



Sentenza n. 10/2021/EL

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

**in speciale composizione**

composta dai signori magistrati:

|                    |                                      |
|--------------------|--------------------------------------|
| <b>Presidente</b>  | <b>Mario PISCHEDDA</b>               |
| <b>Consigliere</b> | <b>Rossella CASSANETI</b>            |
| <b>Consigliere</b> | <b>Pierpaolo GRASSO</b>              |
| <b>Consigliere</b> | <b>Luca FAZIO</b>                    |
| <b>Consigliere</b> | <b>Francesco ALBO</b>                |
| <b>Consigliere</b> | <b>Francesco SUCAMELI (relatore)</b> |
| <b>Consigliere</b> | <b>Rossana DE CORATO</b>             |

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel **giudizio n. 736/SR/EL** sul ricorso proposto nell'interesse del Comune di Saracena, in persona del Sindaco Renzo Russo, legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Gaetano Callipo, elettivamente domiciliato in Roma alla Via Tibullo n. 10 presso lo studio dell'avvocato Alessandro Fusco (con PEC: [gaetano.callipo@pec.it](mailto:gaetano.callipo@pec.it)),

**avverso**

la denegata omologazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP), dichiarata con la pronuncia di accertamento

n. 81/2021/PRSP della Sezione regionale di controllo per la Calabria;

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

Esaminati, il ricorso e gli altri atti e documenti di causa.

Uditi, nell'udienza pubblica telematica del giorno del 13 luglio 2021 in videoconferenza, con l'assistenza del Segretario d'udienza Maria Elvira Addonizio alla presenza dell'avvocato Gaetano Callipo, per la parte ricorrente, nonché il Pubblico Ministero nella persona del V.P.G. Sabrina D'Alesio.

### **FATTO**

1. Il Comune di Saracena (CS) ha fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario, ai sensi dell'art. 243-bis del TUEL, con delibera C.C. n. 10 del 23 aprile 2019. La decisione del Comune di far ricorso alla procedura scaturiva dalla necessità di dare compiuto seguito ai rilevati sollevati dalla Sezione di controllo calabrese sui rendiconti 2014 e 2015, con le pronunce di accertamento n. 96/2017/PRSP, nonché con la pronuncia n. 141/2018/PRSP.

2. Le irregolarità rilevate nei due cicli di controllo riguardavano, in primo luogo, l'operazione di riaccertamento straordinario dei residui, effettuata con la delibera G.C. n. 50 del 26 maggio 2015. La Sezione riscontrava la mancanza di accantonamenti per passività potenziali o rischi di soccombenza, e per indennità di fine mandato. Le pronunce di accertamento evidenziavano inoltre: (a) la necessità di rideterminare il risultato di amministrazione dell'esercizio 2015 anche con riguardo alla cassa, in considerazione, dell'esatto ammontare del

pagamento per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre; (b) la necessità di procedere al corretto accantonamento a FCDE; (c) il ricorso ad entrate straordinarie non ripetitive per il finanziamento di spese correnti consolidate; (d) la necessità di ricostruire correttamente lo stock dei debiti da finanziamento; (e) la necessità di revisionare lo stato patrimoniale, specie con riguardo ai crediti stralciati dal conto del bilancio e al mancato aggiornamento dell'inventario ai sensi dell'art. 230 del TUEL.

3. La programmazione delle misure correttive di bilancio è stata effettuata con deliberazione C.C. n. 48 del 27 dicembre 2018, con la quale il Comune si proponeva: (1) per un verso, di contabilizzare le poste mancanti nel successivo rendiconto 2018 e, *medio tempore*, (2) di procedere a conformare il bilancio di previsione 2019-2020, operando sulle poste presuntive, nel pieno rispetto del principio della competenza finanziaria potenziata.

4. Con la successiva deliberazione C.C. n. 9 del 23 aprile 2019, l'amministrazione civica approvava il rendiconto 2018, tenendo conto dei rilievi della Sezione di controllo. Il prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione riportava in Riga A il valore di € - 92.567,49 e un disavanzo di Riga "E" (al netto dei fondi) pari a € - 1.377.530,30.

5. Tale disavanzo, sotto il profilo della modalità di ripiano, era peraltro scomponibile in due distinte componenti: (i) € - 133.287,33 a titolo di extra-deficit (ossia quale "maggiore disavanzo" generato dal riaccertamento straordinario ai sensi dell'art. 3, comma 16, del

D.lgs. n. 118/2011); (ii) € -1.204.242,97 di disavanzo ordinario, da ripianare ai sensi degli artt. 188, 193 e 194 TUEL.

6. Vista la dimensione dello squilibrio rispetto alle finanze ordinarie del Comune, contestualmente, con deliberazione C.C. n. 10 del 23 aprile 2019, la stessa Amministrazione civica deliberava di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. Tale deliberazione veniva dichiarata immediatamente esecutiva e trasmessa alla Sezione di controllo e al Ministero dell'Interno (prot. n. 2388 del 26 aprile 2019) con la tempistica prevista dall'art. 243-bis, comma 2, del TUEL.

7. Con la successiva deliberazione C.C. n. 24 del 19 luglio 2019, il Comune ha approvato il Piano di Riequilibrio Finanziario Pluriennale (PRFP) per la durata di 10 anni, dichiarando di non voler accedere al Fondo di Rotazione. La programmazione prevedeva un percorso di rientro commisurato ad una massa passiva complessivamente calcolata in € - 1.462.243,87.

8. La ridetta massa passiva comprende le seguenti componenti attuali e potenziali: (i) disavanzo da rendiconto 2108 per € - 1.204.242,97 (a sua volta composto dai due “tipi” di disavanzo, soggetti a differenti modalità di ripiano); (ii) disavanzo aggiuntivo di € - 75.363,57, generato dalla revisione straordinaria dei residui, effettuata in sede di approvazione del PRFP (art. 243-bis, comma 8, lett. e), TUEL); (iii) debiti fuori bilancio per € - 95.218,06; (iv) passività potenziali per € - 87.419,27.

9. Dal punto di vista delle azioni di risanamento, il PRFP ha

previsto il ricorso a mezzi ordinari, ossia la stabile correzione dell'ammontare annuale delle entrate e delle spese, per migliorare la differenza di parte corrente ed il risultato di gestione, segnatamente:

- (a) incremento delle attività di recupero dell'evasione fiscale;
- (b) riordino ed aumento dei tributi locali;
- (c) riordino, razionalizzazione ed incremento dei servizi comunali;
- (d) riduzione e revisione della spesa corrente.

