

**REPUBBLICA ITALIANA**

**In nome del popolo italiano**

**LA CORTE DEI CONTI**

**a sezioni riunite in sede giurisdizionale**

**in speciale composizione**

(ex art. 1, comma 169, della Legge n. 228/2012)

composta dai seguenti magistrati:

Pasquale	IANNANTUONO	Presidente
Ermanno	GRANELLI	Consigliere
Vincenzo	LO PRESTI	Consigliere
Pier Giorgio	DELLA VENTURA	Consigliere
Cinzia	BARISANO	Consigliere relatore
Elena	TOMASSINI	Consigliere
Alessandra	SANGUIGNI	Consigliere

ha emanato la seguente

**S E N T E N Z A**

nel giudizio n. 374/SR/EL, sul ricorso proposto ai sensi dell'art. 243-quater, comma 5, del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, dal Comune di Pescia (PT), in persona del Sindaco "pro-tempore" - dott.ssa Roberta Marchi – all'uopo autorizzato da deliberazione giunta n. 343 del 27 dicembre 2013, rappresentato e difeso in giudizio, giusta procura a margine del ricorso, dall'avv. Domenico Iaria, con domicilio eletto in Roma al Corso Vittorio Emanuele n. 18

*contro*

il Ministero dell'interno e il Ministero dell'Economia e Finanze, nonché la Prefettura di Pistoia, tutti domiciliati ex lege a Roma alla via dei Portoghesi n. 12 presso l'Avvocatura Generale dello Stato, che li rappresenta e difende per legge

*avverso*

la deliberazione n. 278/2013/PRSP adottata in data 27 novembre 2013 dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti nella Regione Toscana, successivamente depositata in data 23 dicembre 2013

= ° =

Viste l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti 17 gennaio 2014, n. 2, con la quale è stata determinata la composizione delle Sezioni riunite per l'anno 2014, e l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti 18 dicembre 2013 n. 16, con la quale sono stati indicati i criteri per la formazione del Collegi giudicanti delle Sezioni Riunite in speciale composizione, di cui al citato art. 243-quater, comma 5, d.lgs. n. 267/2000 e successive disposizioni;

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

Uditi all'udienza del 19 febbraio 2014 il relatore Consigliere Cinzia Barisano, l'avv. Domenico Iaria per il Comune ricorrente, l'avvocato dello Stato, Carlo Maria Pisana, per i Ministeri dell'Interno e dell'Economia e Finanze, nonché per la Prefettura di Pistoia, e il Pubblico Ministero, nella persona del vice Procuratore generale Alessandra Pomponio.

### **SVOLGIMENTO DEL PROCESSO**

Il Comune di Pescia, come in epigrafe difeso e rappresentato, ha proposto alle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione ricorso, ai sensi dell'art. 243-quater del Testo Unico n. 267 del 2000, per l'annullamento e/o la riforma della richiamata

deliberazione n. 278/2013 della Sezione regionale di controllo nella Regione Toscana.

Il ricorso in questione è stato notificato il 21 novembre 2013 oltre che ai Ministeri menzionati in epigrafe e al Prefetto di Pistoia, alla Procura Generale della Corte dei conti, nonché alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Toscana, alla Procura Regionale per la Toscana ed, infine, alla stessa Sezione regionale di controllo. Successivamente, il ricorso è stato depositato il 22 novembre 2013 presso la segreteria delle Sezioni Riunite della Corte dei conti.

Al riguardo, il Comune ricorrente evidenziava, in primo luogo, di avere espresso, con deliberazione n. 18 del 5 aprile 2013, la volontà di accedere al Piano di riequilibrio a seguito dell'accertata insussistenza delle condizioni per ripianare il disavanzo 2012, generato dal completamento dell'importante opera di revisione dei residui attivi, con cancellazione dei crediti inesigibili, messa in atto fin dal 2009. Infatti, deduceva il Comune, il consuntivo 2012 si era chiuso con un disavanzo complessivo di € 3.440.123,88 derivante dal disavanzo 2012 (pari ad € 2.440.123,88), cui andava aggiunto il residuo disavanzo (€1.000.000) relativo al precedente esercizio. Ne era conseguita la proposizione del Piano di riequilibrio finanziario decennale, deliberato dal Consiglio comunale con atto n. 31 del 3 giugno 2013, riguardo al quale il Comune ricorrente, dopo avere precisato che detto Piano aveva ottenuto pareri favorevoli sia del proprio Collegio dei revisori del conti che della Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali, operante presso il Ministero dell'Interno, poneva in evidenza i seguenti dati:

- tenuto conto dell'ammontare delle passività accertate (debiti fuori bilancio riconosciuti a fine esercizio 2012 in ragione di € 1.083.463,57) e delle passività potenziali in corso di valutazione (complessivamente € 881.131,39, di cui € 263.324,15 con caratteristiche di riconoscibilità ed € 617.807,24 da approfondire ulteriormente), il rapporto tra saldo da finanziare ed entrate era del 15% con riguardo ai dati del consuntivo 2012 e del

12,07% con riguardo al consuntivo 2013;

- i debiti fuori bilancio trovavano copertura nel Piano, senza la spalmatura decennale prevista dal comma 7 dell'art.243-bis del TUEL;
- la copertura dei debiti di funzionamento (quantificati in € 4.618.372,98) era assicurata dall'anticipazione prevista dall'art.1, comma 13, del d.l. 8 aprile 2013, n.35, convertito in legge 6 giugno 2013, n.64, concessa dalla Cassa Depositi e Prestiti in ragione di € 4.613.098,14;
- non erano previsti né l'utilizzo del Fondo di rotazione di cui all'art.243-ter, né l'utilizzo di entrate da alienazioni immobiliari, né un aumento di imposte;
- erano previsti, invece, quali misure finalizzate al ripiano: la razionalizzazione/contenimento della spesa corrente, con particolare riguardo alle utenze e fitti passivi; l'incremento/mantenimento delle entrate, con particolare riguardo al recupero dell'evasione tributaria; il miglioramento dei flussi legati a fitti attivi; l'adeguamento dei corrispettivi dei servizi a domanda individuale all'incremento indice ISTAT; il miglioramento della capacità di riscossione con l'adozione di nuove modalità al fine di evitare il formarsi di ulteriore disavanzo derivante da cancellazione dei residui;
- quali percentuali di ripiano del disavanzo erano indicati il 10% nel 2013, il 12% nel 2014, il 15% nel 2015, il 13% nel 2016, l'11% nel 2017, il 10,5% nel 2018, il 9% nel 2019, il 7% nel 2020, il 6,5% nel 2021 e il 6% nel 2022.

Ciò premesso in punto di fatto, il Comune ricorrente deduceva che la Sezione regionale di controllo si era, con l'impugnata deliberazione meglio indicata in epigrafe, discostata, senza adeguata motivazione, dalle risultanze della puntuale istruttoria ministeriale, basando il rifiuto del Piano in questione su un'analisi disorganica, volta soltanto a cogliere singoli profili di presunta incongruenza, senza però poter dimostrare la complessiva insostenibilità e inattendibilità della manovra decennale di riequilibrio. In concreto,

lamentava la parte ricorrente, la Sezione regionale aveva basato la propria analisi sul confronto tra la prima annualità del Piano e il bilancio di previsione 2013, predisposto a luglio 2013, senza acquisire i dati successivamente riequilibrati ex art.193 del TUEL, né quelli assestati e senza alcuna considerazione delle difficoltà di redazione del bilancio di previsione per il 2013 cagionate dalle note oscillazioni legislative, soprattutto nel campo dei tributi locali. Per contro, invocava in punto di fatto la parte ricorrente, si poteva e doveva apprezzare che, sulla base dei dati assestati, quali desumibili dal rendiconto 2013 in corso di approvazione, l'ente aveva conseguito completa copertura della quota 2013 del disavanzo prevista nella prima annualità del Piano, desumibile da un avanzo di gestione corrente pari – nell'esercizio 2013 - ad € 631.255,03.

