



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3458 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Marco Valentino, Nicola Esposito, Benito Mottola, Raffaele Esposito, Domenica Inviti, Renato Mottola, Stefania Giglio, Cristina Grimaldi, Luciano Palmiero, Luciano Sagliocco, Luciano Assunto, rappresentati e difesi dall'avvocato Antonio Parisi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Lusciano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero dell'Interno, Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, domiciliataria ex lege in Napoli, via Diaz 11;

Commissione Straordinaria di Liquidazione, non costituito in giudizio;

nei confronti

Giuseppe Mariniello, Augusto Abategiovanni, Filippo Ciocio, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- a) della deliberazione del Consiglio Comunale n. 22 del 5.5.2024, immediatamente esecutiva e pubblicata sull'Albo Pretorio il 12.5.2024, recante l'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario dell'anno 2023;
- b) della conseguente deliberazione del Consiglio Comunale n. 23 del 5.5.2024, immediatamente esecutiva e pubblicata sull'Albo Pretorio il 7.5.2024, mercé la quale è stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario del Comune di Lusciano ai sensi dell'art. 246 del d.lgs. n. 267/2000;
- c) di ogni altro atto agli stessi preordinato, presupposto, connesso e conseguente, parimenti lesivo, ancorché non conosciuto, ivi compresi, se e per quanto occorra, la deliberazione di G.C. n. 37 del 29.3.2024, l'avviso di convocazione prot. n. 8652/2024 e la nota prot. n. 9738/2024 (presupposti all'atto impugnato sub a), nonché la relazione prot. n. 8498 del 17.4.2024 del responsabile del settore finanziario e la relazione prot. n. 8510 del 17.4.2024 (verbale n. 3/2024) dell'organo di revisione sulle cause che hanno indotto al dissesto (presupposte all'atto impugnato sub b).

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati dai ricorrenti in data 11/9/2024:

Avverso e per l'annullamento:

- a) del Decreto del Presidente della Repubblica del 22 luglio 2024, adottato su proposta del Ministero dell'Interno, con cui, ai sensi dell'art. 252 del D.lgs. n. 267/2000, è stata nominata la Commissione Straordinaria di Liquidazione per l'amministrazione della gestione e dell'indebitamento pregresso e per l'adozione di tutti i provvedimenti per l'estinzione dei debiti del Comune di Lusciano, con i poteri di cui all'art. 253 del T.U.E.L.;
- b) della conseguente deliberazione della Commissione Straordinaria di

liquidazione, n. 1 del 5 agosto 2024, finalizzata all'insediamento della medesima, alla nomina del presidente e alla definizione del piano di lavoro;

c) di ogni altro atto agli stessi preordinato, presupposto, connesso e conseguente, parimenti lesivo, benché non conosciuto dai ricorrenti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Lusciano e di Ministero dell'Interno e di Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 novembre 2024 il dott. Pierangelo Sorrentino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Gli odierni ricorrenti hanno impugnato, con l'atto introduttivo del presente giudizio, la deliberazione n. 22 del 5/5/2024, con la quale il Consiglio Comunale di Lusciano ha approvato il rendiconto per l'esercizio finanziario dell'anno 2023, e la deliberazione n. 23 del 5/5/2024, dichiarativa dello stato di dissesto *ex art.* 246 T.U.E.L.

Con motivi aggiunti depositati in data 11/9/2024 hanno impugnato, per illegittimità derivata, il decreto del Presidente della Repubblica del 22/7/2024, con cui è stata nominata la Commissione Straordinaria di Liquidazione.

2. – L'approvazione del rendiconto per il 2023 (deliberazione n. 22) sarebbe illegittima, a dire dei ricorrenti, siccome avvenuta in violazione del termine dilatorio di 20 giorni cui al combinato disposto dagli artt. 227, c.2 T.U.E.L. e 127 del regolamento di contabilità: emergerebbe *per tabulas*, infatti, che la proposta di deliberazione consiliare sul rendiconto, unitamente alla relazione dell'organo di revisione, opportunamente integrata, sono state messe a disposizione dei consiglieri comunali “*non prima del 17.4.2024, a mezzo delle pec specificamente inviate [...]*”

ovvero meno di venti giorni prima di entrambe le date indicate nell'avviso di convocazione (3-5 maggio) della delibera impugnata" (motivo *sub I*).

2.1. – Quanto alla dichiarazione di dissesto finanziario (deliberazione n. 23), non ne sussisterebbero i presupposti, non versando l'ente comunale – eccepiscono i ricorrenti – *"in condizioni strutturalmente deficitarie"* a norma dell'art. 242 T.U.E.L. (motivo *sub II*); siffatta decisione del Consiglio comunale, anzi, si rivelerebbe *"frutto di una scelta politica sviata ed avulsa da circostanziati elementi di natura contabile e giuridica siccome ispirata da finalità strumentale"*, mal supportata dalla presupposta relazione dell'Organo di revisione e, in ogni caso, deficitaria sul piano istruttorio e motivazionale (motivo *sub III*).

