



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

composta dai seguenti Magistrati:

Roberto BENEDETTI	Presidente;
Francesco SUCAMELI	Consigliere (Relatore);
Marinella COLUCCI	Prima Referendaria;

nel giudizio ai sensi degli artt. 20 della L. n. 243/2012, 243-quater comma 7 TUEL, 148-bis TUEL e 11 comma 6 del Codice di giustizia contabile – avente ad oggetto l'esecuzione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP), le misure correttive e lo stato degli equilibri economico-finanziari del Comune di Frosinone (FR);

ha adottato la presente

DELIBERAZIONE

visti l'art. 100, comma 2 e 103, comma 2, della Costituzione;

vista l'art. 5 lett. a) della legge cost. n. 1/2012, e l'art. 20 della legge n. 243/2012;

visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", convertito, con modificazioni, dalla Legge 7 dicembre 2012, n. 213 (da ora innanzi Tuel);

visto l'art. 11, comma 6, del Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 e s.m.i., adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (da ora innanzi Codice di giustizia contabile o c.g.c.);

Viste la decisione non definitiva n.100/2023/PRSP e l'ordinanza n. 101/2023/PRSP;

Viste le risposte istruttorie pervenute con nota n. 49353 del 28 settembre 2022 e le ulteriori integrazioni assunte al prot. C.d.c n. 921 del 8 febbraio 2023, n. 5408 del 10 agosto 2023 e n. 9303 del 28 novembre 2023;

Vista la relazione finale al piano di riequilibrio inviata dal Collegio dei revisori e assunta al prot. C.d.c. n. 5536 del 28 agosto 2023;

Visto il deferimento del Magistrato istruttore del 30 novembre 2023;

Visto il decreto presidenziale sulla formazione collegiale della Sezione, n. 3/2024 del 10 gennaio 2024;

Udito in camera di consiglio il Relatore Cons. Francesco Sucameli;

FATTO

1. Il PRFP: contenuto e durata

1. Il Consiglio comunale di Frosinone ha deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) con deliberazione 27 marzo 2013, n. 10.

2. Il piano di riequilibrio finanziario è stato poi approvato dal medesimo Consiglio comunale con deliberazione 24 maggio 2013, n. 20.

3. Gli effetti del PRFP del Comune di Frosinone avevano decorrenza 1° gennaio 2013 e termine al 31 dicembre 2022. Sul bilancio di previsione 2023-2025, pertanto, non si producono più gli effetti vincolanti del PRFP, né è possibile applicare il disavanzo nelle quote da esso previsto: l'Ente, infatti, deve applicare integralmente l'eventuale disavanzo residuo, non ripianato, con la disciplina degli artt. 193, 194 e 188 Tuel.

4. Quanto al contenuto e ai fattori causali, l'obiettivo di riequilibrio complessivo è stato quantificato in € 14.676.605,43. Il PRFP indicava come "fattori di squilibrio rilevati" (art. 243-*bis* comma 6 lett. *b*) Tuel) i seguenti eventi gestionali (con correlate quantificazioni):

- a) emersione postuma di mancanza di coperture, per effetto del riaccertamento ordinario dei residui, prima effettuato nel rendiconto 2011. Lo squilibrio doveva essere ripianato ex art. 188 e 193 Tuel con la programmata (ma poi non avvenuta) alienazione un immobile stimato per un valore di € 9.300.000. Rilevato il fallimento della misura correttiva, lo stesso squilibrio veniva riquantificato in € 5.564.996,49 da disavanzo 2012;
- b) cospicua emersione di debiti fuori bilancio (dfb), non ripianabili e riconoscibili nei tempi e con le modalità degli artt. 188 e 194 Tuel. Lo squilibrio correlato veniva quantificato € 9.111.608,94. I debiti venivano catalogati come esistenti e riconoscibili ai sensi dell'art. 194 Tuel; tuttavia, per essi si stabiliva un cronoprogramma di riconoscimento e copertura differita, nell'arco di tempo decennale stabilito con il PRFP.

5. La relazione istruttoria del Ministero dell'interno faceva emergere che la massa passiva effettiva coperta dal PRFP aveva un importo più basso, in quanto si era ritenuta "certa" la riduzione dei dfb della stessa per effetto di una generalizzata transazione coi creditori. La citata relazione riferiva che, per effetto delle transazioni, l'obiettivo si era ridotto da € 14.676.605,43 a € **11.664.996,49**.

6. Il PRFP, coerentemente, nella Tabella della Sezione II, § 2, prevedeva, infatti, coperture per gli obiettivi intermedi per ciascuna anno che, complessivamente, ammontavano a € -11.103.352,00 (cfr. Tabella n. 1). La modulazione del rientro per ciascuna annualità era la seguente:

Tabella 1. Obiettivi dinamici di riduzione. Fonte: Sezione II, § 2 del PRFP del Comune di Frosinone

annualità	Obiettivo dinamico riduzione
Obiettivo complessivo ed iniziale	€ 11.664.996,49, di cui 5.564.996,49 da risultato di amministrazione
2013	-35.957,00
2014	- 27.485,00
2015	- 46.096,00
2016	- 1.181.495,00
2017	- 2.144.083,00
2018	- 2.207.085,00
2019	- 2.270.517,00
2020	- 1.534.393,00
2021	- 1.598.727,00
TOTALE coperture	€ 11.103.352,00
Scarto coperture	€ 561.644,49

7. Lo scarto residuo che emergeva tra coperture previste e obiettivo di riequilibrio, pari a € 561.644,49, in sede di omologazione, non è stato ritenuto pregiudizievole della sostenibilità/congruità complessiva del PRFP.

