusive dal Giudice del controllo, avendo partecipato attivamente alla complessa istruttoria di controllo dei rendiconti 2020, 2021 e 2022" (così, nota prot. n. 1489/2024).

L'esame condotto sullo stato di attuazione e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati nel Piano per ciascun semestre relativo al periodo 1° gennaio 2016 - 31 dicembre 2023, è stata

effettuata avendo riguardo, per singola misura fissata nel PRFP, ai target quantitativi/qualitativi definiti e all'orizzonte temporale di realizzazione stabilito nel piano medesimo. Si è tenuto conto delle relazioni semestrali redatte dall'organo di revisione ex art. 243-quater, comma 6, TUEL, ove disponibili, e successivamente trasmesse alla Sezione di controllo (prot. n. 2631/2018, n. 8863/2019, n. 5571/2020, n. 6383/2021, n. 3909/2022, n. 6038/2022, n. 7594/2022, n. 1847/2023, n. 7578/2023, n. 775/2024) alla quale, per i due semestri del 2016 e per il primo semestre del 2017, non è pervenuta alcuna relazione. Tale analisi è stata integrata da specifiche richieste istruttorie (cfr. prot. n. 8189/2019, n. 7172/2023, n. 9130/2023 e n. 1580/2024) in ragione della complessità del piano, nonché delle carenze informative riscontrate nelle relazioni semestrali dell'organo di revisione, ove prodotte.

Inoltre, nel precipuo intento di aggiornare l'esame della situazione finanziaria del Comune agli ultimi dati di bilancio disponibili, con nota del 21 marzo 2024, prot. n. 1580, la Sezione territoriale ha richiesto i dati di preconsuntivo relativi all'esercizio 2023. A riscontro, l'Ente ha comunicato di non aver provveduto all'approvazione dei dati di preconsuntivo 2023, ma che, comunque, era in via di conclusione *"l'attività di verifica dei residui attivi e passivi che ha coinvolto i vari responsabili di settore e le cui risultanze troveranno riscontro nell'approvazione del consuntivo 2023"* (così, nota prot. n. 1767/2024).

Da ultimo, allo scopo di aggiornare la situazione dell'Ente

all'effettivo stato di realizzazione del PRFP, con nota del 21 marzo 2024, prot. n. 1580, la Sezione ha richiesto, tra le altre, di riferire in ordine a eventuali eventi, intervenuti nel periodo 1° gennaio 2024 - 21 marzo 2024, suscettibili di incidere - negativamente o positivamente - sull'avanzamento del percorso di risanamento, producendo, ove ritenuto utile, eventuale documentazione. A riscontro, il Comune ricorrente ha rappresentato che *“Per quanto riguarda lo stato di attuazione del Piano di riequilibrio finanziario, si comunica che in riferimento al bando Inail per procedure di alienazione immobiliare della piscina comunale, l'INAIL ha formalmente comunicato l'archiviazione della procedura con nota n. 60003 del 30/01/2024. A fronte di tale conclusione l'Ente non ha previsto aggiornamenti alle misure già programmate nel piano di riequilibrio finanziario”* (così, nota prot. n. 1767/2024).

All'esito di tale istruttoria, la Sezione regionale di controllo ha adottato la delibera oggetto di impugnazione, pervenendo alla conclusione che fosse emerso un progressivo deteriorarsi della situazione finanziaria del Comune e la presenza di numerose criticità sul piano dell'effettiva azione di risanamento dell'Ente. Non sarebbe stata garantito, infatti, il finanziamento della quota annuale di disavanzo prevista nel PRFP, per cui si sarebbe originata una nuova e ulteriore massa passiva, aggravando considerevolmente la già precaria situazione finanziaria dell'Ente. Il significativo scostamento dei risultati di bilancio reali rispetto a quelli pianificati sarebbe da considerare consistente anche in termini di durata,

essendosi lo stesso reiterato in tutti i 7 esercizi del periodo esaminato (2016/2022). Peraltro, la valutazione globale della situazione finanziaria avrebbe messo in evidenza significative criticità anche nella gestione di cassa e dell'indebitamento dell'Ente locale. L'insieme delle irregolarità riscontrate avrebbero confermato l'evidente scostamento dai principi di correttezza, comprensibilità, verificabilità e attendibilità delle informazioni contabili assunte alla base dei documenti finanziari, sia nella rappresentazione complessiva dell'esposizione debitoria dell'ente, sia nella tenuta delle registrazioni contabili (accertamenti e impegni) dei singoli investimenti, aggravando ulteriormente la già precaria situazione finanziaria dell'Ente, generata anche da una non fedele applicazione dei principi e delle regole contabili di cui al d.lgs. n. 118 del 2011.

La Sezione territoriale di controllo ha, quindi, accertato *“il grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano”* e ha disposto la sospensione degli adempimenti di cui all'art. 243-quater, comma 7, ultima parte, del d.lgs. n. 267/2000, per 30 giorni decorrenti dal deposito della presente deliberazione ovvero, in caso di ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale in speciale composizione, fino all'avvenuta comunicazione dell'esito dell'impugnazione, nonché ordinato che, alla scadenza della sospensione succitata, la deliberazione fosse trasmessa al Prefetto di Massa Carrara.

2. Con ricorso notificato in data 16.07.2024, il Comune di Villafranca in Lunigiana ha impugnato la deliberazione della Sezione regionale di controllo, instando per l'annullamento della delibera della Corte dei

conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana n. 151/2024/PRSP del 18.4.2024, pubblicata il 17.6.2024, della relazione prot. n. 0002070 dell'8.4.2024 del Magistrato istruttore della Sezione controllo della Corte dei conti per la Toscana sullo stato di attuazione e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi del piano di riequilibrio finanziario pluriennale relativo al periodo 2016-2025; della nota prot. n. 0002073 del 9.4.2024 del Presidente della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti della Toscana di convocazione del Comune per l'Adunanza Pubblica del 18.04.2024, con termine per controdeduzioni al 15.04.2024; di ogni altro provvedimento presupposto, connesso e consequenziale, anche se incognito. Il ricorrente ha dedotto plurimi profili di illegittimità:

2.1. *“violazione dell’art. 243-quater, comma 3, 6 e 7, del d. lgs. 267/2000. violazione del diritto di difesa e del principio del contraddittorio e dei principi del buon andamento e del giusto procedimento. violazione dell’affidamento”.*

Come risulterebbe dalle stesse premesse della Deliberazione impugnata, l'Organo di revisione, ai sensi del comma 6 dell'art. 243-quater del TUEL, avrebbe trasmesso alla Sezione le relazioni semestrali (prot. n. 2631/2018, prot. n. 8863/2019, prot. n. 5571/2020, prot. n. 6383/2021, prot. n. 3909/2022, prot. n. 6038/2022, prot. n. 7594/2022, prot. n. 1847/2023, prot. n. 7578/2023, prot. n. 775/2024), che avrebbero avuto sempre il parere favorevole in ordine al perseguimento degli obiettivi intermedi del Piano. Gli stessi giudici del controllo avrebbero formulato plurime richieste istruttorie sullo stato di attuazione del Piano e sul raggiungimento degli obiettivi

intermedi (prot. n. 8189/2019, prot. n. 7172/2023, prot. n. 9130/2023, prot. n. 1580/2024), e il Comune avrebbe sempre puntualmente risposto (nota prot. n. 8158/2023, nota prot. n. 8282/2023, prot. n. 10105/2023, prot. n. 10175/2023, prot. n. 914/2024, prot. n. 1082/2024, prot. n. 1767/2024). Vi sarebbe stato un continuo esame sui rendiconti e una fitta corrispondenza tra la Sezione e il Comune, che avrebbe sempre tempestivamente corrisposto, e avrebbe intrattenuto costanti interlocuzioni, anche telefoniche. In tali occasioni, la Sezione non avrebbe mai rilevato il mancato perseguimento degli obiettivi intermedi, ritenendo invece di contestare tali asserite irregolarità soltanto nell'aprile 2024, in violazione del principio della tempestività della contestazione.

La Deliberazione impugnata avrebbe violato il comma 6 dell'art. 243 quater del TUEL, che onera la Sezione di controllo di verificare tempestivamente, con riferimento ad ogni semestre, il perseguimento o meno degli obiettivi intermedi del Piano, nonché il comma 7 della stessa norma, perché l'avvio dell'*iter* per la dichiarazione di dissesto si fonda sull'accertamento del mancato conseguimento degli obiettivi intermedi, che avrebbe dovuto essere, evidentemente, accertato e contestato nell'immediatezza del semestre di riferimento e non posticipato *sine die*, a discrezione del controllore. In tal modo, sarebbe stato violato, oltre che il disposto normativo, anche il diritto di difesa e i principi del contraddittorio, del buon andamento e giusto procedimento, che richiedono che ogni procedimento si attui con trasparenza e partecipazione: nel caso di specie ciò non sarebbe

avvenuto, stante la tardività delle contestazioni.

Del resto, la contestazione tardiva, oltre a violare le norme rubricate, contrariamente a quanto assume la Deliberazione impugnata, avrebbe irrimediabilmente leso anche il legittimo affidamento riposto dall'Ente, dai suoi Amministratori e Funzionari sulla legittimità e correttezza degli atti di esecuzione del Piano. Il ricorrente richiama, in proposito, i precedenti giurisprudenziali (SS.RR. n. 2/2020/DELC del 28.02.2020; SSRR n. 14/2022/DELC del 28.09.2022).

2.2. "violazione dell'art. 243-quater, comma 3, 6 e 7, del d. lgs. n. 267/2000. violazione dell'art. 227, comma 2, del d. lgs n. 267/2000. violazione dell'obbligo di attualizzazione dei dati contabili e omessa valutazione di documentazione decisiva: la sezione non ha valutato il rendiconto 2023. carenza di presupposti. carenza di istruttoria. violazione del diritto di difesa e dei principi (costituzionali) del contraddittorio, del giusto procedimento, di buon andamento, imparzialità e proporzionalità".

2.a) La Deliberazione impugnata e gli altri provvedimenti impugnati sarebbero illegittimi per violazione delle norme/principi rubricati in quanto la Sezione territoriale avrebbe fissato un termine del tutto incongruo per le controdeduzioni (7 giorni, ridotti a meno di 5 per la domenica e il termine delle ore 13.00 dell'ultimo giorno) e scadente poco prima del termine di legge (ex art. 227 comma 2, del TUEL) del 30.4.2024 per l'approvazione del rendiconto 2023, e non avrebbe valutato tale rendiconto, che dimostrerebbe l'importante recupero di disavanzo in linea con il Piano. Tale termine sarebbe stato del tutto incongruo e illegittimo sotto un duplice profilo: 1) il termine sarebbe

stato troppo ristretto per consentire l'adeguato esame della relazione del M.I. e la redazione di complete controdeduzioni, anche in considerazione della complessità delle questioni trattate aventi ad oggetto un ampio arco temporale (2016 - 2023) e tenuto conto che detta relazione contava di ben 59 pagine (doc. 3); 2) siccome in scadenza al 15.04.2024 e, dunque, 15 giorni prima del termine di legge per l'approvazione del rendiconto 2023 (30.04.2024,) lo stesso termine non avrebbe consentito la produzione dell'ultimo rendiconto, documento invece essenziale ai fini della disanima dell'iter del PPRF.

La sequenza degli atti, oltre a confermare la insanabile violazione delle garanzie procedurali, sarebbe evidente sintomo di sviamento dal fine tipico: apparentemente parrebbe essere stato consentito un contraddittorio, che invece non si sarebbe consentito. Sarebbe evidente la violazione dell'art. 243 quarter, commi 3, 6 e 7 del TUEL.

Ove ciò non bastasse, l'Adunanza pubblica, come detto, si sarebbe tenuta il 18.4.2024, sicché sarebbe stato sufficiente un rinvio di appena 15 giorni, per disporre dello schema rendiconto 2023, poi effettivamente approvato dalla Giunta Comunale con delibera n. 29 del 30.4.2024 (doc. 20) e poi dal Consiglio con delibera n. 8 del 23.05.2024 (doc. 21). La decisione della Sezione sarebbe, dunque, affetta da illogicità, carenza di istruttoria e, dunque, illegittimità, poiché adottata pochi giorni prima dell'approvazione del rendiconto 2023 – fissata per legge al 30.04.2024.

Oltretutto, come già anticipato, con nota PEC alla Sezione Controllo in data 6.5.2024, il Comune avrebbe comunicato che *"dai risultati del*

rendiconto 2023, oggi approvato con delibera di Giunta comunale n. 29 del 30/04/2024 e come riportati nella 1° tabella di questa nota, l'obiettivo del ripiano del disavanzo programmato è stato raggiunto, ottenendo altresì un ulteriore miglioramento di € 150.635,07" e, pertanto, avrebbe chiesto "un differimento della valutazione per l'analisi del rendiconto 2023 e dei risultati "a consuntivo degli esercizi 2023, 2024 e 2025, in considerazione del fatto che l'attuazione delle misure proposte da questo Ente per il ripiano del maggior disavanzo, e successivamente approvate da codesta Sezione di Controllo (delibera 199/2023), risulta al momento coerente con l'obiettivo programmato" (doc. 22). Tale comunicazione sarebbe pervenuta alla Sezione in data 6.5.2024 (doc. 22) e cioè ben prima che venisse depositata la decisione (17.06.2024). Quindi, la Sezione territoriale sarebbe venuta a conoscenza, oltre un mese prima del deposito della Deliberazione impugnata (17.06.2024), dell'approvazione dello schema di rendiconto 2023 (doc. 20) e del risultato conseguito (doc. 22): ma, ciò nonostante, avrebbe ritenuto di non rimettere il procedimento in istruttoria per la valutazione di tale rendiconto 2023, poi non esaminato. La violazione di legge sarebbe patente, e in tal senso militerebbe la giurisprudenza contabile uniforme (ex multis, SSRR sentenza 13.06.2024 n. 8).

2.b) Sotto altro profilo, la Deliberazione impugnata sarebbe illegittima ed errata nella parte in cui assume che, nel corso degli anni, sarebbe aumentato il disavanzo, e che gli obiettivi intermedi del Piano non sarebbero stati raggiunti, constatando gravi e reiterate violazioni. Contrariamente a quanto assumerebbe la Sezione, il Comune avrebbe

perseguito gli obiettivi intermedi e il risultato di amministrazione sarebbe del tutto compatibile e coerente con il completo ed integrale riassorbimento del disavanzo di amministrazione alla data del 31.12.2025, in quanto nessun maggiore disavanzo si sarebbe prodotto a partire dal 2017 in avanti. L'Ente sarebbe riuscito a recuperare un disavanzo di € 1.336.018,43 (pari alla differenza tra il dato 2017 - € 4.917.310,94 - ed il dato 2023 - € 3.581.292,51), e, sulla base di tale *trend*, ben potrebbe recuperare al 31.12.2025 anche la quota di disavanzo (target) di € 2.522.854,34 (doc. 23 e 31).

In particolare, l'esercizio 2023 si sarebbe chiuso con un risultato di amministrazione del tutto compatibile e coerente con il completo ed integrale riassorbimento del disavanzo di amministrazione alla data del 31.12.2025. Il percorso di risanamento sarebbe stato pesantemente e fortemente interessato da alcuni eventi straordinari di portata mondiale che non avrebbero potuto non avere ripercussioni sulla finanza locale: a) da una parte, l'emergenza COVID che avrebbe imposto misure eccezionali e straordinarie di finanza pubblica per garantire la "tenuta" dei bilanci degli enti locali; b) dall'altra parte, la crisi ucraina che avrebbe comportato un anomalo incremento delle spese (di funzionamento) delle amministrazioni locali.

