



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*composta dai seguenti Magistrati:*

Roberto BENEDETTI	Presidente
Laura D'AMBROSIO	Consigliera
Mauro NORI	Consigliere
Alessandro FORLANI	Consigliere
Francesco SUCAMELI	Consigliere (Relatore)
Carla SERBASSI	Consigliera
Ottavio CALEO	Referendario
Giuseppe LUCARINI	Referendario

*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 il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) e lo stato degli equilibri economico-finanziari del Comune di Frascati (RM);*

*Ente controllato: Comune di Frascati (RM), in persona del Commissario prefettizio pro tempore, con domicilio Piazza G. Marconi, 3 e domicilio digitale protocollofrascati@legalmail.it*

ha emanato la presente

**PRONUNCIA DI ACCERTAMENTO**

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

VISTA la Legge cost. n. 1/2012, art. 5 lett. a) 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 (TUEL);

VISTO l’art. 11, comma 6, del Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 e s.m.i., con cui è stato approvato il “Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell’articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124”;

VISTA l’istanza prot. n. 5011 del 5 luglio 2021, con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto il deferimento in adunanza pubblica del presente piano, a norma degli artt. 243-quater comma 7 e 148-bis TUEL, ai fini della sua trattazione in sede collegiale, dell’ente controllato, del suo organo di revisione economico finanziaria e del ministero dell’interno che, in ragione della propria funzione di vigilanza sul sistema delle autonomie, ha elaborato la relazione istruttoria ai sensi dell’art. 243-quater comma 1 TUEL;

VISTA l’ordinanza presidenziale n. 25/2021 che, in pari data, ha: (a) trasmesso la relazione di deferimento all’Ente; (b) fissato l’adunanza pubblica del 28 luglio 2021 da tenere mediante collegamento da remoto in base alla vigente normativa in tema di emergenza epidemiologica COVID-19, (c) indicato il termine per eventuali memorie da parte dell’Ente per il 21 luglio 2021;

VISTE le memorie depositate il 21 luglio 2021 (prot. n. 5236 in pari data);

VISTI tutti gli atti del giudizio;

UDITI, nell’adunanza pubblica tenutasi mediante collegamento da remoto, per il Comune di Frascati, il rappresentante legale dell’Ente *pro tempore*, ossia il Commissario Straordinario, dott.ssa Raffaella Moscarella; il Segretario Generale, dott.ssa Marina Saccoccia; il Dirigente del Settore Finanziario, dott. Cosimo Mazzone; per l’avvocatura civica, l’avv. Caterina Albesano; per l’Organo di Revisione economico- finanziaria, il Presidente, dott. Carlo Cianchini e i componenti dott. Giuseppe Sorbera, dott. Giuliano Foggia, nonché l’assistente dott. Patrizio Battisti. Non sono intervenuti rappresentanti del Ministero dell’Interno;

UDITO il Relatore Cons. Francesco Sucameli,

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

## **1. Fase amministrativa di approvazione e valutazione del PRFP e instaurazione del giudizio**

1. Il Comune di Frascati ha evidenziato una situazione finanziaria e patrimoniale non ripianabile ex art. 188, 193 e 194 TUEL con il D.lgs. n. 267/2000 (TUEL) in sede di approvazione del rendiconto 2018, approvato con deliberazione comunale n. 70 del 5 luglio 2019.

Infatti, in pari data, deliberava di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-bis e ss. TUEL (deliberazione del consiglio comunale n. 71/2019), procedura prevista dalla legge per ripianare squilibri strutturali con tempi e mezzi straordinari.

La deliberazione - non dichiarata immediatamente esecutiva - è stata pubblicata nell'albo pretorio il 29 luglio 2019. La deliberazione è stata poi trasmessa a questa Sezione il 9 agosto 2019 (art. 243-bis comma 2 TUEL, prot. n. 4720 del 9.8.2019).

**1.1.** Il Comune ha predisposto lo schema di PRFP, su cui ha espresso parere positivo l'organo di revisione economico-finanziaria (art. 243-bis comma 5 TUEL). Il PRFP è stato poi approvato con deliberazione C.C. n. 122/2019 del 18.11.2019. In tale ambito, il Comune ha stabilito una durata del piano di carattere ventennale (2019-2038) e ha optato per il ricorso al fondo di rotazione (art. 243-ter TUEL).

Il fondo di rotazione è stato richiesto per un importo di € 6.797.100,00, di cui, in forza dell'art. 1, comma 960, della L. n. 145/2018, l'Ente ha già incassato, a titolo di acconto (*sub condicione* dell'omologazione del PRFP) il 50% dell'importo. La Cassa depositi e prestiti ha infatti già erogato € 3.398.550,00 nel 2020, mentre il Comune ha previsto di ricevere altrettanta liquidità nel 2021, all'esito dell'omologazione del Piano.

**1.2.** La deliberazione che approva il PRFP e gli allegati, compreso il parere dei revisori, sono stati trasmessi al Ministero dell'Interno (Dipartimento per gli affari interni e territoriali - Direzione Centrale Finanza Locale) e a questa Sezione in data 27 novembre 2019 (prot. C.d.c. 7760 del 28.11.2019).

**1.2.1** Il Ministero ha successivamente ritenuto necessario effettuare un approfondimento istruttorio, con nota prot. Min. Int. n. 2133. A tale nota il Comune di Frascati ha dato riscontro in data 10 febbraio 2021 (protocollo del Ministero n. 23196).