2. I controlli precedenti: approvazione della Corte dei conti (deliberazione n. 256/2013/PRSP)

8. Il PRFP, infatti, è stato approvato con deliberazione di questa Sezione n. 256/2013 (depositata il 19 novembre 2013), tenendo conto della sopra evidenziata riduzione di fatto dell'obiettivo.

9. Il controllo sull'esecuzione del PRFP e il riscontro sul suo buon fine sono stati inficiati dalla mancata contabilizzazione del risultato di amministrazione, tramite fondo contenzioso e fondo passività potenziali, dei debiti ex art. 194 Tuel e quelli per passività potenziali.

2.1. Controllo sulla esecuzione

10. L'anomalia contabile della mancata consolidazione dello squilibrio da dfb nel risultato di amministrazione è stata sottolineata nell'ambito dei controlli sulla esecuzione (cfr. in particolare la deliberazione n. 97/2022/PRSP)

11. Essi hanno altresì evidenziato che il pagamento dei debiti fuori bilancio è avvenuto a mezzo della disponibilità finanziaria derivante dal ricorso a cospicue anticipazioni straordinarie di liquidità a vario titolo (per un totale di € 35.765.651,53). Nella specie, il Comune ha fatto ricorso:

- (1) ad un'anticipazione a valere sul "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali", di cui all'art. 243-ter e quater TUEL e all'art. 5 del D.L. n. 174 del 2012, convertito con legge n. 213 del 2012. L'importo ottenuto è stato di € 5.316.374,24. Dette risorse sono state interamente incassate in data 24/12/2013 e per esse si prevede un ammortamento decennale. Il fondo risulta neutralizzato;
- (2) cospicue erogazioni ex art. 1, comma 16, del citato d.l. n. 35/2013 e s.m.i. attraverso "proroghe", per l'estinzione anticipata di debiti commerciali. Segnatamente € 30.449.277,29 così distribuiti nel tempo:
 - (2.1.) nel 2013, € 16.250.254,22;
 - (2.2.) nel 2014, € 13.029.238,96;
 - (2.3.) nel 2015, una ulteriore dell'importo di € 1.169.784,11.

12. In buona sostanza, i dfb sono stati estinti, per cassa, attraverso le anticipazioni straordinarie di liquidità; per l'effetto le coperture giuridiche mancanti sono state fatte coincidere (1) con quella degli ammortamenti del mutuo statali, più (2) le coperture dovute secondo cronoprogramma. La effettiva sostenibilità del rientro dei dfb quindi è strettamente correlata alle vicende del FAL.

13. La seconda anomalia che è emersa è il sottodimensionamento del disavanzo applicato nel bilancio di previsione in base al PRFP e l'extra-deficit (deliberazione n. 7/2020/PRSP), nonché, numerosi errori di calcolo e contabilizzazione che hanno sottostimato il disavanzo a rendiconto.

14. Per effetto di tutto ciò, la Sezione constatava l'interruzione del percorso di rientro evidenziato dal peggioramento del disavanzo a fine 2018 (e per trascinarsi, nel 2019) e il mancato raggiungimento degli obiettivi per la suddetta annualità. In tale

occasione, l'inadempimento è stato ritenuto "grave", ma non "reiterato", poiché il rilevato peggioramento del disavanzo è stato qualificato come espressione di un'unica fattispecie, collegata ad unitari fattori causali. La "gravità" dell'inadempimento, peraltro, non derivava solo dallo scostamento quantitativo dall'obiettivo intermedio, ma anche dalla violazione del principio di veridicità della rappresentazione contabile.

2.2. Calcolo attualizzato alla nuova contabilità degli obiettivi intermedi e finale: il giudicato della deliberazione n. 97/2022/PRSP e la sospensione del giudizio ex art. 243-*quater* comma 7 Tuel.

15. La deliberazione n. 97/2022/PRSP ha effettuato un controllo di regolarità contabile, quantificando numericamente gli obiettivi intermedi su cui misurare l'eventuale inadempimento del PRFP (per obiettivi intermedi e obiettivo finale). Di seguito la tabella di ricalcolo. (Tabella 2).

