



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
Giovanni GUIDA	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio n. 849/SR/EL del registro di Segreteria, proposto ai sensi dell'art. 11, co. 6, lett. a) e 123 c.g.c. nell'interesse del comune di Mondragone (CE)

avverso

la deliberazione emessa dalla Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Campania n. 172 del 4 settembre 2024 di non approvazione del piano di riequilibrio finanziario del Comune ricorrente approvato

con deliberazione del Consiglio comunale n. 34 del 10 novembre 2022, unitamente a tutti gli atti presupposti, connessi e/o consequenziali

VISTO il ricorso;

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

ESAMINATI gli atti e i documenti di causa;

UDITI, nell'udienza pubblica del 22 gennaio 2025, con l'assistenza del segretario di udienza, Maria Elvira Addonizio, il relatore, cons. Giovanni Guida, il Pubblico ministero nella persona del v.P.g. Fabrizio Cerioni e, per la parte ricorrente, l'avv. Valerio Tallini;

RITENUTO in

FATTO

1. Il Comune di Mondragone (CE), con ricorso notificato alla Procura generale della Corte dei conti in data 4 ottobre 2024, depositato presso la segreteria delle Sezioni riunite della Corte dei conti il giorno 14 ottobre 2024, ha impugnato la deliberazione 172/2024/PRSP della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Campania, depositata in data 4 settembre 2024 e comunicata a mezzo PEC al comune di Mondragone in pari data.

Con la citata deliberazione la Sezione di controllo perveniva ad un giudizio di diniego di approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Mondragone, approvato con deliberazione del Consiglio comunale 17-8-2022, n. 16, ritenendolo non congruo ai fini del riequilibrio finanziario dell'Ente

(art. 243-*quater*, co. 4, TUEL).

1.1. Giova, preliminarmente, ricordare che, con la predetta deliberazione del Consiglio comunale 17-8-2022, n. 16, il comune di Mondragone (CE) ha fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

Successivamente, con delibera del Consiglio comunale 10-11-2022, n. 34, l'Ente ha adottato il piano di riequilibrio pluriennale fissandone la durata in 20 anni, con decorrenza dall'annualità 2022 (periodo di riferimento annualità 2022-2041), facendo, altresì, richiesta di accesso al Fondo di Rotazione di cui all'art. 243-*ter* del d.lgs. n. 267/2000. In particolare, con nota n. 18359/2023 del 1° marzo 2023, l'Ente ha richiesto l'anticipazione nella misura del 50% del ridotto fondo di rotazione, ai sensi dell'articolo 1, co. 960, della l. 30 dicembre 2018, n. 145. In merito alla durata del piano, l'Ente ha considerato il totale del disavanzo da ripianare (comprensivo del disavanzo da riaccertamento straordinario e disavanzo da FCDE che, per legge, seguono una tempistica di ripiano propria) e non il solo disavanzo da piano.

Il comune di Mondragone (CE) ha approvato il Piano di Riequilibrio finanziario Pluriennale (PRFP), per una massa passiva complessiva di € 30.393.195,73 determinata da:

a) "disavanzo derivante dall'approvazione del rendiconto 2021, pari ad € 30.329.830,17, dal quale è necessario eliminare le quote per gli esercizi 2042-2043-2044 del ripiano trentennale del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui effettuato nel

2015, pari ad € 529.701,23x3 e quindi € 1.589.103,69. Il disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2021, da considerare nel Piano, è pari quindi ad € 28.740.726,48”;

b) “adeguamento capitoli contenzioso e patrocinii legali € 170.000,00”;

c) “somme da iscrivere nella Spesa per mancati impegni su incasso contributi Servizi sociali per € 368.932,95”;

d) “debiti per partite fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'art. 194 TUEL lettera d) espropri € 613.536,30”;

e) “debiti, non configurabili come fuori bilancio, per fornitura energia elettrica 500.000,00”.

In data 31-3-2023, il Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali - Direzione centrale della finanza locale, ha trasmesso, alla Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Campania, la relazione della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, assunta ai sensi dell'articolo 243-*quater* del d.lgs. 18-8-2000, n. 267 e relativa al piano di riequilibrio finanziario pluriennale del comune di Mondragone (CE). Nella predetta relazione si è concluso che il comune di Mondragone (CE) ha presentato un piano sostanzialmente in linea con i contenuti richiesti dalle disposizioni normative di riferimento e alle indicazioni fornite dalle Linee Guida elaborate dalla Corte dei conti.