Peraltro, la situazione iniziale sarebbe stata grave, come dimostrato dalla circostanza che, al 31/12/2016, si sarebbe registrato un significativo scostamento (negativo) rispetto al target per € 454.143,44, ma quest'ultimo importo non potrebbe essere considerato in alcun modo come un mancato rispetto dell'obiettivo intermedio del piano di

riequilibrio finanziario pluriennale. Infatti, trattandosi del saldo rilevato alla data del 31/12/2016 (e quindi a distanza di pochi mesi dall'approvazione del piano pluriennale di riequilibrio finanziario), sarebbe del tutto palese che tale differenza derivava da situazioni precedenti che non erano state rilevate né dall'Organo di revisione né dalla Sezione territoriale. Come si ricaverebbe dai prospetti dimostrativi dei risultati di amministrazione (doc. 23), al 31/12/2017, sarebbe stato registrato un ulteriore disavanzo, nato dalla mancata corretta gestione dei vincoli all'interno del risultato di amministrazione, anche per effetto di una specifica pronuncia della Corte dei conti (n. 155/2023/PRSP), che avrebbe condotto a una quantificazione di € 4.917.310,94. In realtà, non si sarebbe trattato, come per il 2016, di un disavanzo aggiuntivo (come afferma erroneamente la delibera impugnata), bensì della quantificazione esatta di un disavanzo iniziale non correttamente determinato, neppure in sede di approvazione del PRFP da parte della Sezione territoriale. A partire dal 2017, tuttavia, la situazione cambia radicalmente: al 31/12/2018, infatti, contrariamente a quello che afferma la Sezione territoriale nella Deliberazione impugnata, a ben vedere, non si sarebbe affatto *"originato nuovo disavanzo per un importo pari a 1.007.033,24 euro"*, dal momento che – procedendo correttamente – il disavanzo complessivo sarebbe passato da € 4.917.310,84 del 2017 ad € 4.897.849,55 del 2018, con evidente inversione di tendenza rispetto all'esercizio precedente. Al 31/12/2019, infatti, il risultato di amministrazione (sempre quantificato dalla Sezione territoriale)

sarebbe stato pari ad € 4.512.355,21: la riduzione dell'importo dal precedente (€ 4.897.849,55) confermerebbe che, nel corso del periodo amministrativo, l'Ente avrebbe realizzato un significativo sforzo, che ha consentito di ridurre il disavanzo di ben € 385.494,34 (doc. 23). Risulterebbe consequenzialmente del tutto errata l'indicazione riportata a pag. 42 della Delibera impugnata, secondo la quale si sarebbe *"originato nuovo disavanzo per un importo pari a 816.962,04 euro"*. Nel 2020, nonostante il COVID e nonostante le rideterminazioni operate dalla Sezione territoriale sul risultato di amministrazione, quest'ultimo si confermerebbe in linea con gli esiti dell'esercizio precedente: il risultato di amministrazione sarebbe, infatti, pari ad € 4.540.827,18, con un peggioramento rispetto all'anno precedente di € 28.471,97 (doc. 23). Anche in questo caso sarebbe del tutto erronea l'indicazione (pag. 59) della delibera impugnata, secondo cui *"in luogo della mancata copertura delle predette quote si è originato nuovo e maggiore disavanzo per un importo pari a 1.040.857,15 euro"*. Tale maggiore disavanzo non si sarebbe in alcun modo formato, come i numeri evidenzerebbero in modo indefettibile (doc. 23). Il risultato di amministrazione 2021, poi, si presenterebbe pari ad € 4.400.139,49 (doc. 23) e anche in questo caso si tratterebbe di un miglioramento rispetto all'esercizio precedente. Nel corso del 2022, e quindi al 31/12/2022, il risultato di amministrazione si assesterebbe ad € 4.129.061,88 con una riduzione di € 271.077,61 rispetto all'esercizio precedente, che dimostrerebbe ulteriormente la rilevanza del percorso di risanamento intrapreso dall'ente (doc. 23). Analogamente, a seguito

dell'approvazione del rendiconto 2023 (doc. 21 e 23) e successivo aggiornamento, a seguito dell'istruttoria della Sezione Controllo sui rendiconti 2020, 2021 e 2022, attuato con la Deliberazione CC n. 16 del doc. 31), il risultato di amministrazione 2023 si sarebbe attestato in via definitiva ad € 3.581.292,51, con un miglioramento di € 547.769,37 rispetto all'esercizio immediatamente precedente (doc. 23 e 31). E nella deliberazione C.C. n. 16 dell'11.07.2024 (doc. 31), avente ad oggetto la riapprovazione dei risultati di amministrazione rendiconti annualità 2020 - 2023, definizione interventi correttivi e piano di rientro e approvazione delle conseguenti variazioni al bilancio 2024 - 2026, il Consiglio comunale, preso atto del risultato di amministrazione al 31/12/2023 in complessivi € 3.581.292,51, ha considerato che lo sviluppo dell'obiettivo programmato del riassorbimento del disavanzo di amministrazione nel biennio 2024/2025 (31/12/2025 scadenza del PRFP) sarebbe stato realizzato. Al 2025 l'Ente dovrebbe raggiungere la quota di disavanzo (*target*) di € 2.522.854,34, sicché, partendo dal dato 2023 di € 3.581.292,51, con una differenza di € 1.058.438,17, si conseguirebbe una quota annuale media di € 529.219,09, ripartiti (come da doc. 31, delibera CC n. 16 dell'11.7.2024) per gli anni 2024 (€ 597.224,84) e 2025 (€ 461.213,33). Quindi, semplicemente replicando il recupero già effettuato nel 2023 (€ 547.769,37), l'Ente sarebbe in grado di riassorbire integralmente il disavanzo da piano di riequilibrio finanziario pluriennale. A rendere ancora più attendibile il prospettato conseguimento complessivo degli obiettivi del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, rilevarebbe, da una parte, la gestione di cassa,

sintomatica delle dinamiche che caratterizzerebbero (positivamente) la gestione finanziaria del Comune. Nel corso dell'esercizio 2023, infatti, il saldo di tesoreria sarebbe passato da € 502.299,31 ad € 565.632,84, con una progressiva capacità dell'Ente di disporre di risorse liquide (doc. 21, relazione pagina 41). Dall'altra parte, dando dimostrazione di una ripristinata regolarità della gestione, si sarebbe proceduto a riconoscere e finanziare i debiti fuori bilancio iscritti nell'ambito del PRFP, per l'importo di € 212.700,27.

2.c) La Deliberazione impugnata e gli altri provvedimenti connessi sarebbero illegittimi perché non avrebbero considerato circostanze dirimenti. Per quanto attiene agli oneri di urbanizzazione per il campo da golf, non solo la mancata entrata non sarebbe imputabile al Comune, ma, medio tempore, sarebbe stata sostituita con le entrate IMU, che avrebbero determinato un incasso maggiore di quello previsto; in relazione, poi, alla vendita delle piscine all'INAIL, l'obiettivo non sarebbe stato raggiunto per causa non imputabile al Comune che avrebbe assunto tutti gli atti di sua iniziativa, ma tale mancata realizzazione non avrebbe influito sul perseguimento degli obiettivi del Piano.

In dettaglio, nel quadro del complessivo risanamento posto in essere, il ricorrente Ente evidenzia di aver, sul primo intervento, predisposto tutto quello che tecnicamente sarebbe stato di propria competenza al fine di consentire l'avvio delle edificazioni (come da relazione dell'Ufficio tecnico, in data 02/11/2023 - prot. n. 8282, inviata alla Sezione Controllo, doc. 25). Il mancato rilascio del permesso di

costruire sarebbe dipeso esclusivamente dal fatto che, ad oggi, non sarebbe stato richiesto dal privato (Soc.TF Italia): tale circostanza non sarebbe imputabile al Comune e potrebbe aver trovato causa nei diversi eventi, succedutisi negli ultimi anni con le relative conseguenze economiche (COVID, conflitti, etc). Il Comune, dalla mancata richiesta (ad oggi) del privato del permesso di costruire avrebbe comunque tratto un evidente vantaggio, avendo percepito nel corso degli anni un'entrata IMU non prevista per circa € 1.413.810,00, superiore alla stessa somma messa in conto nel Piano per gli oneri di urbanizzazione. Quanto, poi, alle alienazioni immobiliari bando Inail, non solo l'affermazione secondo cui la mancata definizione dell'accordo sarebbe smentita dai fatti e dai documenti, ma poi l'Ente, nel periodo considerato dal Piano avrebbe comunque posto in essere tutte le azioni di sua competenza per il raggiungimento dell'obiettivo. A tal fine sarebbe sufficiente richiamare l'e-mail del 21.09.2023 dello studio del Notaio Tuccari che avrebbe trasmesso in allegato la bozza definitiva dell'atto di compravendita definita a seguito di lunghe e complesse trattative con l'Istituto (doc. 26), e l'accessorio contratto preliminare di locazione già definite in bozza (doc. 27 e 29, nota Comune prot. n. 6522/2023): quindi tutti gli atti sarebbero stati predisposti e sarebbe mancata soltanto la sottoscrizione. La mancata stipula sarebbe conseguente, in realtà, alle misure correttive adottate a seguito della pronuncia n.155/2023 della Sezione regionale di controllo in relazione al monitoraggio dei consuntivi 2017, 2018 e 2019 - che sarebbe andata a comprimere la parte corrente del bilancio - e al successivo parere dal

revisore unico di cui alla comunicazione prot. n. 7177 del 25/10/2023. Peraltro, la circostanza che non si sarebbe tenuto conto degli oneri derivanti dalla stipula del contratto di *leasing* avrebbe dovuto essere oggetto di rilievo in sede di approvazione del Piano da parte della Sezione controllo, che nulla avrebbe detto sul punto. Anche in questo caso, il Comune starebbe procedendo a condurre regolarmente il processo di risanamento, prescindendo dall'operazione straordinaria pianificata, come dimostrerebbero le tabelle sopra riportate e i risultati di amministrazione (doc. 20, 21, 23 e 31): la mancata alienazione non avrebbe pregiudicato il processo di risanamento.

Peraltro, il diniego della Sezione ad un aggiustamento del Piano (sostituzione del bene immobile da cedere a terzi), sarebbe illegittimo illogico e ingiusto, in quanto frutto di una concezione meramente formale del Piano, laddove il Comune non avrebbe richiesto la modifica di una "misura", quanto piuttosto la sostituzione di un bene immobile con altro, tra quelli inseriti nel piano delle alienazioni.

2.d) La Deliberazione impugnata e gli altri provvedimenti impugnati sarebbero illegittimi perché (alla luce del positivo *trend* evidenziato ai punti precedenti) la dichiarazione di dissesto determinerebbe effetti esclusivamente negativi e perniciosi, interrompendo il processo di risanamento in corso e oramai prossimo "*al raggiungimento dell'obiettivo finale fissato al 31.12.2025*". In particolare, con riferimento al personale dipendente (applicando il decreto del 18.11.2020 sul rapporto dipendenti/popolazione in relazione alle procedure di dissesto) non vi sarebbe alcuna esigenza di attivazione delle procedure di mobilità; il

Comune - infatti - ha 4585 abitanti con la conseguenza che il parametro vigente (1/159) comporterebbe la rideterminazione della dotazione organica in misura superiore (28 unità) rispetto all'attuale assetto (16 unità) che, in ogni caso, sarebbe compatibile con il nuovo assetto. Non ne conseguirebbe, quindi, alcun beneficio finanziario, potendo mantenere integralmente il personale in servizio.

In caso di dissesto, l'Ente dovrebbe poi farsi carico dell'onere legato al funzionamento (e compenso) dell'organismo straordinario di liquidazione, come anche di una serie di adempimenti amministrativi (tra cui la rideterminazione della dotazione organica, la predisposizione del bilancio stabilmente riequilibrato e la separata gestione contabile) che avrebbe l'effetto di impattare negativamente, in modo rilevante, sulla gestione operativa, in termini di potenziale disservizio. Si assisterebbe, inoltre, un ulteriore aggravio proprio in funzione delle attività ulteriori scaturenti dalla procedura di dissesto, quali la rilevazione della massa attiva e passiva e la gestione di una procedura del tutto nuova per l'Amministrazione Comunale, senza alcun particolare beneficio finanziario dalla rilevazione della massa attiva e passiva, in considerazione della circostanza che la problematica che si intendeva gestire con il riequilibrio scaturiva dalla presenza di un disavanzo da coprire e ripianare ma non da posizioni debitorie non saldate. Tale constatazione emergerebbe sol considerando che - alla data di riferimento del 31.12.2023 - la situazione sarebbe stata rappresentata da posizioni debitorie per € 230.391,18 (70 operatori economici) con termini di pagamento a 16,51

giorni (lievemente superiore ai termini di legge). In caso di dissesto, il Comune dovrebbe assumere a riferimento proprio la data del 31.12.2023, che corrisponderebbe alla descritta quantificazione delle posizioni debitorie con una cifra già del tutto contenuta e marginale e che, in ogni caso, ad oggi sarebbe sostanzialmente pagata integralmente.

Conclusivamente l'Amministrazione ritiene di aver dimostrato di essere in grado di conseguire l'obiettivo finale previsto nel PRFP e chiede l'annullamento della delibera, non sussistendo il grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi del PRFP né le condizioni per la dichiarazione del dissesto finanziario.

3. Con memoria depositata in data 28 ottobre 2024, il Comune ha rappresentato che il Servizio Ragioneria dell'Ente ha provveduto a redigere in data 28.10.2024 una relazione sui risultati di amministrazione accertati al 30.09.2024, gli ulteriori accadimenti al 22.10.2024 e sui risultati presunti al 31.12.2024. Da tale relazione (e relativi allegati) emergerebbe che: *“per l'anno 2024, l'obiettivo di rientro del disavanzo è passato dalla previsione iniziale di bilancio pari ad € 413.906,84 al successivo importo ridefinito in € 597.224,84 a seguito della pronuncia di accertamento della Sezione Regionale di Controllo n.151/2024, perciò stante il risultato 2023 che presenta un disavanzo lettera E) pari ad € 3.581.292,51, si conclude che il risultato obiettivo per l'anno in corso è pari ad un disavanzo di € 2.984.067,67”*. Il risultato di amministrazione sarà, sulla base del prospetto dell'avanzo presunto (doc. 34), di € 591.672,38, pari alla differenza tra il risultato 2023 (che presentava un disavanzo

pari ad € 3.581.292,51), e il risultato atteso dell'anno 2024 da fissarsi, prudenzialmente, in € 2.989.620,13.

Il risultato atteso, dalle verifiche prudenziali effettuate dal Servizio Ragioneria alla luce dei risultati al 22.10.2024, sarebbe perfettamente in linea con quanto previsto dalla Delibera C.C. n. 16 dell'11.7.2024 (doc. 31), cioè € 597.224,84, residuando una minima differenza di € 5.552,46 (differenza tra obiettivo 2024 - fissato in € 597.224,84 - e risultato presunto 2024 - pari a € 591.672,38), con una rideterminazione ad € 466.765,80 dell'obiettivo 2025 (rispetto alla previsione di € 461.213,33), che, integrata della minima differenza, risulta perfettamente raggiungibile, visto il *trend* attuale. Si confermerebbe, in conclusione, l'Ente (che nel frattempo avrebbe avviato anche procedure di vendita immobiliari, doc. 37 e 38) potrebbe raggiungere nell'anno 2025 la quota di disavanzo (target) di € 2.522.854,34 posto che, come detto, l'anno 2024 si chiuderà con un disavanzo plausibile di € 2.989.620,13.