In concreto, secondo la parte ricorrente, la deliberazione impugnata aveva erroneamente apprezzato i dati contabili relativi alle seguenti problematiche:

- a) la partita debitoria in conto terzi, pari a € 90.235,10 - erroneamente contabilizzata secondo la Sezione regionale di controllo – era stata, invece, finanziata nel bilancio 2013 al capitolo 103221 e ad oggi totalmente regolarizzata, con conseguente non computabilità nel disavanzo 2012 da finanziare con il Piano;
- b) non erano apprezzabili rilevanti criticità in ragione di una presunta persistenza di residui attivi vetusti, dal momento che la stessa Sezione regionale di controllo ne aveva accertato – fin dal 2010 - una bassa percentuale di vetustà (appena l'11,2%);
- c) era stata completata la ricostruzione delle poste vincolate di parte capitale, mediante esame delle singole partite di spesa del titolo II radiate dalla contabilità e delle correlate fonti di finanziamento relativamente ai bilanci 2003-2012, all'esito del quale si era accertato che, relativamente al 2012, la somma da vincolare era pari ad € 268,786,74, completamente coperta con il consuntivo 2013 e non inficiante, quindi, l'entità del disavanzo indicato nel piano di riequilibrio;

- d) il disavanzo sostanziale 2013 – ricostruito in ragione di € 2.906.132,86 nel bilancio 2013 – si era rivelato inferiore per € 190.000,00 rispetto alla previsione del Piano, che era stata di € 3.096.111,42 per la seconda annualità dello stesso;
- e) conclusa, nel gennaio 2014, l'analisi delle passività potenziali riconducibili al fenomeno dei cd. "debiti fuori bilancio" e, come tali, concretamente riconoscibili, il loro complessivo ammontare - € 970.294,70 – trovava copertura nel bilancio di previsione 2013 in ragione di € 376.357,25 e nel bilancio di previsione 2014 in ragione di € 593.937,45, utilizzando entrate correnti a copertura dei debiti relativi a spese correnti e il gettito di oneri di urbanizzazione a copertura dei debiti relativi a spese in conto-capitale, da ritenersi certe, trattandosi di poste contabili registrate per cassa;
- f) con riguardo alle modalità di copertura del disavanzo, al fine di potenziare l'attività di accertamento dell'ufficio tributi, il servizio di verifica ed accertamento ICI e TARSU era stato affidato, nel mese di ottobre 2013, ad una società esterna ed era stato attivato, per il servizio mensa, a partire dall'esercizio 2013-2014, il sistema del c.d. "prepagato", istituito dal 2012 per il trasporto scolastico;
- g) con riguardo alla spesa corrente, si erano attivate riduzioni della spesa per organi politici (€ 43.789,20), per fitti passivi (€ 53.472,00), per utenze (€ 71.171,50) e per il personale.
- h) con riguardo all'indebitamento, era prevista una riduzione degli interessi passivi, in assenza di nuovo debito, salva restando tuttavia la perdita, fino al 2016, per l'operazione di finanza derivata (pari ad € 179.377,44) denominata IRS DOUB FIX e coperta mediante la costituzione, sia per il 2013 che per il 2014, di un fondo di € 89.688,72 considerato ai fini del disavanzo sostanziale;
- i) il rinvio, riscontrato dalla Sezione regionale di controllo, di incassi TARES, IMU, Fondo di solidarietà e trasferimenti per € 2.154.808,80 e la conseguente carenza di liquidità erano addebitabili non ad una propria censurabile disorganizzazione amministrativa, ma soltanto

alle modifiche legislative sopraggiunte nel 2013 in tema di scadenze dei tributi degli enti locali.

Conclusivamente, parte ricorrente chiedeva:

- 1) in via principale, di dichiarare la congruità del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, occorrendo mediante annullamento e/o riforma della delibera impugnata;
- 2) in via subordinata, di disporre il riesame del piano da parte della Sezione regionale di controllo;
- 3) in via ulteriormente gradata, di approvare, con le prescrizioni del caso, il Piano di riequilibrio a suo tempo presentato alla Sezione regionale di controllo.

Successivamente - in data 14 febbraio 2014 e, in parte, all'udienza pubblica del 19 febbraio 2014 - l'ente locale ricorrente depositava, a riprova della correttezza delle previsioni espresse nel Piano summenzionato, la deliberazione consiliare n. 6 del 31 gennaio 2014, recante riconoscimento di debiti fuori bilancio per € 970.294,70 [vedi precedente punto e)], nonché le deliberazioni di Giunta n. 23 del 13 febbraio 2014 e di Consiglio comunale n. 11 del 17 febbraio 2014, relative all'approvazione del rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2013 [vedi precedente punto d)], unitamente al correlato parere del Collegio dei Revisori dei conti dell'ente del 14 febbraio 2014.

Con comparsa depositata il 7 febbraio 2014, l'Avvocatura Generale dello Stato ha sostenuto che il brevissimo tempo intercorso tra la notifica del ricorso e il termine assegnato per la costituzione in giudizio le aveva impedito una qualsiasi difesa, sollecitando – quindi - un congruo rinvio dell'udienza, opponendosi alle avverse produzioni documentali successive alla presentazione del ricorso e chiedendo, in ogni caso, declaratoria giudiziale d'inammissibilità del ricorso o il suo rigetto nel merito, con le conseguenze di legge in ordine alle spese e agli onorari.

Al riguardo, l'Avvocatura erariale osservava - anche nel corso della trattazione in udienza pubblica, in tale sede ottenendo un'adesione, in linea di principio, da parte della Procura Generale - che, se non accompagnato da prove documentali attestanti l'effettiva ricezione degli atti notificati alle controparti e non già soltanto la loro mera consegna al servizio postale ai fini di notificazione, il deposito del ricorso "de quo" nella segreteria delle Sezioni Riunite non poteva ritenersi regolarmente effettuato, né venuto in essere il conseguente rapporto processuale tra le parti, di tal che la decorrenza, quale prevista dal citato comma 5 dell'art. 243-quater del TUEL n. 267/2000, del termine di 30 giorni per la decisione della causa non avrebbe potuto individuarsi che a partire da siffatto momento, con l'ulteriore ragionevole conseguenza di consentire più ampi spazi temporali di difesa per le parti resistenti. Nel caso concreto - lamentava l'Avvocatura dello Stato - la difesa erariale aveva avuto conoscenza del ricorso soltanto sedici giorni prima della scadenza dei termini previsti nel decreto di fissazione di udienza per il deposito della comparsa di costituzione e risposta: situazione processuale questa prospettante, secondo l'Avvocatura dello Stato, una chiara compromissione dei diritti di difesa delle parti resistenti.

Censurava ancora, sotto altro profilo, l'Avvocatura dello Stato l'irritualità delle produzioni documentali effettuate dal Comune dopo la proposizione del ricorso, atteso che, trattandosi nella fattispecie di un giudizio di tipo impugnatorio, anche se attinente al merito del "*rapporto finanziario tra ente locale e Corte dei conti*", l'oggetto di un siffatto giudizio doveva ritenersi "*crystallizzato*" al momento della delibera impugnata, nei cui confronti non si poteva, d'altra parte, avanzare nessuna ragionevole doglianza per pretese carenze istruttorie, non avendo lo stesso Comune dato seguito ai supplementi d'istruttoria sollecitati dalla Sezione regionale di controllo in data 5 novembre 2013.

Con comparsa depositata in data 13 febbraio 2014, la Procura Generale ha eccepito la non corretta individuazione delle parti del giudizio, non assumendo la Sezione regionale di

controllo il ruolo di controparte rispetto all'ente locale ricorrente, in quanto, come affermato nella sentenza SS.RR. 2/2013, *“essa non è portatrice di interessi propri bensì di interessi oggettivi legati alla funzione neutrale del suo controllo”*. La Procura Generale ha confutato, inoltre, l'affermazione di parte ricorrente relativa ad una pretesa inadeguatezza della motivazione per non avere considerato l'esito positivo dell'istruttoria svolta, sul Piano “de quo”, dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali.