La relazione istruttoria della Commissione ex art. 155 TUEL – la quale è tenuta ad emettere specifica relazione ai sensi dell’art. 243-bis comma 2 e 243-quater comma 1 TUEL – è stata rilasciata e trasmesso all’Ente e a questa Sezione in data 31 maggio 2021 (prot. Min. interno 85629, prot. C.d.c. n. 4408). Ad avviso della Commissione – in ragione delle iniziative intraprese e dei risultati registrati nel primo biennio già trascorso – il PRFP è stato *«redatto in conformità con i contenuti richiesti dalle disposizioni normative di riferimento e con le indicazioni contenute nelle Linee guida elaborate dalla Corte dei conti»*.

**1.3.** Con decreto presidenziale n. 11/2021 del 3 giugno 2021, l’esame del PRFP è stato assegnato al Magistrato relatore, il quale rilevava che parte della documentazione trasmessa dal Ministero era illeggibile. Per tale ragione è stato necessario chiedere al Comune un nuovo invio del PRFP con gli allegati. La documentazione è pervenuta con note prot. C.d.c. n. 4668 del 11 giugno 2021 e n. 4806 del 18 giugno 2021.

Allo scopo di predisporre la relazione di deferimento, il Magistrato istruttore ha inoltre udito l’organo di revisione finanziario ed il personale tecnico del Comune, in particolare l’avvocatura civica ed il responsabile dei servizi finanziari. All’audizione sono altresì intervenuti il Commissario straordinario e il Segretario Generale (cfr. verbale dell’audizione del 22 giugno 2021, prot. interno C.d.C. n. 4906 del 24 giugno 2021).

**1.4.** Il Magistrato istruttore, in ragione della situazione contabile e finanziaria emersa, ha quindi depositato la propria relazione di deferimento, indicando quali titoli del controllo, non solo gli accertamenti ex art. 243-quater comma 7 TUEL, ma anche quelli ex art. 148-bis TUEL.

Successivamente, con relazione depositata il 5 luglio 2021, lo stesso Magistrato relatore, ai sensi dell’art. 20 comma 2 della L. n. 243/2012 e dell’art. 11 del Codice di giustizia contabile, chiedeva al Presidente di questa Sezione: (i) il deferimento degli esiti dell’istruttoria svolta al Collegio, sia con riguardo al PRFP approvato, sia con riguardo alla situazione finanziaria attuale; (ii) che la relazione fosse altresì trasmessa a tutte le parti necessarie del controllo di omologazione del PRFP, ossia: a) al rappresentante legale dell’Ente controllato ex art. 50 TUEL; b) al responsabile dei

servizi finanziari quale soggetto che esercita la funzione di verifica degli equilibri ex artt. 153, comma 6 e 147-quinquies comma 1 TUEL; c) all'Organo di revisione, in ragione delle funzioni svolte ai sensi dell'art. 239 TUEL ed in particolare ex art. 243-bis comma 5 e 243-quater comma 6 TUEL; d) al Ministro dell'interno, quale intestatario dell'interesse pubblico di coordinamento della finanza pubblica territoriale in crisi (attraverso la Commissione ex art. 155 TUEL); (iii) che nel rispetto della disciplina del giusto processo, nell'ambito dell'unico grado, fosse fissata una adunanza pubblica per la discussione e l'esame collegale delle tematiche individuate.

1.5. Il *thema decidendum* fissato dalla relazione di deferimento atteneva: (a) alla legittimità del PRFP (art. 243-quater comma 7, prima parte, TUEL); (b) la legittimità dell'esecuzione (art. 243-quater comma 7, seconda parte, TUEL); (c) la legittimità della rappresentazione degli equilibri sulla base dello stato finanziario corrente, ai sensi e per gli effetti dell'art. 148-bis TUEL).

1.6. La relazione è stata trasmessa all'Ente con ordinanza presidenziale n. 25/2021 del 5 luglio 2021, con l'indicazione - quale termine finale per la presentazione di memorie e documenti su tutti i punti evidenziati nella relazione - del giorno 21 luglio 2021. Il Comune ha depositato memorie e documenti nel giorno di scadenza, con nota prot. n. 5236 in pari data.

1.7. Nel giorno dell'adunanza pubblica sono intervenuti i rappresentanti del Comune ed i componenti dell'organo di revisione. Non rappresentato il Ministero dell'interno, che non ha neppure presentato memoria scritta ad integrazione della propria relazione. I soggetti intervenuti si sono rifatti ai contenuti delle memorie e hanno discusso le questioni deferite nei termini che di seguito si riportano. Chiusa l'udienza, il piano è stato trattenuto in decisione dal Collegio.

## 2. *Massa passiva: tempo del ripiano e cause generative*

2. Il Comune di Frascati, al termine del 2018, ha evidenziato una situazione di squilibrio che non era in grado di assorbire coi tempi e nei modi stabiliti dagli artt. 188, 193 e 194 TUEL. Lo squilibrio evidenziato (che si aggiungeva a quello in corso di ripiano ai sensi dell'art. 3, comma 16 del D.lgs. n. 118/2011) superava infatti la capacità

fiscale annuale del comune (comunità di 23 mila abitanti, nel 2017-2019 ha registrato una media annuale di entrate correnti per € 26.067.117,54).