I dati dell'anno 2024 (al 22.10.2024) confermerebbero, in definitiva, che il Comune avrebbe raggiunto l'obiettivo di una forte riduzione di disavanzo che aveva assunto con la citata Deliberazione CC n. 16/2024 (doc. 31). Deposita ampia documentazione a supporto delle asserzioni, e conclude affinché, in accoglimento delle deduzioni già spiegate nel ricorso introduttivo, il Collegio voglia, previo annullamento dell'atto impugnato, accertare e dichiarare la legittimità, efficacia ed operatività del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP), approvato dal Comune con la Deliberazione del Consiglio comunale n. 23 del 11/05/2016 e dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti

per la Toscana con deliberazione n. 215/2016/PRSP (vigenza 2016 - 2025).

4. In data 31 ottobre 2024, la Procura generale ha depositato la propria memoria conclusionale, contestando partitamente i singoli motivi di censura. In primo luogo, ha precisato che, sebbene il ricorrente si dolga dell'illegittimità della deliberazione *de qua* per asserite plurime violazioni di norme di legge (art. 243-quater, commi 3, 6 e 7) e di alcuni principi generali (contraddittorio, difesa, buon andamento, giusto procedimento e affidamento), l'intera argomentazione di questa censura sembrerebbe incentrata, principalmente, sulla presunta lesione del principio del c.d. legittimo affidamento. A tal proposito, tuttavia, rammenta che la Deliberazione n. 151/2024/PRSP sarebbe stata adottata al termine di un ciclo pluriennale di controlli, attestando definitivamente come l'attuazione di gran parte del piano non abbia prodotto le conseguenze di risanamento preventivate.

La parte pubblica passa poi in rassegna tutte le interlocuzioni intercorse tra la Sezione regionale di controllo e il Comune, al fine di dimostrare che alcun affidamento sull'attendibilità dei risultati sarebbe maturato nel tempo e che l'Ente sarebbe stato tempestivamente reso edotto delle criticità di volta in volta rilevate. Quanto all'asserita violazione del principio di tempestività delle contestazioni rese - a dire del ricorrente - solo con la relazione di deferimento dell'8 aprile 2024 e che si sarebbero dovute formalizzare ad ogni semestre ex art. 243 quater, c.6, TUEL, pena la violazione dei diritti di difesa, buon andamento e di giusto procedimento, la concludente Procura generale

richiama la giurisprudenza delle Sezioni riunite, pacifica nel ritenere che il giudizio sul concreto rilevamento del mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano da parte della Sezione regionale di controllo ben può "...intervenire solo una volta senza che... possa generarsi alcun legittimo affidamento" (così, *ex plurimis*, cfr. sentenza n. 2/2020/EL Sezioni riunite in sede giurisdizionale in s.c.). Lo specifico oggetto del giudizio sarebbe, poi, volto a scrutinare il grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, accertamento che rileva nella sua oggettività, a prescindere dall'imputabilità o meno all'ente locale delle cause che avrebbero portato la Sezione di controllo alla deliberazione impugnata. Il rimedio del dissesto, infatti, sarebbe imposto come conseguenza immediata e vincolata all'oggettivo verificarsi dell'ipotesi ivi contemplata, senza la necessità di ulteriori accertamenti concernenti il merito della situazione finanziaria (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13/SEZAUT/2013/QMIG). Alcun rilievo potrebbe avere, peraltro, il rinvio a quelle pronunce (SS.RR. sent. n. 14/2022/EL) emesse in relazione a una situazione del tutto peculiare in cui l'istruttoria del Ministero dell'Interno era durata ben sette anni, precludendo l'accesso immediato alle fasi successive.

Con un secondo motivo, il ricorrente ha denunciato l'asserita violazione dell'art. 243-quater, comma 3, 6 e 7, del TUEL, nonché la presunta violazione dell'art. 227, comma 2, del TUEL. Ha censurato altresì la violazione dell'obbligo di attualizzazione dei dati contabili e l'omessa valutazione di documentazione decisiva: la Sezione non

avrebbe valutato il rendiconto 2023. Su questi aspetti, la Procura generale ha sviluppato obiezioni su ciascuno di essi, seguendo la stessa scansione. Con particolare riferimento alla violazione dei termini, ricorda che la delibera della Sezione regionale di controllo sarebbe giunta al termine di un ciclo pluriennale di controlli e – in linea con i contenuti della relazione di deferimento (doc. 6.2.1) – tant'è che nella stessa deliberazione sarebbero richiamati espressamente, nei loro tratti essenziali, anche gli accertamenti “intermedi”, definiti con le pronunce rese sugli esercizi 2016, 2017, 2018 e 2019 (cfr. delibera n. 279/2019/PRSP - doc. 3.1 e delibera n. 155/2023/PRSP - doc. 4.5), nonché le controdeduzioni sugli esiti dei controlli finanziari sugli esercizi 2020-2022 (cfr. memoria finale dell'ente - doc. 5.4.2.).

La puntuale ricostruzione del ciclo pluriennale di controlli sarebbe stata meglio rappresentata nella relazione di deferimento dell'8.4.2024, che il Pm riporta pedissequamente, per giungere alla conclusione che la documentata ricostruzione della capillare istruttoria e delle molteplici interlocuzioni tra Sezione ed Ente ricorrente (nel preambolo della deliberazione impugnata, cfr. pagg. 2 e 3, sarebbero richiamate tutte le richieste istruttorie della Sezione e le note di riscontro del Comune) a partire dall'anno di omologazione del piano (2016) e sino al 2024, starebbe a dimostrare che la presunta incongruità dell'ultimo termine concesso per ulteriori deduzioni (dal 9 al 15 aprile 2024) sarebbe priva di fondamento. L'Amministrazione locale avrebbe avuto sempre contezza delle criticità ed irregolarità segnalate dalla Corte dei conti, essendo le stesse già state oggetto di pronunce specifiche da

parte della Sezione, o divenute irretrattabili (cfr. deliberazioni n. 279/2019/PRSP e n. 155/2023/PRSP) - in quanto non contestate e con misure di adeguamento correttivo da parte dall'Ente - o comunque precedute da uno specifico contraddittorio definitivo (cfr. osservazioni conclusive esiti controlli 2020-2022, doc. 5.4.1., e memoria finale dell'Ente, doc. 5.4.2). Peraltro, il ricorrente non avrebbe mai formulato alcuna richiesta di rinvio della data di celebrazione dell'Adunanza pubblica per una presunta lesione del principio del contraddittorio e per consentire un termine "più congruo" per il deposito della memoria (doc. 6.2.3).

Sotto altro e più perspicuo profilo, la Deliberazione di controllo n. 151/2024/PRSP sarebbe stata tacciata d'illegittimità per l'asserita omessa valutazione (carenza d'istruttoria), da parte della Sezione, della documentazione attinente al rendiconto 2023 e alla conseguente violazione dell'obbligo di attualizzazione dei dati contabili. In parte qua, il Pm contabile ribadisce che l'intera attività istruttoria - come emerso dai documenti acquisiti al fascicolo istruttorio (cfr. *ex plurimis* nota del 21 marzo 2024, prot. n. 1580/2024 doc. 6.1.7.) - sarebbe stata informata al principio di attualizzazione della situazione finanziaria e delle misure qualitative, richiedendo - oltre ai dati di preconsuntivo (esercizio finanziario 2023) e eventuali aggiornamenti sullo stato di attuazione del PRFP intervenuti nei due semestri (periodo 1/1/2023-31/12/2023) rispetto a quanto già comunicato dall'Ente - di riferire altresì su eventuali eventi intervenuti nel periodo 1° gennaio 2024 - 21 marzo 2024 suscettibili di incidere - negativamente o positivamente -

sullo stato di attuazione del PRPF (cfr. doc. 6.1.7.).

In ordine alla seconda censura (cfr. par. 2.b del ricorso), il ricorrente ha invocato l'illegittimità della deliberazione n. 155/2024/PRSP nella parte in cui *"assume che nel corso degli anni sarebbe aumentato il disavanzo ed è illegittima ed errata quando assume che gli obiettivi intermedi del Piano non sarebbero stati raggiunti e che vi sarebbero state gravi e reiterate violazioni"* (così, pag. 24 del ricorso). Partendo dalla premessa che la corretta attuazione del Piano impone all'ente di garantire in ogni annualità la concreta copertura delle specifiche e ben determinate quote di rientro programmate, non essendo sufficiente un generico miglioramento del disavanzo effettivo, viene ricordato che all'interno del percorso di risanamento prestabilito, sarebbe necessario che al termine di ogni annualità, il disavanzo effettivo accertato dall'ente risulti inferiore o almeno uguale a quello massimo programmato nel Piano. In tale ottica, secondo la prospettazione di parte pubblica, l'analisi dei dati contenuta nella deliberazione impugnata, evidenzierebbe un costante discostamento tra il disavanzo "teorico" e quello "effettivo" in tutti gli anni presi in considerazione: al 31/12/2022, il divario fra l'importo massimo teorico di disavanzo che l'ente avrebbe dovuto garantire per il rispetto del piano di rientro e il disavanzo effettivamente accertato avrebbe raggiunto l'importo di 1.019.938,13 €. Tale circostanza darebbe chiara evidenza che l'ente non avrebbe mai garantito la copertura di quanto programmato, e il divario permarrebbe anche rispetto al 2023.

Anche a voler accedere, per assurdo, alla tesi del ricorrente, infatti, il

risultato sostanziale di amministrazione relativo al rendiconto 2023 - rappresentato dall'Ente nel ricorso introduttivo, e non oggetto di scrutinio da parte della Sezione regionale di controllo per le motivazioni già espresse - non muterebbe il giudizio finale in termini di "grave" e "reiterato" mancato conseguimento degli obiettivi intermedi, se non in senso peggiorativo, per l'aggiunta di una ulteriore annualità di scostamento significativo dal target finanziario stabilito nel Piano.

A conforto dell'assunto, sarebbe sufficiente richiamare le risultanze relative all'esercizio 2023 riportate nel ricorso, dalle quali si evidenzerebbe il persistere di un disavanzo ordinario "fuori piano" per un importo pari a 667.591,90 €, addirittura superiore a quello registrato in origine (i.e., 626.413,29 €). Sarebbe del tutto inverosimile - anche in ragione delle ripetute violazioni dei principi e regole del d.lgs. n. 118/2011 costantemente riscontrate e non contestate (cfr. doc 4.5, 6.2.1 e 6.2.5) - che, al termine dell'esercizio 2025 (ultimo anno di vigenza del Piano), si possa realizzare un integrale recupero di tutto il disavanzo da piano e quello ordinario "fuori piano", come dichiarato nell'atto di ricorso (cfr. pag. 50 del ricorso).

Né a diverse conclusioni potrebbe pervenirsi in base ai dati rappresentati nella memoria del ricorrente, depositata in data 28 ottobre 2024, a cui si sarebbe aggiunta un'ulteriore integrazione documentale del 30 ottobre 2024. Su questo fronte, ferme restando le considerazioni che seguiranno in merito all'attendibilità dei dati indicati da ultimo dal ricorrente (v. infra), il doc. 34 della memoria,

denominato "Prospetto avanzo presunto 2024", riporterebbe, in corrispondenza della voce di bilancio "Totale parte disponibile" (riga E) un importo negativo pari a - 2.989.620,13. Il risultato di amministrazione "presunto" esporrebbe, quindi, un disavanzo e non, come asserito dall'Ente, un avanzo "presunto". Va, inoltre, considerato che il valore positivo invocato dall'Ente nella memoria (cfr. pag. 3), pari a 591.672,38 €, rappresenterebbe, in realtà, il differenziale fra i risultati di amministrazione di due annualità 2023 e 2024. Detto differenziale, quindi, non costituirebbe l'avanzo presunto dell'esercizio 2024 (come pare lasciar intendere la memoria), ma rappresenterebbe la differenza tra due saldi in disavanzo, quello del 2023 (-3.581.292,51) e quello del 2024 (-2.989.620,13). In sostanza, tale valore identificherebbe la riduzione del deficit tra i due anni, in un contesto finanziario che sarebbe però caratterizzato, a fine 2024, da una situazione di grave disavanzo (-2.989.620,13). Il percorso di rientro stabilito dal PRPF sarebbe informato al principio di intangibilità; sicché l'obiettivo intermedio finanziario per l'anno 2024 non potrebbe essere discrezionalmente ridefinito dall'Ente, nel corso dell'attuazione del Piano, alle cui previsioni l'Ente sarebbe vincolato.

Secondo il PRFP, peraltro, in piena continuità con il criterio metodologico esposto in delibera e ampiamente condiviso dalla Procura generale, alla fine del 2024 si sarebbe dovuto conseguire un miglioramento finanziario tale da generare un disavanzo di amministrazione non superiore a € 2.718.277,47. E, dunque, anche stando ai numeri riportati nella memoria difensiva, nel 2024 si

prospetterebbe un maggior disavanzo – rispetto all’obiettivo del Piano per il 2024 – di -271.342,66 €.

In ogni caso, i dati del 2024 forniti dall’Ente non sarebbero attendibili. Per poter valutare un risultato di amministrazione presunto ad una certa data, lo scrutinio dovrebbe essere formulato in base alla situazione effettiva dei conti alla data di relativa elaborazione, confrontando dati certi e comparabili (accertamenti ed impegni). Va da sé che, se a questi ultimi vengono aggiunti dati previsionali di per sé incerti, la valutazione verte su componenti diverse non confrontabili, pervenendo di conseguenza a risultati finali non attendibili.

Sempre in relazione ai dati presunti indicati dall’Ente, si evidenzia come gli importi di dettaglio forniti in merito alla tipologia di entrate e spese che si prevede di contabilizzare entro l’anno (cfr. doc. 33 della memoria), non fornirebbero una compiuta dimostrazione degli importi complessivi inseriti nel prospetto del risultato presunto di amministrazione 2024 (cfr. doc. 34 della memoria), accrescendo così l’aleatorietà delle stime contabili fornite dall’Ente.

Da ultimo, deve rilevarsi come le previsioni del Comune in discorso per il saldo del 2024 non terrebbero conto degli esiti del controllo non esercitato e rimesso alla competente Sezione regionale di controllo, soprattutto in merito all’adeguatezza di vincoli e degli accantonamenti, controllo che, negli anni 2016/2022, si sarebbe spesso tradotto in un peggioramento del risultato di amministrazione.

Infine, le argomentazioni difensive dispiegate nell’ultimo motivo di doglianza - analoghe alle controdeduzioni depositate in vista

dell'Adunanza pubblica del 18 aprile 2024 (cfr. prot. n. 2219/2024, doc. 6.2.3) - sarebbero permeate da un basilare vizio di ragionamento: l'attività gestionale non è un *quid* privo di qualsiasi connessione con i saldi effettivi di amministrazione. I risultati di amministrazione non sarebbero altro che la manifestazione "finanziaria" dell'attività amministrativa compiuta in un dato esercizio di riferimento; sicché, ogni miglioramento o peggioramento intervenuto in corso d'anno non potrebbe che riversarsi nel saldo finale.

È questo il motivo principale per cui - come esposto nella relazione di deferimento, doc. 6.2.1., e ribadito nella deliberazione n. 151/2024/PRSP, doc. 6.2.5 - il *trend* di accumulo di reiterati e ingenti disavanzi di amministrazione, ben oltre il *target* finanziario complessivo stabilito nel Piano, sarebbe stato già di per sé assorbente per la configurazione della fattispecie di grave e reiterato inadempimento ex art. 243-quater, comma 7, TUEL.

Ciononostante, in omaggio ad una valutazione globale e nel precipuo intento di monitorare lo stato di realizzazione delle misure straordinarie - ma lo stesso dicasi per quelle ordinarie - la Sezione avrebbe comunque proceduto ad un'analisi dettagliata delle stesse, la cui attuazione però - giova ribadire - troverebbe nel saldo di amministrazione il suo momento di "sintesi" finanziaria (cfr. deliberazione n. 151/2024/PRSP, doc. 6.2.5).