3. – Si è costituito in giudizio il Comune di Lusciano, eccependo in via preliminare l'inammissibilità del ricorso per illegittimo cumulo di domande e difetto di legittimazione in capo ai ricorrenti e chiedendo, nel merito, comunque, la reiezione del complessivo gravame per infondatezza.

Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Interno, chiedendo di essere estromesso dal giudizio per difetto di legittimazione passiva.

4. – All'udienza del 6 novembre 2024, in vista della quale le parti hanno depositato memorie e documenti, ciascuna insistendo per l'accoglimento delle domande rispettivamente formulate, la controversia è stata trattenuta in decisione.

5. – Il ricorso è infondato e va respinto per le ragioni di cui si dà sinteticamente conto appresso, con la conseguenza che è possibile prescindere dalla disamina delle eccezioni preliminari sollevate dalla difesa del Comune resistente in ossequio al principio della cd. ragione più liquida (si v., ad es., ex multis, Cons. Stato, Sez. VII, 25/08/2023, n.7962).

6. – Non può essere accolta la tesi sulla quale poggia il motivo di ricorso *sub I*, cioè che i 20 giorni (almeno) che (*ex artt. 227, c.2 T.U.E.L. e 127 reg. contab. com.le*) devono precedere la seduta consiliare in cui viene esaminato il rendiconto (tenutasi il 5 maggio 2024) decorrerebbero, nella specie, dalla notifica della nota di rettifica prot. 8495 del 17 aprile 2024 e non, invece, della precedente nota prot. n. 8124 del

12 aprile 2024, con la quale era stata (tempestivamente) trasmessa la relazione sul rendiconto dell'Organo di revisione.

6.1. – L'assunto che l'integrazione del 17 aprile possa rivestire carattere "*novativo*" ovvero assumere rilevanza "*sostanziale*" ai fini della decorrenza del suddetto termine di 20 giorni, come preteso dai ricorrenti, è smentito *per tabulas* dalla lettura del contenuto della rettifica, concernente un profilo del tutto marginale nell'economia complessiva del parere reso dall'Organo di revisione, rimasto invariato nelle conclusioni, vale a dire la tabella – poi sostituita con le tabelle nn. 15 e 15 bis – contenuta a pag. 15 del parere, nella quale per errore materiale sono stati riportati degli importi non corrispondenti a quelli contenuti nel rendiconto a proposito dei residui attivi, sia con riguardo alle varie percentuali di riscossione indicate che rispetto agli importi riscossi, in relazione alle varie annualità indicate (*cfr.* all.ti nn. 3 e 4, dep. dal Comune il 24/9/2024).

La censura *sub* I va pertanto disattesa.

7. – Parimenti infondate si rivelano le censure mosse alla dichiarazione di dissesto finanziario (*sub* II e III e motivi aggiunti).

7.1. – Contrariamente a quanto argomentato *sub* II, la dichiarazione di dissesto finanziario non presuppone necessariamente una condizione di *deficit* strutturale *ex art.* 242 T.U.E.L. ma, piuttosto, una situazione di crisi finanziaria che non consente lo svolgimento dei servizi e delle funzioni essenziali; a fronte di tali presupposti nessun rilievo presenta l'accertamento della situazione di deficit strutturale dell'ente *ex art.* 242 d.lgs. n. 267 del 2000, la quale si basa su altri indici (si v., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 17/12/2020, n. 8108).

7.2. – Va rimarcata, sul punto, l'autonomia della valutazione sottesa alla dichiarazione di dissesto, che "*costituisce atto vincolato di adozione necessaria al ricorrere dei relativi presupposti, stabiliti dall'art. 244 d.lgs. n. 267 del 2000 e correlati a elementi d'incapacità funzionale dell'ente - il quale «non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili» - o di sua insolvenza*

finanziaria, «esist[endo] nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'articolo 193, nonché con le modalità di cui all'articolo 194 per le fattispecie ivi previste» (Cons. Stato, V, 16 gennaio 2012, n. 143).

7.3. – Stante la ravvisata autonomia si palesa erroneo l'invocato “*principio logico di contenenza*” e, dunque, non concludente il rilievo che il Comune non versi, secondo quanto asserito in ricorso, “*in condizioni strutturalmente deficitarie*” a norma dell'art. 242 T.U.E.L., con conseguente infondatezza del motivo *sub II*.

8. – Quanto ai presupposti di legge del dissesto, ritenuti insussistenti (*sub III*), l'impugnata delibera (spontaneamente) adottata dall'organo deliberativo comunale resiste ai rilievi critici articolati da parte ricorrente, i quali non valgono a inficiarne la complessiva tenuta dell'impianto motivazionale.

Non colgono nel segno la generica contestazione riferita all'ammontare del *deficit* di cassa – posto che i ricorrenti non offrono una diversa quantificazione – e la prospettata erroneità del calcolo della durata del possibile Piano di riequilibrio.