16. La medesima deliberazione, si rammenta, sospendeva il giudizio sulla "gravità" e sul carattere "reiterato" dell'inadempimento, in ragione dell'incertezza dei dati forniti dall'Ente e per la sensibile confusione istruttoria dovuta alle informazioni rese dal Comune. L'ordinanza n. 98/2022 disponeva quindi incumbenti istruttori. I punti focali di approfondimento erano sostanzialmente tre: (1) incertezza sul *quantum* delle parcelle rimasto non recuperato. L'importo era stato indicato, in limine alla decisione, in adunanza, come pari a circa 800 mila euro. (2) Quanto al fondo rischi (FR) restava incerto: (i) il *quantum* di rischio e di accantonamento, per alcuni contenziosi su cui non erano state fornite informazioni sufficienti o non contraddittorie, (ii) la relazione tra FR e FCDE. In particolare, non era chiara la ragione del sottodimensionamento del FCDE nel 2020 e la relazione con il fondo rischi a proposito del credito IMU Ater, oggetto di controversia, nel 2021.

Tabella 2. Calcolo obiettivi intermedi. Fonte: PRFP e deliberazioni citate. Elaborazione Corte dei conti. Tabella passata in giudicato con deliberazione n. 97/2022/PRSP

Modulazione del rientro	PRFP (compilare caselle azzurre)	2013	2014	Riaccertamento straordinario: conversione 1* gennaio 2015	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
decorrenza:	2013											
obiettivo di riequilibrio originario	-11.664.996,49											
obiettivo dinamico proporzionale	-1.166.499,65	-1.166.499,65	- 1.166.499,65	- 1.166.499,65	- 1.166.499,65	- 1.166.499,65	- 1.166.499,65	- 1.166.499,65	- 1.166.499,65	- 1.166.499,65	- 1.166.499,65	- 1.166.499,65
obiettivo dinamico (sezione II § 2 del PRFP)		-35.957,00	- 27.485,00		- 46.096,00	- 57.514,00	- 1.181.495,00	- 2.144.083,00	- 2.207.085,00	- 2.270.517,00	- 1.534.393,00	- 1.598.727,00
obiettivo statico (risamm)		-11.629.039,49	- 10.462.539,84	- 38.017.353,94								
Risultato effettivo di amministrazione pre-armonizzazione (31.12.2014)		-4.571.995,79	- 3.898.066,75									
scarto prrearmonizzazione		7.057.043,70	6.564.473,09									
risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015	-31.452.880,85											
Risultato di amministrazione armonizzato												
Extra-deficit	-27.554.810,10	-27.554.814,10	4,00									
quota extra-deficit	- 918.493,67 €			- 918.493,67	- 918.493,67	- 918.493,67	- 918.493,67	- 918.493,67	- 918.493,67	- 918.493,67	- 918.493,67	- 918.493,67
Quota rottamazione cartelle												
obiettivo di riduzione ex art. 3 comma 16 D.Lgs. n. 118/2011					- 30.534.387,18	- 29.615.893,51	- 28.697.399,84	- 27.778.906,17	- 26.860.412,50	- 25.941.918,83	- 25.023.425,16	- 24.104.931,49
obiettivo dinamico totale				- 964.589,67	- 964.589,67	- 976.007,67	- 2.099.988,67	- 3.062.576,67	- 3.125.578,67	- 3.189.010,67	- 2.452.886,67	- 2.517.220,67
obiettivo statico armonizzato		quota			- 37.052.764,27	- 36.076.756,60	- 33.976.767,93	- 30.914.191,26	- 27.788.612,59	- 24.599.601,92	- 22.146.715,25	- 19.629.494,58
causa di riclassificazione: rottamazione cartelle	-669.350,27	-133.870,05										
disavanzo art. 52 D.L. 73/2021	-1.169.784,11	-116.978,41										
disavanzo ex art. 188 TUEL (2018)	-10.541.692,98	-3.979.191,25										
disavanzo ex 188 TUEL (2019)	-771.509,74	-154.301,95										
R.A. ARMONIZZATO (lett. E) effettivo		compilare coi rendiconti			- 22.628.967,88	- 25.621.468,50	- 21.322.060,49	- 31.863.753,47	- 32.635.263,21	- 28.217.317,89	- 24.654.726,21	
R.A. ARMONIZZATO (lett. E) riclassificato					- 30.433.417,47	- 28.346.319,76	- 23.404.652,92	- 37.104.956,03	- 32.099.782,99	- 26.645.923,62	- 29.363.907,47	
causa di riclassificazione 1: (delibera Sez. reg. contr. Lazio n. 7/2020/PRSP tabella 2.1)	- 5.910.552,83				- 7.804.449,59	- 2.724.851,26	- 2.082.592,43	- 5.910.552,83		Dfb non contabilizzati	- 800.000,00	
causa di riclassificazione: rottamazione cartelle. Rinvio ad esercizio successivo								669.350,27	535.480,22	401.610,16	401.610,16	
causa di riclassificazione: ripiano deficit sentenza 4/2020										1.169.784,11	- 3.260.791,42	Fondo contenzioso ricalcolato
Disavanzo da FAL rinviato ex art. 52 del DL 73/2021	988.689,87	98.868,99									889.820,89	
scarto					6.619.346,80	7.730.436,84	10.572.115,01	- 6.190.764,77	- 4.311.170,40	- 2.046.321,70	- 6.167.192,22	

3. La deliberazione n. 100/2023/PRSP (procedura ex art. 148-bis Tuel)

17. La **deliberazione** n. 100/2023/PRSP – per analoghe opacità informative – ha sospeso la valutazione ai sensi dell’art. 243-quater, comma 7, sulla gravità del mancato raggiungimento dell’obiettivo intermedio 2021 e su quello finale 2022, allo scopo di acquisire ulteriori dettagliati elementi istruttori (ordinanza n. 101/2023), fissando un termine ex art. 148-bis Tuel, allo scopo di verificare la sostenibilità del disavanzo residuo non ripianato secondo la tabella n. 2.