Nel merito, la Procura Generale evidenziava una non corretta determinazione del saldo da finanziare inserito nel Piano per l'esistenza di poste non contabilizzate, di passività potenziali non considerate ai fini del Piano, di un'incompleta ricostruzione del quadro complessivo dei vincoli, derivanti dall'eliminazione di partite passive di parte capitale effettuate nel corso degli esercizi pregressi e non espressi nei risultati di amministrazione. Inattendibili, osservava ancora il PM, dovevano poi considerarsi le modalità di copertura del fabbisogno finanziario, con particolare riferimento all'incertezza delle entrate derivanti da recupero dell'evasione fiscale ed alla realizzazione di oneri di urbanizzazione asseritamente utilizzati per la copertura di debiti pregressi in conto capitale, anche perché – rilevava la Procura generale - nonostante l'affidamento ad un soggetto esterno dell'attività di riscossione, i dati sugli incassi effettivi non potevano certo ritenersi incoraggianti. In disparte, la considerazione circa l'irrilevanza della revisione di poste contabili invocata dal Comune ricorrente in base al rendiconto 2013, non ancora approvato, neppure al momento dell'impugnazione “de qua”.

In conclusione, la Procura Generale chiedeva il rigetto del ricorso, attesa anche l'irrilevanza dei documenti presentati dalla parte ricorrente sia unitamente che successivamente al ricorso. Nondimeno, avendo specifico riguardo al giudizio “de quo”, la Procura Generale - pur non opponendosi, in linea di principio, alla possibilità di una produzione di documenti successivamente alla proposizione del ricorso, purché

concernenti fatti già contemplati nel Piano di riequilibrio a suo tempo valutato dalla Sezione regionale di controllo – poneva in evidenza come, facendo riferimento a dati contabili formati ed approvati successivamente alla deliberazione del Piano di riequilibrio a suo tempo presentato alla Sezione regionale di controllo, nel caso concreto la parte ricorrente avesse invece, in buona sostanza, formulato un nuovo Piano modificato, rispetto a quello esaminato dalla Sezione regionale, in punti essenziali, quali debiti fuori bilancio accertati successivamente e da coprire in parte con appostamenti nel bilancio 2014, nonché con il gettito, altamente incerto, di “oneri di urbanizzazione”. In tal modo - vale a dire, ove si fosse ammessa nel giudizio innanzi alle Sezioni Riunite la valutabilità di elementi nuovi rispetto a quelli a suo tempo valutati dalla Sezione regionale di controllo – si sarebbe trasformato irrualmente, secondo la Procura Generale, l’oggetto dell’impugnazione, che sarebbe stato non già sulla deliberazione della Sezione regionale sul Piano di riequilibrio, come previsto dal più volte richiamato art.243-quater, ma su un diverso Piano di riequilibrio, aspetto questo non ignoto alla stessa parte ricorrente nelle sue richieste conclusionali, dove aveva chiesto alle Sezioni Riunite, sia pure in via estremamente subordinata, l’approvazione del Piano “*con prescrizioni*”.

Brevemente replicando in udienza alle avverse deduzioni ed eccezioni, la difesa del Comune osservava che, dovendo nella fattispecie il ricorso essere proposto nel termine perentorio di 30 giorni, tale termine non avrebbe avuto – di fatto – nessuna possibilità di essere rispettato, quando si fosse preteso, conformemente alle prospettazioni formulate delle controparti, un deposito del ricorso accompagnato anche dalla prova di ricezione, questo in contrasto con nota giurisprudenza costituzionale, alla stregua della quale la notifica si aveva per effettuata, per gli effetti in favore dell’intimante, al momento della consegna degli atti al servizio postale o negli uffici dell’Ufficiale giudiziario. Riguardo poi all’oggetto del giudizio, la difesa del Comune ricorrente opponeva che il giudizio “de quo”

non aveva uno stretto carattere impugnatorio, non essendovi alcuna indicazione normativa dei vizi denunciabili nel gravame, e che, comunque, la problematica posta in riferimento ad un giudizio avente ad oggetto la deliberazione della Sezione regionale di controllo ovvero il Piano a suo tempo valutato dalla stessa Sezione, assumeva caratteri meramente formalistici, indiscutibile essendo che la finalità del ricorso previsto dalla legge nel caso di specie non poteva avere altra finalità che quella di poter dimostrare l'attendibilità delle previsioni del Piano a suo tempo respinto dalla Sezione regionale di controllo. Non a caso, argomentava infine la difesa del Comune, l'ammontare del disavanzo da ripianare era rimasto fermo a 3,440 milioni di euro, essendosi adottati soltanto ulteriori documenti a miglior prova dell'attendibilità delle previsioni espresse nel Piano, attendibilità ora dimostrata anche dal parere del Collegio dei revisori dei conti sul rendiconto 2013, vale a dire su esercizio coincidente con la prima annualità del Piano di che trattasi.

Esaurita la fase dibattimentale, l'udienza è stata sospesa e, quindi, in pari data riaperta dopo la camera di consiglio per la lettura del dispositivo deliberato in camera di consiglio, ai fini di rendere pubblico il "decisum" ai sensi dell'art.23 del R.D. 1038/1933, in tal modo rispettando il termine di legge per pronunciare sul ricorso "de quo".

## **MOTIVI DELLA DECISIONE**

### **I – Questioni in rito**

Vanno, in primo luogo, esaminate le deduzioni ed eccezioni concernenti la non corretta individuazione, a dire della Procura Generale, della Sezione regionale di controllo siccome parte processuale legittimata a contraddire rispetto al ricorso del Comune e una lamentata compressione dei termini dilatori in favore delle parti resistenti, nonché l'inammissibilità, opposta dall'Avvocatura dello Stato e dalla Procura Generale, rispetto alla produzione di documenti nuovi, specialmente se afferenti a fatti sopravvenuti rispetto a quelli valutati, a suo tempo, dalla Sezione regionale di controllo in sede di pronuncia conclusiva sul Piano

di riequilibrio.

Tutte le summenzionate censure vanno, ad avviso del Collegio, respinte.

Quanto alla notificazione del ricorso indirizzata dalla parte ricorrente anche alla Sezione regionale di controllo, oltre che alle Amministrazioni statali competenti in tema di procedimenti di dissesto e di “pre-dissesto”, la Procura generale ne eccepisce l’irritualità ed invoca a sostegno di siffatta eccezione quanto statuito dalla sentenza n. 2/2013 delle Sezioni Riunite in speciale composizione, della quale riporta però in misura parziale, e quindi sostanzialmente erronea, i passaggi argomentativi al riguardo. Ed invero, va precisato che, pur se non definita come una parte del giudizio “de quo”, secondo la suddetta sentenza la Sezione regionale di controllo ha, tuttavia, titolo per ricevere, nel quadro di una “litis denunciatio”, la notificazione sia del ricorso che del conseguente decreto di fissazione di udienza. Giova, infatti, riportare integralmente le argomentazioni della sentenza n. 2/2013 al riguardo: “... *del tutto peculiare appare anche la posizione della Sezione regionale di controllo, in quanto la stessa non può definirsi parte del giudizio, poiché essa non è portatrice di interessi propri, bensì di interessi oggettivi legati alla funzione neutrale del suo controllo, ma ciò non comporta la non conoscibilità dello svolgimento di un giudizio che ha per oggetto la deliberazione della Sezione stessa, il che giustifica, sotto un profilo organizzativo e funzionale, la notifica del ricorso e del decreto di fissazione di udienza*” (cfr. pag. 41 della sentenza n. 2/2012 delle Sezioni Riunite).