**2.1.** L'erogazione dei servizi e delle funzioni del Comune è in gran parte assicurata a mezzo della rete dei suoi organismi partecipati. Il sistema delle partecipate (dati ricavati da DUP 2019/2021, nonché dalle deliberazioni di ricognizione straordinaria ex art. 21 e 24 TUSP, deliberazioni C.C. n. 21 del 28.09.2017 e nn. 113/2018, 128/2019 e 122/2020) è così articolato:

- STS S.r.l. in fallimento -Partecipazione di controllo 97,74%;
- CONSORZIO GAIA S.p.A. in amministrazione straordinaria - Partecipazione 8,83%;
- PROMOZIONE CASTELLI ROMANI S.p.A. in liquidazione - Partecipazione 10,20%;
- STS MULTISERVIZI Azienda Speciale - Partecipazione di controllo 100%;
- CONSORZIO PER IL SISTEMA BIBL. DEI CASTELLI ROMANI - Partecipazione 6,23%;
- ACEA ATO 2 S.p.A. - Partecipazione 0,0000028%;
- AMBIENTE ENERGIA E TERRITORIO S.p.A. - Partecipazione 0,08%

Nell'ambito della crisi strutturale da cui scaturisce il PRFP, un ruolo fondamentale ha la crisi finanziaria, a sua volta grave, di STS, che è il centro principale di erogazione di servizi e funzioni dell'intero gruppo comunale.

La STS, infatti, è un'azienda speciale che si occupa di erogare servizi strumentali ad ampio raggio, tra cui la gestione del patrimonio, la riscossione dei tributi locali, la gestione dei servizi cimiteriali, la gestione e manutenzione del verde pubblico, oltre che delle farmacie comunali.

La crisi finanziaria dell'organismo partecipato ha determinato la necessità di predisporre accantonamenti nell'ambito PRFP, in forma di "passività potenziali". Tali passività sono collegate ai complessi rapporti di debito/credito determinati dalla trasformazione "di fatto" di STS da "srl" in "Multiservizi - Azienda speciale". I due organismi, infatti, in concreto coincidono, in quanto l'azienda speciale è stata formata con lo stesso personale e i cespiti che sono stati ceduti nell'ambito di una operazione

di cessione di azienda, con il risultato sostanziale dello svuotamento del precedente organismo (prima in liquidazione e poi fallito).

**2.2.** Nel dettaglio, STS Srl (Società Tuscolana Servizi) è stata costituita nel 2003. La trasformazione sostanziale dell'organismo si è rivelata necessaria a causa delle costanti perdite cumulate dalla forma societaria. Pertanto, il Comune, con la deliberazione C.C. n.16/2014 ha decretato lo scioglimento della STS srl, e la sua contestuale messa in liquidazione. Parallelamente, nello stesso anno, si istituiva "STS multiservizi", cui venivano affidati tutti i servizi già svolti dalla STS Srl. La liquidazione si è poi procrastinata oltre i 5 anni originariamente previsti.

Come emerge dalla deliberazione C.C. n. 122/15 (delibera di ricognizione delle partecipazioni) - le cause e le finalità dell'operazione di mutamento di forma organizzativa erano le seguenti : *«realizzare un assetto organizzativo efficace ed efficiente dell'azienda e degli uffici comunali; migliorare la strutturazione degli organi aziendali perseguendo il più generale obiettivo del contenimento della spesa pubblica; assoggettare l'Azienda ad un maggior controllo analogo del Comune, in termini di relazione di subordinazione gerarchica, controllo gestionale e finanziario stringente del Comune sull'Ente strumentale; gestire i servizi nella forma giuridica dell'azienda speciale ritenuta più idonea ad assicurare un effettivo miglioramento nella cura degli interessi del Comune e della collettività, anche in relazione agli obblighi in capo ai Comuni in tema di "spending review"».*

STS Srl non ha più dipendenti, tutti trasferiti all'azienda speciale con la cessione d'azienda, né svolge più alcuna attività per il Comune.

Per quanto concerne il personale, esso è stato integralmente trasferito all'Azienda speciale. Peraltro, i revisori riferiscono che il Comune avrebbe assunto direttamente l'impegno contabile di fare fronte a tali oneri, con una delibera di giunta (la n. 44/2016) ed in forza di un accordo tra le organizzazioni sindacali intercorso il 16 febbraio 2015 (cfr. relazione dei revisori, All. n. 23 memorie del Comune di Frascati).

Per altro verso, *gli assets* e le attrezzature sono state trasferite, sulla base di una perizia (All. n. 22 memorie del Comune di Frascati). L'intero sistema di automezzi e macchine di lavoro ("primo gruppo", valore stimato € 117.177,50), attrezzature varie per servizi ("secondo gruppo", € 178.105,64), nonché mobili e attrezzature di ufficio

(“terzo gruppo”, € 8.595,20) è stato valutato e ceduto alla nuova “Multiservizi” al prezzo di € 303.878,34.

Quanto al reddito e agli altri beni dell’attivo, come emerge dal bilancio 2017, la “srl” è ormai priva di qualsiasi dinamismo produttivo. L’attivo è composto solo da crediti e rimanenze per fatture e lavorazioni verso lo stesso Comune.

Dal 2014 al 2018, l’unico costo e attività sono stati quelle del liquidatore (cfr. le deliberazioni della G.C. n. 44 del 24/03/2016 nonché le deliberazioni Commissario Straordinario n. 19 del 26/09/2016 e n. 53 del 12/05/2017) retribuito per € 18.104,56/anno. Nel 2018, inoltre, l’Amministrazione comunale ha provveduto ad individuare un nuovo liquidatore, a cui è stato demandato, tra l’altro, il compito di effettuare una puntuale ricognizione dello stato di avanzamento della liquidazione in essere.

In sostanza, STS S.r.l. ha proseguito la liquidazione oramai priva di garanzia patrimoniale e di reddito, in quanto svuotata del suo business, e dei suoi *assets*.