18. Infatti, il parametro di legge che il Giudice contabile deve applicare nel giudizio sull’esecuzione del PRFP (come già in sede di approvazione) è quello della congruità (postulato n. 8 dell’all. 1 del d.lgs. n. 118/2011). Il contenuto di tale precetto, come si è osservato, ha uno schema logico coincidente con quello del principio di proporzionalità (Ss.rr. spec. comp., sentt. nn. 14 e 20/2022).

19. Il raffronto consiste, infatti, in un giudizio comparativo tra obiettivi (finali e intermedi) espressi dal PRFP e l’effettiva copertura, garantita attraverso i saldi del rendiconto (Ssrr. spec. comp., sentt. n. 9 e 10/2021). Il giudizio di esecuzione, pertanto, è una verifica di coerenza tra obiettivi e risultato di amministrazione accertato dagli enti a fine esercizio, nell’ambito del quale il giudice è chiamato a fare una valutazione di “gravità”, secondo il crisma della congruità/proporzionalità. Più precisamente, atteso che l’inadempimento consiste nel mancato raggiungimento dell’obiettivo, la sua gravità si giudica in ragione della capacità del bilancio di sostenere l’applicazione del disavanzo residuo ai sensi degli artt. 193 e 194 Tuel e di recuperare, al termine del PRFP, la normale gestione dell’eventuale disavanzo residuo.

20. Atteso lo stato del ciclo di bilancio, nel momento in cui si giudicava, la deliberazione n. 100/2023/PRP riscontrava l’incertezza sul risultato di amministrazione effettivo al 31.12.2022, impedendo la misurazione dello scarto e della sua gravità nei termini riferiti.

21. Mancavano informazioni essenziali per esprimere il giudizio definitivo, in particolare: (a) il bilancio di previsione 2023-2025 ed il rendiconto 2022 (b) allo scopo di verificare la congruità del FCDE (Riga B) e degli stralci da bilancio (Riga A), l’elenco analitico dei crediti esclusi dal FCDE 2021 e 2022, con l’indicazione delle data, ragione, del credito, causa della esclusione (natura del debitore, eventuali garanzie o titolo

legale per l'accertamento per cassa) ed importo; (c) la mappatura aggiornata del contenzioso.

22. Nel frattempo, accertava il seguente squilibrio *de minimis*, con l'obbligo di comunicare le misure correttive per il rinvenire le coperture nel bilancio in corso di esecuzione. Lo scarto di equilibrio minimo (risultato di amministrazione presunto n-1 sul bilancio 2023-2025) veniva così quantificato:

Tabella 3. Squilibrio di bilancio. Elaborazione: Corte dei conti

COMPOSIZIONE RDA PRESUNTO 2022	di cui	Accertamenti Corte dei conti	rettifica	variazione
Riga A (ricchezza finanziaria netta)		55.980.667,29		
Riga B		-68.754.742,61		
	FCDE	37.579.928,04		
	FAL (art. 52, comma 1-ter d.l. 73/2021)	819.387,35		
	FAL (d.l. n. 35/2013)	23.871.433,27		
	Fondo di rotazione	0		
	Rinnovi contrattuali	132.341,50		
	FR totale (debiti fuori bilancio; passività potenziali ex 167 Tuel; spese legali)	4.463.577,32	Totale FR per dfb e spese legali	6.677.510,32
			FR x dfb	5.090.204,31
			FR x spese legali	1.587.306,01
	FR speciale ATER	1.740.656,52		
	FGCC	144.418,61		
	Fondo indennità fine mandato	3.000,00		
Riga C		-7.847.634,29		
	Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	1.287.922,16		
	Vincoli derivanti da trasferimenti	6.371.553,81		
	Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0,00		
	Vincoli formalmente attribuiti dall'ente (TEFA, INVESTIMENTI, CIMITERO, ACQUISTO B.d'I. ETC)	188.158,32		
Riga D		-408.530,11		
Riga E (parte disponibile)		-21.030.239,72	-23.244.172,72	-2.213.933,00

4. Le misure correttive

23. Il Comune con nota prot. n. 5408/2023 ha fornito le seguenti tabelle in merito al contenzioso giungendo a quantificare un fabbisogno di accantonamento per certi, probabili e possibili, pari a € **10.528.491,24** al 2023. In buona sostanza, l'Ente ha riconosciuto che la situazione del contenzioso è assai più grave di quella accertata *de*

minimis dalla Sezione, incamerando il nuovo valore nel risultato di amministrazione presunto del bilancio di previsione.