**10.** La quantificazione della massa passiva e la programmazione del riequilibrio hanno ricevuto parere positivo dell'organo di revisione. Il PRFP ha avuto altresì un riscontro positivo da parte del Ministero dell'interno. La Commissione ministeriale ex art. 155 TUEL, in esito all'istruttoria effettuata, ha trasmesso alla Sezione regionale la propria relazione (nota prot. n. 176781 del 11 dicembre 2020, pervenuta alla Corte dei conti con prot. C.d.c. n. 6892 in pari data), con la quale ha ritenuto il PRFP del Comune di Saracena in linea con le disposizioni normative di riferimento e con le indicazioni delle "linee guida" elaborate dalla Corte dei conti.

**11.** La Sezione regionale di controllo per la Calabria, sebbene abbia ritenuto che la massa passiva sia stata liquidata in modo congruo e che le scritture di bilancio hanno provveduto ad eliminare le illegittimità-irregolarità in precedenza contestate dalla Sezione, con la pronuncia di accertamento n. 81/2021/PRSP ha dichiarato il difetto dei presupposti per l'omologazione del PRFP. L'esito negativo del controllo ex art. 243-quater comma 7 TUEL è stato argomentato sulla base della ritenuta incongruità delle misure, dimostrata

dall'inefficacia delle azioni realizzate nel primo biennio di attuazione (annualità 2019-2020).

**12.** Per quanto riguarda i saldi, la Sezione ha rilevato che successivamente al PRFP, nel 2019, si è registrato un ulteriore peggioramento del risultato di amministrazione (la parte disponibile è passata da € - 1.377.530,30 a € - 1.424.299,59, con un peggioramento di € - 46.769,29). Secondo la Sezione la causa di tale peggioramento è riconducibile agli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 4/2020, la quale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 2, comma 6, del D.L. n. 78/2015. Tale norma, come è noto, ha impedito di continuare a finanziare l'ammontare del FAL tramite il FCDE. Inoltre, la Sezione ha ricondotto il peggioramento del saldo al venir meno della possibilità di adottare per il calcolo del FCDE il metodo semplificato di cui al principio contabile allegato 4/2 al D.lgs. n. 118/2011 (per il quale peraltro vige una forma particolare di rientro, stabilita dall'art. 39-quater, comma 1, del D.L. n. 162/2019).

**13.** Tali effetti, secondo la Sezione, si sarebbero trascinati al 2020, poiché l'art. 39-ter del DL n. 162/2019 – a suo tempo previsto per neutralizzare gli effetti della corretta contabilizzazione del FAL all'interno del disavanzo applicato al bilancio di previsione – è stato nel frattempo dichiarato incostituzionale dalla sentenza C. cost. n. 80/2021.

**14.** Tanto premesso, la Sezione, ha ritenuto di non doversi pronunciare sull'andamento di tali saldi e si è limitata ad “invitare” l'Ente ad assumere in merito tutte le misure necessarie ad adeguarsi

al quadro normativo di risulta in conformità ai principi espressi dal Giudice delle leggi. In proposito, la Sezione ha affermato che tale andamento non è necessario ai fini della decisione sulla congruità del piano; pertanto ha fatto riserva di analizzare l'evoluzione dei saldi ed eventuale difetti di copertura ed insostenibilità finanziaria nell'ambito di successivi controlli ai sensi dell'art. 148-bis TUEL.

15. La Sezione ha quindi analizzato l'andamento realizzativo delle singole misure previste dal PRFP. Con riferimento all'incremento dell'attività di recupero, la pronuncia ha ricordato che il Comune di Saracena, con deliberazione C.C. n. 91 del 31 luglio 2017, ha approvato la convenzione con la Società SAIC S.r.l.. Tale convenzione prevede la predisposizione degli avvisi di accertamento IMU e TASI fino all'anno 2015; inoltre, successivamente, con determinazione n. 290 del 16 luglio 2019, è stata affidata l'attività di riscossione coattiva alla Società *Labconsulenze*.

16. In esito alle richieste della Sezione, il Comune ha trasmesso i dati relativi alla effettiva attività di recupero. La Sezione ha quindi emesso un giudizio di incongruità della misura, raffrontando i dati attesi nel biennio, secondo PRFP.

17. Parimenti, per quanto concerne il riordino dei tributi locali, ad avviso della Sezione, la misura si è rivelata incapace di assicurare il risanamento. Ciò in quanto: (a) le aliquote dei tributi sono già al loro valore massimo consentito, con eccezione dell'IMU, per la quale l'aliquota è stata aumentata con delibera C.C. n. 13 del 23 aprile 2019 (passando dal 7,60 per mille al 9,60 per mille); (b) con la legge di

bilancio 2020 la TASI è stata abolita a decorrere dall'esercizio 2020. Inoltre, (c) gli accertamenti e le percentuali di riscossione sono rimasti abbondantemente al di sotto dei livelli previsti nel PRFP.

18. Anche con riguardo alle leve di risanamento "riordino, razionalizzazione ed incremento dei Servizi Comunali" e "riduzione della spesa corrente", la Sezione ha espresso un giudizio di non congruità. Per la prima misura, la Sezione ha rilevato che si tratta di un *benchmark* qualitativo, che si basa sulla affermazione di una capacità di miglioramento dei servizi, immisurabile e quindi irrilevante ai fini dell'esecuzione del PRFP.

19. Per quanto riguarda la riduzione della spesa corrente, la Sezione ha invece riscontrato una riduzione insufficiente. Infatti, dopo una prima significativa flessione (nel 2019, - 6,20%), la spesa è tornata risalire nel 2020 (+0,16% rispetto al 2019). Tale *performance* negativa, tra l'altro, si è registrata al netto dei contributi e ristori COVID-19 che, nel 2020, l'Ente ha ricevuto per la spesa collegata all'emergenza (in particolare, per la sanificazione delle scuole e luoghi pubblici, per l'acquisto di dispositivi sanitari di protezione e per i servizi di esecuzione dei tamponi).

20. Il ricorrente, non condividendo l'esito del giudizio, ha fatto ricorso contro la pronuncia del giudice calabrese, depositata e notificata in data 12 maggio. Il ricorso, regolarmente notificato ai sensi degli artt. 124, comma 1, e 125, comma 1, del c.g.c., è stato depositato in data 11 giugno 2021.

21. Con l'atto introduttivo, il Comune ha chiesto:

(a) l'annullamento della pronuncia di accertamento n. 81/2021 della Sezione regionale di controllo per la Calabria; (b) la sospensione della pronuncia impugnata stante il grave danno che deriverebbe dalla sua esecuzione, imponendo all'ente di dichiarare il dissesto ai sensi e per gli effetti dell'art. 6, comma 2, D.lgs. n. 118/2011.