Ne consegue che, anche se l'Ente, nel corso dell'attuazione del piano, avesse sostanzialmente attivato altre misure rispetto a quelle pianificate (ad es. IMU), gli eventuali effetti "migliorativi" avrebbero

sicuramente trovato evidenza nelle risultanze contabili di bilancio.

Anche a voler prescindere da tale assorbente considerazione, rimane il fatto, incontestato che entrambi gli interventi straordinari programmati - che avrebbero fruttato all'erario comunale cospicui introiti - non avrebbero trovato attuazione, come accertato con la delibera contestata ed ammesso *ex adverso*, risultando del tutto irrilevante, per la normativa ex artt. 243-bis e ss. TUEL, l'imputabilità o meno al Comune delle relative cause impeditive. L'IMU, rientrando certamente tra le misure "ordinarie", da impiegarsi - secondo le chiare previsioni di piano - per il riequilibrio strutturale dell'Ente, non avrebbe potuto essere impiegata per la copertura della massa passiva definita nel piano, pena l'inammissibile modifica del piano stesso, al di fuori delle ipotesi derogatorie previste dalla legge. Tra le misure a carattere ordinario volte, infatti, a garantire il percorso di riequilibrio strutturale del Comune, vi sarebbero state la razionalizzazione di alcuni servizi (ossia, trasporto scolastico e asilo nido), la riorganizzazione del settore finanziario e interventi specifici sulle entrate tributarie ed extratributarie. I risultati attesi da tali misure avrebbero dovuto manifestarsi in ognuna delle annualità di vigenza del Piano e così non sarebbe stato. La risorsa in esame verrebbe, oltretutto, sottratta alla sua destinazione vincolata, ossia, come detto, al riequilibrio strutturale nel tempo delle finanze comunali, con inevitabili e gravi ripercussioni negative sulla corretta attuazione del piano medesimo.

Quanto alle prospettate conseguenze negative che la dichiarazione di

dissesto avrebbe sull'ente, la Procura generale rimarca che tale rimedio sarebbe imposto *omisso medio*, ossia come conseguenza immediata e vincolata al verificarsi delle ipotesi contemplate del comma 7 sopraricordato, senza la necessità di ulteriori accertamenti concernenti il merito della situazione finanziaria (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13/SEZAUT/2013/QMIG). In altre parole, l'accertamento di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal Piano – al pari delle altre ulteriori tre situazioni ipotizzate nell'art. 243-quater, comma 7 (mancata presentazione del piano, diniego di approvazione del piano, mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario al termine del periodo di durata del piano) - configura una fattispecie legale tipica di condizioni di dissesto finanziario che si aggiunge “a quelle già previste dal TUEL (art. 244 TUEL)”. Peraltro, all'opposto di quanto paventato dal ricorrente, la giurisprudenza contabile avrebbe riconosciuto alla misura del dissesto la capacità di assicurare – separando la gestione liquidatoria da quella ordinaria - una rapida ripresa economico-finanziaria dell'ente locale. Conclude per il rigetto del ricorso e compensazione spese.

5. All'udienza odierna, sentiti l'avv. Giovanni Montana quale difensore del ricorrente e il rappresentante della Procura generale nella persona del v.P.g. dott. Attilio Beccia, che si sono riportati alle rispettive deduzioni e conclusioni, la causa è passata in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Preliminarmente, non risultano costituiti la Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali presso il Ministero

dell'interno, e il Prefetto di Massa-Carrara presso la Prefettura - UTG di Massa-Carrara, ai quali il ricorso introduttivo risulta essere stato ritualmente notificato in data 16.07.2024, ai destinatari presso i rispettivi indirizzi PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it e protocollo.prefms@pec.interno.it.

2. Nel merito, il Comune di Villafranca in Lunigiana ha impugnato la delibera della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo (di seguito anche solo "Sezione") per la Toscana n. 151/2024/PRSP del 18.4.2024, pubblicata il 17.6.2024, che ha accertato, ai sensi dell'art. 243-quater, comma 7, del d.lgs. n. 267/2000, il grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano con le conseguenze previste dal medesimo art. 243-quater, comma 7, del d.lgs. n. 267/2000. Le numerose censure mosse dal ricorrente investono due diversi ambiti: la legittimità del procedimento seguito dalla Sezione di controllo e il merito della delibera, che vanno esaminati separatamente.

3. In ordine alla legittimità della delibera, il ricorrente lamenta, in primo luogo, la violazione dell'art. 243-quater, comma 3, 6 e 7, del d. lgs. 267/2000, e, in definitiva, la violazione del diritto di difesa e del principio del contraddittorio e dei principi del buon andamento e del giusto procedimento, nonché del principio di legittimo affidamento. Il motivo di censura è infondato e non merita accoglimento.

3.1. L'art. 243-quater, comma 3, rimette alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, entro il termine di 30 giorni dalla data

di ricezione della documentazione di cui al comma 1, la delibera di approvazione o diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio. In caso di approvazione del piano, la stessa magistratura contabile vigila sull'esecuzione dello stesso, adottando in sede di controllo, effettuato ai sensi dell'articolo 243-bis, comma 6, lettera a), apposita pronuncia.

Dalla lettera delle citate disposizioni, appare agevole constatare che, se un termine viene dal legislatore espressamente indicato ai fini dell'esercizio del potere di approvazione/diniego del piano in origine predisposto (trenta giorni, peraltro non collegato ad alcuna perentorietà), alcuna barriera temporale è fissata dalle norme sopra richiamate, ai fini del controllo in fase di esecuzione del piano approvato. Il legislatore si premura, infatti, di indicare il perimetro oggettivo della verifica, mediante il rinvio all'art. 243 bis, comma 6, lett. a) - ossia alle *“eventuali misure correttive adottate dall'ente locale in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno accertati dalla competente sezione regionale della Corte dei conti”*. Alla adozione delle misure correttive, si aggiunge la verifica dei risultati di amministrazione ex artt. 148-bis del TUEL e 1, commi 166 e 167, della l. n. 266/2005. Come rilevato dai giudici della deliberazione impugnata, infatti, la ricostruzione dei risultati di amministrazione è strumentale alla verifica dello scostamento dagli obiettivi intermedi stabiliti e all'accertamento della perdurante sostenibilità e adeguatezza del PRFP, quale idoneo strumento di riequilibrio.

3.2. La constatata assenza di un termine, tanto più perentorio, per l'effettuazione dei controlli in fase di attuazione, non è smentita dalla previsione, contenuta nel successivo comma 6, di un onere di trasmissione da parte dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente, di una relazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso. La relazione è certamente finalizzata allo scopo di rendere edotti il Ministero dell'interno e la competente Sezione regionale della Corte dei conti, della concreta *"attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato"* – sì come la stessa disposizione chiarisce. Se, tuttavia, a carico dell'organo di revisione è posto il termine di quindici giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre, la *ratio* della norma appare chiaramente orientata a consentire ai magistrati contabili l'attivazione del dovuto e necessario controllo, in assenza di termini perentori entro i quali esercitarlo. A riprova dell'assunto, appare opportuno rimarcare che lo stesso comma 6 del citato art. 243 bis prescrive sempre all'organo di revisione l'onere di comunicazione, entro il 31 gennaio dell'anno successivo all'ultimo di durata del piano, una relazione finale sulla completa attuazione dello stesso e sugli obiettivi di riequilibrio raggiunti, con ciò dilatando i termini finali, ma, ancora una volta, nulla dicendo in merito alla collocazione temporale del monitoraggio affidato alla Sezione. In assenza di una disposizione che stabilisca decadenze a carico dei magistrati del controllo, alcun termine *"implicito"* può desumersi dalla lettera della legge, né è ipotizzabile in connessione

all'esercizio di un potere attribuito a un organo giudiziario, Tant'è che il legislatore laddove ha voluto indicare un termine perentorio, lo ha fatto espressamente e talora in danno dell'amministrazione, come nel caso disciplinato dall'art. 243 bis, comma 5 (*"Il consiglio dell'ente locale, entro il termine perentorio di novanta giorni dalla data di esecutività della delibera di cui al comma 1, delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale di durata compresa tra quattro e venti anni, compreso quello in corso, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario"*).

Tali conclusioni non comportano, tuttavia, che il controllo della Sezione regionale possa essere condotto *sine die*: occorre piuttosto valutare se l'esercizio dello stesso sia stato realizzato secondo criteri di razionalità e congruità anche "temporale", tale da rendere il deliberato finale del tutto distonico rispetto alle aspettative dell'ente controllato. Orbene, in tale ottica, alcuno degli addebiti mossi dal ricorrente trovano riscontro nella documentazione in atti.

3.3. Invero, i giudici territoriali danno atto del fatto che per i due semestri del 2016 e per il primo semestre del 2017 non era pervenuta alla Sezione alcuna relazione ex art. 243-quater, comma 6, TUEL, e non v'è prova del contrario. L'esame ha, quindi, preso le mosse dalle relazioni semestrali redatte dall'Organo di revisione ex art. 243-quater, comma 6, TUEL, ove disponibili, e successivamente trasmesse alla Sezione (prot. n. 2631/2018, n. 8863/2019, n. 5571/2020, n. 6383/2021, n. 3909/2022, n. 6038/2022, n. 7594/2022, n. 1847/2023, n. 7578/2023, n. 775/2024); tale analisi è stata integrata

da specifiche richieste istruttorie (cfr. prot. n. 8189/2019, n. 7172/2023, n. 9130/2023 e n. 1580/2024).

Di fatto, tali interlocuzioni hanno consentito l'emersione di talune prime criticità, sin dalla deliberazione n. 215/2016/PRSP (di approvazione del PRFP) quando la Sezione regionale di controllo per la Toscana aveva dovuto ridefinire e quantificare, a seguito delle analisi condotte sulle risultanze del rendiconto relativo all'esercizio 2015, il disavanzo in complessivi 4.791.253,83 €, dei quali: i) 3.850.672,44 € di disavanzo da extradeficit; ii) 626.413,29 €, quale quota di disavanzo ordinario di amministrazione il cui finanziamento era già stato previsto nel PRPF; iii) 314.168,10 €, quale disavanzo ulteriore derivante dalla gestione ordinaria. L'avanzo di amministrazione, pari a € 3.523.489,30, non era stato giudicato sufficiente a ricostituire i fondi accantonati, vincolati e destinati ad investimenti complessivamente quantificati in € 8.314.743,13, per cui il risultato di amministrazione effettivamente accertato al 31 dicembre 2015 era negativo per € 4.791.253,83. La ridefinizione del disavanzo complessivo, al termine delle operazioni di riaccertamento straordinario, così come la scomposizione tra disavanzo ordinario e da riaccertamento, era stata, infatti, già modificata a seguito del controllo svolto dalla Sezione sul rendiconto 2014 (deliberazione n. 208 del 24 novembre 2016), eseguito in concomitanza alle analisi propedeutiche alla valutazione del piano di riequilibrio. Ne era risultato - come già precisato dalle parti - un extradeficit al 1° gennaio 2015 superiore rispetto a quello accertato

dall'Ente, con la conseguente necessità di incremento della rata da finanziare nel trentennio (da 104.368,25 a 131.834,69 €), che l'ente aveva recepito con la delibera della Giunta comunale n. 100 del 15 novembre 2016, mantenendo immutata la rata dell'esercizio 2015 e ripartendo il restante disavanzo in 29 rate da 132.781,81 €. Di tali aggiustamenti si prende atto nella deliberazione n. 279/2019/PRSP, ove si legge anche che *“La situazione amministrativa e finanziaria del comune è stata rilevata dalla Sezione in occasione dei precedenti controlli (deliberazioni nn. 66/2011, 77/2012, 100/2013, 130/2014, 394/2015 e 209/2016), dai quali era emersa la presenza di disavanzi di amministrazione elevati fin dall'esercizio 2009. Il permanere nel tempo di tali criticità ha condotto l'ente all'adozione, a partire dall'esercizio 2016, della procedura straordinaria di riequilibrio. A seguito di ciò è stato predisposto il piano di riequilibrio pluriennale, sul quale la Sezione si è espressa con la deliberazione del 24 novembre 2016, n. 215, che basava la quantificazione del fabbisogno da finanziare sul disavanzo accertato al termine dell'esercizio 2015 [...]”*. La Sezione, pur avendo valutato l'attendibilità del piano presentato dall'ente, aveva *“evidenziato la necessità che il finanziamento del disavanzo definito nel piano venisse integrato, oltre che della quota annuale dell'extradeficit (ridefinita in 132.781,81 euro a decorrere dall'esercizio 2016), anche dell'ulteriore quota di disavanzo della gestione (pari, come detto, a 314.168,10 euro) da finanziare ai sensi dell'art. 188 del Tuel”*. Per quanto attiene invece al disavanzo della gestione accertato al 31 dicembre 2015 (pari a 940.581,39 €), rilevavano i giudici, nella menzionata Deliberazione

del 2019, che esso concorreva, *“per 626.413,30 euro, unitamente alla stima dei debiti e delle passività potenziali, alla determinazione della massa passiva da finanziare nell’ambito della procedura di riequilibrio decennale, la grave irregolarità, deve essere ricondotta nell’ambito della procedura valutata in sede di verifica periodica dell’attuazione del piano stesso, come previsto 243-quater, comma 6, del Tuel”*. Osservava il Collegio che il PRFP era stato adottato in presenza di un disavanzo sostanziale, derivando dalla incapienza del risultato contabile di amministrazione, accertato al 31 dicembre 2015 in negativo per 4.791.253,83 €, con una massa passiva che, già al momento della procedura straordinaria di riequilibrio pluriennale, risultava sottostimata rispetto all’effettivo disavanzo accertato dalla Sezione in sede di analisi e valutazione del PRFP. D'altronde, se non vi fosse stato alcun disavanzo, l'ente si sarebbe trovato in una situazione di equilibrio di bilancio, sicché il ricorso al PRFP andava escluso.

Sul punto va richiamata la delibera della Sezione delle Autonomie n. 5/2018, nella quale è chiaramente detto che *"oggetto del piano di riequilibrio è il disavanzo sostanzialmente determinato e previamente formalizzato, tramite una sistematica attività di ricognizione di passività e debiti fuori bilancio da riconoscere e la “revisione” straordinaria dei residui"* e che *"il ricorso all'utilizzo improprio dello strumento eccezionale e straordinario in luogo di quello ordinario (ripianamento negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura ai sensi dell'art. 188 TUEL) rende inammissibile il piano di riequilibrio per carenza dei presupposti di legge"*. Ancor più

chiaramente la Corte costituzionale nella sentenza 105/2019, ha affermato che *"la preesistenza di un avanzo di amministrazione è del tutto incompatibile con la preesistenza o l'avviamento del piano pluriennale di riequilibrio"* e che *" [...] non può essere assolutamente configurata la compatibilità di un avanzo di amministrazione con un piano di riequilibrio finanziario pluriennale"*. Gli esiti delle verifiche effettuate sulle annualità finanziarie 2017-2019 sono stati definiti, previo contraddittorio con l'Ente, con deliberazione della Sezione di controllo n. 155/2023/PRSP (cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 199/2023/PRSP).

Ne consegue che l'Ente era stato reso pienamente edotto delle criticità di partenza, peraltro già corrette in fase di prima revisione del PRFP. Del resto, come ricordato dalla Procura generale, il Comune, in occasione del controllo sui rendiconti relativi agli esercizi 2017, 2018, 2019, aveva chiaramente affermato di *"non riscontrare dalla verifica contabile elementi idonei a superare le criticità rilevate dalla Corte dei conti"* (cfr. nota dell'Ente p.n. 3819/2023 - doc. 4.2.1.), con ciò dimostrando la piena consapevolezza, quantomeno al 28.4.2023, ossia un anno prima della deliberazione in contestazione, delle numerose irregolarità segnalate dal Giudice del controllo.