**2.3.** Con il Comune, inoltre, STS srl ha un contenzioso “interno” sui rapporti di debito e credito: il Comune, infatti, da tempo si afferma creditore netto nei confronti dell’organismo partecipato, per diversi milioni di euro, in relazione ad incassi dei contribuenti mai girati all’ente *dominus*.

La mancanza di patrimonio e di reddito, nel frattempo, ha portato allo stato di insolvenza nei confronti dei fornitori e di tutti i debitori; di conseguenza la società è stata dichiarata fallita con sentenza del Tribunale di Velletri Sez. Fallimentare del 24 giugno 2019 (Fall n.77/20196).

Nel 2021, il curatore fallimentare ha chiuso la partita dei debiti/crediti col Comune mediante una compensazione/transazione; il Comune è stato quindi ammesso tra i creditori chirografari nella massa passiva fallimentare, per € 3.589.283,43 (compensando debiti della società riconosciuti per € 7.296.048,15 - relativi ai corrispettivi per parcheggi per € 4.651.610,94 e per TARES 2013, per € 2.644.437,21 - e, parallelamente, crediti della società per € 3.706.764,72).

**2.4.** Anche la STS azienda speciale è in crisi finanziaria grave dal 2017 e sulla stessa è in corso un piano di risanamento. La stessa afferma di vantare un credito verso la vecchia Srl, per il TFR e oneri del contratto di lavoro dei lavoratori ceduti (per circa



1,140 mln), nel periodo in cui essi hanno svolto le mansioni nell'ambito del vecchio contesto giuridico.

Il curatore fallimentare ha negato, per questo credito, l'iscrizione al passivo della procedura di liquidazione giudiziale dell'impresa.

In relazione a ciò, per la vicenda TFR e oneri - integrante un credito dubbio della azienda speciale passività potenziale e allo stesso tempo una passività potenziale per il Comune, il PRFP prevede un accantonamento di € 771.776,54 (in quanto i lavoratori avrebbero già fruito del pagamento di € 368.811,46, per ferie, permessi, oneri e TFR).

STS, come emerge in atti, è dunque un organismo partecipato nevralgico per l'erogazione di bene e servizi, in crisi finanziaria grave già alla fine del primo decennio del secolo.

2.5. In parallelo, il bilancio del Comune ha registrato costanti disavanzi. L'anamnesi finanziaria fa infatti emergere che la crisi finanziaria del 2018 è solo l'ultima in ordine di tempo, ed è costantemente legata a errori contabili e ad una mancata trasparenza di bilancio, riconosciuta in atti dal Comune. Tale crisi prosegue, infatti, dal 2009, anno in cui il Comune registrava un disavanzo, causato, si riferisce, da una mancata registrazione di vincoli di legge.

Tabella n. 1. Fonte: Nota prot. C.d.c. n.555 del 29/01/2016; risposta prot. comunale n. 9905 del 7/03/2016

	2009	2010	2011	2012	2013*	2014
<b>Risultato di amministrazione (+/-)</b>	<b>3.649.918,83</b>	<b>7.093.521,92</b>	<b>7.014.191,02</b>	<b>5.305.913,38</b>	<b>25.066.549,03</b>	<b>25.660.223,09</b>
<i>di cui:</i>						
<i>Vincolato</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	15.888,289,48	15.169.498,06
<i>in conto capitale</i>	6.057.636,95	8.165.515,87	7.796.525,30	6.179.325,27	9.154.190,15	16.930.709,99
<i>Per fondo ammortamento</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Per fondo svalutazione crediti</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Non vincolato</b>	<b>-2.407.718,12</b>	<b>-1.071.993,95</b>	<b>-782.334,28</b>	<b>-873.411,89</b>	<b>24.069,40</b>	<b>-6.439.984,96</b>

\* nel 2013 nella quota vincolata "generica" è stata accantonata l'anticipazione di liquidità ex DL.35/2013, per € 15.000.353,08

Il disavanzo è apparentemente stato recuperato a fine 2013, grazie al rinvio dell'adeguamento del FCDE a norma di legge. Inoltre, il PRFP riconosce che i bilanci sono stati, fino al 2018, avvinti da un gap occulto di coperture (per circa 4 milioni annui, cfr. § 2.2.4.1), coperto attraverso difetti di rappresentazione ed errori contabili.

**2.5.1** Tra gli errori contabili si annoverano quelli collegati alla cattiva implementazione delle nuove regole contabili del D.lgs. n. 118/2011, nonostante il Comune di Frascati vi abbia aderito tra i primi, partecipando alla c.d. "sperimentazione" (rif. DPCM 28/12/2011 di individuazione degli enti sperimentatori). Ai sensi dell'allora vigente art. 36 del D.lgs. n. 118/2011 e all'art. 9 del decreto-legge n. 102/2013 (conv. in L. n. 124/2013), il Comune avrebbe dovuto effettuare il riaccertamento straordinario il 31.12.2012/1° gennaio 2013.

Cosicché, a fine 2012, il Comune realizzava di avere un ulteriore disavanzo effettivo, evidenziato dalle regole più stringenti della nuova contabilità "potenziata" e dalla *due diligence* cui l'Ente è stato obbligato per effetto del riaccertamento straordinario, nel quale, ancora una volta, l'ente riferisce di avere rilevato l'ennesima errata contabilizzazione di vincoli di legge (come già nel 2009).