1.2. Dopo la ricezione della suddetta relazione la Sezione regionale ha proceduto ad approfondimenti istruttori, culminanti nell'adozione della delibera oggetto del presente giudizio. A supporto del diniego di approvazione, viene, in primo luogo, evidenziata la mancata

adeguata determinazione della massa passiva da recuperare, con conseguente non corretta quantificazione del disavanzo da ripianare in base ai principi di veridicità e completezza, emergendo una sottostima del disavanzo pari ad € 9.412.634,82, derivante in via di estrema sintesi da:

- il consistente sottodimensionamento del FCDE sia nell'esercizio 2021 che negli esercizi 2022 e 2023;
- la non corretta contabilizzazione del FAL nel 2021 e il sottodimensionamento dello stesso negli esercizi 2022 e 2023;
- il non corretto accantonamento al fondo contenzioso;
- il mancato accantonamento al FGDC (Fondo di garanzia debiti commerciali).

Viene, altresì, evidenziata l'erronea indicazione della durata del piano, in quanto – escludendo le quote che *ex lege* seguono una tempistica di ripiano propria – quest'ultima avrebbe dovuto essere pari a 15, anziché 20 anni, durata invece congrua in relazione al disavanzo rideterminato dalla Sezione di controllo, che, però, rileva al riguardo che “il piano approvato non sarebbe correttamente dimensionato sia nel cronoprogramma di recupero indicato (step intermedi), sia negli equilibri prospettati nel piano approvato, che, tra l'altro, non garantiscono neanche il recupero della quota programmata, data la non congruità delle misure”.

In merito a questo secondo profilo, la delibera impugnata evidenzia come l'Ente indichi nel piano approvato un cronoprogramma di recupero della massa passiva, non dimensionato rispetto all'effettiva

massa passiva, sia nei tempi che nel *quantum*, ritenendo, come unica misura attendibile, quella concernente la “*scadenza naturale mutui in ammortamento: Dall’esercizio 2027 l’Ente non dovrà più inserire in bilancio la somma annuale di € 1.291.656,92 in relazione allo scadere del mutuo in essere con la Banca Nazionale del Lavoro*”.

1.3. Il comune di Mondragone, con il ricorso all’odierno esame, ha impugnato la delibera indicata in epigrafe, chiedendo l’accoglimento del ricorso e l’annullamento della predetta deliberazione, con vittoria di spese e competenze di giudizio, con un unico motivo, fondato su un’ampia ricostruzione dei principi fissati da queste SS.RR, contenente due distinte censure, per violazione:

- dell’art. 243-*bis* TUEL nella parte in cui sarebbe stato disatteso il principio di congruità *ex d.lgs. 118/2011, All. 1, postulati n. 8 e 10*, in quanto si sarebbe concentrata l’analisi su una singola condotta attuativa del Piano di riequilibrio - singoli saldi relativi al 2022 - senza valutarne gli effetti per tutta la durata del piano di risanamento;

- dell’art. 243-*quater* TUEL, laddove la Sezione di controllo non avrebbe posto in essere un giudizio riguardante l’omologazione/diniego del Piano di riequilibrio, bensì compiuto valutazioni, anch’esse comunque errate nel merito, relative alla successiva fase esecutiva, ovvero avrebbe svolto un giudizio riguardante il presunto «grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano», obliterando il contenuto che dovrebbe essere tipico del giudizio di omologazione. Sarebbero indici di tale erronea valutazione, in particolare: i richiami effettuati dalla

Sezione di controllo alle varie tipologie di fondi (in specie, crediti di dubbia esigibilità, FCDE, FAL, fondo contenzioso, FGDC) e all'eventuale sottodimensionamento degli stessi e/o alla non corretta contabilizzazione dei medesimi, il richiamo alla presunta "bassa capacità di riscossione" del Comune, l'affermata sussistenza di ulteriori presunti debiti fuori bilancio, l'emersione di passività ulteriori rispetto a quelle già censite e, quindi, ad una maggiore "massa passiva da recuperare", trattandosi di profili che attengono alla successiva attuazione del piano. In merito alle criticità rilevate dalla Sezione regionale sulla durata del PRFP, si sottolinea, in particolare, che la Commissione del Ministero dell'Interno non ha rilevato alcuna anomalia. Per quanto riguarda gli ulteriori profili aventi natura contabile si rinvia a quanto controdedotto dal Comune in sede istruttoria, nonché all'allegata consulenza tecnica, nella quale si evidenzia in particolare:

- la parziale correttezza della rideterminazione del FCDE per gli esercizi 2021-2023, preliminarmente in quanto incidente su due esercizi 2022 e 2023 già attuativi del PRFP, nel merito per l'erronea considerazione dell'addizionale comunale IRPEF, delle entrate vincolate come quelle da TARI;
- per quanto attiene al FAL, pur condividendo la non correttezza del trattamento contabile operato dal Comune, si rileva che la mancata iscrizione della quota liberata nel 2021 trova compensazione nella mancata applicazione al bilancio della stessa, cosicché le due operazioni si sterilizzano, senza arrecare squilibri nell'esercizio 2022;

- per il fondo contenzioso, la non considerazione da parte della Sezione di controllo dell'effettivo stato del contenzioso;
- che il tardivo esercizio della facoltà di cui all'art. 39-*quater* del d.l. n. 162/2019, non fa che riconvogliare il ripiano del maggior disavanzo FCDE 2019 nella massa passiva da Piano inizialmente determinata dal Comune, con la conseguenza che il medesimo importo da defalcare finirebbe per ritornare, per altro verso, nel disavanzo da piano;
- l'avvenuto recupero della quota di € 1.774.269,37 programmata a rendiconto 2022;
- si dà atto che "sotto il profilo valutativo, il giudizio sulla congruità dei mezzi, potrebbe essere compromesso dall'accertata scarsa capacità di riscossione dei crediti da parte dell'Ente, dal costante aumento delle spese correnti, oppure da una riscontrata cronica situazione possono diventare veri e propri finanziamenti qualora non restituite alla fine di illiquidità con ricorso sistematico ad anticipazioni di tesoreria di notevole entità, che dell'esercizio di riferimento";
- si conclude rilevando che le criticità rilevate dalla sezione di controllo campana sono superabili e che, in alternativa al Piano, non potrà che essere decretato un irragionevole "dissesto infinito", inutilmente penalizzante per la collettività locale amministrata.

2. Si è costituita la Procura generale con il deposito di memoria, nella quale si chiede di respingere il ricorso, perché infondato. Ciò in quanto, in primo luogo, l sottodimensionamento delle varie tipologie

di fondi da iscrivere dal lato della spesa (FCDE, FAL, fondo contenzioso, FGDC) oltre all'emersione di passività non censite pari ad € 9.412.634,82, non può ritenersi irrilevante, avendo comportato una sottostima del disavanzo da ripianare, con conseguente accertamento dell'assenza del presupposto fondamentale per l'approvazione del PRFP, ovvero la richiamata corretta quantificazione del disavanzo da ripianare.

In secondo luogo, si evidenzia la non congruità delle misure prospettate nel Piano di riequilibrio e, dunque, l'illegittimità delle stesse, con conseguente impossibilità di assicurare il perseguimento dell'obiettivo del riequilibrio sulla base del parametro della congruità/proporzionalità/ragionevolezza ex art. 243-*quater*, co. 3, TUEL.

3. All'udienza del 22 gennaio 2025 la difesa del ricorrente e la Procura si sono richiamati a quanto ampiamente esposto nelle memorie depositate, insistendo per le conclusioni formulate in atti.

DIRITTO

1. Queste Sezioni riunite in speciale composizione sono chiamate, in questa sede, a giudicare in ordine alla mancata approvazione del piano di riequilibrio finanziario del Comune ricorrente, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 34 del 10 novembre 2022, operata dalla deliberazione emessa dalla Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Campania n. 172 del 4 settembre 2024.

2. Il ricorso non può trovare accoglimento. Il Collegio ritiene di decidere il giudizio facendo applicazione della regola della "ragione

più liquida”, secondo l’ormai costante orientamento giurisprudenziale della Suprema Corte di cassazione (cfr. *ex plurimis* Cass., sez. lav., sent. 26 settembre 2019, n. 24093; in senso conforme Cass. civ., Sez. III, ord. n. 26214 del 6 settembre 2022; Cass., sez. VI, n. 2805 del 31 gennaio 2022). In base a tale regola, tratta direttamente dagli artt. 24 e 111 Cost., è possibile derogare – come di recente ribadito da queste Sezioni riunite in speciale composizione (sent. n. 4/2024) - all’art. 101 c.g.c. (e all’art. 276 c.p.c.), ove con la decisione non graduale si possa apprezzare un effetto positivo sulla ragionevole durata del processo, in presenza di una questione di più immediata soluzione. Ad avviso del Collegio, infatti, come chiaramente evidenziato anche dalla Procura generale, il ricorso non può trovare accoglimento, in quanto il PRFP in analisi appare privo dell’individuazione di adeguati mezzi per il perseguimento dell’obiettivo del riequilibrio, che tengano conto della situazione finanziaria effettiva dello stesso (SS.RR. spec. comp. sent. n. 18/2020/EL e nn. 9 e 10/2021).