Per quanto poi attiene all’eccezione di compressione dei diritti di difesa, formulata – con l’adesione della Procura Generale - dall’Avvocatura dello Stato in ragione della brevità dei termini dilatori concessi, va considerato che il giudizio di che trattasi è previsto dalla legge come un giudizio a carattere eccezionale ed urgente. Ed infatti, posto che le Sezioni Riunite della Corte dei conti debbono, in tema di ricorsi previsti dal richiamato comma 5 dell’art. 243-quater del TUEL n. 267/2000, rendere – in unico grado - la loro pronuncia nel

termine di 30 giorni a decorrere dal deposito del ricorso stesso, è di palmare evidenza che l'udienza di discussione non può essere posteriore alla scadenza di siffatto termine e che, di conseguenza, i termini dilatori a difesa delle parti debbono essere determinati, contestualmente alla fissazione dell'udienza ai sensi dell'art. 17 del citato R.D. n. 1038/1933, in misura ridotta rispetto ai termini ordinariamente previsti nell'art. 58 del R.D. n. 1038/1933 e nel codice di procedura civile, essendo peraltro innegabile che la natura certamente ordinatoria di siffatti termini ne rende possibile la riduzione, ai sensi dell'art. 154 Cod. proc. civile, al fine di adeguarne la durata al carattere eccezionale ed urgente del giudizio di che trattasi. In tal senso le Sezioni Riunite si sono costantemente pronunciate sin dalla prima decisione al riguardo (cfr. sentenza n. 2/2013) e, da ultimo, con la sentenza-ordinanza n. 1/2014.

Né appare condivisibile quanto prospettato dall'Avvocatura dello Stato in riferimento alle formalità da ritenere, a suo avviso, essenziali per la realizzazione degli effetti giuridici propri del deposito dei ricorsi di che trattasi. Ed invero, la ritualità e gli effetti giuridici del deposito del ricorso non possono essere condizionati, a differenza di quanto invocato dall'Avvocatura dello Stato, al deposito delle "relate" di ricezione degli atti notificati oltre che della prova della consegna degli atti al servizio postale o all'ufficio dell'Ufficiale giudiziario competente, perché ciò comporterebbe, in pregiudizio del ricorrente, il rischio reale di effettuare il deposito in questione ben oltre il termine perentorio di 30 giorni fissato dal più volte citato art. 243-quater del TUEL. In disparte, poi, la considerazione che, come correttamente invocato dalla difesa della parte ricorrente, la notifica degli atti processuali deve ritenersi perfezionata, in favore della parte intimante, nel momento della consegna dell'atto al servizio postale o all'Ufficiale giudiziario, giusta consolidato orientamento giurisprudenziale formatosi a seguito della nota decisione n. 477 della Corte Costituzionale in data 26 novembre 2002. Peraltro, non sarà inutile rilevare che, essendo le notifiche del

ricorso introduttivo del giudizio avvenute in data 21 gennaio 2014, le parti resistenti e la Procura Generale hanno avuto conoscenza dell'impugnazione ancor prima della ricezione del decreto di fissazione di udienza – avvenuta questa il data 28 gennaio 2014 – di tal che gli spazi temporali a disposizione delle difese non possono – di fatto – considerarsi incongrui rispetto al carattere eccezionale ed urgente impresso dal legislatore ai giudizi in questione. Aspetto quest'ultimo che impedisce, altresì, di accogliere la richiesta di rinvio per ulteriori difese, essendo le Sezioni Riunite tenute a rendere la loro pronuncia entro il termine di 30 giorni dal deposito del ricorso, anche in considerazione del fatto che, nelle more del giudizio “de quo”, restano sospesi i procedimenti esecutivi contro il Comune ricorrente (cfr. il comma 5 dell'art. 243-quater, come modificato dall'art. 3 comma 1 del decreto-legge 6 marzo 2014 n. 16), di tal che ogni non necessaria dilazione processuale si tradurrebbe in un danno ingiusto in pregiudizio dei creditori dell'ente locale.

Sempre in via preliminare, considerate le eccezioni avanzate sia dal Pubblico Ministero che da parte resistente per opporsi alla parte ricorrente avverso la produzione di documenti ritenuti – dalle parti resistenti e dalla Procura Generale - come nuovi e/o relativi a fatti sopravvenuti rispetto ai dati ricompresi nel Piano di riequilibrio, si pone la necessità di definire l'oggetto del giudizio previsto dal comma 5 dell'art. 243-quater del TUEL, anche per delimitare l'ambito dei poteri cognitivi di questo giudice.

Tenendo conto delle disposizioni normative più volte dianzi citate, si può, con ragionevole certezza affermare che il giudizio in questione:

- 1) è attivabile su ricorso - dell'Ente locale o dell'Amministrazione statale competente - nelle forme dei giudizi ad istanza di parte, quali disciplinati dall'art. 58 del R.D. n. 1038 del 1933;
- 2) rappresenta il solo strumento giurisdizionale per impugnare, oltre che i provvedimenti di ammissione al Fondo rotativo di cui all'art. 243-ter dello stesso Testo Unico n. 267/2000, le

delibere con cui la Sezione regionale di controllo abbia approvato o denegato un Piano di riequilibrio pluriennale formulato da un Ente locale;

- 3) si svolge dinanzi alle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione, quale giudice *“in unico grado...nell’esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica ai sensi dell’art. 103, secondo comma, della Costituzione”* (cfr. comma 5 dell’art. 243-quater del TUEL n. 267);
- 4) costituisce non un gravame avverso una sentenza di un giudice, ma la sola istanza con la quale sia possibile attivare un sindacato giurisdizionale sulle *“deliberazioni adottate dalla Corte dei conti nell’esercizio del potere di controllo e comunque (su) quelle emanate nell’ambito del controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali ”* (cfr. pag. 29 della sentenza n. 2/2013)

Ciò posto, può porsi un primo punto fermo, ancorato su espressioni letterali utilizzate nel più volte citato comma 5 dell’art. 243-quater, vale a dire che il giudizio in questione non è un giudizio di appello avverso una decisione della Sezione regionale di controllo, ma un giudizio in unico grado di merito. È ben vero che, al riguardo, la sentenza n. 2/2013, anch’essa più volte richiamata, giunge a descrivere il giudizio in questione come *“...una sorta di revisio prioris instantiae del tutto peculiare e ferma restando la diversa natura delle attribuzioni della Corte in sede di controllo e in sede giurisdizionale”*, ma proprio da questo passaggio motivazionale, meramente descrittivo nel tentativo di meglio cogliere – per differenza rispetto al procedimento di controllo dinanzi alla Sezione regionale - la peculiarità del rimedio giurisdizionale delineato, si trae argomento per convincersi che le deliberazioni delle sezioni regionali di controllo nelle materie in questione, se non esprimono potestà proprie dell’Amministrazione, neppure costituiscono pronunce giurisdizionali. Diversamente opinando, infatti, non avrebbe senso la definizione di giudice in unico grado, che lo stesso legislatore utilizza, come si è dianzi detto, per definire il ruolo

e le funzioni delle Sezioni Riunite in composizione speciale.

Trattandosi, quindi, di giurisdizione piena ed esclusiva in unico grado, come ripetutamente affermato nella summenzionata sentenza n. 2/2013 (cfr. pag. 33), non trovano ruolo, nei giudizi in questione, le regole processuali che delimitano l'oggetto del giudizio di appello in tema di effetti devolutivi del gravame e di divieto di "nova" in appello ai sensi dell'art. 345 Cod. proc. civile.

A tale riguardo, giova richiamare anche la decisione n. 1/2007 della Corte Costituzionale, dove, avendo specifico riguardo alla categoria dei giudizi contabili ad istanza di parte, si è affermato non soltanto il legittimo ed indefettibile ruolo del P.M. nei giudizi contabili, ma anche che il giudizio ad istanza di parte *"non è limitato all'esame della mera legittimità del provvedimento impugnato, il quale... costituisce pur sempre presupposto necessario del giudizio stesso"* e che *"all'esame della Corte dei conti viene sottoposto, pertanto, non già semplicemente l'atto finale del procedimento amministrativo, nel suo aspetto formale, perché se ne pronunci l'annullamento, bensì l'intero rapporto che ha formato oggetto della vertenza"*.