Per quanto riguarda le attività di stralcio e la creazione del nuovo FCDE, gli atti del riaccertamento straordinario evidenziano che queste attività sono state a suo tempo compiute in modo incompleto, e che solo con il secondo "riaccertamento straordinario" del 2015 si è proceduto ad applicare le regole del D.lgs. n.118/2011. In particolare, con la deliberazione G.C. n. 62/2015 del 27 aprile 2015 (secondo riaccertamento straordinario), il Comune riconosce che la prima operazione con data contabile 31.12.2012/1°gennaio 2013 - disciplinata al tempo dall'art. 14 del DPCM 28 dicembre 2011, alla data convenzionale di legge - era stata compiuta solo "parzialmente", per limitare l'impatto del FCDE sul risultato di amministrazione 2012. Per tale ragione, nella stessa deliberazione, si evidenziava che il Comune aveva realizzato, al 1° gennaio 2013, un "maggiore disavanzo" di soli € -873.411,89.

Tale nuovo disavanzo "straordinario" del 1° gennaio 2013, peraltro, era a suo tempo ripianabile solo ex art. 188 TUEL, poiché l'art. 3, comma 16 del D.lgs. n. 118/2011 è stato introdotto solo con il D.lgs. n. 126/2014.

Tuttavia, alla fine dell'esercizio 2013 il disavanzo in questione viene recuperato (Tabella n. 1). Per quanto sopra evidenziato però (gap occulto annuale di 4 milioni; sottovalutazione del FCDE) tale recupero era del tutto apparente.

Con il completamento "fuori sincrono" del riaccertamento straordinario, aggiornato al 1° gennaio 2015, è emerso nei fatti il vero ed effettivo extra-deficit (sebbene il FCDE verrà portato a misura "congrua" solo nel 2018). Ai sensi dell'art. 1, commi 3 e 7, del d.m. 2 aprile 2015, infatti, l'Ente ha compiuto un aggiornamento del primo riaccertamento straordinario, che - con le deliberazioni G.C. n. 62/2015 del 27.04.2015 e la deliberazione C.C. n. 50/2015 del 26.05.2015 - ha portato a registrare un disavanzo di € - 39.519.143,67.

**2.5.2.** Tale cifra è stata considerata un aggiornamento del precedente disavanzo al 31.12.2012 e allo stesso tempo "maggiore disavanzo" rispetto al 31.12.2014 (dell'art. 1 comma 3 del d.m. 2 aprile 2015), poiché il risultato di amministrazione al 31.12.2014 (già armonizzato), in Riga A, a consuntivo, era positivo.

La disciplina del 2015, peraltro, ha consentito di ripianare il nuovo "extra-deficit" "aggiornato" in tempi e modalità straordinarie, oggi stabilite dall'art. 3, comma 16, del D.lgs. n. 118/2011 e dal correlato d.m. 2 aprile 2015 (30 anni a quote costanti).

In disparte della correttezza della complessiva operazione di riaccertamento, l'Ente ha ritenuto il termine di 30 anni decorra, per sé, in quanto ente sperimentatore, dal 1° gennaio 2013. Pertanto, scorporando il tempo intercorso (e ritenendo già ripianato il disavanzo al 31.12.2012/1° gennaio 2013), la quota annuale di ripiano è stata calcolata dividendo il maggiore disavanzo "aggiornato" per i rimanenti 28 anni, con una quota annuale costante di € 1.373.440,51.

Tabella n. 2. Fonte: deliberazione del C.C. n.50/2015

	<b>residui</b>	<b>competenza</b>	
<b>Fondo di cassa al 31/12/2014</b>	<b>=====</b>	<b>=====</b>	<b>0,00</b>
RISCOSSIONI	6.052.005,90	38.636.842,63	44.688.848,53
PAGAMENTI	11.156.027,69	33.532.820,84	44.688.848,53
RESIDUI ATTIVI	46.793.103,20	7.793.133,22	54.586.236,42
RESIDUI PASSIVI	16.102.459,68	12.823.553,65	28.926.013,33
<b>Fondo pluriennale vincolato per spese correnti</b>			14.943.340,70
<b>Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale</b>			226.157,36

DIFFERENZA	10.490.724,93
<b>Risultato di amministrazione (A)</b>	<b>10.490.724,93</b>
<b>Parte accantonata (B)</b>	
Fondo crediti di dubbia esigibilità	33.079.158,71
<b>Parte vincolata (C)</b>	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	
Vincoli derivanti da trasferimenti	
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	
Altri vincoli da specificare	
<b>Parte destinata agli investimenti (D)</b>	16.930.709,99
<b>Totale parte disponibile (E=A-B-C-</b>	<b>-39.519.143,67</b>

**2.5.3.** Negli anni successivi, il disavanzo è diminuito con l'andamento rappresentato nella sottostante Tabella n. 3; peraltro lo squilibrio è tornato a crescere a fine 2018 nei termini di seguito riportati.