2.1. Giova, al riguardo, ricordare che, in base al costante insegnamento di queste Sezioni riunite il criterio primario di legge da assumere a riferimento è quello della congruenza, a cui fanno riferimento i commi 3 e 7 dell’art. 243-*quater* TUEL e declinato nei suoi contenuti e significati principali dal d.lgs. n. 118/2011 (allegato n. 1, postulato n. 8), in forza del 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) ... 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 decide 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. ... 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, imprevisti ed imprevedibili. ... 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” (SS.RR. spec. comp. sent. n. 10/2021).

2.2. Venendo a richiamare le misure in concreto individuate nel PRFP per conseguire il prospettato riequilibrio (cfr. “Sezione seconda – risanamento” del Piano) esse vengono così sintetizzate:

- *“Interventi di carattere gestionale e organizzativo che possano permettere un miglioramento generale delle attività dell’Ente;*
- *Ulteriore imprinting sul settore entrate e riscossioni con gli obiettivi principali sia sul recupero dell’evasione, ma soprattutto in merito alla revisione delle procedure di riscossione coattiva (Agenzia delle Entrate – Riscossione o bando di gara);*
- *Razionalizzazione dei soggetti partecipati con dismissione della Far. Com. S.p.A.;*
- *Revisione periodica e monitoraggio dei principali contratti di spesa corrente con valutazioni periodiche dell’efficacia e dell’efficienza economica;*

- Inserimento in bilancio con la massima prudenza contabile di previsioni di entrate non certe;

- Utilizzo delle economie di spesa, quali quelle relative al venir meno del mutuo B.N.L., quali elementi fondanti l'intero piano di riequilibrio finanziario pluriennale".

2.3. Ad avviso del Collegio si tratta di affermazioni meramente programmatiche, non essendo indicate, invece, concrete 'misure' in grado di conseguire gli obiettivi di risanamento indicati e, per quanto qui maggiormente interessa, non idonee a poter supportare il giudizio di 'proporzionalità', che costituisce uno dei due pilastri su cui si fonda il giudizio di omologazione del PRFP. Appare, al riguardo, dunque, pienamente condivisibile quanto rilevato nella deliberazione impugnata, ovvero che «per il finanziamento della massa passiva, il Comune ha prospettato nel piano una serie di misure, tra le quali l'unica misura attendibile è quella concernente la "scadenza naturale mutui in ammortamento. Dall'esercizio 2027 l'Ente non dovrà più inserire in bilancio la somma annuale di € 1.291.656,92 in relazione allo scadere del mutuo in essere con la Banca Nazionale del Lavoro"».

2.4. La genericità e la non sottoponibilità a giudizio prognostico delle misure prospettate nel PRFP emerge plasticamente considerando l'attività di riscossione. Nel piano correttamente si evidenzia che il "vero problema, la cui soluzione determinerebbe due effetti in uno, è la riscossione coattiva. L'Ente ha emesso, in relazione alle scadenze decadenziali, le ingiunzioni di pagamento relative ad avvisi di accertamento fino all'annualità 2013 per la Tares e 2014 per l'Imu.

Purtroppo, le percentuali di riscossione molto basse determinano valori molto alti del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità e difficoltà nella liquidità annuale. La prospettata stretta relativa a tale sezione fondamentale del programma quinquennale della nuova Amministrazione, dovrebbe essere in grado, *in primis*, di produrre gli atti esecutivi successivi alle ingiunzioni affinché se ne aumenti il grado di riscossione, nonché con la concessione a uno tra i soggetti abilitati alla riscossione coattiva, cercare di aumentare gli introiti, diminuendo, di fatto, sia i residui attivi che il corrispondente Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità, vero elemento devastante e che ha generato l'intero disavanzo, al netto di quello derivante dal riaccertamento straordinario dei residui dell'esercizio 2015".