Più di recente, ancora la Corte Costituzionale (cfr. n. 39/2014, paragrafo n.6.3.9.8) ha statuito che, quando in conseguenza di pronuncie delle Sezioni regionali di controllo i soggetti controllati lamentino un *"pregiudizio immediato e diretto arrecato alle loro posizioni giuridiche soggettive"*, non può essere negato agli stessi il potere *"di ricorrere agli ordinari strumenti di tutela giurisdizionale previsti dall'ordinamento in base a fondamentali garanzie giurisdizionali previste negli artt. 24 e 113 Cost., espressamente qualificate come principi supremi dell'ordinamento"*

D'altra parte, gli stretti limiti impugnatori che delimiterebbero, secondo l'Avvocatura dello Stato e la Procura Generale, il giudizio "de quo" non possono essere condivisi, ove appena si consideri che lo stesso giudizio amministrativo - pur se sorto, come è noto, quale giudizio di tipo impugnatorio-cassatorio, consistente unicamente nell'accerta-mento,

secondo i tradizionali parametri della “violazione di legge, incompetenza o eccesso di potere”, dell’illegittimità di un atto amministrativo ai fini del suo conseguente annullamento - consente ora *“una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo* (cfr. art. 1 D. Lgs n. 104/2010).

Quanto sopra osservato, del tutto in linea con il carattere di giurisdizione piena del giudizio “de quo”, se – per un verso - non limita l’oggetto del giudizio “de quo” ai vizi della deliberazione impugnata, quali denunciati dal ricorrente, in guisa da consentire alle Sezioni riunite la possibilità di pervenire ad una diversa valutazione del Piano a suo tempo presentato alla Sezione regionale di controllo e da questa respinto (o approvato, se si tratta di ricorso proposto dall’Amministrazione statale competente), però non comporta neppure che il ricorrente abbia il potere di sollecitare le Sezioni Riunite alla valutazione di fatti nuovi e diversi da quelli riconducibili ad una più avvertita e corretta valutazione prognostica dell’attendibilità delle previsioni del precedente Piano, né – a maggior ragione – un nuovo Piano di riequilibrio, atteso che ciò comporterebbe un’alterazione e commistione tra i diversi ruoli magistratuali del controllo e della giurisdizione contabile. Detto in altro modo, se alla Sezione regionale di controllo non compete di emettere sentenze di tipo giurisdizionale, neppure le Sezioni Riunite in speciale composizione possono svolgere attività di controllo riservate alle Sezioni regionali.

Ed invero, l’art. 243-bis del TUEL n. 267/2000 prevede – come è noto - un’apposita procedura di riequilibrio finanziario pluriennale per gli enti nei quali sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario. Si tratta di una terza fattispecie che si aggiunge alle situazioni, elencate dagli artt. 242 e 244 del TUEL, di enti in condizioni strutturalmente deficitarie ed enti in situazioni di dissesto finanziario. La procedura di riequilibrio pluriennale si inserisce in tale sistema di percorsi di risanamento come ulteriore, distinto e compiuto rimedio rispetto a quelli già codificati e privilegia una linea

di continuità funzionale, evitando, almeno temporaneamente, le dirompenti conseguenze legate alla procedura di dissesto.

In tale contesto, la delibera della Sezione regionale costituisce il veicolo per il cui tramite si valuta, in una sede di controllo neutrale, l'attendibilità del programma decennale (il Piano di riequilibrio) attraverso il quale il Comune si impegna ad adottare misure economiche e finanziarie tali da assicurare il graduale ripristino degli equilibri di bilancio. Peraltro, detta valutazione della Sezione regionale si pone in correlazione diretta sia con l'esercizio delle nuove competenze riconosciute, con la legge 131/2003, alla Corte dei conti a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, sia con gli esiti del monitoraggio e del controllo sulla sana e corretta gestione finanziaria degli enti locali, che la Corte dei conti esercita in sede regionale senza soluzione di continuità dal 2006, ai sensi dell'art.1, comma 166 e ss. della legge 266/2005, poi trasfusi nell'art. 148-bis del TUEL, sia con l'esercizio dei rafforzati controlli esterni previsti dall'art. 148 dello stesso TUEL, modificato dall'art. 3 comma 1 lett. e) del D.L. n. 174/2012.

La situazione finanziaria e contabile dell'ente, così come delineata dalla Sezione regionale, rappresenta il risultato integrato di tutta la complessa attività di controllo, ormai strutturale, esercitata dalla Corte in via sistematica e finalizzata a verificare la legittimità e la regolarità delle gestioni, a prevenire gestioni contabili non corrette e a verificare se i bilanci preventivi e successivi siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità (cf. Corte Cost. n.179/2007 e n. 60/2013). Siffatta attività di controllo costituisce, quindi, elemento fondamentale per la valutazione della congruenza e credibilità delle misure economiche e finanziarie programmate nel Piano e per la formulazione di un giudizio prognostico sull'attendibilità di esso.

Ne consegue la delibera impugnata rappresenta, nello stesso tempo, sintesi del percorso

contabile fatto dall'ente e prospettiva previsionale di quello ancora da fare, al fine di allontanarsi, nel decennio, da una situazione inizialmente prossima al dissesto.

Tenuto presente tutto questo, stante la diversa natura delle funzioni in sede giurisdizionale e di controllo, l'ambito della cognizione cui sono chiamate le Sezioni Riunite investite del giudizio "de quo" attiene, quindi, non soltanto alla verifica della correttezza, della razionalità, della logicità, della coerenza e, naturalmente, della legittimità del percorso argomentativo e del corredo motivazionale posto a base della pronuncia di diniego del Piano, ma non può non tenere conto anche – in una visione dinamica – di fatti attestanti una diversa situazione finanziaria e contabile dell'ente, un più virtuoso percorso di risanamento eventualmente già adottato o da adottarsi, nell'ambito delle misure di risanamento individuate, e di migliorate ed effettive prospettive di recupero.

Con specifico riguardo ai profili di ammissibilità o meno di fatti nuovi, va precisato che la verifica richiesta alle Sezioni Riunite esclude la valutabilità di fatti tali da alterare le caratteristiche originarie del Piano o che possano configurare un Piano diverso. Questo sarebbe inammissibile non solo perché, si ribadisce, non terrebbe conto della diversa natura delle attribuzioni della Corte in sede di controllo ed in sede giurisdizionale, ma anche perché profilerebbe una violazione della disciplina dettata dal comma 5 dell'art.243-bis, che obbliga l'ente ad adottare il Piano di riequilibrio entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla data di esecutività della delibera di ricorso alla procedura. Il Piano in questi termini adottato non è più modificabile, a meno che non intervenga un'espressa previsione normativa (così come, ad esempio, eccezionalmente previsto dall'art.1, comma 573 della legge 147/2013).

Fermo restando quanto dianzi osservato e considerato, altresì, il rilevato carattere vincolante della misura del disavanzo originario da ripianare e dell'obbligo di rientro totale, da ottenere gradualmente nel decennio, l'ambito cognitivo del presente giudizio non può

però non tenere conto, come già dianzi argomentato, del carattere dinamico dei profili contabili che sostengono il Piano, per loro natura in continua evoluzione. Il percorso decennale di riduzione graduale del disavanzo originario, sostenuto dall'efficacia delle misure di risanamento individuate, si basa inevitabilmente su previsioni finanziarie e su risultanze stimate, ed è naturale che queste - specialmente nel breve periodo ed in riferimento alla prima annualità del Piano, la cui gestione si trova ad essere concomitante con lo svolgimento del procedimento di controllo e del successivo giudizio ad istanza di parte - possano subire rettifiche o aggiustamenti di maggiore o minore significatività ai fini del rispetto del Piano, conseguenti al configurarsi di risultanze contabili effettive. Una situazione contabile evoluta rispetto all'epoca in cui è stata adottata la delibera di diniego, costituita da sopravvenute risultanze contabili effettive non conosciute né conoscibili in quel momento, potrà, quindi, essere considerata dalle Sezioni Riunite, quando sia possibile trarne argomenti aggiuntivi utili a meglio valutare l'attendibilità (o l'inattendibilità) del Piano in discussione e la capacità dell'ente di rispettare, seppure con gradualità, un percorso di rientro.