3.4. Analogamente, le risultanze istruttorie sui rendiconti relativi agli esercizi 2020, 2021 e 2022 erano state tempestivamente trasmesse all'Ente (prot. n. 1328/2024), concedendo termine per la presentazione di eventuali controdeduzioni. A riscontro (prot. n. 1489/2024), il Comune aveva prodotto una sintetica memoria,

fornendo precisazioni in merito alle iniziative intraprese per rafforzare le competenze delle strutture amministrative preposte (cd. *capacity building*). Con riguardo alle specifiche criticità finanziarie riscontrate, l'Ente si era limitato a prendere *"atto delle osservazioni conclusive del Magistrato Istruttore, avendo partecipato attivamente alla complessa istruttoria di controllo dei rendiconti 2020, 2021 e 2022"* (così, nota prot. n. 1489/2024); in tal modo, tuttavia, confermava di conoscere tutte le irregolarità e criticità riscontrate, nonché la ridefinizione dei saldi di amministrazione in senso maggiormente peggiorativo.

Anche in relazione a tale segmento temporale, si deve, pertanto, escludere che la Sezione abbia adottato una decisione *"a sorpresa"*: l'esito decisorio è pervenuto all'esito di un contraddittorio ampiamente e diffusamente garantito.

3.5. in ogni caso, anche a voler ammettere che, in assenza di termini perentori, l'istruttoria si sia concentrata nel quadriennio 2018-2022, per poi sfociare nelle deliberazioni del 2023-2024, alcun affidamento potrebbe dirsi maturato nel corso del tempo, proprio per effetto dei rilievi critici e degli aggiustamenti che lo stesso Comune ricorrente ha ritenuto di dover condividere e approntare.

Sul punto, valgano le osservazioni contenute nella sentenza SS.RR. n. 2/2020/DELC, che sono condivise da questo Collegio, alla cui stregua *"Va [infatti] evidenziato che la tutela dell'affidamento mira a proteggere la buona fede di chi è stato indotto a un certo convincimento dalla condotta altrui, non certo chi non rispetta obblighi che lui stesso si è dato;*

inoltre, l'affidamento deve essere "legittimo", nel senso che l'apparenza deve coesistere con una condotta caratterizzata dal rispetto dei doveri di buona fede che gravano su tutti i soggetti giuridici. Nel caso di specie l'amministrazione ricorrente era, o comunque doveva essere, perfettamente a conoscenza del peggioramento della propria situazione finanziaria, quindi, nessun affidamento "legittimo" può vantare dal ritardato esercizio del monitoraggio. Inoltre, la delibera della Sezione regionale di controllo non ha accertato soltanto il mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi, sub specie del mancato raggiungimento degli obiettivi delle varie leve di risanamento predisposte nel PRFP, ma ha accertato il progressivo deteriorarsi della situazione finanziaria dell'ente e l'impossibilità di raggiungere il riequilibrio".

3.6. In senso ancor più radicale, deve escludersi che possa ipotizzarsi un affidamento "legittimo" nel rapporto tra Amministrazione e magistratura di controllo. Qualora l'attività magistratuale sia regolata da termini perentori, la relativa violazione si traduce, eventualmente, in un'illegittimità della delibera e quindi nel corrispondente motivo di impugnazione; se non vi sono termini perentori, l'organo magistratuale non incorre in alcuna decadenza né alcuna preclusione, se non quella connaturata alla funzione attribuita, e non si ingenera, nel silenzio serbato dai giudici, l'affidamento sulla "legittimità" degli atti adottati dagli organi controllati. Alla magistratura (contabile) non sono, infatti, applicabili, neppure in sede di controllo, gli istituti propri dell'attività amministrativa, compresi quello del "silenzio" e quello del "legittimo affidamento", e, dunque, anche qualora fossero

ipotizzabili omesse tempestive verifiche giudiziali, ciò che conta, ai fini sottesi al potere di controllo ex art. 243-*quater*, comma 7, del d.lgs. n. 267/2000, è l'effettiva realizzazione – per quanto qui ci occupa – degli obiettivi di risanamento, come da PRFP. Alcun “affidamento” sulla legittimità degli atti degli enti controllati potrebbe maturare in presenza di atti disallineati dal programma di riequilibrio, soprattutto qualora sia pienamente rispettato del diritto di difesa, come nella fattispecie in cui le numerosissime interlocuzioni che hanno caratterizzato la fase propedeutica e preliminare alla Delibera impugnata, ne hanno garantito il massimo ossequio, come meglio *infra*.

4. Sotto altro profilo, il ricorrente ha denunciato l'asserita violazione dell'art. 243-*quater*, comma 3, 6 e 7, del TUEL, nonché la presunta violazione dell'art. 227, comma 2, del TUEL. Ha censurato altresì la violazione dell'obbligo di attualizzazione dei dati contabili e l'omessa valutazione di documentazione decisiva: la Sezione regionale non avrebbe valutato il rendiconto 2023. La deliberazione impugnata sarebbe affetta da carenza di presupposti e d'istruttoria, con conseguente violazione del diritto di difesa e dei principi (costituzionali) del contraddittorio, del giusto procedimento, di buon andamento, imparzialità e proporzionalità.

4.1. Orbene, i motivi di doglianza espressi al par. 2.a del ricorso non hanno fondamento. Il Comune si duole, *in primis*, dell'illegittimità della pronuncia per “violazione delle norme/principi rubricati in quanto la Sezione territoriale ha fissato un termine del tutto incongruo per le

controdeduzioni (7 giorni, ridotti a meno di 5 per la domenica e il termine delle ore 13.00 dell'ultimo giorno) e scadente poco prima del termine di legge (ex art. 227 comma 2, del TUEL) del 30.4.2024 per l'approvazione del rendiconto 2023 e non ha valutato tale rendiconto, che dimostra l'importante recupero di disavanzo in linea con il Piano" (cfr. pag. 25 del ricorso). Le tappe che hanno condotto all'esito decisorio impugnato sono state puntualmente ricostruite nella pronuncia stessa e confortate dal corredo documentale in atti. In merito all'ampia fase preliminare che ha portato all'adozione della deliberazione n. 155/2023, va rilevato che effettivamente la Sezione ha garantito sempre un "doppio binario" sugli esiti istruttori - assicurato prima sulla nota con le osservazioni conclusive (doc. 4.1) e poi sulla relazione di deferimento (doc. 4.3) - offrendo, per tale via, la partecipazione dell'Ente e il dispiegarsi del suo diritto di difesa.

Tale modalità - ivi inclusa la concessione del termine finale di 6 giorni - non è stato oggetto di critica alcuna da parte dell'Ente nel ciclo di controllo 2017-2019.

La medesima procedura è stata seguita per i controlli finanziari sugli esercizi 2020-2022. Condotta tutta l'istruttoria nel 2023 in pieno contraddittorio con l'Ente (doc. 5.1, 5.2 e 5.3) e acquisito ogni elemento utile alla definizione degli esiti, il Magistrato incaricato ha redatto le osservazioni conclusive, evidenziando tutte le violazioni e criticità riscontrate (doc. 5.4.1.). Con nota dell'8 marzo 2024, prot. n. 1328, tale documento è stato trasmesso al Comune, comunicando che le risultanze istruttorie sarebbero state portate all'esame e

valutazione del Collegio, in una successiva Adunanza, e concedendo termine al 18 marzo 2024 per il deposito delle controdeduzioni.

A riscontro (prot. n. 1489/2024, doc. 5.4.2.), il Comune ha prodotto una sintetica memoria, fornendo precisazioni in merito alle iniziative intraprese per incrementare la propria capacità amministrativa. Con riguardo alle specifiche criticità finanziarie riscontrate l'Ente, invece, si è limitato a prendere "atto delle osservazioni conclusive del Magistrato Istruttore, avendo partecipato attivamente alla complessa istruttoria di controllo dei rendiconti 2020, 2021 e 2022" (così, nota prot. n. 1489/2024, doc. 5.4.2.). Dopo un'ulteriore fase interlocutoria, incentrata sulle risultanze contabili del 2023, non essendo disponibili ulteriori dati finanziari e tenuto conto delle informazioni rese sulle "misure qualitative" (doc. 6.1.8), è stato ritenuto il quadro istruttorio definitivo e si è provveduto a redigere la relazione di deferimento (6.2.1). Con nota prot. n. 2073/2024, è stata trasmessa al Comune la relazione di deferimento depositata, comunicando altresì la data di celebrazione dell'Adunanza pubblica (18 aprile 2024) e fissando il termine per eventuali controdeduzioni al 15 aprile 2024.

Non può che convenirsi che l'istruttoria si è compendiata in una pluralità di atti sui quali l'Ente è stato sempre coinvolto, a partire da un anno prima dell'Adunanza pubblica. L'ultimo termine finale, benché oggettivamente esiguo, non ha potuto comprimere il diritto di difesa, già ampiamente esplicitato nel corso dell'intera fase preliminare. Oltretutto, il ricorrente aveva effettivamente formulato una richiesta di rinvio della data di celebrazione dell'Adunanza

pubblica in sede di controdeduzioni, ma nel tenore letterale che qui si riporta *“in via preliminare: consentire a questo Ente di integrare il piano pluriennale con le misure integrative e correttive sopra sinteticamente indicate, che ci si riserva di specificare nel dettaglio negli atti successivi; nel merito: in considerazione delle osservazioni sopra formulate, della fase di attuazione del piano e delle misure correttive che l'Ente intende formulare per il perseguimento degli obiettivi, non disporre l'applicazione dell'art. 243- quater comma 7 del TUEL e dell'art. 6, comma 2, del D. Lgs n. 149/2011 e consentire al Comune la prosecuzione del Piano Pluriennale di Riequilibrio Finanziario sino alla sua naturale scadenza, con le integrazioni sopra dette, con un rinvio dell'Adunanza Pubblica del 18.4.2024 ad altra data per la verifica dell'attuazione da parte del Comune delle predette misure correttive e degli obiettivi del Piano”*. Non v'è stata, pertanto, alcuna richiesta di rinvio per una presunta lesione del principio del contraddittorio e per consentire un termine “più congruo” per il deposito della memoria (doc. 6.2.3), sì come dedotto dal Pm.

Appare, peraltro, opportuno precisare che una lettura costituzionalmente orientata del principio del contraddittorio, come positivizzato nel processo civile e quello contabile che su di esso si modella (art. 101 c.p.c.; art. 91, comma 5, c.g.c.), ne impone l'applicazione anche nei processi di natura non contenziosa come quello di controllo della legalità finanziaria sui piani di riequilibrio degli ee.ll., che esitano in provvedimenti coercitivi, dei quali si è, giustamente, prevista l'impugnabilità. Occorre, tuttavia, considerare che la deliberazione della Sezione regionale di controllo non si

configura come *actus trium personarum*, e non è destinata a risolvere un conflitto di interessi, quanto piuttosto a valutare l'attendibilità del PRFP e delle relative misure di attuazione rispetto non solo al parametro di conformità alle leggi e ai principi costituzionali ed eurounitari, ma anche della reale capacità di tracciare un percorso sostenibile di risanamento dell'Ente. In tale ottica, pertanto, il contraddittorio con l'Ente assume una duplice valenza: da un lato tende a garantire il diritto di difesa da parte del soggetto destinatario di provvedimenti emessi da un giudice, idonei a incidere sulla sua sfera giuridico-patrimoniale (art. 24 Cost.), dall'altro è proiettato all'instaurazione di un confronto dialogico con l'ente controllato, finalizzato all'acquisizione di tutte le informazioni utili alla decisione finale, in un'ottica più propriamente "istruttoria". Ed è chiaro il tratto distintivo di questo confronto tra giudice controllante ed ente controllato rispetto al contraddittorio che va a instaurarsi in fase giurisdizionale, nel quale la dialettica accusa-difesa impone il rispetto di requisiti di forma-sostanza degli atti nei quali si snoda l'attività processuale (versandosi, in caso contrario, in vizi che ne inficiano la validità e ne impongono, ove possibile, la rinnovazione, anche mediante regressione del processo al primo grado); al contrario, nel controllo, anche di legalità finanziaria, il contraddittorio è "destrutturato" e la nullità può derivare soltanto ove sia stato del tutto limitato o compromesso il diritto di difesa.

4.2. Passando, quindi ai profili di illegittimità della deliberazione n. 151/2024/PRSP per l'asserita omessa valutazione (carenza

d'istruttoria), da parte della Sezione, della documentazione attinente al rendiconto 2023 e alla conseguente violazione dell'obbligo di attualizzazione dei dati contabili, anche in questo caso una rapida scorsa all'ultima fase istruttoria dà prova del contrario. In ragione della circostanza che le verifiche delle Sezioni regionali di controllo devono avere riguardo ad una visione complessiva e "aggiornata" della situazione finanziaria, patrimoniale ed economica dell'ente locale così da accertarne le reali condizioni, in data 21 marzo 2024 (doc. 6.1.7.) la Sezione, oltre ai dati finanziari relativi all'esercizio 2023 - anche eventualmente nella forma di "dati di preconsuntivo" -, ha richiesto al Comune: *"Da ultimo, qualora nel periodo 1 gennaio 2024 - 21 marzo 2024 dovessero essere intervenuti eventi suscettibili di incidere - negativamente o positivamente - sullo stato di attuazione del PRPF, si prega di voler relazionare sul punto"* (così, nota prot. n. 1580/2024, doc. 6.1.7).

A riscontro, il Comune ha comunicato di non aver provveduto *"con apposita delibera all'approvazione dei dati di preconsuntivo 2023. È comunque in via di conclusione l'attività di verifica dei residui attivi e passivi che ha coinvolto i vari responsabili di settore e le cui risultanze troveranno riscontro nell'approvazione del consuntivo 2023"* (così, nota prot. n. 1767/2024, doc. 6.1.8), rappresentando altresì quanto segue: *"Per quanto riguarda lo stato di attuazione del Piano di riequilibrio finanziario, si comunica che in riferimento al bando Inail per procedure di alienazione immobiliare della piscina comunale, l'INAIL ha formalmente comunicato l'archiviazione della procedura con nota n. 60003 del 30/01/2024. A fronte di tale conclusione l'Ente non ha previsto*

aggiornamenti alle misure già programmate nel piano di riequilibrio finanziario” (così, nota prot. n. 1767/2024, doc. 6.1.8). Risulta con chiarezza che la Sezione non solo non si è sottratta all’onere di “attualizzazione” del PRFP ma ha anche stimolato il contraddittorio, alla ricerca di vicende significative – sul piano del recupero e dell’attuazione – maturate *medio tempore*. Soltanto, a fronte dell’esito negativo, ha dato corso alla decisione. La circostanza di non aver atteso l’approvazione del rendiconto 2023 - rinvio di appena 15 giorni, per disporre dello schema rendiconto 2023, poi approvato dalla Giunta Comunale con Delibera n. 29 del 30.4.2024 (doc. 20) e poi dal Consiglio con Delibera n. 8 del 23.05.2024, doc. 21), non solo non inficia la deliberazione della Sezione ma appare in contrasto con i principi affermati da queste Sezioni riunite. Con sentenza n. 1/2023/EL Corte dei conti, le Sezioni riunite in s.c. hanno, infatti, chiarito che *“Questo [n.d.r.: lo squilibrio] impone l’obbligo di “attualizzare” la situazione finanziaria dell’ente al momento della decisione sia delle Sezione regionale di controllo che di queste Sezioni riunite (cfr. Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n. 18/2020/DELIC)”*. Il *“momento della decisione”* è locuzione che deve essere letta nel senso che una volta fissata l’adunanza pubblica, quella data rappresenta il *dies ad quem*, entro il quale può essere utilemente prodotto ogni documento utile allo scopo di verificare ogni possibile aggiornamento dello stato di fatto. Oltre tale termine, è nella piena disponibilità e discrezionalità del Collegio decidere se attendere ulteriori atti e documenti, oppure decidere *“allo stato degli atti”*: tale

discrezionalità non appare sindacabile in questa sede, come insindacabile deve ritenersi la decisione di non tener conto delle sopravvenute richieste, volte all'acquisizione dei documenti sopravvenuti, in assenza di un chiaro ed esplicito obbligo in tal senso.