A fronte della consapevolezza da parte dello stesso Comune dell'assoluta centralità e dell'imprescindibilità ai fini del risanamento, considerate le ricadute sui residui attivi mantenuti e sulla correlata quantificazione del FCDE, dell'attività di riscossione, non viene dato conto di alcuna specifica misura volta a conseguire in concreto un miglioramento del grado di riscossione né vengono individuati fattori/elementi, che consentano di supportare una valutazione di possibile inversione di tendenza in tale settore così strategico.

A ciò deve aggiungersi quanto rilevato nella medesima consulenza tecnica di parte allegata al ricorso in esame, ove si rappresenta che il *"Comune di Mondragone sconta, nel tempo, diverse grosse criticità, tra loro strettamente collegate: un indice composito di fragilità comunale pari a 9 (min. 1; max. 10), un indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM)*

molto elevato, pari a 103,1 (media Italia 99,3 tra 93,6 e 109) e una capacità fiscale pro capite molto bassa, pari a 315 (media Italia 500). ... La riscossione coattiva del comune di Mondragone è stata affidata a Equitalia fino al 2022 (ruolo multe 2020) e gli scarsi successi sono ascrivibili essenzialmente alla nota incapacità del concessionario pubblico di realizzare i carichi esattoriali, specie in un territorio così complesso. ... Inoltre, va anticipato che i residui attivi del comune di Mondragone sono caratterizzati da una singolare peculiarità: il titolo 3 riguarda unicamente residui relativi a proventi da sanzioni amministrative per violazione del codice della strada. Sulla base dei verbali elevati nell'esercizio 2022 al cap. 3008 (multe di competenza), il gettito accertato a tale titolo è stato di euro 12.500.000 che rappresenta il 31,84 per cento delle entrate proprie, pari a euro 39.260.000 (titolo I e 3, al netto delle imposte erariali). Nel 2023, il gettito accertato a tale titolo è stato di euro 6.500.000 che rappresenta il 24,73 per cento delle entrate proprie, pari a euro 26.280.000. ... In presenza di una incapacità soggettiva, da parte del concessionario nazionale affidatario del servizio, a garantire una adeguata riscossione delle entrate proprie, l'ente locale rimane intrappolato e non ha vie di scampo qualora non dovesse essere supportato da un intervento finanziario dello Stato, sotto forma di perequazione, che è già stato registrato in particolari circostanze, tra le quali la misura più sopra accennata, di cui all'art. 53, comma 1, del D.L. n. 104/2020, in favore dei comuni in predissesto che presentavano un indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM) superiore a 100 e una capacità fiscale pro capite risultasse inferiore a 395. ... Le azioni poste in essere in via sperimentale per la TARI nell'ultimo esercizio, attraverso un diverso concessionario, hanno mostrato risultati in

controtendenza rispetto alla gestione AdER, per cui si auspica che il trend prosegua in crescita nel prossimo futuro. Risultati meno lusinghieri, invece, si prospettano per la riscossione dei ruoli dei proventi contravvenzionali, almeno fino all'individuazione, da parte del comune, di un per deficienze organizzative, ma per squilibri strutturali imputabili alle caratteristiche nuovo concessionario in grado, a differenza di AdER, di saper incidere più tenacemente sul fronte delle riscossioni coattive. ... Sotto il profilo valutativo, il giudizio sulla congruità dei mezzi, potrebbe essere compromesso dall'accertata scarsa capacità di riscossione dei crediti da parte dell'ente, dal costante aumento delle spese correnti, oppure da una riscontrata cronica situazione possono diventare veri e propri finanziamenti qualora non restituite alla fine di illiquidità con ricorso sistematico ad anticipazioni di tesoreria di notevole entità, che dell'esercizio di riferimento" (enfasi aggiunta).

A fronte, dunque, di una pacifica situazione di grave criticità, dovuta ad una pluralità di fattori anche esogeni, come ben rappresentato nella predetta relazione e nelle osservazioni al riguardo svolte dalla Sezione territoriale nella delibera impugnata, il PRFP avrebbe dovuto contenere misure specifiche idonee a poter delineare in chiave prospettica uno strutturale riequilibrio della gestione finanziaria del Comune. Diversamente opinandosi, a fronte dell'impossibilità di risanare strutturalmente l'Ente in disavanzo, la procedura del predissesto finirebbe per «essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose "eredità"»

(Corte cost., sent. n. 18/2019). Conseguenzialmente il dissesto “*rimane il parametro procedurale a garanzia della serietà del percorso di rientro e riequilibrio, e non una sanzione*”, attraverso il quale “*ripristinare, con la separazione del bilancio in bonis (c.d. gestione ordinaria) da quello dissestato, le condizioni per erogare le prestazioni essenziali, rassicurando i fornitori e gli utenti sulla solvibilità e continuità funzionale dell’ente*” (SS.RR. spec. comp. sent. n. 32/2020).