## **II – Questioni di merito**

Passando, quindi, a trattare il merito del ricorso proposto, non ha fondamento la doglianza formulata dal Comune con riferimento a pretesi difetti istruttori e motivazionali della deliberazione impugnata, nella parte in cui si discosta – se ne lamenta, al riguardo, l'inadeguata motivazione – dalle positive conclusioni cui era invece pervenuta l'istruttoria eseguita, sul Piano di riequilibrio, dall'apposita Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali.

Ed invero, nella propria deliberazione, ora impugnata, la Sezione regionale ha diffusamente preso in considerazione i contenuti e gli esiti dell'istruttoria della summenzionata Commissione, evidenziandone – tuttavia - le incongruenze tra i profili di

criticità del Piano, come rilevati dalla stessa Commissione (cfr. le osservazioni alle pagine 22, 23 e 53 formulate dalla Commissione nella sua relazione in atti) e la valutazione positiva finale espressa nella suddetta relazione della Commissione.

Va, d'altra parte, osservato che, come emerge dalle disposizioni normative al riguardo (cfr. l'art. 243-quater del d.lgs. n. 267/2000), alla Sezione regionale di controllo spettano compiti decisori sulle risultanze dell'istruttoria condotta dalla Commissione ministeriale, di tal che, esprimendo le proprie valutazioni sul Piano, la Sezione regionale della Corte dei conti *"impegna le sue funzioni con ogni ampiezza e senza vincoli alla propria attività cognitiva, neppure in ragione delle valutazioni concluse dalla commissione istruttoria dalle quali può motivatamente discostarsi"* (cfr. Deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 22 del 12.9/2.10.2013).

Nello specifico, va altresì posto in evidenza che la deliberazione impugnata espone anche una ricostruzione del fabbisogno finanziario dell'ente, quale risulta dai controlli svolti dalla Sezione stessa sui rendiconti dell'ente locale in questione a partire dall'esercizio 2007, i quali presentano, dal 2010 in misura crescente, negativi risultati d'amministrazione. Tenuto conto degli esiti di siffatti controlli, trova, quindi, giustificazione che, all'epoca, la Sezione ebbe a ritenere sottodimensionato il fabbisogno quantificato dal Comune di Pescia, in particolare a causa dell'esistenza di debiti fuori bilancio allora non riconosciuti, di passività potenziali, di una partita da regolarizzare di € 90.235,10 - erroneamente iscritta in bilancio come servizio in conto terzi - e della mancata rappresentazione delle poste vincolate. Né è inutile rilevare, a tale specifico riguardo, che tutte le richieste formulate dalla Sezione e finalizzate a quantificare correttamente il disavanzo, sono state considerate dall'ente come fondate, tanto che, nel prosieguo, l'ente stesso ha adottato le misure necessarie per colmare le mancanze allora riscontrate.

Superate, quindi, le richiamate doglianze genericamente formulate in tema di inadeguata

istruttoria e/o motivazione da parte della Sezione regionale, vanno ora trattate le specifiche censure esposte nel ricorso. In detto libello, infatti, si lamenta che, secondo la Sezione regionale, l'Ente non avrebbe operato una valutazione complessiva ed esaustiva della propria situazione amministrativa ed economico-finanziaria propedeutica all'individuazione di un corretto processo di risanamento, richiamando il paragrafo V.1 con l'accento sulla non corretta quantificazione del risultato d'amministrazione 2012 e, in particolare, evidenziando:

- errata contabilizzazione di partite in conto terzi;
- persistenza di residui attivi vetusti;
- incompleta ricostruzione delle poste vincolate di parte capitale;
- presenza di debiti fuori bilancio e passività potenziali.

Sulla errata contabilizzazione di partite in conto terzi, il ricorrente rileva che tale partita debitoria pari ad € 90.235,10, è finanziata nel bilancio 2013 al capitolo 103221 e quindi totalmente regolarizzata. Di tal che, secondo l'ente, tale posta, essendo prevista e finanziata nel bilancio 2013, non è computabile nel disavanzo 2012 da finanziare con il Piano. Al riguardo, ritiene il Collegio che la posta in questione, risultando effettivamente finanziata nel bilancio 2013, non è computabile nel disavanzo 2012 da finanziare nel Piano, come correttamente dedotto dalla parte ricorrente.

Sulla persistenza di residui attivi vetusti, rileva il Comune che la problematica non è più presente fin dal 2010, con una percentuale di vetustà accertata sul 2010 dalla stessa Sezione pari all'11,2% e da ritenere, quindi, fisiologica.

A tale specifico riguardo, va inoltre rilevato che l'ente ebbe a dichiarare (vedi nota del 29 novembre 2012, prot. n. 27458) che il Fondo svalutazione crediti è stato inserito nel bilancio pluriennale 2012-2014 per € 802.220,23 nel 2012, per € 631.482,67 nel 2013 e per € 879.991,32 nel 2014. Con riferimento in particolare all'esercizio 2012, ha precisato

ancora l'ente, in sede di contraddittorio procedimentale con la Sezione regionale, che il Fondo svalutazione crediti stanziato nell'esercizio 2012 è stato impiegato per il suo intero importo (€ 802.220,23) per compensare la cancellazione di residui attivi non esigibili e per i minori accertamenti sulla competenza 2012 riferiti ad entrate correnti (infrazioni al codice della strada, TARSU ordinaria, addizionale IRPEF e recupero di evasione tributaria della TARSU per anni precedenti).

Ciò premesso, anche se appaiono non del tutto irragionevoli le perplessità espresse dalla Sezione regionale circa il rischio che l'utilizzo anche parziale del fondo per compensare entrate incerte possa far permanere l'esigenza di una sua parziale ricostituzione per la destinazione cui è istituzionalmente preordinato (ex art.6, comma 17, del d.l. 95/2012) – vale a dire, per compensare ulteriori residui attivi vetusti - la Sezione non ha però offerto dimostrazione dell'insufficienza del summenzionato Fondo, quantificato nella percentuale stabilita dalla legge del 25 % dei residui attivi di cui al Titolo I e III aventi un'anzianità superiore a cinque anni. Peraltro, va altresì rilevato, nel successivo esercizio 2013 detto Fondo risulta in parte non impiegato e, in tale misura, considerato nella quantificazione del disavanzo sostanziale. Quindi, le valutazioni espresse dalla Sezione riguardo al rischio di complessiva insufficienza del Fondo svalutazione crediti e di conseguente sottostima del risultato d'amministrazione per 2012 non appaiono condivisibili dal Collegio.

Con riguardo agli ulteriori punti contestati (relativi alla incompleta ricostruzione delle poste vincolate di parte capitale e alla presenza di debiti fuori-bilancio e passività potenziali), va rilevato che il Comune ricorrente utilizza, a dimostrazione della fondatezza della propria pretesa, anche dati contabili sopravvenuti, non conosciuti né conoscibili al momento dell'assunzione della delibera impugnata, in quanto risultanze di conto consuntivo proposto ed approvato all'inizio del 2014. Orbene, come esposto nella precedente trattazione dedicata alle "questioni in rito", va tenuto conto della peculiare natura del giudizio in questione, di tal che le

risultanze contabili sopravvenute possono tenersi in considerazione nell'esclusiva misura in cui si rivelino utili a valutare la congruenza e idoneità o meno del Piano in discussione al fine di realizzare il graduale riequilibrio del disavanzo originario.

Con specifico riferimento alla mancata ricostituzione delle poste vincolate di parte capitale che avrebbe, quindi, determinato una sottostima della misura del disavanzo 2012, il Comune evidenzia che, come anticipato in sede di contraddittorio con la Sezione regionale in data 27 novembre 2013, ha effettivamente proceduto all'esame delle singole partite di spesa del titolo II radiate dalla contabilità e delle correlate fonti di finanziamento relativamente ai bilanci 2003-2012, avvenute con i consuntivi 2004-2012, all'esito del quale ha stabilito che la somma da vincolare relativa all'esercizio 2012 è pari ad € 268.786,74: importo questo, tutto sommato modesto, che – precisa il Comune - trova completa copertura con il consuntivo 2013 e non va dunque ad inficiare l'entità del disavanzo indicato nel piano di riequilibrio.