8.1. – La durata di un eventuale Piano di riequilibrio è stata correttamente calcolata (in 15 anni e non in 20, secondo quanto ipotizzato dai ricorrenti), come affermato dalla difesa del Comune senza smentita sul punto, in relazione al piano di spesa per il 2022, cioè a dire – in conformità a quanto stabilito dall'art. 243*bis*. c. 5 bis, T.U.E.L. – con riferimento all'ultimo rendiconto approvato, ossia quello del 2022, non essendo disponibile quello relativo al 2023 (non ancora approvato).

8.1.1. – Gli insistiti rilievi in ordine alla preferibilità e praticabilità del ricorso alla procedura di riequilibrio di cui all'art. 243 bis TUEL – che sarebbe stata “*inopinatamente esclusa e ritenuto inadeguata tanto dal Responsabile dei Servizi finanziari quanto, in maniera acritica e superficiale, dal Collegio dei Revisore dei Conti*” – sono dunque inficiati da siffatta erronea impostazione di fondo.

8.1.2. – Senza considerare che, vincolata nella verifica dei requisiti materiali, la dichiarazione di dissesto è pur sempre frutto d'una scelta in parte discrezionale nell'alternativa rispetto alla procedura di riequilibrio pluriennale, stante la

comunanza del presupposto finanziario con questa (i.e., la situazione finanziaria dissestata quale “*causa*” di entrambe le procedure), salva la diversa prospettiva dei due rimedi, su cui perciò l’ente può operare una scelta, anche alla luce della situazione concreta in cui venga a trovarsi (cfr., al riguardo, la stessa Corte conti, SS.RR., 12 novembre 2020, n. 32/2020/EL).

8.2. – Quanto al profilo riguardante le carenze di cassa, poi, è irricevibile la doglianza che ne contesta la quantificazione facendo leva, tra l’altro, ai sensi di quanto è previsto dall’art. 195 T.U.E.L., sull’astratta utilizzabilità “*in termini di cassa delle entrate a destinazione vincolata, salvo l’obbligo di ripristinare i vincoli non appena vi sarà disponibilità di somme libere*”, impingendo l’attivazione della relativa facoltà in prerogative decisionali della P.A. ed essendo precluso, al giudice amministrativo, effettuare una valutazione delle scelte, anche omissive, come nella specie, operate dalla P.A. per eliminare o ridurre i servizi non essenziali ovvero per evitare o limitare lo stato di *deficit* finanziario (di recente si v. T.A.R. Napoli, sez. VIII, 7/1/2025, n. 111).

9. – Quanto, da ultimo, al debito di euro 1.850.060,15 in favore della Regione Campania per omesso versamento dei canoni di depurazione, diversamente da quanto dedotto, per un verso appare irrilevante la circostanza che non si tratti di debito fuori bilancio ex art. 194, lett. e), posto che “*il [...] riconoscimento formale ex art. 194 d.lgs. n. 267 del 2000 non costituisce un presupposto della dichiarazione di dissesto, che esige esclusivamente, sul piano finanziario, l’incapacità di far fronte alla soddisfazione di crediti certi, liquidi ed esigibili*” rilevando, infatti, solo “*la situazione sostanziale di dissesto finanziario in cui il Comune si trovi, a prescindere dal formale riconoscimento delle passività (comunque) esistenti*” (Cons. Stato, Sez. V, 17/12/2020, n. 8108); per altro verso non può certamente assurgere a ragione di illegittimità della delibera, come invece sembra paventare parte ricorrente valorizzando il disposto dell’art. 30, comma 3, della L.r. n. 1/2012, la mancata negoziazione di siffatto debito residuo con la

Regione, trattandosi di valutazioni e scelte che pertengono alla complessiva azione amministrativo-finanziaria dell'Ente e, quindi, alla sfera decisionale riservata della P.A., secondo quanto già in precedenza osservato.

10. – Ne deriva, in conclusione, l'infondatezza del ricorso e, di riflesso, dei motivi aggiunti, incentrati sulla sola illegittimità derivata discendente dalle censure dedotte con il ricorso introduttivo.

11. – Le spese, regolate in dispositivo, come per legge, seguono la soccombenza slavo che nei rapporti con il Ministero dell'Interno, disponendosene in tal caso la compensazione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando, così dispone:

- rigetta il ricorso introduttivo;
- rigetta i motivi aggiunti depositati in data 11/9/2024.

Condanna parte ricorrente alla refusione delle spese e competenze di giudizio in favore del resistente comune di Lusciano, che si liquidano in complessivi euro 2.000,00 (duemila/00) oltre accessori, come per legge, mentre le compensa nei confronti del Ministero dell'Interno.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 6 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Gianmario Palliggiano, Presidente FF

Giuseppe Esposito, Consigliere

Pierangelo Sorrentino, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Pierangelo Sorrentino

IL PRESIDENTE
Gianmario Palliggiano

IL SEGRETARIO