3. Da ultimo, incidentalmente, i motivi di ricorso attinenti alla procedura seguita dalla Sezione regionale di controllo e al contenuto delle valutazioni svolte sulla corretta determinazione della massa passiva - pur non potendo, per le ragioni sopra esposte, impattare sull’esito di mancata omologazione del PRFP in esame - contengono elementi, che devono essere valorizzati in questa sede. In particolare, appare parzialmente corretto quanto evidenziato nella consulenza tecnica di parte, ovvero che “*il Piano è pervenuto alla sezione il 31 marzo 2023 e la legge assegna alla sezione un termine di 30 giorni per l’esame che, invece, si è dilatato per oltre 18 mesi, impedendo che il Comune potesse esperire i rimedi offerti dall’ordinamento per ravvedersi degli errori commessi o del mancato obiettivo programmato*”.

3.1. Giova, al riguardo, ricordare che queste SS.RR. in speciale composizione hanno già avuto modo di precisare (sent. n. 14/2022) che “*pur non potendo non ricordare la natura «non perentoria» (SS.RR. spec. comp. sent. n. 21/2016) dei termini previsti dai co. 1 e 3 dell’art. 243-quater del TUEL, è evidente, tuttavia, che il predetto protrarsi,*

sul piano temporale, della procedura in esame, si presenta fortemente distonico con la ratio stessa della procedura di riequilibrio, con l'emersione di evidenti profili di criticità, che, però, non possono ridondare a danno dell'ente controllato". Nel caso all'odierno esame appare innegabile, come diffusamente argomentato nella citata consulenza di parte, che l'anomala dilatazione temporale della fase di omologazione del PRFP da parte della Sezione regionale di controllo abbia portato a talune interferenze - in via esemplificativa in ordine alla corretta determinazione del FCDE - tra valutazioni *ex ante* proprie del giudizio sull'omologazione del piano e quelle che devono caratterizzare la fase della sua esecuzione.

Più nello specifico, la procedura di controllo in concreto posta in essere - attraverso tre richieste istruttorie, di cui la prima trasmessa a più di un anno dall'acquisizione della relazione finale della Commissione del Ministero dell'Interno-Dipartimento per gli Affari Interni e territoriali-Direzione centrale per la Finanza, di cui all'art. 155 TUEL, nonché un'audizione condotta dal magistrato istruttore - appare non conforme all'archetipo normativo di riferimento e alla *ratio* che lo connota.

3.2. In vero, ai sensi dell'art. 243-*quater* TUEL, ai fini dell'esame del PRFP, lo svolgimento "entro il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione del piano" della "necessaria istruttoria anche sulla base delle Linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti" è intestato alla Commissione ministeriale di cui all'articolo 155 TUEL, che opera sulla base della disciplina recata dal

comma 2 dell'articolo in esame. In forza del successivo comma 3 del medesimo articolo, "la 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, delibera sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio".

La giurisprudenza di queste Sezioni riunite ha, da un lato, evidenziato la centralità della predetta attività istruttoria ministeriale (sent. n. 2/2013), dall'altro messo in luce come *«se i controlli di regolarità e legittimità contabile sono stati attribuiti alla Corte dei conti al fine di prevenire squilibri di bilancio, sarebbe irrazionale farli venir meno in pendenza dell'istruttoria sul piano di riequilibrio, giacché la continuità della gestione amministrativa e degli esercizi finanziari esclude che la situazione finanziaria dell'ente si cristallizzi alla data di presentazione del piano o della sua rimodulazione/riformulazione, potendosi evolvere in senso positivo, o in senso negativo, migliorando o peggiorando lo squilibrio. In quest'ultimo caso una situazione di squilibrio strutturale si può facilmente trasformare in default finanziario a causa dell'impossibilità di riequilibrare il bilancio con il conseguente obbligo di dichiarare il dissesto. Se poi si tiene conto della attuale situazione di fatto, in cui la Commissione Ministeriale competente non riesce, di norma, a rispettare il termine di sessanta giorni previsto per l'esame del piano, con il conseguente rallentamento di tutta la fase procedimentale successiva [...], una stasi totale dei controlli finanziari della Corte dei conti comporterebbe un uso distorto e dilatorio dell'istituto, [...] Si osserva inoltre che un blocco dei controlli non è rinvenibile nel testo legislativo, laddove l'art. 243-bis, terzo comma, del TUEL prevede che il ricorso alla procedura di*