Tabella n. 3. Fonte: parere rendiconto 2018 Organo di revisione

Rendiconto	2015	2016	2017	2018
<b>Risultato di amministrazione (+/-)</b>		<b>41.012.269,92</b>	<b>43.088.485,49</b>	<b>33.743.944,20</b>
<i>di cui:</i>				
a) parte accantonata	34.846.014,70	40.324.612,34	62.933.918,54	61.199.267,77
b) Parte vincolata	36.560.295,30	36.093.919,28	2.288.158,42	9.035.627,43
c) Parte destinata a investimenti	0,00	0,00	10.953.001,35	6.076.802,84
e) Parte disponibile (+/-)	-37.694.386,96	-35.406.261,70	-33.086.592,82	-42.567.753,84

Tabella n. 4. Risultato di amministrazione 2018. Fonte: Rendiconto 2018

		GESTIONE		
		RESIDUI	COMPETENZ	TOTALE
Fondo cassa al 1° gennaio				0,00
RISCOSSIONI	(+)	6.427.193,58	70.692.618,72	77.119.812,30
PAGAMENTI	(-)	12.830.557,95	63.888.503,27	76.719.061,22
<b>SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE</b>	<b>(=)</b>			<b>400.751,08</b>
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31	(-)			0,00
<b>FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE</b>	<b>(=)</b>			<b>400.751,08</b>
<b>RESIDUI ATTIVI</b>	<b>(+)</b>	<b>44.507.371,42</b>	<b>7.216.507,25</b>	<b>51.723.878,67</b>
<i>-di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze</i>				0,00
<b>RESIDUI PASSIVI</b>	<b>(-)</b>	<b>6.696.497,98</b>	<b>10.438.114,95</b>	<b>17.134.612,93</b>
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	(-)			369.345,58
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO	(-)			876.727,04
<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE (A)</b>	<b>(=)</b>			<b>33.743.944,20</b>

<b>Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre</b>			
<b>Parte accantonata</b>			
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12			40.013.610,36
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti			18.997.336,75
Fondo perdite società partecipate			657.710,86
Fondo contenzioso			380.609,80
Altri accantonamenti			1.150.000,00
		<b>Totale parte accantonata (B)</b>	<b>61.199.267,77</b>
<b>Parte vincolata</b>			
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili			1.562.218,55
Vincoli derivanti da trasferimenti			1.999.444,84
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui			285.767,41
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente			217.944,57
Altri vincoli			4.970.252,06
		<b>Totale parte vincolata (C)</b>	<b>9.035.627,43</b>
<b>Parte destinata agli investimenti</b>			
		<b>Totale parte destinata agli investimenti</b>	<b>6.076.802,84</b>
		<b>Totale parte disponibile (E=A-B- C-D)</b>	<b>-42.567.753,84</b>

Tabella n. 4.1: Nuovo disavanzo a fine 2018. Fonte: Relazione al rendiconto 2018 dell'Organo di revisione

DESCRIZIONE	IMPORTO
a) MAGGIORE DISAVANZO DA RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI	33.086.592,82
b) QUOTA ANNUA DEL DISAVANZO APPLICATO AL BILANCIO CUI IL RENDICONTO SI RIFERISCE	1.373.440,51
c) DISAVANZO RESIDUO ATTESO (a-b)	<b>31.713.152,31</b>
d) DISAVANZO ACCERTATO CON IL RENDICONTO	42.567.753,84
e) QUOTA NON RECUPERATA DA APPLICARE AL BILANCIO 2019 (c-d) (solo se valore)	<b>10.854.601,53</b>

2.5.4. Tale disavanzo è la componente principale del totale dello squilibrio fatto oggetto del PRFP, indicato nella sottostante Tabella n. 5 (riga n. 7).

Tabella n. 5. Obiettivo di riequilibrio. Fonte: PRFP

1	Accantonamento per passività potenziali: restituzione Tasi per illegittimità deliberazione - II e III tranches	2.000.000,00
2	Accantonamento ulteriore per adeguamento Fondo rischi contenzioso	3.699.500,00
3	Accantonamento per passività potenziali: fallimento Sts Srl	771.957,37
4	Accantonamento per passività potenziali: eventuale accertamento AdE per Iva non contabilizzata di STS Azienda speciale	1.500.000,00
5	Debiti fuori bilancio già riconosciuti nel 2019 e rateizzati	1.314.105,29
6	Debiti fuori bilancio (ricognizione ex art. 243-bis, comma 7, Tuel)	133.581,02
7	Recupero disavanzo ordinario dal 2018. Differenza fra disavanzo certificato nel rendiconto 2018 rispetto all'obiettivo di rientro del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui al 31/12/2018)	10.854.601,53

8	Disavanzo ordinario previsto per il 2019, tenuto conto del risultato positivo di Euro 97.015,59 per il riaccertamento dei residui pro-Piano e al lordo della quota 2019 del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui per Euro 1,373,440,51	2.181.041,91
9	Disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui ex art. 243-bis (quote annuali)	26.095.369,69
	<b>TOTALE PASSIVITA' DA RIPIANARE</b>	<b>48.550.156,81</b>

**2.5.4.1.** Il così quantificato squilibrio strutturale, secondo quanto riferisce il Comune nel PRFP medesimo, è stato in generale provocato: a) dal disallineamento tra previsioni e accertamenti; b) dagli effetti della scarsa riscossione, oggi misurata dal FCDE che il Comune ha riportato a congruità; c) dall'impatto di componenti esterne ricorrenti, in particolare, debiti fuori bilancio, passività potenziali per contenziosi, ma soprattutto, situazione debitoria collegata alla costante crisi finanziaria degli organismi partecipati, su cui sono esternalizzati la gran parte di funzioni e servizi del comune.

Come chiarito in audizione, i bilanci del Comune, fino alla adozione del PRFP, pur formalmente in pareggio, creavano un disavanzo di gestione occulto di circa € 4 milioni all'anno, non sempre registrato dalla contabilità a consuntivo. In ragione di questa lacuna strutturale, il PRFP afferma di movimentare 140 milioni di risorse, ossia, non solo le risorse idonee a coprire il fabbisogno finanziario determinato dallo squilibrio cumulato (quantificata in € 48.550.156,81), ma anche, in termini dinamici, le risorse di copertura (maggiori entrate e minori spese) che servono per azzerare lo squilibrio di flusso annuale occulto, di modo che, nel ventennio, le risorse riallocate, rispetto all'anno zero, sono circa in € 80 milioni, pari al valore ridotto annuale disavanzo di gestione (€ 4 milioni) per il ventennio di durata del PRFP.