24. L'Ente afferma di avere corrispondentemente varato le seguenti coperture con il bilancio di previsione.

Tabella 4. Tabelle di copertura squilibrio da passività potenziali e debiti fuori bilancio

	Copertura a bilancio 2023-2025			Totale
	2023	2024	2025	
Certo	6.574.829,35			6.574.829,35
Probabile		530.675,46	530.675,46	1.061.350,92
Possibile		261.462,90	261.462,90	522.925,80
Totale	6.574.829,35	792.138,36	792.138,36	8.159.106,07

	Copertura con mutui 2023-2025			Totale
	2023	2024	2025	
Certo	896.798,63			896.798,63
Probabile		1.472.151,28	-	1.472.151,28

Totale	896.798,63	1.472.151,28	-	2.368.949,91
---------------	-------------------	---------------------	----------	---------------------

Totale copertura finanziaria necessaria (A)	7.471.627,98	2.264.289,64	792.138,36	10.528.055,98
--	---------------------	---------------------	-------------------	----------------------

Rendiconto 2022	Bilancio 2023	Bilancio 2024	Bilancio 2025	Totale	NOTE
4.063.577,32	2.088.094,31	853.665,09	853.665,09	7.859.001,81	Accantonamento complessivo Fondo contenzioso e debiti fuori bilancio
Attivazione mutuo d.f.b. c/capitale	896.798,63	1.472.151,28	0,00	2.368.949,91	
Totale Bilancio di previsione (B)	7.048.470,26	2.325.816,37	853.665,09	10.227.951,72	
			Differenza (A - B)	300.104,26	
Differenza assorbita dagli equilibri di bilancio	423.157,72	-61.526,73	-61.526,73	300.104,26	Incluso accertamento danno all'immagine nel 2023 di 200.000 euro Impresa Sangalli

25. In merito al rilevato scarto sul calcolo del FCDE di cui alla Tabella n. 5, l'Ente sostiene che ci siano € 6.309.712,00 da escludere in quanto crediti verso PA anno 2022 (secondo la sua valutazione, tutti ancora esigibili) che non entrano nella base di calcolo del Fondo, di cui € 4.842.224,00 di crediti Ater, comunque svalutati in fondo rischi per € 1.740.656,52 con le risultanze di cui alla tabella di seguito riportata

Tabella 5. Congruità FCDE. Scomputo esclusioni.

Calcolo FCDE art.107-bis	2015	2016	2017	2018	2019	2019 (2020)	2019 (2021)	2022 (no PA)
	Titolo 1	Titolo 1	Titolo 1	Titolo 1	Titolo 1	Titolo 1	Titolo 1	Titolo 1
Residui 01/01	30.646.486,26	33.504.557,46	34.914.196,12	39.010.042,20	36.620.336,11	36.620.336,11	36.620.336,11	33.879.934,04
Incasso residui	5.751.091,05	4.586.223,15	4.506.237,09	6.404.921,13	4.749.189,70	4.749.189,70	4.749.189,70	4.504.427,39
%	18,77%	13,69%	12,91%	16,42%	12,97%	12,97%	12,97%	13,30%
	Titolo 3	Titolo 3	Titolo 3	Titolo 3	Titolo 3	Titolo 3	Titolo 3	Titolo 3
Residui 01/01	4.253.032,70	4.247.963,29	5.305.187,77	6.633.187,55	7.738.444,42	7.738.444,42	7.738.444,42	7.209.317,77
Incasso residui	858.355,94	998.475,35	943.523,40	955.027,66	910.537,23	910.537,23	910.537,23	358.864,07
%	20,18%	23,50%	17,78%	14,40%	11,77%	11,77%	11,77%	4,98%
Residui al 31/12 Titolo 1					37.648.048,09	39.007.502,30	40.189.646,04	35.462.627,12
Residui al 31/12 Titolo 3					8.185.178,01	7.701.486,90	7.209.317,77	7.806.300,90
% Media semplice Titolo 1					14,95%	13,79%	13,65%	13,72%
% Complemento Titolo 1					85,05%	86,21%	86,35%	86,28%
FCDE calcolato Titolo 1					32.019.664,90	33.628.367,73	34.705.252,95	30.595.730,50
% Media semplice Titolo 3					17,53%	15,84%	13,50%	10,93%
% Complemento Titolo 3					82,47%	84,16%	86,50%	89,07%
FCDE calcolato Titolo 3					6.750.316,30	6.481.571,38	6.236.321,23	6.952.686,04
Totale FCDE calcolato					38.769.981,21	40.109.939,11	40.941.574,19	37.548.416,53
Fondo accantonato a rendiconto					36.470.748,74	36.621.432,87	39.439.328,67	37.579.928,05
Divergenza da verificare					2.299.232,47	3.488.506,24	1.502.245,52	-31.511,52

DIRITTO

I. Oggetto ed effetti del giudizio di controllo: natura dichiarativa della decisione.

1. La chiusura dell'esercizio 2022 ha radicato i presupposti per il controllo sul raggiungimento dell'obiettivo finale di riequilibrio, ai sensi degli artt. 243-*quater* comma 7 Tuel.

2. Allo stesso tempo, per verificare la capacità dell'Ente di gestire l'eventuale disavanzo residuo ai sensi della disciplina ordinaria (artt. 162, 193, 194, 188 Tuel), è stato avviato il procedimento anche ai sensi dell'art. 148-*bis* Tuel.