**22.** A sostegno delle domande il Comune ha prodotto 6 motivi di impugnazione. Segnatamente (1) violazione art. 243-bis TUE, nella misura in cui la Sezione si è posta in contrasto con le "linee guida" della Sezione delle Autonomie, le quali statuiscono la regola della preferenza per la procedura di riequilibrio. Per tale ragione, la motivazione sarebbe lacunosa o mancante, e comunque contraddittoria; (2) violazione dell'art. 243-bis del TUEL nella misura in cui il giudizio ha disatteso il principio di congruità, di cui all'allegato 1, postulati nn. 8 e 10 del D.lgs. 118/2011; (3) violazione del combinato disposto degli artt. 243-bis e 247-quater TUEL, nella misura in cui, anche sulle singole annualità, l'incongruità si è basata su dati e motivazioni contraddittorie; (4) violazione del combinato disposto degli artt. 243-bis e 247-quater TUEL, per omessa verifica dinamica dell'andamento del bilancio e delle misure in tema di accertamento e riscossione; (5) violazione del combinato disposto degli artt. 243-bis e 247-quater TUEL per la mancata valutazione delle situazione finanziaria e normativa in ottica dinamica e ciclica, specie in relazione alle disposizioni normative relative all'emergenza COVID-19; (6) violazione e falsa applicazione degli artt. 243 e 244 del TUEL per mancata dimostrazione di una carenza strutturale, per la

quale si impone la necessità della procedura di dissesto in luogo di quella di riequilibrio.

**23.** Le censure in merito alla violazione della regola della congruità sono state articolate su un doppio versante, logico e fattuale. Sotto il profilo logico, il ricorrente si duole che l'affermazione finale di incongruità delle misure (e quindi del PRFP) non sarebbe coerente con la prima parte della decisione, in cui la Sezione riconosce non solo il corretto dimensionamento dello squilibrio, ma anche dei fondi e in particolare, tra questi, del FCDE, che ha il compito di misurare l'impatto sul risultato di amministrazione della precarietà degli equilibri di cassa, in ragione della lentezza delle riscossioni; in secondo luogo, poiché la valutazione di congruità della Sezione si è focalizzata sulle singole misure e sull'esecuzione delle stesse su due soli esercizi finanziari. In questo modo, la Sezione avrebbe violato l'art. 243-quater, comma 7, TUEL che invece impone di valutare il PRFP in modo complessivo, dinamico e prognostico (SS.RR. n. 4/2020/EL), sull'intero periodo di vigenza del PRFP (specie laddove l'efficacia di alcune misure previste è fisiologicamente destinata a manifestarsi in tempi più lunghi di uno o due esercizi).

**24.** Il ricorrente adduce altresì la violazione del principio di congruità, in "fatto", in ragione della cattiva ricostruzione e confronto dei dati contabili e della mancata considerazione dello stato di emergenza, riconosciuto dalla sopravvenuta legislazione finanziaria. In particolare, il ricorrente si duole del mancato computo, nelle percentuali di realizzo delle entrate, delle riscossioni intervenute

durante tutto il periodo di esecuzione del piano; recrimina, altresì, la mancata considerazione delle disposizioni di legge che, nel 2020 (disciplina emergenziale per il COVID-19), hanno sospeso l'esigibilità dell'entrate, nonché, il potere di accertamento e di riscossione coattiva. Saggiunge, l'ennesima previsione delle c.d. "rottamazione delle cartelle".

25. Il ricorrente contesta anche il giudizio sulla cattiva esecuzione della misura di *spending review*: egli osserva che la valutazione è ingenerosamente negativa, perché, nonostante i noti fatti della pandemia, nel 2020, il dato della spesa è comunque più basso rispetto al 2018, esercizio finanziario che precede l'inizio dell'esecuzione del piano.

26. La Procura ritiene che la domanda di sospensione cautelare sia inammissibile, poiché la pronuncia medesima dispone la sospensione degli adempimenti di cui all'art. 6, comma 2, D.lgs. 149/2011 come richiamato dall'art. 243-quater, comma 7, del TUEL, per il termine di 30 giorni decorrenti dal deposito e in caso di impugnazione, fino alla intervenuta comunicazione dell'esito del giudizio.

27. Nel merito, con riguardo al primo motivo di ricorso (violazione del principio di *favor* per il riequilibrio in luogo del dissesto), la Procura riconosce la sussistenza di un simile principio giuridico (sancito già nelle prime linee guida della Sezione delle Autonomie e confermato da una consolidata giurisprudenza di queste Sezioni Riunite, con le decisioni nn. 26/2014/EL, 34/2014/EL e 37/2014/EL). Cionondimeno, sottolinea che la regola non avrebbe potuto trovare

applicazione concreta, a causa delle *“ottimistiche e sovrastimate proiezioni di entrata”* contenute nel piano, con particolare riferimento alle entrate tributarie, smentite poi dalla scarsa capacità di realizzo delle stesse.

28. Con riguardo al secondo motivo (violazione del principio di congruità di cui all'allegato 1 del D.lgs. 118/2011, postulati nn. 8 e 10, e come declinato dalle *“linee guida”*), l'inadeguatezza delle misure di risanamento risulterebbe dall'espansione della forbice tra residui attivi e passivi nel 2019 e nel 2020.

29. Con riguardo al terzo e quarto motivo (violazione degli artt. 243-bis e 247-quater TUEL, per contraddittorietà dei dati valutati e della loro declinazione dinamica) la Procura obietta che il criterio di calcolo delle riscossioni usato dalla Sezione e il fatto che queste siano più elevate della media regionale non obliterano la circostanza che la capacità di riscossione sia oggettivamente scarsa, anche se comparativamente migliore che nella stessa zona del Paese, essendo evidente la mancanza della capacità di assicurare il ripiano nel tempo considerato dal PRFP.

30. Con riguardo al quinto motivo di ricorso (violazione degli artt. 243-bis e 247-quater *sub specie* della mancata valutazione dinamica della situazione finanziaria e normativa, anche alla luce della normativa relativa all'emergenza COVID-19) osserva che il *trend* peggiorativo era già in corso nel 2019: infatti, il prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione aggiornato al 2019, di cui la pronuncia impugnata da adeguata informazione, evidenzia un

peggioramento del saldo di parte disponibile, con un aumento del disavanzo rispetto al 2018.