5. Con una seconda censura (cfr. par. 2.b del ricorso), il ricorrente ha invocato altresì l'illegittimità della deliberazione n. 155/2024/PRSP nella parte in cui *"assume che nel corso degli anni sarebbe aumentato il disavanzo ed è illegittima ed errata quando assume che gli obiettivi intermedi del Piano non sarebbero stati raggiunti e che vi sarebbero state gravi e reiterate violazioni"*.

5.1 In parte qua, val bene la pena ricordare che l'art. 243 bis, comma 6 lettera d), dispone che il PRFP deve *"comunque"* contenere *"...d) l'indicazione, per ciascuno degli anni del piano di riequilibrio, della percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione da assicurare e degli importi previsti o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali per il finanziamento dei debiti fuori bilancio"*. Dallo stesso articolo 243-bis si evince che la redazione del PRFP richiede la determinazione esatta dell'ammontare del disavanzo ed a tal fine l'ente deve procedere alla sua puntuale ricognizione mediante il riaccertamento straordinario dei residui, *"stralciando i residui attivi inesigibili o di dubbia esigibilità"*, e la *"ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'articolo 194" TUEL*.

D'altra parte, anche in assenza di norme specifiche sul punto, ad analogo risultato si giunge anche in virtù dei principi generali, come

chiarito da queste Sezioni riunite (sent. n. 2/2020/DELC): *“Invero, la predeterminazione di obiettivi intermedi è intrinsecamente connaturale a qualsiasi piano pluriennale, che è tale in quanto l'obiettivo finale non può essere raggiunto immediatamente ma richiede una determinata cadenza temporale; diversamente opinando non si si sarebbe di fronte ad un piano ma ad una mera postergazione della misura da adottare. Ammettere che un PRFP possa non avere obiettivi intermedi, significa ammettere la possibilità che il bilancio venga effettivamente riequilibrato soltanto nella parte finale del periodo previsto dal piano, circostanza questa in contrasto con l'obbligo costituzionale di perseguire l'equilibrio di bilancio e che, qualora il PRFP coinvolga diverse compagini amministrative, finirebbe con scaricare l'onere del riequilibrio su quella in carica nell'ultimo periodo di validità del piano. In altre parole, si vuol dire che l'esistenza degli obiettivi intermedi, unitamente all'ammontare dello squilibrio e alla durata pluriennale, è connaturale al PRFP, sicché nel silenzio di una loro espressa indicazione, essi debbono ricavarsi implicitamente, presumendo un ritmo costante di rientro, ottenuto suddividendo l'obiettivo di riequilibrio sostanziale per gli anni di riequilibrio assunti a riferimento del piano adottato. Conseguente alla durata pluriennale ed alla necessaria esistenza di obiettivi intermedi è la previsione del controllo sull'attuazione del PRFP, volto a verificare non soltanto il rispetto della cadenza temporale, ma la reale ed effettiva possibilità di conseguire il riequilibrio al termine del periodo del piano, atteso il continuo e dinamico fluire della gestione finanziaria”.*

Ed infatti la Sezione Autonomie nella delibera 36/2016, afferma che "*L'esame dello stato di attuazione dei piani di riequilibrio non può [...]*

limitarsi ad una mera verifica contabile del conseguimento di ciascun obiettivo finanziario programmato dall'ente locale, ma [...] deve prendere in esame la situazione complessiva, valutando anche ogni eventuale elemento sopravvenuto. La necessaria valutazione, in sede di controllo sullo stato di esecuzione del piano di riequilibrio, della complessiva ed aggiornata situazione finanziaria, patrimoniale ed economica dell'ente locale costituisce, peraltro, una forma di garanzia e di favor per lo stesso ente locale poiché il mancato raggiungimento di alcuni obiettivi intermedi, se non accompagnato da un documentato grave e perdurante stato di aggravamento, non può condurre all'applicazione della procedura di dissesto".

5.2. Ciò chiarito in via generale, la disamina dei dati forniti dal ricorrente si appalesa del tutto incongrua. La delibera, proprio partendo da una corretta (e talora indotta) ricostruzione dei dati contabili, ha puntualmente esposto i risultati di amministrazione dal 2016 al 2022.

- Risultato di amministrazione: esercizio 2016.

L'Ente avrebbe dovuto garantire, in tale annualità finanziaria, almeno la copertura della quota di disavanzo da extradeficit pari a 132.781,81 € - come ridefinita, a decorrere dall'esercizio 2016, con delibera del Consiglio comunale n. 41 del 2016 - e di quella riferita al PRFP per un importo di 62.641,33 €; pertanto, il disavanzo di amministrazione al 31/12/2016 avrebbe dovuto attestarsi in un ammontare non superiore a 4.281.662,59 €. Con delibera del Consiglio comunale n. 10 del 31 marzo 2017 l'Ente accertava un risultato sostanziale di amministrazione al termine dell'esercizio 2016 pari a - 4.594.131,83 €, con uno

scostamento rispetto al *target* finanziario stabilito nel PRFP per un ammontare pari a € **454.143,44**.

- Risultato di amministrazione: esercizio 2017

Stando al PRFP, il disavanzo di amministrazione al 31/12/2017 avrebbe dovuto attestarsi in un ammontare non superiore a 4.086.239,45 €. In esito alla deliberazione n. 279/2019/PRSP, il Comune aveva provveduto alla riapprovazione del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione, ridefinendo un risultato sostanziale di amministrazione al termine dell'esercizio 2017 pari a - 4.265.255,81 €. Senonché a seguito di istruttoria risultavano compensazioni non in linea con il d.lgs. n. 118/2011 e quindi non ammissibili sicché la quota vincolata da mutui era stata ridefinita in misura almeno pari a 532.086,04 €, evidenziando la necessità di ulteriori vincoli per 435.400,38 €. Non solo, ma alla voce "altri vincoli", con la deliberazione n. 155/2023/PRSP la Sezione aveva accertato che l'Ente, in sede di rendiconto, aveva operato uno svincolo di una quota per un importo pari a 127.403,80 €, giustificandolo con l'avvenuto incasso, in conto residui, dei permessi a costruire. Conclusivamente, a seguito delle rideterminazioni sopra evidenziate, con deliberazione n. 155/2023/PRSP il risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2017 veniva ridefinito con un saldo negativo della parte disponibile pari a 4.917.310,84 €, in luogo dell'importo originariamente accertato dal Comune pari a € 4.265.255,81, sicché Il risultato di amministrazione effettivo al 31/12/2017 mostra uno scostamento rispetto al target finanziario stabilito nel PPRF per l'annualità in esame - ossia,

disavanzo di amministrazione non superiore a € 4.086.239,45 – per un ammontare pari a € **831.071,39**.

- Risultato di amministrazione anno 2018

Con deliberazione n. 155/2023/PRSP il risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2018 era stato ridefinito con un saldo negativo della parte disponibile per € 4.897.849,55, in luogo dell'importo originariamente accertato dal Comune pari a € 4.051.990,16, con una differenza di € **845.859,39**. Le criticità rilevate si appuntavano sia al criterio utilizzato per determinare l'accantonamento disposto a FCDE sia alla corretta determinazione delle quote "vincoli derivanti da mutui" e "altri vincoli" della componente vincolata del risultato di amministrazione 2018, come già riscontrato per l'esercizio 2017. La ridefinizione del risultato di amministrazione, accertato con deliberazione n. 155/2023/PRSP, ha reso ancora più marcata la deviazione dal percorso di rientro stabilito nel PRFP per l'annualità 2018: in luogo della mancata copertura delle predette quote, si è originato nuovo disavanzo per un importo pari a € **1.007.033,24**.

- Risultato di amministrazione anno 2019

Il risultato di amministrazione effettivo al 31/12/2019 mostra uno scostamento rispetto al target finanziario stabilito nel PRPF per l'annualità in esame – ossia, disavanzo di amministrazione non superiore a 3.695.393,17 € – per un ammontare pari a € **816.962,04**, in luogo di € 79.665,54, accertato dall'Ente. Ancora una volta le criticità rilevate investivano la non corretta quantificazione della quota accantonata al fondo crediti di dubbia e difficile esigibilità e la parte

vincolata per “vincoli derivanti dalla contrazione di mutui” e “altri vincoli”.

- Risultato di amministrazione anno 2020

Il Comune di Villafranca in Lunigiana ha svolto alcune funzioni amministrative mediante ricorso al modulo organizzativo della gestione associata tramite Unione di Comuni (i.e., Unione di comuni Montana Lunigiana, d’ora in poi, anche, Unione). In sede istruttoria era emerso, infatti, che nella gestione 2020 l’Ente aveva provveduto ad effettuare un’operazione, dallo stesso definita come “sistemazione contabile dei rapporti debito/credito con l’Unione dei comuni” (prot. n. 8158/2023) che aveva determinato la registrazione, in competenza 2020, di un unico accertamento di entrata sul capitolo 265/1 “Trasferimenti da Unione dei comuni” del Titolo II, per un importo pari a 756.314,36 € e di un unico impegno di spesa (impegno 190/2020) sul capitolo 750 “Trasferimenti ad Unione dei comuni montana Lunigiana”, per un importo pari a 671.376,15 €. In realtà, dall’esame dei dati acquisiti in sede istruttoria, emerge dunque in modo evidente, lo scostamento dalle regole di cui al d.lgs. n. 118 del 2011: tipologie di entrate e spese di natura diversa, che in ossequio ai principi contabili, avrebbero dovuto trovare allocazione nelle specifiche voci di bilancio (risorse/interventi), sarebbero state invece interamente contabilizzate nell’ambito dell’unica voce riferita ai trasferimenti. Tale operazione ha conseguentemente comportato che, al bilancio 2020, venissero imputate entrate e spese di competenza degli esercizi pregressi e relative anche a diverse annualità, rendendo di fatto non attendibili le risultanze degli

esercizi incisi. Peraltro, nel ricalcolo complessivo, la ridefinizione del risultato effettivo di amministrazione in € -4.540.827,18 ha confermato, come per le precedenti annualità 2016, 2017, 2018 e 2019, la deviazione dal percorso di rientro stabilito nel PRFP per l'annualità 2020: in luogo della mancata copertura delle predette quote si è originato nuovo e maggiore disavanzo per un importo pari a € **1.040.857,15**;

- Risultato di amministrazione 2021

La ridefinizione del risultato effettivo di amministrazione in € -4.400.139,49 conferma, come per le precedenti annualità 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020, la deviazione dal percorso di rientro stabilito nel PRFP per l'annualità 2021: in luogo della mancata copertura delle predette quote si è originato nuovo e maggiore disavanzo per un importo pari a € **1.095.592,60**, in aumento rispetto ai pregressi esercizi.

- Risultato di amministrazione 2022

La ridefinizione del risultato effettivo di amministrazione in -4.129.061,88 € conferma, come per le precedenti annualità 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021, la strutturale deviazione dal percorso di rientro stabilito nel PRFP per l'annualità 2022: in luogo della mancata copertura delle predette quote, si è originato, ancora una volta, un nuovo e maggiore disavanzo per un importo pari a € **1.019.938,13**.

L'esito accertativo, scrupolosamente compiuto dalla Sezione regionale, conferma che gli obiettivi programmati con il PRFP non sono stati raggiunti e che il risultato di amministrazione si è discostato significativamente dai target prefissati.

A nulla vale osservare in contrario che:

- per l'anno 2016 la situazione iniziale si era rivelata più grave, ma il fatto che, al 31/12/2016, si fosse registrato un significativo scostamento (negativo) rispetto al target per € 454.143,44, non potrebbe essere considerato come un mancato rispetto dell'obiettivo intermedio del piano di riequilibrio finanziario pluriennale. In realtà, pur dovendosi considerare che, il saldo alla data del 31/12/2016 (e quindi a distanza di pochi mesi dall'approvazione del piano pluriennale di riequilibrio finanziario) possa derivare da situazioni precedenti che non erano state rilevate né dall'Organo di revisione né dalla Sezione territoriale, ciò non toglie il dato oggettivo del primo scostamento dal parametro indicato nel Piano;
- anche in relazione all'anno 2017, se è vero che l'ulteriore disavanzo nasceva dalla mancata corretta gestione dei vincoli all'interno del risultato di amministrazione, anche per effetto di una specifica pronuncia della Corte dei conti (n° 155/2023/PRSP), che conduceva ad una quantificazione di € 4.917.310,94, rimane cristallizzato il dato negativo di scostamento sopra indicato, dovuto sì a un'erronea contabilizzazione, ma pur sempre imputabile all'Ente che aveva redatto e approvato il PRFP;
- a partire dal 2018 e fino al 2022, non v'è dubbio che vi è stato un miglioramento nel risultato di amministrazione effettivo ma il differenziale rispetto a quello programmato (e dovuto) nel Piano rimane consistente e va quantificato *ut supra*. Se è vero, dunque, che non c'è stato un "nuovo" disavanzo, quello registrato in sede di verifica e non contestato in sé, conferma il giudizio finale in termini di "grave"

e “reiterato” mancato conseguimento degli obiettivi intermedi, soprattutto se riguardato in relazione alla voce del “Disavanzo ordinario”, da considerarsi “fuori piano” soltanto perché il Comune non aveva potuto accedere alla rimodulazione dello stesso. La situazione finanziaria assunta alla base del PRFP - predisposto e poi approvato - aveva, infatti, avuto riguardo ad una visione “limitata” dello stato delle finanze comunali, con l’effetto di “determinare un piano di riequilibrio parziale, che richiede all’Ente, in assenza di una possibilità di rimodulazione, di attuare parallelamente, la copertura ordinaria prevista dall’art. 188 del TUEL, della eccedenza non compresa nel piano pluriennale”(così, Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 215/2016/PRSP). Il ragionamento portato avanti dalla difesa del ricorrente è, di conseguenza, viziato da un errore di fondo, come ben rilevato dalla Procura generale: si confonde, infatti, il miglioramento registrato in termini assoluti dal risultato di amministrazione, senza “relativizzarlo” all’obiettivo programmato.

Così, prendendo a esempio uno solo degli anni considerati nel ricorso, al 31/12/2022, il risultato di amministrazione si è effettivamente assestato ad € 4.129.061,88 con una riduzione di € 271.077,61 rispetto all’esercizio precedente, come dimostra la tabella riportata nella delibera impugnata e che qui si riproduce solo per comodità di lettura:

Tabella 20 – Disavanzo teorico ed effettivo al 31/12/2022: mancato conseguimento dell’obiettivo finanziario

01/01/2022	Rata annua	Teorico 31/12/2022	Ente 31/12/2022	Sezione 31/12/2022
------------	---------------	-----------------------	--------------------	-----------------------

Extradeficit	3.053.981,58	132.781,81	2.921.199,77	2.921.199,77	2.921.199,77
Disavanzo da PRFP	250.565,31	62.641,33	187.923,98	187.923,98	187.923,98
Disavanzo ordinario "fuori piano"				553.582,20	1.019.938,13
	3.304.546,89		3.109.123,75	3.662.705,95	4.129.061,88

Si comprende, peraltro, agevolmente che il risultato di amministrazione, seppure in miglioramento rispetto al 2021 (allorquando si era attestato su 4.400.139,49 €, stando ai valori accertati dalla Sezione), registra un netto scostamento rispetto al target prefissato (3.109.123,75), e ormai a 2 anni dalla scadenza del PRFP.