**2.6.** La componente più significativa dello squilibrio accumulato (al netto dell'extra-deficit) è il disavanzo da rendiconto 2018 (approvato con la deliberazione C.C. n. 70/2019). La ridetta posta passiva è quantificata in € 10.854.601,53, ed è ricondotta, in termini causali, al combinato operare di fattori di squilibrio, alcuni correnti e ripetitivi (il difetto di copertura collegato alla mancanza di trasparenza contabile), altri straordinari.

**2.6.1** Tra i fattori ripetitivi, si segnalano i costanti errori di contabilizzazione delle poste del risultato di amministrazione rendicontato, che devono comprimere, in caso di disavanzo, la spesa dell'anno successivo nel bilancio di previsione. Quali esempi di tali ripetuti e ricorrenti errori si possono ricordare quelli relativi a FAL e FCDE. Per quanto concerne il primo, il Comune ha applicato in entrata le risorse del D.L. n. 35/2013, mediante la loro illegittima contabilizzazione entro il FPV (cfr. nota prot. C.d.c. n. 555 del 29/01/2016; risposta prot. comunale n. 9905 del 7/03/2016). Per quanto concerne il FCDE, il Comune ha per anni sottodimensionato lo stesso, riconoscendo di essere giunto a misura congrua solo nel 2018 (fino al 2017 calcolato in modo semplificato), dopo un primo rilevante aggiornamento con le deliberazioni G.C. n. 62/2015 del 27.04.2015, e con la deliberazione C.C. n. 50/2015 del 26.05.2015. Il FCDE è stato portato a misura congrua, implementando pienamente la legge, soltanto nel 2018, applicando il metodo ordinario. Non si è peraltro avvalso della facoltà di rientro in 15 anni, previsto dall'art. 39-quater del D.L. 162/2019, potendo godere del tempo di rientro più lungo offerto dal PRFP (20 anni).

Il Comune evidenzia inoltre che non è esposto agli effetti della sentenza n. 80/2021, poiché, non si è mai avvalso della facoltà dell'art. 1, comma. 814, L. n. 205/2017 (che, come è noto, consentiva di finanziare il FAL tramite il FCDE). Tale norma, infatti, è stata dichiarata incostituzionale dalla sentenza C. cost. n. 4/2020, sentenza alla quale è seguita la sentenza C. cost. n. 80/2021 che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 39-ter, commi 2 e 3, del D.L. n. 162/2019, norma che consentiva di applicare il FAL alla stregua di un FPV.

**2.7.** A tali circostanze ripetitive, si sono aggiunti alcuni fatti di gestione "straordinari" che hanno impattato negativamente sul risultato di amministrazione 2018 e poi sulla massa passiva del PRFP. Tali fatti sono: a) la rottamazione delle cartelle; b) l'annullamento, da parte del giudice amministrativo, della deliberazione commissariale di aumento della Tasi.

**2.7.1.** Con riguardo alla prima fattispecie, il Comune ha subito gli effetti finanziari della c.d. "rottamazione delle cartelle", ai sensi art. 4 del D.L. n. 119/2018. Tale norma ha infatti stabilito l'annullamento automatico dei debiti tributari affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010, per i debiti fino a

mille euro. Il Comune di Frascati, a tale titolo, ha registrato una passività di bilancio (per crediti eliminati) pari a € 4.875.704,21. Peraltro, l'Ente non si è avvalso della facoltà di ripiano in 5 anni prevista dall'art. 11-bis, comma 6 del D.L. 14 dicembre 2018 n. 135 (conv. L. n. 12/2019), in ragione del più ampio tempo di ripiano offerto dal ricorso al PRFP (come già per il FCDE).

**2.7.2.** In secondo luogo, il Comune ha subito l'annullamento giurisdizionale della deliberazione commissariale n. 4 del 17 ottobre 2016, con la quale aveva aumentato la Tasi dello 0,8%. L'annullamento ha fatto sorgere un obbligo di restituzione pari a circa € 3.150.000.

**2.8.** La revisione straordinaria dei residui ex art. 234-bis comma 8 lett. e) ha generato un saldo positivo della gestione residui (€ + 97.015,59), migliorativo di quello emerso ex art. 228 TUEL sul rendiconto 2018. Al disavanzo 2018 così corretto, il Comune di Frascati ha poi aggiunto i debiti fuori bilancio e le passività collegate ad STS, ma anche le passività legate al contenzioso con l'Agenzia delle Entrate, sempre con STS, e quelle per il debito da restituzione verso i contribuenti (Tasi). Infine, ha aggiunto al calcolo l'extra- deficit non recuperato e da recuperare. La massa passiva è stata così quantificata in € 48.550.156,81, con data contabile 1° gennaio 2019.

**2.9.** Così calcolata la massa passiva, il Comune ha computato la durata di tempo ammessa per il riequilibrio che, ai sensi dell'art. 243-bis comma 5-bis TUEL (rapporto tra massa passiva fatta oggetto del ripiano e impegni del titolo I dell'ultimo rendiconto) è risultata pari a 20 anni.