3. I due accertamenti sono entrambi orientati a riscontrare la "legalità costituzionale-finanziaria" (C. Cost. sent. n. 184/2022) dei saldi di bilancio, applicando il d.lgs. n. 118/2011 e/o le "clausole generali" di matrice costituzionale, laddove manchi una "interposizione legislativa" specifica (C. Cost. sent. n. 184/2016).

3.1. Entrambi i giudizi, del resto, presuppongono la verifica della corretta determinazione dei saldi nel rendiconto 2022, il quale, per un verso, chiude l'esercizio finanziario conclusivo del PRFP, per altro verso, esprime il risultato di amministrazione all'anno "n-1", che costituisce la prima posta del bilancio di previsione 2023-2025 (cfr. Sezioni riunite, sent. n. 20/2021).

3.2. Per contro, i due giudizi hanno oggetto ed esiti diversi.

3.2.1. Ai sensi dell'art. 243-*quater* comma 7 Tuel, il giudice contabile è chiamato a verificare il raggiungimento dell'obiettivo di riequilibrio finale fatto oggetto del PRFP, raffrontando il saldo di chiusura con l'obiettivo posto nel piano omologato. Il giudizio, dunque, si conclude con un accertamento di congruità tra obiettivo statico finale e risultato effettivo (postulato n. 8 dell'all. 1 del d.lgs. n. 118/2011), il quale ha uno schema logico coincidente con quello del principio di proporzionalità (Ss.rr. spec. comp., sentt. nn. 14 e 20/2022).

3.2.2. Nell'ambito del controllo ex art. 148-*bis* Tuel, invece, l'oggetto del riscontro è la "sincera" determinazione del risultato di amministrazione applicato nel bilancio di previsione, inizialmente "presunto" e successivamente, "accertato" con il rendiconto (cfr. C. cost. sent. n. 70/2012). Infatti, il risultato di amministrazione all'anno n-1, nell'abito del bilancio di previsione, costituisce la misura della copertura "disponibile" (avanzo) ovvero mancante (disavanzo) che l'ente deve primariamente

applicare in sede di formazione degli equilibri ai sensi dell'art. 40 d.lgs. n. 118/2011 e 162 Tuel. La sincerità è riscontrata attraverso la verifica di un nesso causale tra le irregolarità rilevate e il pregiudizio riguardante *“anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti”*, ossia attraverso la verifica della connessione contabile tra irregolarità e mutamento qualitativo e quantitativo del risultato di amministrazione.

4. Il controllo ex art. 148-*bis* Tuel, in particolare, mira a verificare la sufficienza ed adeguatezza delle coperture del bilancio di previsione in corso di esecuzione, attraverso la *“sincerità”* del risultato di amministrazione (cfr. C. cost. sent. n. 184/2022), iscritto tra le poste del bilancio di previsione approvato e poi rendiconto, sulla base dei dati ed informazioni disponibili che la Sezione può acquisire in sede istruttoria, in specie, con il supporto del Collegio dei revisori.

5. In entrambi i casi, il giudizio si conclude con una *“pronuncia di accertamento”* (di congruità o di sincerità del saldo) a cui però la legge riconduce effetti automatici diversi, che non sono nella disponibilità del giudice.

5.1. Più nel dettaglio, l'esito negativo del giudizio di congruità ex 243-*quater* comma 7 Tuel comporta *ex lege* l'apertura della procedura di dissesto automatico e *“guidato”*, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011.

5.2. L'esito negativo del giudizio di sincerità sul risultato di amministrazione ex art. 148-*bis* Tuel, invece, costituisce un accertamento di un difetto di copertura nel ciclo di bilancio. Detto in altri termini, in coerenza con la giurisprudenza costituzionale che afferma che copertura ed equilibrio sono *“facce della stessa medaglia”* (C. cost., sent. nn. 26/2013, punto 4.1. *cons. diritto*, 184/2016 e 274/2017), l'accertamento di una cattiva rappresentazione degli equilibri corrisponde ad un accertamento di una carenza nelle coperture, a fine esercizio (evidenziata nel risultato di amministrazione) che l'Ente deve coprire con *“misure correttive”* di assestamento (cfr. C. cost. sent. n. 250/2013), nel rispetto delle procedure e dei limiti fissati dagli artt. 162, 175, 193 e 194 Tuel, 188 Tuel.

5.3. Detto in altri termini, l'accertamento di squilibrio e di un difetto di copertura, comporta, parallelamente ed *ex lege* (segnatamente, ai sensi dell'art. 148-*bis*

Tuel) l'accertamento di un dovere di correzione (equilibrio dinamico) del bilancio in corso di esecuzione.

6. L'art. 148-bis Tuel, infine, contempla altresì un successivo e distinto controllo a distanza di 60 giorni: anche in questo caso la Corte si deve limitare ad emettere una "pronuncia di accertamento" nella quale l'oggetto del giudizio è, *sic et simpliciter*, il riscontro della tempestività/adequatezza delle richiamate misure. L'esito negativo dell'accertamento, in tal caso, comporta *ex lege* l'effetto automatico del c.d. blocco della spesa.