A non diverse conclusioni si perviene anche analizzando i dati contabili del 2023 e del 2024. Benché non ricompresi nella delibera della Sezione controllo, e al solo scopo di operare una sorta di "attualizzazione" in pendenza di giudizio ex art. 11, comma 6, c.g.c., i due anni finanziari in esame testimoniano il permanere di un differenziale di scostamento.

Secondo il ricorrente, infatti, la rideterminazione delle componenti del risultato di amministrazione esercizio 2023 - approvata con la Deliberazione CC n. 16 dell'11.07.2024 (doc. 31) - conseguente all'istruttoria effettuata in sede controllo sui rendiconti 2020, 2021 e 2022 e per gli effetti da questi prodotti anche dell'esercizio finanziario 2023, ha fissato definitivamente il risultato di amministrazione 2023 ad € 3.581.292,51, "che determina comunque un miglioramento di € 547.769,37 rispetto all'esercizio immediatamente precedente". Ancora una volta, nell'affermare il miglioramento del risultato rispetto all'anno precedente, si trascura lo scostamento dall'obiettivo prefissato. Anche in questo caso, la conclusione è confortata da una rapida ricognizione dei dati posti a base del PRFP, almeno di quelli relativi agli anni 2023,

2024 e 2025, e riassunti nella tabella 1 della gravata deliberazione che qui si riporta per comodità di lettura:

Tabella 1 – Ripiano del disavanzo di amministrazione (valori in euro)

Disavanzo di amministrazione iniziale da ripianare: Euro - 3.653.092,40 (A)	Copertura esercizio 2023	Copertura esercizio 2024	Copertura esercizio 2025
Disavanzo residuo* (B)	- 2.463.092,40	- 2.293.092,40	- 2.123.092,40
Quota di ripiano per anno (C)	170.000,00	170.000,00	170.000,00
Importo percentuale ** (C/A)*100	4,65%	4,65%	4,65%
Quota residua di disavanzo da ripianare (B-C)	-2.293.092,40	-2.123.092,40	-1.953.092,40

La tabella evidenzia che la quota residua di disavanzo da ripianare nell'esercizio 2023 avrebbe dovuto essere pari a -2.293.092,40 €, poi aumentato a 2.913.700,61 € (per effetto della quota di disavanzo “fuori piano” per 667.591,90 €), laddove quello dedotto dall'odierno ricorrente e approvato dal Consiglio comunale (delibera n. 16/2024 cit.), è indicato in € - 3.581.292,51 (con una differenza pari alla quota di disavanzo ordinario “fuori piano”).

Deve, altresì, rilevarsi che le stime contenute nel consuntivo 2023 hanno tenuto conto dei rilievi mossi in sede di accertamento dalla Sezione regionale di controllo n. 151/2024 per effetto del monitoraggio sugli esercizi 2020, 2021 e 2022 (e alla verifica dell'attuazione del piano di riequilibrio finanziario), come dichiarato nella relazione del Servizio di ragioneria comunale (doc. 33 della memoria, cit.) che ha portato a un netto peggioramento del risultato di amministrazione a € 3.581.292,51. Al contrario, le previsioni del Comune per il saldo del 2024 – come eccepito dalla Procura generale - non tengono conto degli esiti del controllo non ancora esercitato e rimesso alla competente Sezione regionale di controllo, e i dati non possono essere sottoposti ad alcuna

valutazione in questa sede. In ogni caso, a voler tutto concedere, in relazione all'esercizio 2024 dove a fronte di un disavanzo atteso pari a € -2.123.092,40, poi aumentato a € -2.718.277,47, il risultato di amministrazione prefigurato dal Comune - in sede di memoria integrativa, alla stregua di quanto attestato dal Servizio di ragioneria comunale (doc. 33 della memoria) - viene a fissarsi, prudenzialmente, in € 2.989.620,13, con un divario (minore ma) ancora significativo rispetto a quello prefigurato nel PRFP (per € 271.342,66), al netto dei controlli da effettuarsi dalla Sezione territoriale. Diversamente da quanto opinato dal ricorrente, non è di *"tutta evidenza che l'Ente (che nel frattempo ha avviato anche procedure di vendita immobiliari, doc. 37 e 38) raggiungerà nell'anno 2025 la quota di disavanzo (target) di euro 2.522.854,34 posto che, come detto, l'anno 2024 si chiuderà con un disavanzo plausibile di € 2.989.620,13"*. Gravi fattori di incertezza pesano sulla verifica delle più ottimistiche previsioni prospettate, come emerge dalle valutazioni che seguono.

6. L'ulteriore profilo d'illegittimità della deliberazione - terza censura (cfr. par. 2.c del ricorso) - attiene *"all'asserito mancato conseguimento delle misure straordinarie"*, in quanto, secondo la prospettazione difensiva, la prima delle misure indicate nel PRFP (oneri di urbanizzazione - campo golf) non sarebbe imputabile al Comune e sarebbe stata temporaneamente sostituita con le entrate IMU che avrebbero determinato un incasso maggiore; la seconda (vendita piscine all'INAIL) non sarebbe stata raggiunta anch'essa per causa non imputabile al Comune che avrebbe assunto tutti gli atti di sua

iniziativa, ma ciò non avrebbe influito sugli obiettivi del Piano, perché l'Ente, sulla base del trend dell'anno 2023, sarebbe in condizioni di recuperare al 31.12.2025 *"la quota di disavanzo (target) di euro 2.522.854,34"* e, comunque, sarebbe *"illegittimo/errato il diniego ad un limitato aggiustamento del Piano nell'ambito della medesima misura (alienazione immobiliare di altro bene immobile)"* (così, pag. 25 del ricorso).

6.1. Nella deliberazione 151/2024 oggetto di impugnativa si rileva che sempre *"nell'intento di acquisire, in pieno contraddittorio con il Comune, ogni elemento utile alla definizione di tale controllo e di attualizzare la situazione finanziaria all'effettivo stato di realizzazione del PRFP, con nota del 21 marzo 2024 è stato richiesto all'Ente – limitatamente alla parte che qui rileva - di relazionare su eventuali eventi suscettibili di incidere – negativamente o positivamente - sullo stato di attuazione del PRPF (cfr. prot. n. 1580/2024). A riscontro, il Comune ha precisato che "in riferimento al bando Inail per procedure di alienazione immobiliare della piscina comunale, l'INAIL ha formalmente comunicato l'archiviazione della procedura con nota n.60003 del 30/01/2024. A fronte di tale conclusione l'Ente non ha previsto aggiornamenti alle misure già programmate nel piano di riequilibrio finanziario" (così, nota prot. n. 1767/2024).*

In sede di controdeduzioni finali, il Comune ha riferito di aver *"predisposto tutto quello che tecnicamente era di propria competenza al fine di consentire l'avvio delle edificazioni, (si rimanda per dettaglio alla relazione già inviata in data 02/11/2023 - prot. n. 8282 omissis) ma ad oggi la Soc.TF Italia non ha ritenuto di chiedere il rilascio dei titoli edilizi; sotto questo profilo non è imputabile al Comune la mancata richiesta - ad oggi - da parte del privato del*

permesso di costruire. È necessario però evidenziare che, se il Comune, ad oggi, non ha avuto accertamenti di entrata, relativi ad oneri di urbanizzazione legati alla realizzazione di quanto previsto nei Piani di Lottizzazione, approvati e sottoscritti nelle due Convenzioni sopra espresse, come indicato nel PRFP, ha tuttavia registrato, legata all'operazione, una maggiore entrata a titolo di IMU sulle aree di proprietà del privato di natura edificabili a partire dal 2015 pari ad € 157.090,00 annui. Nel PRFP l'entrata a titolo di oneri di urbanizzazione avrebbe portato nelle casse dell'Ente la somma di € 1.300.000,00 da sfruttare prevalentemente sulla parte capitale del bilancio. L'accertamento IMU, negli importi sopra indicati, pur non essendo previsto nel piano, ne ha comunque costituito una sua alternativa in termini di risanamento finanziario dell'ente avendo portato un miglioramento degli equilibri correnti di bilancio in termini di maggiori e nuove entrate. In particolare, dall'anno 2015 all'anno 2023 a titolo di IMU sono stati riscossi € 1.413.810,00 e nelle more della richiesta di permesso di costruire tale introito annuale si manterrà costante e potrà protrarsi sino al 2029. Quindi, in definitiva in luogo dell'entrata prevista dal piano nell'importo di 1.300.000,00 ad oggi è stata acquisita (spalmata negli anni 2015-2023) la somma di € 1.413.810,00 alla quale potranno aggiungersi le ulteriori successive annualità IMU e l'importo relativo agli oneri di urbanizzazione. Pertanto, sotto questo profilo non pare potersi configurare l'ipotesi di grave e reiterata violazione del piano. In primo luogo, in considerazione della buona fede e dell'affidamento venutosi a formare in capo all'Ente, a seguito della mancata contestazione tempestiva della violazione, al maturare delle relative scadenze (la prima contestazione è del 2024 a distanza di sei anni dalla prima scadenza): contestazione che, ove tempestiva, avrebbe

consentito di riprogrammare obiettivi e scadenze. Oltre a ciò, non sussiste il requisito della gravità, in quanto il mancato introito degli oneri non si è verificato per fatto o colpa del Comune e lo stesso è stato comunque compensato dall'introito annuale a titolo di IMU: alla fine, l'operazione porterà un gettito maggiore di quello previsto dall'originario Piano, dato dalla somma delle annualità IMU agli oneri di urbanizzazione. Non sussiste neppure il requisito della "reiterazione", posto che l'"evento" si è determinato con un unico fatto e cioè con il mancato introito a titolo di oneri di urbanizzazione, peraltro, come detto, compensato con le entrate annuali IMU. Pertanto, a parere del Comune, per quanto attiene a questo profilo, si ritiene che: - vi sia stata compensazione tra le due voci (oneri di urbanizzazione/IMU) e che l'obiettivo sia raggiungibile entro la fine del piano sia per le entrate IMU sia perché il privato potrà richiedere il permesso di costruire. - non si sia verificata una violazione del Piano, posto che è stato comunque percepito un introito (IMU) ed è ancora da percepire quello relativo agli oneri di urbanizzazione, con un saldo finale che si appalesa superiore alle attese (somma delle due voci). Per quanto sopra, il Comune chiede di poter procedere alla modifica di tale voce di piano, con l'integrazione della previsione relativa all'importo a titolo di oneri di urbanizzazione con quella relativa alle entrate a titolo di IMU." (così, nota prot. n. 2219/2024).

Questa trama difensiva è stata pedissequamente riprodotta in sede di impugnazione (pagg. 53-56 ricorso).

Il motivo di censura non merita, tuttavia, accoglimento.

In particolare, sicuramente non rileva la non imputabilità dell'inadempimento in capo al Comune ovvero alla Soc.TF Italia non

avrebbe ritenuto di chiedere il rilascio dei titoli edilizi; conta, sicuramente, il dato oggettivo della mancata realizzazione della misura straordinaria posta a copertura del PRFP. L'elemento soggettivo, infatti, è proprio della responsabilità amministrativa ma in questa sede deve essere valutato esclusivamente il positivo raggiungimento degli obiettivi programmati.

Sul punto, difatti, la giurisprudenza contabile ha ripetutamente chiarito che un piano di riequilibrio finanziario, precedentemente approvato, possa ritenersi ancora congruo qualora ricorrano, inter alia, le seguenti condizioni: i) sia accertata concretamente l'attuale e persistente adeguatezza dei mezzi e delle risorse originariamente destinati al riequilibrio finanziario dell'ente; ii) sia attuata una più incisiva azione di risanamento a garanzia dell'equilibrio strutturale di bilancio; iii) sussista una effettiva sostenibilità di medio-lungo periodo dello strumento di riequilibrio (cfr. *ex multis* Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 36/SEZAUT/2016/QMIG; Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenze n. 1/2023/EL, n. 7/2021/EL, n. 2/2019/EL e n. 2/2015/EL). Il comma 7 dell'art. 243-quater, stabilisce che *"[...] l'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano [...] comporta l'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 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"*. Osserva il Collegio che gli aggettivi *"grave e reiterato"* si riferiscono al *"mancato*

rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano" e non al loro concreto rilevamento da parte della Sezione regionale di controllo in sede di verifica dell'attuazione del piano, bene potendo tale giudizio intervenire solo una volta senza che, come già rilevato, possa generarsi alcun legittimo affidamento.

Interpretando le norme, la Sezione delle Autonomie con delibera 36/2016, dopo aver precisato che "l'attività di accertamento delle Sezioni regionali sullo stato di esecuzione dei piani di riequilibrio deve [...] tener conto della relazione sullo stato di attuazione e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi [...], ai sensi del comma 6 dell'art. 243-quater del Tuel", ha affermato che "le valutazioni delle Sezioni regionali devono aver riguardo ad una visione globale della situazione finanziaria, patrimoniale ed economica dell'ente locale che deve essere in grado di fotografarne le reali condizioni".

Da ciò discende che "all'amministrazione dell'ente locale spetta il compito di attuare, mediante concrete attività gestionali amministrative, gli obiettivi di riequilibrio finanziario pluriennale fissati nel piano permanendo in capo a quest'ultima, al responsabile del servizio finanziario ed al segretario comunale, secondo le rispettive competenze, l'obbligo di segnalare il ricorrere delle condizioni di cui all'art. 244 del Tuel (dissesto finanziario), con piena assunzione di responsabilità per i danni che possano derivare alle finanze pubbliche dall'elusione della normativa in materia".

Il Collegio condivide questa interpretazione, che è conforme alla consolidata giurisprudenza di queste Sezioni riunite sulla necessaria attualizzazione della situazione finanziaria dell'ente e in

linea con la possibile rimodulazione del PRFP, prevista dal comma 7-bis dell'art. 243-quater, qualora vi sia *"un grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi superiore rispetto a quello previsto"*.

In secondo luogo, l'obiettivo relativo alla concessione edilizia del campo da golf - dalla realizzazione del quale era atteso un introito "straordinario" pari a € 1,3 mln - avrebbe dovuto realizzarsi entro il 31/12/2018. Orbene la circostanza che il Comune abbia incassato a titolo di IMU (spalmata negli anni 2015-2023) la somma di € 1.413.810,00, non è idonea a modificare il giudizio negativo espresso dai primi giudici. Gli importi imputabili a titolo di IMU sul terreno oggetto del permesso edilizio sono già stati contabilizzati nelle gestioni 2015-2023, per ciascuno degli anni di riferimento, non essendo immaginabili gestioni "extrabilancio" in relazione a entrate di natura tributaria come quella in esame. E ciononostante, tale contabilizzazione non ha impedito il verificarsi di quegli scostamenti tra i risultati di amministrazione "dovuti" (in base al PRFP "integrato") e quelli "realizzati", alla stregua di quanto accertato nella deliberazione impugnata. Soprattutto non si è mai realizzato alcun effetto "sostitutivo". Vero è che, fino alla data del 31/12/2018, il Comune avrebbe dovuto avere in cassa € 1,3 mln a titolo di oneri di urbanizzazione legati alla realizzazione di quanto previsto nei Piani di Lottizzazione approvati e sottoscritti in due Convenzioni stipulate tra il Comune e la società, e tale somma non è pervenuta, con una secca perdita o mancata entrata, a fronte della quale alcun vantaggio ulteriore l'ente ha conseguito dalla mancata

richiesta del permesso. Nulla esclude, infatti, che *“le ulteriori successive annualità IMU”* sugli immobili oggetto di convenzione urbanistica, a decorrere dal 2019 siano state comunque contabilizzate e inserite in bilancio – se non altro perché non è chiaro il motivo per cui la costruzione del campo da golf faccia cessare il presupposto dell’imposta (si può ricordare la disciplina dell’IMU - art. 13 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 conv. in l. 22 dicembre 2011, n. 214), nonché gli artt. 8 e 9 del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 - richiama il regime degli esoneri di cui all’art. 7 del d.lgs. n. 504/1992 e che, di conseguenza solo per gli immobili utilizzati da enti pubblici e privati, diversi dalle società, residenti nel territorio dello Stato e non aventi per oggetto esclusivo o principale l’esercizio di attività commerciali se destinati esclusivamente allo svolgimento di attività sportive vale *ope legis* l’esenzione dall’imposta), o, almeno già inserite nella previsione del PRFP. In quest’ultimo documento risulta soltanto che, in relazione agli equilibri di parte corrente, erano riportati *“per gli anni 2016, 2017 e 2018 i valori approvati con il bilancio di previsione 2016-2018, il quale tiene già conto delle risultanze del Piano di riequilibrio decennale”* mentre per *“gli anni successivi, i Titoli I e III dell’entrata sono stati incrementati sistematicamente ogni anno prudenzialmente dello 0,50% in ragione della razionalizzazione e riorganizzazione del servizio entrate, mentre il Titolo II è stato mantenuto sostanzialmente costante”*. Non è, dunque, chiaro, né risulta provato che, al momento dell’approvazione delle dette misure straordinarie di risanamento,

l'IMU ricavabile dai terreni destinati alla costruzione di un campo da golf fosse stata già scorporata, e in ogni caso, tale decremento avrebbe dovuto essere compensato dall'aumento dello 0,50% delle entrate (sulle quali vedi infra) riconducibili al Titolo I e III.