riequilibrio pluriennale “sospende temporaneamente la possibilità per la Corte dei conti di assegnare, ai sensi dell’articolo 6, comma 2, del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149, il termine per l’adozione delle misure correttive di cui al comma 6, lettera a), del presente articolo” e che esonerare dal controllo proprio quegli enti che si trovano in una situazione finanziaria di squilibrio strutturale che potrebbe causarne il dissesto, potrebbe consentire a questi enti di violare, per un periodo di tempo indefinito, il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio» (sentenza n. 25/2018).

3.3. Risulta da valorizzare, altresì, come l’art. 243-*quater* TUEL intesta la valutazione alla ‘sezione regionale’ (art. 2 del Regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti - Deliberazione n. 14/DEL/2000), dunque, al relativo ‘collegio’, che decide sulla base della relazione del magistrato istruttore e che può svolgere gli approfondimenti istruttori ritenuti essenziali al fine del decidere, all’interno del tendenziale perimetro temporale delineato dalla medesima disposizione e nel rispetto del pieno contraddittorio.

3.4. In merito a quest’ultimo aspetto giova, anche in questa sede, ricordare come le Sezioni riunite in sede giurisdizionale di questa Corte, con la sent. n. 34/2024 abbiano autorevolmente messo in evidenza che: *“il contraddittorio [connota] – in uno Stato costituzionale di diritto fondato sul principio democratico – i meccanismi operativi dell’esercizio di ogni pubblica funzione. ... [e risulta] imprescindibilmente inquadrato nell’ambito di cogenza della generale regola del costante confronto tra magistrato/collegio di controllo - terzo ed imparziale - e soggetto controllato. La Corte dei conti, infatti, deve esercitare qualsiasi*

tipologia di controllo ... in un processo di continuo e produttivo confronto con i soggetti controllati, anche in ragione del carattere di neutralità e indipendenza ad essa riconosciuto dalla Corte costituzionale”.

3.5. Quanto ora rilevato trova, altresì, un immediato riscontro *a contrario* dalla lettura del comma 2 dell’art. 243-*quater* TUEL, che prevede espressamente - a differenza di quanto statuito dal successivo comma 3 in merito alla competenza della sezione regionale di controllo - che, nell’ambito della fase, unica ad essere espressamente qualificata come “istruttoria” e connotata altresì dal carattere della necessità (comma 1), “la commissione di cui all’articolo 155 può formulare rilievi o richieste istruttorie, cui l’Ente è tenuto a fornire risposta entro trenta giorni”.

3.6. Nel quadro normativo ora delineato, dunque, si coglie la specialità della procedura in esame, che vede l’attività istruttoria demandata alla commissione ministeriale e la valutazione del piano alla “sezione regionale di controllo”. Da tale paradigma normativo, caratterizzato anche da una precisa progressione temporale, emerge, come fondamentale corollario, la tempestività della procedura in esame, che risulta necessitata, in particolare, dall’esigenza, oltre che di eliminare uno iato di precarietà nella gestione finanziaria dell’Ente locale, da quella di tutela dei terzi creditori, le cui azioni esecutive, come noto, ai sensi del comma 4 dell’art. 243-*bis* TUEL, risultano “sospese dalla data di deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale fino alla data di approvazione o di diniego di approvazione del piano di riequilibrio pluriennale”.