7. A fronte di queste differenze, in punto di oggetto, nel caso di specie i due giudizi debbono muovere dal comune accertamento dello stesso saldo alla medesima data (nella specie il risultato di amministrazione 2022). Inoltre, anche dal punto di vista procedurale, i due controlli, pur aventi "modalità" diverse (presupposti di attivazione e oggetto materiale di analisi), hanno "forme" (ossia procedure e garanzie) comuni (art. 20, comma 2, l. n. 243/2012, art. 1 del d.l. n. 174/2012). Tanto ha consentito uno svolgimento unitario dei due controlli sul bilancio dell'ente.

7.1. Il procedimento, in particolare, è in entrambi i casi iniziato d'ufficio, al maturare delle condizioni della misurazione del saldo effettivo al 31.12.2022 e può proseguire, eventualmente e senza interruzione, dinanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione (art. 11 c.g.c.), in caso di ricorso.

7.2. La "legge dello Stato" (art. 20, comma 2. l. n. 243/2012) ha infatti previsto un "procedimento unitario" di "controllo" e "impugnativa" (C. cost. sent. n. 184/2020; cfr. *ex multis* Sez. riun. spec. comp. sentt. n. 9, 10 e 20/2021, ordd. nn. 5 e 6/2021 nonché ordd. nn. n. 1, 7, 8, 9/2021; Sez. reg. contr. Campania, decisione n. 11/2020/PRSP e n. 113/2020/PRSP; Sez. reg. contr. Lazio deliberazioni nn. 60 e 108/2021/PRSP e nn. 30 e 31/2021) che si svolge dinanzi a due giudici diversi, ossia un "unico grado" di giudizio, ma in due fasi (cfr. *ex multis* SS.RR spec. comp. sent. n. 9 e 10/2021, 14/2022, ordd. nn. 5 e 6/2021 e ordd. nn. n. 1, 7, 8, 9/2021; Sez. reg. contr. Campania, nn. 11/2020/PRSP e 113/2020/PRSP; Sez. reg. contr. Lazio, nn. 60 e 108/2021/PRSP nonché nn. 30, 31 e n. 97/2022).

7.3. In tale procedimento, le Sezioni regionali di controllo sono chiamate ad emettere "pronunce di accertamento", capaci di diventare "definitive" (C. cost. sent.

n. 18/2019) al decorrere dei termini per il gravame in Sezioni riunite (SS.RR. spec. comp., sentenza n. 10/2021, punto 1 *in diritto*).

7.4. Spetta, infatti, alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale assicurare «l'uniforme interpretazione e la corretta applicazione delle norme di contabilità pubblica e nelle altre materie sottoposte alla giurisdizione contabile».

8. Tale "sistema giustiziale" (C. cost. sent. n. 18/2019) mira, infatti, a garantire il carattere "vincolante" delle "regole numeriche" di bilancio che l'ordinamento interno ha fissato per le "amministrazioni pubbliche" ai sensi degli art. 3 e 5 della dir. n. 85/2011/Ue. Tali regole coincidono, del resto, con il precetto dell'equilibrio e copertura, regolato per gli enti territoriali dall'art. 119 Cost. e dagli artt. 40 e 42 del d.lgs. n. 118/2011.

8.1. L'attivazione di una procedura giudiziaria, capace di generare pronunce di accertamento "definitive" (C. cost. sent. n. 18/2019) comporta la necessità di "forme" in grado di "garantire" adeguatamente il diritto di difesa per le situazioni giuridiche della "amministrazioni pubbliche" i cui bilanci sono oggetto di controllo (C. cost. n. 184/2022; C. cost. sent. n. 39/2014, punto 6.3.4.3.3 *in diritto*; C. cost. sent. n. 89/2023; CGUE, Prima Sezione, Cause riunite C-363/21 e C-364/21, *Ferrovienord e Federazione Italiana Triathlon*, ECLI:EU:C:2023:563, punti 69, 70, 78, 88, 94).

8.2. Per questa ragione, la giurisprudenza di questa Corte ha costantemente affermato la necessità del rispetto dei principi costituzionali del giusto processo, della sua ragionevole durata (tanto più in quanto collegato al ciclo di bilancio) e di effettività della tutela (art. 7 c.g.c.), mentre in caso di lacune, nel rispetto del principio di tipicità delle forme processuali, si applicano le norme generali del codice di giustizia contabile, ed in particolare quelle che afferiscono al "giudizio sui conti" (Sezioni riunite, sentt. n. 20/2021 e n. 17/2023). Nel rispetto di tali regole, infatti, il Comune ha presenziato in giudizio con l'assistenza tecnica di un difensore del libero foro.

II. Giudizio di adeguatezza sulle misure correttive e sulla gravità dello scarto dall'obiettivo finale.

9. L'accantonamento sul risultato di amministrazione presunto applicato nel bilancio è superiore a quello oggetto di accertamento nella deliberazione n.

100/2023/PRSP e in sede di bilancio 2023-2025 il Comune ha utilizzato due strumenti di copertura: da un lato, il ricorso a due mutui le cui procedure sono già state attivate e risultano *in itinere* a copertura del debito con "Delta Lavori"; dall'altro, una rateizzazione contabile dell'accantonamento su cui esiste già l'accordo con i creditori.