È indubbio, a tale proposito, che il Comune ricorrente ha effettuato tale ripristino tardivamente (dicembre 2013-gennaio 2014) – comportamento certamente non corretto, in quanto, come affermato da queste Sezioni Riunite nella sentenza 9/2013/EL, *“un'attenta revisione della contabilità deve precedere, non seguire la deliberazione del piano di riequilibrio”* - ma va considerato che detta ottemperanza, pur tardiva, alla richiesta della Sezione regionale ha però colmato, attraverso la ricostituzione delle poste vincolate, una carenza di rilevanza decisiva a sostegno della valutazione negativa, a suo tempo espressa dalla sezione regionale, sul Piano e che la ricostruzione di tali vincoli contribuisce comunque a riammettere il Comune nel solco virtuoso della regolarizzazione contabile, a condizione che le poste corrispondenti vengano considerate ai fini del risultato d'amministrazione.

Sulla problematica relativa alla presenza e quantificazione di debiti fuori-bilancio e passività potenziali, il ricorrente deduce che nel mese di gennaio 2014 è stata definitivamente conclusa l'analisi delle passività potenziali dichiarate nel Piano dalla quale

è emerso che i debiti che presentano i requisiti di riconoscibilità sono € 970.294,70.

Con la Delibera 6/2014 il Consiglio Comunale ha, poi, riconosciuto tali debiti, per la copertura finanziaria dei quali si era prudenzialmente previsto nel bilancio pluriennale 2013-2014 un accantonamento pari ad € 951.574,68 di cui € 701.574,68 a carico del 2013 ed € 250.000 del 2014 (tabella 23 della delibera impugnata). A seguito della delibera 6/2014, la copertura dei debiti riconosciuti viene prevista per € 376.357,25 a carico dell'esercizio finanziario 2013 e per € 593.937,45 dell'esercizio 2014. L'ente, quindi, esclude di finanziare detti debiti facendo ricorso al piano di rateizzazione previsto dal comma 7, dell'art. 243-bis del TUEL, ritenendo di poter utilizzare entrate considerate all'interno del Piano di riequilibrio, e cioè entrate correnti per la copertura di debiti provenienti da spesa corrente, ed entrate derivanti da oneri di urbanizzazione per coprire i debiti in conto capitale.

L'importante operazione di ricognizione e riconoscimento dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'art.194 del TUEL, pur sembrando ancora da completare avuto riguardo ai debiti per cui risulta ancora da verificare la sussistenza dei requisiti per la riconoscibilità (precedentemente quantificati in € 103.764,55), appare adeguatamente correlata alla misura dell'accantonamento effettuato.

La quota posta a carico dell'esercizio finanziario 2013 risulta comunque coperta nel 2013. Rimane, però, a carico del bilancio di previsione 2014 la necessità di finanziare la quota dei debiti fuori bilancio posta a carico del 2014 (decurtata eventualmente di quanto già accantonato).

Residuano profili di incertezza con riferimento alle entrate utilizzate per finanziare i debiti fuori bilancio, individuate, per la parte in conto capitale, nei proventi da oneri di urbanizzazione. Infatti, non incide sulla scarsa affidabilità di tali risorse l'affermazione del ricorrente di avere adottato sistemi di registrazione per cassa. Lo stesso ricorrente, però, evidenzia anche che *“per il Comune di Pescia tale tipologia di entrata si attesta sui*

*seguenti valori accertati: € 823.966,17 nel 2011, € 497.397,86 nel 2012 e € 681.817,71 nel 2013*'. Peraltro, pur trattandosi di accertamenti, va considerato che il Collegio dei Revisori dei conti dell'ente, nella Relazione sul rendiconto 2013, ha affermato che gli oneri relativi all'anno 2013 risultano interamente riscossi.

Conclusivamente, anche ad avviso del Collegio, accertamenti e riscossioni di tale tipologia di entrata appaiono sufficientemente rassicuranti.

Con riguardo alla quantificazione del disavanzo sostanziale da riequilibrare, la parte ricorrente ha depositato nel corso del giudizio la deliberazione consiliare di approvazione del rendiconto 2013 - che, a suo tempo la Sezione non aveva potuto considerare, ma che, concernendo pur sempre la prima annualità prevista nel Piano, è però tale da influenzare l'attendibilità delle previsioni in esso contenute - ed ha, in tal modo, rettificato quanto sostenuto in sede di ricorso. In concreto, il Comune, ha esposto, in detto rendiconto, un disavanzo contabile relativo all'esercizio 2013 pari ad € 2.349.668,20, costituente il risultato positivo della gestione di competenza (€ 631.255,03) e della gestione residui (€ 459.200,20) e del disavanzo proveniente dall'esercizio 2012 (€ 3.440.123,88). Per la quantificazione del disavanzo sostanziale, l'ente vi ha poi correttamente aggiunto la quota relativa alla parte non impiegata nel 2013 del Fondo svalutazione crediti ed il Fondo-swap, pari ad € 266.714,10, nonché le somme relative alla ricostituzione dei vincoli derivanti dalla ricostituzione del Fondo vincolato per il 2012 e per il 2013, pari rispettivamente, a € 268.786,74 e € 364.976,20. Il disavanzo sostanziale, erroneamente indicato in ricorso in ragione di € 2.906.132,86, viene, stavolta correttamente, ad essere così rideterminato dall'ente in € 3.250.145,24, importo che considera integralmente il ripristino dei fondi delle entrate con vincolo di destinazione.

L'ente dunque, proseguendo un percorso virtuoso iniziato nel 2012, ha conseguito, anche nel 2013, un avanzo di gestione corrente cui è imputabile un effettivo miglioramento dell'entità del

disavanzo, pari ad € 189.978,64 che risulta dal confronto tra il risultato d'amministrazione del 2013 (€3.250.145,24) e il risultato di amministrazione del 2012 (€3.440.123,88).

Ancora con riguardo all'indebitamento, l'ente ha poi evidenziato una riduzione degli interessi passivi, in assenza di nuovo debito, ma perdite a proprio carico per l'operazione di finanza derivata IRS DOUB FIX fino al 2016 pari ad € 179.377,44 per la cui copertura ha costituito un fondo di € 89.688,72 - sia nell'annualità 2013 che 2014 - correttamente considerato ai fini del disavanzo sostanziale.

Riguardo, infine, al livello di correttezza delle modalità di copertura del disavanzo, va osservato che l'ente, con specifico riferimento alle entrate previste nel decennio del Piano, ha prudenzialmente iscritto per l'entrata i valori a consuntivo del 2012, che, ad avviso dello stesso ente, vanno considerati attendibili in quanto riscossi e/o accertati: attività queste che il Comune prevede di potenziare concretamente, mediante l'affidamento – nel 2013 - a società esterna dei compiti di accertamento tributario per la TARSU e per le imposte locali sugli immobili, nonché utilizzando, per il servizio delle mense scolastiche e di "scuola-bus", il sistema del cd. "pre-pagato", quale condizione di accesso ai servizi stessi.

Al riguardo, rilevando che l'incremento degli accertamenti si è verificato negli ultimi mesi del 2013 a seguito dell'esternalizzazione del servizio in questione, il Collegio non può non apprezzare che, pur nell'impossibilità di stimare – al momento - una percentuale veritiera di recupero di evasione tributaria a seguito di effettivi incassi, è emerso tuttavia un significativo incremento del valore degli accertamenti già in riferimento al 2013.

Avendo riguardo all'andamento della spesa corrente, si è effettivamente verificata una diminuzione, come emerge dal confronto tra il rendiconto 2012 e il rendiconto 2013, approvato, come si è detto, con deliberazione prodotta dall'ente nel corso del giudizio, ma che comunque concerne pur sempre la prima annualità del Piano.