31. Infine, riguardo al sesto motivo di ricorso (violazione e falsa applicazione degli artt. 243 e 244 del TUEL, *sub specie* di insussistenza dei presupposti della deteriorata procedura di dissesto), la Procura si è limitata ad osservare che la spesa è strutturalmente più alta di quanto l'ente possa permettersi, tant'è che *«nel 2020 è leggermente aumentata rispetto al 2019, dimostrando un trend negativo che non può che non deporre per l'errata valutazione dei termini del risanamento»*.

32. All'udienza del 13 luglio 2021, le parti si sono richiamate agli atti, esponendo in sintesi gli argomenti qui esposti. Il ricorrente ha però tenuto a ribadire che la Sezione ha mancato di dare il giusto peso all'impatto finanziario della pandemia; ha altresì sottolineato che il recente D.L. n. 99/2021 (c.d. "decreto sostegni bis"), dello scorso 3 giugno 2021, ha ulteriormente prorogato i termini per le attività di accertamento, notifica e riscossione delle entrate, incidendo sulla capacità di copertura e recupero da parte dei comuni; una situazione che però è imputabile ad una espressa volontà di legge, quindi sottratta alla disponibilità dell'ente e alla sua azione amministrativa.

33. Conclusa la discussione, il Collegio ha trattenuto la causa in decisione, riunendosi in camera di consiglio.

## **DIRITTO**

1. In via preliminare, deve darsi atto che l'esigenza di tutela cautelare, oggetto di una specifica domanda accessoria, è venuta meno per effetto della decisione del merito della causa, come risulta

dal dispositivo letto al termine della camera di consiglio, ai sensi dell'art. 128, comma 3, c.g.c., nello stesso giorno dell'udienza pubblica di discussione. Infatti, *«l'immediata decisione nel merito, secondo la giurisprudenza costante di queste Sezioni riunite, rende inutile, per carenza di interesse, l'esame della domanda di sospensione degli effetti dell'iscrizione nell'elenco ISTAT (così, inter plures, C. conti, sez. riun., 23 aprile 2018, n. 20/2018/RIS)»* (così da ultimo SS.RR. spec. comp. n. 1/2020/RIS, cfr. anche SS.RR. spec. comp. n. 17/2020/RIS).

2. In ogni caso, giova evidenziare che nella pendenza del termine per la proposizione del ricorso avverso il *decisum* della Sezione regionale di controllo, gli effetti di legge accertati dalla Sezione di controllo, in sede non contenziosa, non possano ritenersi definitivi. Inoltre, poiché si tratta di provvedimenti giudiziari con effetti dichiarativi, per giunta emessi nell'ambito di un procedimento in unico grado, ad essi non è applicabile la regola della provvisoria esecutività, ai sensi dell'art. 282 c.p.c, implicitamente richiamato dall'art. 7 c.g.c. (cfr. in tal senso, Corte di Cassazione, sezione II, sentenza 26 marzo 2009, n. 7369). Per altro verso, l'esigenza di celere definizione della causa è soddisfatta proprio dall'organizzazione processuale dell'unico grado del giudizio sul piano di riequilibrio, prevista dal combinato disposto degli artt. 20 della L. n. 243/2012, 243-quater TUEL e 11 c.g.c.. Tale organizzazione garantisce concentrazione e celerità del giudizio, a garanzia della certezza del diritto e della funzionalità del bilancio. Ne consegue, l'accertamento del giudice contabile diventa esecutivo solo quando passa in

giudicato, per decorrenza dei termini ovvero in ragione del pronunciamento in sede contenziosa, dinanzi a queste Sezioni riunite. Del resto, come rileva la Procura, la Sezione regionale correttamente si è preoccupata di specificare gli adempimenti di cui all'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 149/2011, evocati dall'art. 243-quater, comma 7, TUEL, sono sospesi.

3. Tanto premesso, i 6 motivi di ricorso si possono sommariamente così sintetizzare: (1) violazione del principio del *favor ri-aequilibrii*, il quale sarebbe sancito dalle linee guida della Sezione delle Autonomie, quale fonte del diritto, e poi riconosciuto dalla giurisprudenza delle Sezioni riunite (spec. motivi nn. 1 e 6); (2) cattiva applicazione del principio di congruità quale parametro di legge per l'omologazione del piano, sotto il profilo logico e sotto il profilo della coerenza col fatto.

4. Il primo ordine di motivi del ricorso è infondato. Il ricorrente argomenta da una sorta di presunzione *ex lege* della congruità del PRFP, con un connesso onere motivazionale supplementare a carico del giudice che assume una decisione negativa, il quale dovrebbe superare la presunzione di legge, con un particolare sforzo probatorio e motivazionale. Tale assunto è smentito dall'art. 243-quarter comma 7 TUEL: questa disposizione, infatti, collega lo specifico effetto sostanziale previsto dalla legge (l'obbligo di dichiarare dissesto) al mero accertamento del difetto di congruità, quale parametro di giudizio che si impone all'ente e quindi al giudice. La congruità del PRFP, per altro verso, non è in nessun modo presunta,

ma è affidata al libero convincimento del giudice sulla base delle informazioni raccolte in ordine al PRFP ed al suo contenuto. Di conseguenza, né il giudice del controllo né queste Sezioni riunite sono tenute ad un *surplus* motivazionale.

5. Peraltro, queste Sezioni riunite hanno già avuto modo di chiarire che il *favor ri-aequilibrii* non costituisce la regola, ma piuttosto la *ratio* di una triplice eccezione. La procedura di PRFP, infatti: (a) deroga al tempo ordinario di rientro, ai sensi degli artt. 162, 193 e 194 e, soprattutto, 188 TUEL, con la possibilità del ripiano nei tempi previsti dall'art. 243-bis, comma 5, TUEL; (b) deroga alla "regola" procedurale del dissesto (art. 243-bis, commi 1 e 3, TUEL), che infatti si riepande all'esito di un riscontro negativo da parte della Corte dei conti (art. 243-quater, comma 7, TUEL); (c) limita la discrezionalità allocativa degli enti, poiché il PRFP determina un auto-vincolo sui successivi cicli di bilancio. Gli enti in PRFP, infatti, devono annualmente applicare i disavanzi e gli accantonamenti necessari per il rientro dallo squilibrio e raggiungere la riduzione dello stesso a consuntivo, senza la possibilità di attivare la procedura di dissesto con la dichiarazione ex art. 246 TUEL, se non nei casi ora previsti dall'art. 243-quater, comma 7, TUEL (cfr. Sezione regionale di controllo per il Lazio, pronuncia di accertamento n. 60/2021/EL).