3.7. Alla luce delle coordinate ermeneutiche ora richiamate, dunque, l'iter procedurale di esame del PRFP di competenza della Sezione regionale di controllo prende l'avvio dalle verifiche del magistrato istruttore sulla completezza dell'istruttoria ministeriale, che vengono compendiate, unitamente agli altri elementi istruttori a disposizione, nella relazione di deferimento al collegio della sezione, attraverso la quale viene perimetrato l'oggetto del giudizio collegiale, sede del *“contraddittorio finale con la Sezione, previa individuazione delle questioni principali emerse dall'istruttoria, sulle quali il Collegio, le amministrazioni interessate ... si confrontano, sia attraverso la presentazione di repliche scritte, che in contraddittorio orale in adunanza pubblica”* (SS.RR. giur. sent. n. 34/2024). La fase procedurale in esame deve essere improntata ad assicurare il rispetto del termine normativamente previsto di 30 giorni, ovvero, nel caso di ritardo nella conclusione della fase istruttoria ministeriale, comunque - ferma restando le necessità nelle more dello svolgimento degli incombeni ministeriali di continuare a svolgere controlli di regolarità e legittimità contabile sul ciclo di bilancio del Comune, con la possibilità di adottare anche misure 'cautelari' per la salvaguardia degli equilibri di bilancio ai sensi dell'art. 148-bis TUEL - all'assoluta celerità degli eventuali ulteriori approfondimenti istruttori finalizzati ad *“attualizzare”* la situazione finanziaria dell'Ente per la decisione collegiale (SS.RR. spec. comp. sent. n. 18/2020/DELC). Come di recente messo in evidenza da queste Sezioni riunite 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 utilmente 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» (sent. n. 38/2024).

3.8. Non può non ricordarsi come gli elementi distonici, nella pratica applicazione di tali disposizioni, che tornano oggi all’attenzione, erano stati già icasticamente evidenziati dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte, che – già nelle Linee guida per l’esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza (art. 243-*quater*, TUEL) approvate con Deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR - aveva messo chiaramente in luce che *“nei primi cinque anni di applicazione della normativa, ... la principale criticità emersa afferisce, proprio, alla estrema lunghezza della fase istruttoria. Condizione che frustra l’essenza stessa del processo di risanamento, il quale, in quanto rimedio utile a prevenire il dissesto, non dovrebbe poter prescindere dalla celerità dell’applicazione del piano e dal sollecito esame dello stesso. Il trascorrere del tempo rende vetuste le misure di risanamento proposte nel piano e, dunque, inattendibile il complessivo percorso di riequilibrio, ma, soprattutto, aggrava la condizione di precarietà finanziaria dell’ente avvicinandolo alla configurazione del dissesto. ...*

Particolare attenzione dovrà essere posta anche all'osservanza dei termini procedurali di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 243-quater, TUEL (espletamento dell'istruttoria di competenza della Commissione) in quanto lo stretto margine previsto dal legislatore per i predetti adempimenti è diretta conseguenza della necessità che la valutazione del piano sia quanto più possibile vicina al momento di adozione dello stesso. Ciò in considerazione del fatto che la veridicità e attendibilità degli originari contenuti dello strumento di risanamento potrebbero essere compromessi in caso di eccessiva dilatazione dei predetti termini - ancorché ordinatori -, con conseguente necessità di ulteriori attività istruttorie per la valutazione dei fatti gestionali medio tempore verificatisi, che inevitabilmente influiscono sulla situazione da risanare e sull'adeguatezza dei mezzi per fronteggiarla".

3.9. Ciò posto, le interferenze logiche, riconducibili alla sopraricordata parziale sovrapposizione dei due distinti piani di analisi, non risultano, in concreto, aver inciso sulla correttezza della quantificazione della massa passiva al 31 dicembre 2021, pur avendo determinato una motivazione a tratti perplessa nella parte conclusiva della deliberazione, ove si rinvengono, in sede di giudizio finale sul PRFP, commistioni con profili attinenti all'attualizzazione della situazione della gestione finanziaria del Comune, scaturenti *ex se* dall'anomalo protrarsi dell'esame da parte della Sezione regionale di controllo. Tali profili risultano, nel caso in esame, tuttavia irrilevanti ai fini dell'odierno giudizio, stante l'assorbente rilievo della sopra acclarata assenza di misure adeguate ad assicurare uno strutturale riequilibrio finanziario del comune di Mondragone.

4. In conclusione, sulla base delle argomentazioni sopra esposte, il ricorso all'odierno esame, in quanto infondato, deve essere respinto, con conseguente conferma della decisione n. 172/2024 della Sezione regionale di controllo per la Campania, con tutti gli effetti a questo connessi ai sensi di legge.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione definitivamente pronunciando, rigetta il ricorso.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 22 gennaio 2025.

IL RELATORE

IL PRESIDENTE

Giovanni GUIDA

Giovanni COPPOLA

f.to digitalmente

f.to digitalmente

La presente decisione è stata depositata in Segreteria in data 13 marzo 2025.

IL DIRIGENTE

Antonio FRANCO

f.to digitalmente