A tale convincimento si perviene, ad avviso del Collegio, considerando le modalità previste

dall'art.1, comma 380 della legge 228/2012 (legge di stabilità 2013), che, al fine di assicurare la spettanza ai Comuni del gettito dell'imposta municipale propria, prevedono il versamento all'entrata del bilancio dello Stato della quota dell'imposta municipale di spettanza dei Comuni destinata a costituire il Fondo di solidarietà ed il successivo riparto secondo criteri determinati dalla norma stessa, con versamento al titolo I dell'entrata dei Comuni. Ne consegue che siffatta quota, versata all'entrata del bilancio dello Stato, non può essere considerata spesa effettiva dell'ente, ma piuttosto un contributo al Fondo, da ripartire successivamente. E, quindi, nella fattispecie in questione, la spesa corrente impegnata - indicata nel consuntivo 2013 in ragione di € 17.311.236,51 - va depurata dell'importo della quota versata all'entrata del bilancio dello Stato per la costituzione del Fondo di solidarietà, riducendosi così ad € 16.128.560,49, effettivamente inferiore - per € 61.852,79 - alla omologa posta nel rendiconto 2012 (€ 16.190.413,28). Peraltro, come si evince dal sito del Ministero dell'Interno per la Finanza locale, a fronte del versamento di € 1.182.676,02, l'ente ha ricevuto € 2.111.217,07 a titolo di riparto del Fondo, con un saldo netto positivo iscritto in entrata.

Ne consegue che il Comune, diversamente da quanto ritenuto dalla Sezione regionale, ha realizzato una riduzione della spesa corrente.

L'ente, inoltre, dà conto del "trend" decrescente della spesa per organi politici, per fitti passivi, per utenze e per il personale.

Esaminando, quindi, le risultanze della gestione di cassa, osserva il collegio che, pur se l'ente deve operare in un assetto di strutturale anticipazione di cassa per carenza di liquidità (conseguente a cancellazione di residui attivi inesigibili, necessità di svolgere funzioni fondamentali e ritardi di trasferimenti dovuti da altre entità pubbliche), non si può però ignorare che le affannose modifiche legislative sopraggiunte nel 2013 in tema di scadenze tributarie hanno causato il rinvio di rilevanti incassi a titolo di TARES, IMU,

Fondo di solidarietà e trasferimenti per un ammontare pari ad oltre 2,154 milioni di euro, sicché non può sorprendere, né invero essere imputato a detrimento dell'ente, il fatto che lo scoperto per anticipazioni di cassa sia peggiorato nel 2013 (€ 1.919.522,21 rispetto allo scoperto del 2012 pari a €1.718.601,09), con un utilizzo di entrate a specifica destinazione da ripristinare di € 1.527.080,95. Il totale dello scoperto di cassa dianzi indicato rispetta, va comunque evidenziato, i limiti stabiliti dall'art.222 del TUEL.

I dati di consuntivo dimostrano che, nel corso del 2013, l'ammontare dei residui si è ridotto da oltre 9,453 milioni di euro a € 6.958.120,78 da riportare a fine esercizio, operazione su cui ha inciso l'anticipazione di cassa avuta dalla Cassa DD. PP. ai sensi del decreto-legge 35/2013. Emerge anche, come da relazione del Collegio dei revisori dei conti sul rendiconto 2013, una diminuzione dell'esposizione media che ha portato ad una riduzione degli interessi passivi da € 43.157,58 nel 2012 ad € 17.541,80 nel 2013.

### **III – Considerazioni conclusive**

In conclusione, può affermarsi che il Comune di Pescia:

- a) ha provveduto a contabilizzare correttamente nel bilancio 2013 la partita di € 90.235,10;
- b) ha correttamente quantificato il Fondo "svalutazione crediti", considerando la parte non impiegata nell'esercizio 2013 nell'ambito del disavanzo sostanziale, non emergendo - allo stato - concreti elementi che ne possano realmente far ritenere l'insufficienza;
- c) pur se in ritardo, ma comunque in epoca immediatamente successiva alla presentazione del Piano di riequilibrio, ha ottemperato alla richiesta della Sezione regionale, di provvedere, ai sensi del comma 8, lett. e) dell'art.243-bis del TUEL, alla ricostituzione integrale delle somme da vincolare con riferimento agli esercizi 2012 e 2013, in presenza di disallineamento tra i residui passivi iscritti nel titolo II di spesa ed i residui attivi iscritti nei titoli IV e V di entrata, considerando poi tali poste vincolate ai fini della quantificazione del disavanzo sostanziale 2013;

- d) sempre in epoca immediatamente successiva al Piano, ha effettuato, ai sensi del comma 7 dell'art.243-bis del TUEL, la ricognizione ed il riconoscimento di debiti fuori bilancio per €970.574,68, misura che appare adeguatamente correlata all'accantonamento effettuato, con oneri di copertura a carico degli esercizi 2013 e 2014;
- e) si è concretamente attivato per il miglioramento della capacità di recupero dell'evasione tributaria, anche se al momento non sono possibili stime riguardo agli incassi effettivi, in quanto il nuovo soggetto istituito "ad hoc" ha iniziato ad operare alla fine del 2013, generando finora solo un significativo incremento degli accertamenti;
- f) ha realizzato nel 2013 una riduzione della spesa corrente pari a €61.852,79 che si inserisce in un "trend" discendente della spesa di personale, per organi istituzionali, per fitti passivi e per utenze;
- g) continua ad operare in strutturale anticipazione di cassa per gravi problemi legati alla carenza di liquidità, pur se lo scoperto di cassa è, comunque, nei limiti consentiti dalla normativa;
- h) ha conseguito nel 2013 un avanzo di gestione corrente che ha generato un effettivo miglioramento (pari ad €189.978,64) nel risultato d'amministrazione registrato nel 2013 (€3.250.145,24) rispetto a quello del 2012 (€3.440.123,88).

Tutto quanto appena affermato determina queste Sezioni Riunite ad accogliere il ricorso del Comune di Pescia, annullando la decisione della Sezione regionale di controllo della Toscana di diniego del Piano in discussione e, quindi, ad accedere ad una valutazione di attendibilità e di congruenza dello stesso.

Il diverso avviso di questo giudice, rispetto a quanto ritenuto dalla Sezione, è maturato prevalentemente in considerazione degli effetti sul percorso di riequilibrio svolto dal Comune successivamente alla deliberazione impugnata, ma che, alla data della delibera stessa, era però dichiaratamente in corso o concretamente programmata in tempi brevi e,

comunque, concernente l'esercizio allora in corso, peraltro coincidente con la prima annualità del Piano stesso. La valutazione di questo giudice di attendibilità e adeguatezza del Piano, sottesa all'annullamento della delibera 278/2013, è, inoltre, corroborata anche da risultanze contabili definitive, che attestano, concretamente il conseguimento nel 2013, da parte del Comune ricorrente, di un avanzo di gestione corrente che ha generato un effettivo miglioramento nel risultato d'amministrazione registrato nel 2013 rispetto a quello del 2012.

L'annullamento della delibera di diniego produce effetti sostanziali sulla gestione finanziaria del Comune, chiamato a dare esecuzione al Piano medesimo e a dimostrare effettivamente la propria capacità di rispettarlo. Di conseguenza, la Sezione regionale di controllo della Toscana, ai sensi del comma 6 dell'art.243-quater del TUEL, è chiamata ad accertarne semestralmente lo stato di attuazione e il raggiungimento degli obiettivi intermedi, nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali.

Le peculiarità della complessa fattispecie, nonché la natura pubblica delle parti processuali sostanziali, giustificano un'integrale compensazione di spese ed onorari di giudizio.

P. Q. M.

La Corte dei conti a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione ai sensi dell'art. 243-quater, comma 5, del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, definitivamente pronunciando e disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione:

1. accoglie, nei termini di cui in motivazione, il ricorso proposto dal Comune di Pescia (PT) avverso la Deliberazione 278/2013/PRSP del 27/11-23/12/2013 della Sezione regionale di controllo per la Toscana.
2. manda alla Segreteria per le comunicazioni di rito alle parti costituite, nonché alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la regione Toscana.
3. compensa integralmente spese ed onorari di giudizio.

Deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 19 febbraio 2014.

L'ESTENSORE

(Cinzia Barisano)

IL PRESIDENTE

(Pasquale Iannantuono)

Depositata in Segreteria il 18.03.2014

Per il Dirigente

Pietro Montibello