6. In base all'esposto ragionamento, la giurisprudenza di questo Giudice (SS.RR. spec. comp. sent. n. 32/2020/EL) ha chiarito che il *favor ri-aequilibrii* non è una regola generale di prevalenza della procedura di riequilibrio su quella di dissesto (derubricata a forma

procedurale “estrema”) bensì la giustificazione di una procedura che bypassa la regola della separazione dei bilanci e del commissariamento, in ragione della possibilità di proseguire l’amministrazione senza rompere l’unità del bilancio e la responsabilità di mandato per il ripristino degli equilibri, attivando poteri sostitutivi riconducibili al combinato disposto degli artt. 120, 117, comma 2, lett *m*), e 119 Cost..

7. A dimostrazione che non si tratta di una regola generale, la consolidata giurisprudenza (cfr. Sezione Autonomie n. 2/AUT/2012/QMIG e SS.RR. sent. n. 34/2014/EL e da ultimo sentt. n. 2/2020/DELC e n. 32/2020/EL) ha evidenziato che il PRFP non è sempre attivabile. Infatti, il dissesto “per ragioni funzionali” (situazione fattuale in cui l’ente locale “non può garantire l’assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili”, cfr. art. 244 TUEL) non è compreso nel tenore letterale dell’art. 243- bis, comma 1, TUEL, che invece evoca e coincide con il solo dissesto “per ragioni finanziarie” (impossibilità di dare copertura allo squilibrio ai sensi e per gli effetti degli artt. 193 e 194 TUEL). Solo in questo caso, oltre all’obbligo di attivare un rimedio adeguato alla “crisi strutturale”, vi è la facoltà alternativa, senza alcuna preferenza per il PRFP, di attivare la procedura di cui agli artt. 243-bis e ss. TUEL. Tale facoltà viene peraltro meno una volta avvenuta la tempestiva approvazione ai sensi dell’art. 243-bis, comma 5, TUEL, poiché l’approvazione del PRFP obbliga l’ente ad eseguirlo e, per tale ragione, sono istituiti i controlli di cui all’art. 243-quater, comma 7,

TUEL.

8. In definitiva, «il rapporto tra procedura di PRFP e procedura dissesto è organizzato da legislatore in modo tale per cui: (a) lo stato di dissesto è comune ed è “dichiarato”, nel caso del PRFP, con la deliberazione dell’ente locale di “ricorso al piano di riequilibrio” (243-bis, comma 2, Tuel); (b) sussiste un obbligo costante, per l’ente, comunque, di porre in essere una attività ricognitiva e dichiarativa, dalla quale prende le mosse la procedura speciale e “naturale” volta a garantire rientro e continuità dei servizi e funzioni, mediante obiettivi intermedi il cui raggiungimento comprova la capacità di non cadere in situazioni di dissesto funzionale; (c) la “regola” ragionevole e adeguata, sullo sfondo, rimane quella della procedura di dissesto (art. 243-quater, comma 7, Tuel), con la correlata procedura sostitutiva ex art. 120 Cost (nomina dell’OSL) e separazione dei bilanci» (SS.RR. n. 32/2020/EL).

9. Infine, nemmeno si può sostenere che la regola del *favor ri-aequilibrii* – che, si ripete, non è in nessun modo sancita dalle norme del TUEL – discenda delle “linee guida” della Sezione delle autonomie, emanate ai sensi dell’art. 243-bis, comma 1, TUEL. Quest’ultime, infatti, nell’ottica dei motivi esposti dal ricorrente, costituirebbero una vera e propria fonte del diritto, in grado di integrare il quadro normativo che la Sezione regionale e queste Sezioni riunite devono applicare.

10. Tale assunto è chiaramente in contrasto con il quadro costituzionale e con la legislazione vigente. Come chiarito in modo inequivoco dalla Corte costituzionale “l’art. 6, comma 4, del d.l. n. 174

*del 2012, «nell'attribuire la possibilità di adottare [una] "delibera di orientamento" per il controllo degli enti locali, non affida alcun potere normativo sul controllo degli enti locali alla sezione delle autonomie della Corte dei conti. La norma attribuisce a tale sezione una funzione nomofilattica in caso di interpretazioni difformi tra sezioni regionali della Corte dei conti» (sentenza n. 39 del 2014). Si tratta di una funzione finalizzata a uniformare l'attività consultiva e le tecniche di espressione contabile quando si verificano prassi discordanti su temi di particolare rilevanza. Funzione che mai potrebbe invadere la sfera normativa, che non appartiene – come precisato nella richiamata sentenza n. 39 del 2014 – alla magistratura contabile. È di tutta evidenza che questa funzione di uniformazione delle prassi di espressione contabile non vincola, per definizione, l'esercizio del potere giurisdizionale sulle delibere di controllo delle sezioni regionali attribuito alle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione in sede di "giurisdizione esclusiva" (art. 11, comma 7, del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante «Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124»)." (Corte cost. sent. n. 4/2020, punto 3, del considerato in diritto).*

**11.** Poiché nei controlli di legittimità-regolarità è la Corte dei conti un giudice (Corte cost. sent. n. 18/2019), nell'ambito di tale funzione, la funzione nomofilattica va retamente intesa, non potendosi porre in contrasto con la garanzia (e il dovere) di giudicare solo in base alla legge, ai sensi dell'art. 101 Cost., precetto che vieta implicitamente rapporti di gerarchia tra giudici. Le linee guida, pertanto, si

inquadra nello svolgimento della funzione istruttoria, volte ad evitare *“prassi discordanti su temi di particolare rilevanza”* da parte degli enti che ne sono destinatari; in questo modo gli enti locali sono tenuti a fornire un patrimonio informativo uniforme e standard, necessario per valutare la congruità del PRFP.

12. Ciò, del resto, è confermato dal fatto che nella prassi amministrativa, la Commissione ministeriale ex art. 155 TUEL (artt. 243-quater, commi 1 e 2, TUEL) rilascia una relazione che non contiene un giudizio di conformità alla legge, ma si limita ad accertare la completezza istruttoria e l'idoneità del fascicolo a supportare la decisione finale della Corte dei conti, riscontrando la *“conformità alla linee guida”*. La Sezione regionale, dunque, è tenuta a giudicare, ad omologare o negare le condizioni di omologazione, esclusivamente in base alla legge, segnatamente in base al combinato disposto degli artt. 243-bis, 243-quater (commi 3 e 7) TUEL e delle norme generali implicitamente richiamate da tali disposizioni, in particolare, l'allegato n. 1, postulato n. 8, del D.lgs. n. 118/2011, con i collegati principi di continuità degli esercizi finanziari (allegato n. 1, postulato n. 11, del D.lgs. n. 118/2011), di coerenza (postulato n. 10), nonché di chiarezza e veridicità (postulato n. 5).