9.1. Per quanto concerne il primo dei due mutui, con nota n. 9303 il Comune ha precisato che l'istruttoria creditizia con CDP S.p.A. non si è ancora completata, benché la stessa abbia comunicato, seppur in via informale, una valutazione positiva della "bancabilità" dell'Ente. L'istruttoria non si sarebbe completata per problemi tecnici in via di risoluzione.

9.2. Per quanto concerne la rateizzazione del pagamento alla Delta Lavori, l'Ente ha inviato i provvedimenti di autorizzazione alla rateizzazione e l'accordo con la ditta creditrice che ha accettato la proposta, pur non rinunciando alle ulteriori pretese giudiziali.

9.3. Il Comune evidenzia, inoltre, e, nuovamente, che sono ancora in corso le procedure di riconciliazione con la Regione Lazio, sul credito di garanzia che il Comune vanterebbe per il contratto oggetto di contenzioso.

10. Non può essere sottaciuta, tuttavia, la permanenza, già rappresentata nella deliberazione n. 7/2020/PRSP, di una ancora ingente massa di residui attivi nei confronti della Regione Lazio per il finanziamento di opere pubbliche, che l'Ente ha fronteggiato con propria liquidità. L'effettiva esigibilità di queste poste può - se non confermata/documentata con atti di impegno sul bilancio regionale, inserito nel fascicolo del credito - determinare una nuova grave crisi del bilancio.

11. A ciò si aggiunga che la stabilità e sostenibilità della prosecuzione della gestione di bilancio, ai sensi degli artt. 193 e 194 Tuel, può essere messa in crisi dall'improvvisa concretizzazione di richieste creditorie e di sentenze di condanna che possono rendere non sostenibile il piano predisposto, per cui l'accantonamento non è adeguato e sufficiente (sotto il 100% o sotto le soglie del "probabile" e "certo"). Allo stato, tuttavia, le misure adottate appaiono sufficienti a coprire lo squilibrio accertato in modo definitivo con la deliberazione n. 100/2023/PRSP. La misura, allo stato, è pertanto adeguata, ma potrebbe evolversi in una nuova situazione non gestibile con le procedure ordinarie, nel bilancio 2024-2026.

12. Per quanto riguarda il FCDE, lo scarto di circa 5,8 milioni, rilevato nei calcoli presuntivi della Sezione, è stato giustificato con un elenco di crediti verso pubblica amministrazione che vengono mantenuti in bilancio ma non inseriti nel FCDE. Tuttavia, la imprecisione dei dati forniti, con riguardo ad anzianità e causa, non consente di verificare se il credito, pur non svalutabile, sia da stralciare dal conto del bilancio all'esito del riaccertamento ordinario ex art. 228 Tuel (sebbene conservato in Stato patrimoniale).

12.1. Tale situazione pertanto potrà essere verificata solo all'esito delle procedure di bilancio di fine esercizio 2023.

12.2. Va in proposito ribadito che i crediti verso la pubblica amministrazione sprovvisti di atto di impegno sul bilancio dell'amministrazione debitrice, nel rispetto dei principi contabili vigenti, andranno stralciati per mancanza di idoneo titolo documentativo e dei presupposti di imputabilità, ove questi non siano presenti alla chiusura dell'esercizio.

13. Tutto ciò premesso, il Collegio ritiene che lo scarto con l'obiettivo finale della tabella 1, a seguito delle misure del bilancio 2023-2025, pur presente, appare sostenibile e non "grave" (cioè preclusivo, allo stato, della prosecuzione della gestione di bilancio con le regole ordinarie); pertanto, l'obiettivo finale si può ritenere sostanzialmente raggiunto, con una chiusura legittima del Piano di riequilibrio secondo cronoprogramma.

14. La situazione finanziaria rimane peraltro delicata ed aleatoria per tutti i profili sopra evidenziati, ragione per la quale il controllo dovrà essere di nuovo svolto agli esiti della rendicontazione 2023.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Lazio:

- a) riscontra la tempestività delle misure correttive ex art.148-*bis* Tuel;
- b) accerta la non adeguatezza delle stesse ex art. 148-*bis* Tuel;
- c) accerta - ai sensi dell'art. 243-*quater* comma 7 Tuel - il sostanziale raggiungimento dell'obiettivo finale di riequilibrio, salva la verifica della sostenibilità dell'assorbimento del divanzo residuo ai sensi dell'art. 188 Tuel in

fase di rendicontazione 2023 e in fase di successiva di verifica degli equilibri, ai sensi degli articoli 193 e 194 Tuel.

Si dispone la comunicazione, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, di copia della presente deliberazione ai sensi di legge.

Si rammenta, inoltre, l'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale dell'Amministrazione, ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 6 febbraio 2024.

L'ESTENSORE

f.to digitalmente
Francesco Sucameli

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente
Roberto Benedetti

Depositata in Segreteria il 19 marzo 2024.

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

f.to digitalmente
Aurelio Cristallo