6.2. A conclusioni analoghe o ancora più gravi si perviene in relazione alla mancata realizzazione della seconda misura straordinaria inserita nel PRFP. Si prevedeva la partecipazione dell'Ente ad un bando, nell'ambito dei piani triennali di investimento dell'Inail, avente ad oggetto l'alienazione della piscina comunale a quest'ultimo oltre ad un'ulteriore erogazione per manutenzione straordinaria, a seguito della quale l'Amministrazione comunale avrebbe dovuto ottenere risorse per complessivi 6.000.000,00 €. Inoltre, il Comune avrebbe dovuto riacquisire la disponibilità della piscina in *leasing* a costi agevolati. Anche tale misura avrebbe dovuto trovare una sua attuazione entro il 2018. In sede istruttoria è emerso che, in data 16 dicembre, la Giunta comunale con atto n. 108/2022, aveva autorizzato la vendita del complesso immobiliare, accettando il prezzo di cessione comunicato dall'Inail (€ 1.065.000,00, oltre a € 218.000,00, quale rimborso per spese di progettazione). Per il perfezionamento di tale operazione, poi, l'Amministrazione avrebbe dovuto provvedere alla stipulazione e sottoscrizione del relativo contratto. Dopo la richiesta di chiarimenti in ordine all'operazione di *leasing* finanziario (nota prot. n. 9130/2023), l'Ente evidenziava che, nel PRFP originariamente approvato, "non emerge(va) alcuna

considerazione” sull’impatto che gli oneri finanziari (canoni di locazione) derivanti da tale operazione, avrebbero prodotto in termini di bilancio e dei suoi equilibri (cfr. prot. n. 10105/2023). In considerazione degli effetti derivanti dalle analisi condotte, il Comune decideva di sospendere la stipula dell’atto definitivo di compravendita (cfr. nota prot. n. 10105/2023). Attesa l’inoperatività dell’Ente, con nota prot. n. 553 del 30/1/2024 l’INAIL comunicava all’Amministrazione comunale la chiusura definitiva della pratica in oggetto per *“impossibilità dell’Istituto a concedere ulteriori proroghe”* (cfr. nota prot. n. 1082 del 21/2/2024).

Le obiezioni veicolate nel ricorso sono destituite di fondamento. Il Comune insiste col sostenere la non imputabilità della mancata conclusione dell’accordo, dovuto, a suo dire, *“alle misure correttive a seguito della pronuncia n.155/2023 relativa al monitoraggio dei consuntivi 2017, 2018 e 2019”*, che sarebbe andata a comprimere la parte corrente del bilancio, e al successivo parere dal revisore unico nella sua comunicazione prot. n. 7177 del 25/10/2023, laddove lo stesso invita a *“valutare l’impatto in termini di equilibri che la cessione e le collegate obbligazioni di cui alla delibera n. 31 del 28.04.2023 avranno sia sul sopracitato piano, sia sugli equilibri cui l’ente è chiamato a salvaguardare sia in termini di risparmi di spesa, sia in termini di maggiori proventi stimati”* (doc. 28). Non risulta mai smentito, tuttavia, il fatto che il Comune avesse affatto, *ab origine*, pretermesso ogni considerazione sull’impatto negativo che il contratto di *leasing*, successivo alla vendita, avrebbe prodotto in termini di canone di

locazione. I maggiori oneri erano, quindi, rimasti fuori dal PRFP e soltanto per effetto dell'intervento della Sezione regionale di controllo il problema è venuto alla ribalta, al punto da spingere l'Ente a una sostanziale retromarcia. Né può validamente sostenersi che *“la mancata alienazione all'INAIL delle piscine non ha inciso sul trend e sul perseguimento degli obiettivi del PRFP (come detto sopra, il Comune è riuscito nel periodo 2017 – 2023 a recuperare un disavanzo di euro 1.336.018,43 e nell'anno 2023 si sono recuperati oltre 500.000 euro, in linea con il Piano”*, essendo sufficiente ricordare l'equivoco di fondo che ha animato l'intera impostazione difensiva nel confondere il miglioramento in termini assoluti del risultato di amministrazione con il differenziale negativo per ciascun anno, che ha caratterizzato gran parte del segmento temporale sottoposto a monitoraggio.

Al di là di ogni valutazione sull'imputabilità della decisione sopravvenuta, rimane il fatto che gli interventi “straordinari” previsti a copertura del Piano non hanno mai avuto concreta attuazione.

6.3. Impregiudicate le conclusioni sopraesposte, rimangono ferme anche tutte le altre criticità rilevate dalla Sezione sul versante delle misure “ordinarie” di risanamento.

6.3.1. Se, nonostante il permanere di molte incertezze sui dati forniti in sede di istruttoria, il Collegio, limitandosi alla valutazione di quanto complessivamente rappresentato dall'Ente, ha ritenuto che il programmato risparmio di circa 20.000,00 €, legato alla gestione

associata del servizio asilo nido, fosse stato conseguito, non così con riferimento al servizio trasporto scolastico, per il quale l'obiettivo individuato nel PRFP prevedeva minori spese per 40.000,00 € è stato dichiarato non raggiunto.

6.3.2. Una sostanziale bocciatura è stata poi ratificata nella deliberazione impugnata in merito alla *“riprogettazione delle modalità di gestione, di riscossione e di recupero dell'evasione”* che avrebbe dovuto comportare un miglioramento ed efficientamento della riscossione delle entrate tributarie ed extratributarie (titolo I e III), tale da tradursi in un incremento delle entrate proprie dell'Ente di almeno lo 0,50% annuo.

Per quanto riguarda la riorganizzazione delle modalità di riscossione delle entrate comunali e il potenziamento dell'ufficio tributi, la Sezione, all'esito dell'istruttoria ha concluso nel senso che, rispetto al generale obiettivo di miglioramento della capacità di riscossione delle entrate in esame, *“si può ritenere che, per quelle tributarie non sia stato sostanzialmente realizzato, mentre per quelle extratributarie, risulti conseguito, seppur con percentuali di realizzo estremamente basse. Complessivamente il giudizio è stato negativo”*.

L'Ente avrebbe poi dovuto garantire anche una sostanziale stabilità della spesa corrente. A tal fine, è stato valutato l'andamento degli impegni assunti al titolo I della spesa, distintamente per macroaggregati e con specifica evidenziazione degli scostamenti percentuali intervenuti fra i diversi esercizi. il Collegio, anche su questo fronte, ha ritenuto che *“l'obiettivo programmato di*

stabilizzazione della spesa corrente non sia stato raggiunto anche in considerazione dagli effetti distorsivi che si sono prodotti sui dati di rendiconto, in conseguenza delle registrazioni in bilancio connesse all'operazione "di sistemazione contabile" dei rapporti credito/debito con l'Unione dei comuni".

Su entrambi i fronti, il Comune non ha dedotto alcuna censura, ma il permanere di tali criticità rende ancora più difficile il percorso di risanamento.

Alcun pregio può annettersi, infine, ai richiami attorei a "fatti notori", come la pandemia da Covid-19 e lo scoppio della guerra in Ucraina, che, oltre ad essere del tutto generici, sono dall'altro inconferenti, in quanto la Sezione ha ben chiarito le molteplici violazioni del d.lgs. n. 118/2011 e la mancata attuazione delle predette misure di risanamento, già prima del 2020 e dell'esordio della guerra in Ucraina nel 2022. In ogni caso, ove tali eventi hanno avuto ricadute "contabili", di esse si è (o si sarebbe dovuto) già tenuto conto sia nei rendiconti annuali sia nelle deliberazioni della Sezione di controllo. In particolare, la Delibera se ne è occupata in relazione agli "avanzi" prodotti dalla sospensione e dal differimento del rimborso annuo delle quote capitali dei mutui accesi con la Cassa Depositi e prestiti, e con istituti bancari diversi, per complessivi € 156.055,65. La disamina del materiale trasmesso dall'Ente ha evidenziato un impiego non sempre coerente con quanto previsto dalla normativa di riferimento (v. art. 112 del d.l. n. 18 del 2020 e accordo quadro ABI-ANCI-UPI).

Con successiva nota istruttoria (prot. n. 3764/2023) il Magistrato istruttore richiedeva chiarimenti in merito a quanto sopra osservato, e, a riscontro (nota prot. n. 4027/2023), l'Amministrazione comunale, dava evidenza, attraverso apposita tabella, della riconducibilità delle spese sostenute rispetto alle finalità legate all'emergenza Covid-19 solo per un importo pari a 85.896,24 €. *“Nella documentazione versata in atti, tale riconducibilità, nella maggior parte dei casi, è stata oggetto di mera attestazione da parte dell'Ente, il quale ha comunque manifestato la disponibilità di corredare le informazioni rese di specifica autocertificazione da produrre a richiesta della Sezione.”*

I giudici territoriali del controllo, poi, nel richiamare poi l'art. 7, comma 2, del d.l. n. 78 del 2015 – a mente del quale *“per gli anni dal 2015 al 2023, le risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione di mutui nonché dal riacquisto dei titoli obbligazionari emessi possono essere utilizzate dagli enti territoriali senza vincoli di destinazione”*, hanno concluso che *“devono ritenersi ammissibili solo le spese effettivamente riconducibili alla emergenza Covid-19. Da ciò consegue che la quota di risparmio di spesa individuata dall'Ente per un importo complessivamente pari a 156.055,65 euro (di cui 90.730,07 euro mutui MEF, 33.563,94 euro mutui Credit agricole e 31.761,64 euro mutui Istituto di credito sportivo) risulta correttamente impiegata limitatamente alla somma di 14.909,63 euro. Tale somma è da riferirsi alle determine n. 4 del 29/6/2020, n. 52 del 31/8/2020, n. 23 del 3/10/2020, n. 5 del 21/4/2020, n. 4 del 9/9/2020 e n. 30 del 13/8/2020). Diversamente, le risorse rimanenti (i.e., 141.146,02*

euro) dovrebbero trovare allocazione nella parte vincolata del risultato di amministrazione". Nessuna contestazione v'è stata sul punto, neppure in sede di ricorso introduttivo.

7. Non possono trovare ingresso, infine, neppure le doglianze veicolate con la quarta censura (cfr. par. 2.d del ricorso) *"perché (alla luce del positivo trend evidenziato ai punti precedenti) la dichiarazione di dissesto determinerebbe effetti esclusivamente negativi e perniciosi, interrompendo così il processo di risanamento in corso e oramai prossimo al raggiungimento dell'obiettivo finale fissato al 31.12.2025"* (così, pag. 26 del ricorso). Sul punto va rimarcato che il PRFP, infatti, opera in un momento in cui la crisi finanziaria non si è ancora manifestata in maniera tale da richiedere i drastici provvedimenti conseguenti al dissesto. Sul punto la giurisprudenza di queste Sezioni riunite ha chiarito che il legislatore, istituendo il PRFP, ha voluto introdurre uno strumento volto ad agevolare il ritorno alla fisiologia di quelle amministrazioni, nelle quali sussistono squilibri del bilancio potenzialmente in grado di provocare il dissesto (cd predissesto), privilegiando l'affidamento agli organi ordinari dell'ente della gestione delle iniziative di risanamento (SSRR 15/2019, 19/2018, 20/2017). Conseguentemente, *"il ricorso alla procedura di riequilibrio non può rivelarsi un artificioso escamotage con il quale si evita la dichiarazione di dissesto, protraendosi indebitamente una situazione nella quale già sussistono i presupposti richiesti dal legislatore"*, atteso che detta dichiarazione, in presenza delle condizioni legali, costituisce attività vincolata ed ineludibile (Cons. Stato, n. 143/2012), al fine di

consentire il risanamento dell'ente locale, cristallizzando, ad una certa data, la situazione creditoria e debitoria ed affidandone la gestione ad una commissione esterna. In tal modo si consente all'ente di ripartire, libero da vincoli e con un bilancio risanato (Tar Campania 3514/2019), dal momento che la dichiarazione di dissesto, *"pur con tutti i limiti derivanti dalla sua disciplina ormai datata, consente all'ente locale di potere ripristinare celermente l'erogazione delle prestazioni costituzionalmente necessarie, con un bilancio stabilmente riequilibrato, grazie al fatto di concentrare tutte le passività pregresse in una gestione straordinaria, affidata all'Organo Straordinario di Liquidazione, che viene a svolgere la stessa funzione esercitata dalle bad company nel settore aziendalistico"* (SSRR 25/2018). In tale ottica, l'ordinamento non tollera l'ulteriore protrazione di tempi e obblighi già definiti e mai ottemperati. Come ricordato dalla Procura generale, l'accertamento di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal Piano – al pari delle altre ulteriori tre situazioni ipotizzate nell'art. 243-quater, comma 7 (mancata presentazione del piano, diniego di approvazione del piano, mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario al termine del periodo di durata del piano) - configura una fattispecie legale tipica di condizioni di dissesto finanziario che si aggiunge *"a quelle già previste dal TUEL (art. 244 TUEL) e comportano l'obbligo di dichiarazione di dissesto e, quindi, la conseguente attività sollecitatoria e, eventualmente, sostitutiva del Prefetto, da cui il richiamo all'art. 6, comma 2, del d.lgs. 149/2011. Comportano, cioè (omissis) l'avvio della fase*

esecutiva affidata al Prefetto che, "... in quanto sostitutiva degli organi di governo dell'ente, sia ordinari, sia straordinari, competenti nella materia, sottrae ex lege ai medesimi il potere di ogni iniziativa" (così, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13/SEZAUT/2013/QMIG; cfr. anche Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 1/SEZAUT/2013/QMIG). Accertati gli inadempimenti, null'altro rimane da fare se non procedere alla dichiarazione di dissesto che si pone quale effetto *ex lege*.

8. I motivi sopra esposti sono sufficienti a far ritenere che il ricorso non sia meritevole di accoglimento e assorbono ogni ulteriore motivo di doglianza. Conseguentemente si accerta l'obbligo del Comune di Villafranca in Lunigiana (MS) di dichiarare il dissesto finanziario ai sensi dell'art. 243-quater, co. 7, TUEL.

P. Q. M.

La Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione rigetta il ricorso – compensa le spese di lite. 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 13 novembre 2024.

IL RELATORE ESTENSORE

Maria Cristina RAZZANO

F.to digitalmente

IL PRESIDENTE

Giovanni COPPOLA

F.to digitalmente

La presente decisione è stata depositata in Segreteria in data 31 dicembre 2024.

IL DIRIGENTE

Antonio FRANCO

F.to digitalmente