13. Tanto precisato, alla luce dei richiamati parametri di legge, il Collegio ritiene che il ricorso vada accolto e il PRFP dichiarato omologabile. Infatti, da un lato, il giudice calabrese non ha fatto una corretta applicazione della legge, per altro verso, gli elementi di giudizio contenuti nella stessa pronuncia di accertamento impugnata

e prodotti in atti, depongono nel senso della congruità del PRFP.

**14.** Il primario criterio di legge da assumere a riferimento, infatti, è quello della congruenza, evocato dai commi 3 e 7 dell'art. 243-quater comma 7 TUEL e declinato nei suoi contenuti e significati principali dal D.lgs. n. 118/2011 (allegato n. 1, postulato n. 8). In base a tale precetto, gli atti che declinano il ciclo di bilancio devono connotarsi per una costante coerenza e proporzione tra mezzi e fini. Per tale ragione, il principio riguarda la programmazione e contemporaneamente la rendicontazione di bilancio, tra le quali deve sussistere coerenza e continuità. La lettura del D.lgs. n. 118/2011, infatti, mette in evidenza la indistricabile connessione che sussiste tra tale precetto e quello di "coerenza" (postulato n. 10), in base alla quale la programmazione deve corrispondere ad una rendicontazione, a sua volta chiara, veritiera ed affidabile (postulato n. 5). Per la stessa ragione, la congruenza/coerenza/veridicità deve sussistere nella continuità dei bilanci (postulato n. 11), attesa la ciclicità del bilancio (SS.RR. spec. comp. n. 23/2019/EL e n. 4/2020/EL). Pertanto, la congruenza è un criterio generale sulla base delle quale occorre valutare tutte le poste contabili che danno rappresentazione alle scelte contabili dell'ente locale; esso costituisce la misura della corretta rappresentazione di entrate e spese e della correlata predisposizione dei mezzi dell'equilibrio del bilancio nel tempo, nella continuità degli esercizi finanziari, tanto nella fase di programmazione generale del PRFP, che in quella di attuazione ed esecuzione del PRFP (art. 243- quater, comma 7, TUEL)

**15.** Per tutte queste considerazioni, il precetto della congruità costituisce un criterio di legittimità estrinseco, che presuppone l'esercizio dell'autonomia di bilancio. Infatti, il giudice contabile, nel fare applicazione del precetto, non può sostituirsi nell'attività allocativa e nelle scelte delle misure che rimangono prerogative dell'ente locale, ma deve effettuare un mero riscontro esterno delle scelte compiute dall'ente rispetto alla legge. Pertanto, nei vari controlli previsti dall'art. 243-quater, comma 7, il giudice non approva il PRFP, né indica il contenuto concreto delle misure correttive (SS.RR. spec. comp. sent. n. 37/2020/EL). Detto in altri termini, la Corte dei conti non codecide il contenuto del PRFP e le modalità della sua attuazione, come fa un organo amministrativo tutorio (art. 259 e ss. TUEL), ma "omologa" il PRFP, effettuando una mera valutazione di legittimità, sotto il profilo della proporzionalità dei mezzi individuati. Analogamente, nella fase esecutiva, la Corte dei conti deve effettuare una verifica estrinseca di congruità tra mezzi e fini, essa, cioè, si limita a riscontrare se un'inesatta o non conforme esecuzione (inadempimento) può pregiudicare l'obiettivo finale di riequilibrio.

**16.** Si può infatti affermare che il parametro dei controlli previsto dall'art. 243-quater, comma 7, è unitario, mentre a variare è l'oggetto scrutinato, con conseguente diversa dislocazione di mezzi e fini. In fase di omologazione, il mezzo è il PRFP con il suo contenuto e patrimonio informativo; il fine, il riequilibrio di un debito a carattere strutturale, cumulato negli anni precedenti, in un arco temporale stabilito dalla legge (art. 243-bis, comma 5-bis, TUEL). Infatti, il PRFP

è un atto amministrativo generale a contenuto misto, in parte ricognitivo, in parte programmatico, di cui occorre separatamente verificare la coerenza/congruenza (cfr. SS.RR. n. 34/2014/EL). Nella fase attuativa, l'oggetto del controllo è l'esecuzione del PRFP; di conseguenza il mezzo da confrontare al fine è lo stesso comportamento esecutivo, del quale occorre verificare congruenza con gli obiettivi (intermedi e finali) fissati dal PRFP medesimo, secondo cronoprogrammazione. Detto in altri termini, nei controlli sull'attuazione del Piano, il PRFP diventa il parametro concreto interposto del giudizio di congruenza. Ne consegue, che il giudizio di legittimità sul PRFP, presuppone la legittimità del parametro concreto, *ergo*, il giudizio di omologazione del piano è pregiudiziale rispetto a quello della sua legittima esecuzione, come già evidenziato da queste Sezioni riunite (SS.RR. sent. n. 21/2016/EL).

17. Chiarita le differenze tra i due giudizi, è evidente che in fase di omologazione, il giudice non può concentrare il suo scrutinio sulle singole condotte esecutive in alcune annualità. Oggetto di valutazione, infatti, è la congruenza delle misure predisposte, rispetto al fine, per l'intero arco temporale programmato ("per tutto il periodo di durata del piano", cfr. art. 243-bis, comma 8, TUEL). Inoltre, la valutazione delle misure non può essere mai dissociata dalla loro sintesi dentro l'obiettivo di riduzione del disavanzo (il saldo). Una prudente programmazione (allegato n. 1 del D.lgs. n. 118/2011, postulato n. 9) infatti, porta a stabilire misure più ampie e pervasive, a garanzia del risultato di saldo annuale; ciò per contrastare il tasso di

imponderabilità collegato al rischio di eventi imprevisti ed imprevedibili. Per tale ragione, l'inadempimento di singole misure non è in sé significativa di inadempimento del piano, che va misurata esclusivamente attraverso il saldo, né si può effettuare su singoli cicli. Ove il giudizio di omologazione fosse basato solo sul risultato di singoli cicli, si potrebbe giungere ad effetti parossistici, con il rischio di ritenere legittimo e congruo un PRFP (o viceversa) sulla base di randomici andamenti dei singoli esercizi considerati, in cui potrebbero verificarsi eventi finanziari, positivi o negativi, impresti ed imprevedibili.

18. Per altro verso, l'inadempimento su singoli e compartimentati cicli finanziari non è di per sé prova alcuna di incongruità del PRFP, né della sua esecuzione. Infatti, anche in fase attuativa la legge, pur ponendo sotto controllo il comportamento esecutivo dell'ente, chiede alla Corte dei conti di pronunciarsi solo in caso "inadempimento" (ossia di scostamento dagli obiettivi di saldo intermedi e finale), *"grave e reiterato"*, oltre che attuale, in base al principio di continuità degli esercizi finanziari e di prevalenza della sostanza sulla forma (allegato 1 D.gs. n. 118/2011, postulati nn. 8, 5 e 18; cfr. in tale senso Sezione regionale di controllo per la Campania, n. 46/2019/PRSP).

19. Ciò dimostra, da un lato, che l'inadempimento di un obiettivo numerico non è necessariamente una patologia che comprova la incongruità dei mezzi predisposti ed eseguiti, dall'altro, che il giudice deve valutare lo sforzo esecutivo ma anche la persistente sostenibilità del piano, a fronte di sopravvenienze finanziarie e legislative, non

previste o non prevedibili. Pertanto, se è vero che in sede di omologazione non può essere trascurato l'esito della gestione degli esercizi finanziari in cui, *medio tempore*, si è data attuazione al PRFP, tale valutazione, non può costituire da sola la prova dell'incongruità del piano, ma può fornire solo un argomento a conferma o smentita della capacità del piano di assicurare, prognosticamente, e per l'integralità del tempo programmato, l'esito finale del riequilibrio

20. La Sezione calabrese ha dunque sovrapposto i due giudizi di congruenza (quello sul PRFP e quello sulla sua esecuzione), senza rispettare l'obbligo di pregiudiziale disamina della congruenza/coerenza della programmazione rispetto ad una quantificazione dell'obiettivo di riequilibrio che, peraltro, la stessa Sezione ha ritenuto veritiera.

21. La Sezione, inoltre, ha valutato singolarmente le 4 misure programmate (aumento delle entrate, mediante (1) accertamenti dell'evasione ed (2) innalzamento aliquote; (3) riorganizzazione, (4) riduzione della spesa alla mancata valutazione della programmazione), solo su due esercizi, confrontando i risultati delle prime due annualità con le aspettative di realizzazione, senza valutare l'inadempimento alla luce dei saldi raggiunti e da raggiungere negli esercizi previsti dal tempo complessivo del piano.

22. Per altro verso, considerato il ritardo accumulato dalla Commissione (la cui relazione è pervenuta con due anni di ritardo), la Sezione, nel caso si fosse espressa positivamente sulla omologazione del Piano ben avrebbe potuto effettuare la valutazione

dei comportamenti esecutivi nella stessa decisione, attesa l'unitarietà del potere di controllo prevista dall'art. 243-quater, comma 7, TUEL, pronunciandosi anche sulla legittimità degli adempimenti. Cionondimeno, anche in questa prospettiva, gli inadempimenti rilevati dalla Sezione non appaiono in sé qualificabili come "gravi" e men che meno "reiterati", per le ragioni che di seguito vengono esposte.

23. Quanto al profilo della gravità, il rilevato scarto tra accertamenti e riscossioni programmate non è, in sé, significativo della non sostenibilità del piano. Si ricorda che la massa passiva del PRFP viene calcolata per competenza, in termini di debito accumulato, attuale o potenziale, virtualmente privo di copertura. Infatti, la cronoprogrammazione del rientro si misura attraverso i saldi di parte corrente, di gestione e del complessivo risultato di amministrazione. Quest'ultimo deve registrare, per competenza, il ripristino degli equilibri di bilancio nel tempo dato. Sicché la misurazione della capacità di riscossione non rileva in sé, ma solo ed in quanto si traduce in un miglioramento dei saldi attraverso la riduzione del FCDE (a previsione e a consuntivo, cfr. esempio n. 5 dell'allegato n. 4/2 del D.lgs. n. 118/2011). La Sezione non ha in nessun modo criticato il calcolo di questi fondi, che anzi a consuntivo ritiene e essere stato correttamente calcolato.

24. Il mancato pagamento di debiti o la mancata riscossione di entrate, per contro, riguarda la complessiva capacità di mantenere gli equilibri in termini di "sostenibilità finanziaria" (art. 148-bis TUEL),

espressione che nella nuova contabilità finanziaria potenziata, introdotta con il D.lgs. n. 118/2011, implica la necessità di coperture effettive, misurabili sul terreno dei flussi cassa. Tale misurabilità, nel sistema del D.lgs. n. 118/2011, è infatti assicurato dal combinato operare di diversi istituti contabili, in particolare, dalle prescrizioni in materia di imputazione secondo esigibilità (allegato n. 4/2, § 2), da quelle sui fondi (artt. 186 e 187 TUEL e art. 42 D.lgs. n. 118/2011), nonché, da quelle che impongono la persistenza di un equilibrio per cassa. (cfr. in particolare, allegato n. 4/2, § 10.2 e ss.). Non è superfluo ricordare, infatti, che l'art. 40 del D.lgs. n. 118/2011 (e l'art. 162 TUEL) richiede che il bilancio di previsione sia approvato "in pareggio", per competenza, ma anche per cassa (sebbene limitatamente al primo anno); in secondo luogo, l'ordinamento contabile, nello specificare il tipo di equilibrio che il bilancio di previsione deve assicurare (art. 40, comma 1, D.lgs. n. 118/2011) ha chiesto espressamente che tale equilibrio per cassa si esprima in un "saldo", ossia in un fondo cassa finale "non negativo".

**25.** In buona sostanza, mentre nel controllo ex art 148 bis TUEL le sezioni regionali di controllo devono riscontrare che il ciclo di bilancio si basi su risorse effettive e disponibili, senza dissimulare la surrettizia emersione di disavanzi, nei controlli in sede di PRFP, in fase di omologazione, deve essere ragguagliata la congruità del percorso di riduzione, per competenza, dell'obiettivo di riequilibrio. Per altro verso, il riscontro dell'equilibrio di cassa è certamente una condizione da verificare anche in fase di attuazione del PRFP (poiché la

congruenza riguarda tanto gli equilibri di competenza che quelli di cassa). Cionondimeno, tale violazione può rilevare come l'evidenza di una cattiva registrazione degli equilibri effettivi di competenza (ad esempio mediante una sottovalutazione dei fondi), ma non è di per sé sufficiente, da sola, a determinare le conseguenze di legge previste dall'art. 243-quater, comma 7, TUEL, quanto piuttosto, idonea a legittimare l'accertamento di una grave irregolarità a cui la legge, in caso di inidoneità delle misure adottate, fa conseguire l'effetto cautelare del "blocco della spesa", ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3, TUEL (cfr. SS.RR. sent. n. 5/2019 per una ricostruzione di sistema).

26. Pertanto, la riduzione del *thema decidendum* alle sole condotte esecutive e alle singole misure, senza considerare l'andamento dei saldi, non risulta coerente con la logica dei controlli di cui all'art. 243-quater, comma 7, TUEL. La Sezione, infatti, ha ritenuto non necessario occuparsi dei saldi di competenza e della struttura del risultato di amministrazione a fine 2019 e 2020, su cui si scaricano gli effetti delle sentenze della Corte costituzionale sul computo ed applicazione del FAL (sentt. n. 4/2020 e n. 80/2021), facendo riserva di occuparsi degli stessi proprio nell'ambito di un controllo ai sensi dell'art. 148-bis TUEL.

27. In proposito, giova evidenziare, peraltro, che l'aumento del disavanzo nel 2019 non è necessariamente segno di una cattiva esecuzione del piano, ma ad avviso del Collegio può essere considerato espressione della congruità del piano e della sua, prima, corretta esecuzione. Infatti, la primaria ragione per cui il saldo

del 2019 peggiora non è l'incongruità del piano, né l'impatto delle sentenze della Corte costituzionale, ma il *timing* della approvazione del PRFP. Il ricorso al piano, infatti, è avvenuto a ridosso della rendicontazione al 31.12.2018, mentre l'approvazione del PRFP è occorsa nel secondo semestre, sulla base di dati che sono stati aggiornati tenendo conto delle ulteriori poste passive emerse ai sensi dell'art. 243-bis comma 8 TUEL. Ciò ha inevitabilmente portato alla levitazione della massa passiva e quindi al peggioramento del risultato di amministrazione presunto. Sicché la rendicontazione 2019 non ha fatto altro che prendere atto di tale operazione di *due diligence*. Pertanto, l'aumento del disavanzo a fine 2019, contrariamente a quanto affermato della Procura, non è in sé un segno dell'incongruità del piano, ma, al contrario, il riscontro della sua corretta predisposizione ed una conferma della sua congruità, sotto il profilo della corretta quantificazione dello squilibrio (come la stessa Sezione riconosce).

28. In questa prospettiva, considerato il diverso segno della valutazione sul 2019, appare altresì evidente che non si può nemmeno argomentare circa la sussistenza di un inadempimento "reiterato" nel 2020, a valle dei due esercizi considerati. Lo scostamento dagli obiettivi in tale esercizio, inoltre, non può essere considerato, come si anticipava, "grave". Ciò in ragione di eventi eccezionali ed imprevedibili che sono stati la causa di specifiche previsioni di legge. Come è noto, infatti, il 2020 è stato l'anno della pandemia COVID-19, che ha determinato la depressione di redditi e ricchezza dei cittadini.

In ragione di ciò, il legislatore ha previsto la proroga dei termini per i pagamenti agli enti locali., con la parallela sospensione delle cartelle e delle notifiche.

29. In particolare, il D.L. n. 18/2020, cd. "Cura Italia", ha previsto la sospensione dei termini di versamento di imposte, contributi, entrate, nonché degli adempimenti fiscali dei contribuenti localizzati su tutto il territorio nazionale, oltre alla c.d. c.d. "rottamazione ter"; i successivi decreti hanno variamente prorogato queste misure per tutto il 2020 e parte del 2021, (cfr. il "Decreto Agosto" ossia D.L. n. 104/2020, nonché il "Decreto Ristori" ossia il D.L. n. 137/2020 e, da ultimo, il D.L. n. 99/2021, c.d. "decreto sostegni bis").

30. Parallelamente, la Sezione calabrese non ha valutato l'impatto che sulla spesa ha avuto l'esigenza di non tagliare servizi in pieno periodo di pandemia, che può avere portato da un momentaneo disallineamento dal percorso di riduzione costante della spesa

31. È dunque evidente che la pronuncia della Sezione calabrese ha effettuato una concentrazione e sovrapposizione di diversi giudizi, giudicando la parte (i singoli esercizi ed i comportamenti esecutivi) per il tutto (il complessivo contenuto del PRFP, sulla base dei saldi, nel tempo dato), di fatto svolgendo, direttamente, un controllo sull'esecuzione del piano, senza una pregiudiziale valutazione della congruità del PRFP. Anche dal punto di vista dell'esecuzione, inoltre, la Sezione ha trascurato importanti elementi di giudizio, dalla legislazione emergenziale, alla necessità di valutare il raggiungimento degli obiettivi di saldo, in primo luogo, in termini di

competenza.

32. Peraltro, valutati tutti gli elementi in atti, il PRFP non solo risulta congruo sul piano della quantificazione dello squilibrio (come accertato dalla Sezione calabrese), ma, altresì, ragionevolmente ponderato sul piano delle misure. Il Comune, infatti, ha previsto misure di risanamento armoniche con la natura delle cause dello squilibrio. Lo squilibrio, infatti, è riconducibile ad una strutturale insofferenza delle coperture rispetto all'ammontare medio delle spese, a causa di entrate insufficienti, inesigibili o sovrastimate (come evidenziato dalle precedenti pronunce di controllo della Sezione calabrese.). Per tale ragione, il PRFP del Comune di Saracena ha coerentemente previsto mezzi di risanamento ordinari (ossia la creazione di un *surplus* di parte corrente e un avanzo di gestione, in grado di dare, progressivamente e annualmente, copertura, al preesistente disavanzo, ai debiti fuori bilancio e alle passività potenziali). Per tutto quanto sopra considerato, il Collegio accoglie il ricorso, annulla la deliberazione impugnata e per l'effetto omologa il PRFP.

33. In assenza di una controparte formale, atteso che il PM interviene a tutela della legge, non è luogo a provvedere sulle spese.

**P.Q.M.**

La Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione:

- accoglie il ricorso e per l'effetto dichiara omologato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale;

- nulla per le spese.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 13 luglio 2021.

IL RELATORE

Francesco Sucameli

f.to digitalmente

IL PRESIDENTE

Mario Pischedda

f.to digitalmente

La presente decisione, il cui dispositivo è stato letto all'udienza del 13 luglio 2021, è stata depositata in Segreteria in data 6 agosto 2021.

Il Funzionario preposto

Rita D'Innocenzo

f.to digitalmente