### ***3. Mezzi di ripiano***

**3.** Il PRFP prevede un complesso di azioni per il reperimento risorse (complessive n. 46 azioni, elencate per gruppi tipologici). Le azioni interessano tanto l'aumento delle entrate quanto la riduzione delle spese. Tra queste spiccano il ricorso al fondo di rotazione per € 6.797.100,00 e le alienazioni immobiliari per € 4.809.975. Si riporta qui di seguito il complesso delle azioni programmate:



Tabella n. 6. Mezzi di ripiano. Fonte: PRFP. Rielaborazione: Corte dei conti

N. azione	Descrizione	Totale nel ventennio
1	Fondo di rotazione	6.797.100,00
2	Accertamento tributi anni 2018-2021 al netto del Fcde	1.500.000,00
3	Rinegoziazione mutui nel 2019 - minori interessi	680.723,48
4	Estinzione mutui da piano di ammortamento	15.520.051,22
5	Estinzione Boc da piano di ammortamento I tranche	6.930.700,00
6	Estinzione Boc da piano di ammortamento II tranche	5.128.500,00
7	Addizionale Irpef - incremento aliquote	2.850.000,00
8	Imposta di soggiorno al netto del Fcde - risorse finalizzate a interventi su turismo e arte	-
9	Asili nido locali - locazione immobili a attuale concessionario del servizio	226.909,09
10	Asili nido - risparmio su contratto di servizio	4.202.425,52
11	Minor Fcde su entrate asili nido in quanto servizio affidate in concessione	860.146,15
12	Mensa scolastica - incremento tariffe	7.457.211,67
13	Minor Fcde su entrata mensa scolastica in quanto affidato in concessione	4.035.121,74
14	Portineria - esternalizzazione e razionalizzazione servizio	268.000,00
15	Pulizia uffici - esternalizzazione e razionalizzazione servizio	1.900.000,00
16	Gestione cimitero - esternalizzazione e razionalizzazione servizio	1.507.800,00
17	Servizi cimiteriali - incremento tariffe	665.000,00
18	Effetti riscossione coattiva entrate proprie a regime	3.050.000,00
19	Riduzione Fcde per miglioramento della riscossione e trascinamento nuove posizioni di contribuenti	6.750.000,00
20	Nuove posizioni banca dati per attività di recupero evasione	1.950.000,00
21	Canone concessione delle farmacie comunali	1.900.000,00
22	Cessazioni di personale - minore spesa	-
23	Manutenzioni - esternalizzazione del servizio	2.430.000,00
24	Manutenzione parchi cittadini e verde - esternalizzazione del Servizio	1.485.427,16
25	Parcheggi - rimodulazione fasce orari su aree di sosta e incremento tariffe	6.365.000,00
26	Concessione gestione museo e mura cittadine	3.600.000,00
27	Servizio energia - ricontrattazione contratto e efficientamento	84.497,00
28	Alienazioni immobiliari già previste nel 2019 e non attuate	2.481.075,00
29	Alienazioni immobiliari ulteriori previste per il 2021	2.328.900,00
30	Valorizzazione immobile ex PIMPF	3.240.000,00
31	Valorizzazione immobile Mercato coperto	864.000,00
32	Valorizzazione/project financing piscina comunale - canone di concessione	1.632.000,00
33	Valorizzazione palazzetto Grotta Portelia - canone di concessione	780.000,00
34	Internalizzazione Servizio tributi da STS AS	4.031.817,07
35	Internalizzazione Servizio patrimonio da STS AS	2.704.550,76
36	Internalizzazione Servizio Suap da STS AS	260.331,20
37	Internalizzazione Servizio Sue da STS AS	750.924,32
38	Esternalizzazione Servizio informatico	3.347.964,90
39	Internalizzazione Servizio Polizia Locale da STS AS	1.932.674,52
40	Internalizzazione Servizio assistenti sociali da STS AS	1.046.987,46
41	Imposta comunale pubblicità - incremento tariffe	570.000,00
42	Servizio manutenzioni interno - risparmi per razionalizzazione	1.720.000,00
43	Assistenza domiciliare integrata - risparmi per razionalizzazione	1.045.000,00
44	Indennità per occupazione terreni - Operazione soc. Astra Otto	100.000,00
45	Canone di locazione pluriennale - Operazione Astra Otto	23.497.888,00
46	Sistema bibliotecario - risparmi per razionalizzazione	450.000,00

N. azione	Descrizione	Totale nel ventennio
Fabbisogno risorse nel ventennio	- 128.550.156,81	<i>Surplus annuale medio</i> 6.427.507,84
di cui squilibrio attuale	- 48.550.156,81	<i>Di cui:</i> 2.427.507,84
di cui Squilibrio potenziale (ipotizzando una differenza di parte corrente negativa costante di 4 milioni)	- 80.000.000,00	<i>correzione annuale</i> 4.000.000,00
<b>Totale correzione</b>	<b>140.928.726,26*</b>	6.427.507,84

\*Le risorse rimodulate superano il fabbisogno calcolato in € 128.550.156,81, pari allo squilibrio di tabella n. 5 cumulato con il fine tuning delle risorse necessarie per colmare il gap annuale di circa € 4 milioni tra entrate e spese di ciascun esercizio, rispetto al bilancio di previsione normalmente approvato fino al 2018 [48.550.156,81 + (4.000.000\*20 anni)]

In buona sostanza, sulla base di quanto riportato nel PRFP, rispetto ai bilanci di previsione approvati fino al 2018, il Comune deve fare una correzione di saldo annuale, di circa 6 milioni, pari ai 4 milioni necessari per raggiungere il pareggio strutturale, più un *benchmark* medio di € 2.427.507,84 (differenza di parte corrente), per creare il surplus necessario a finanziare il rientro dal disavanzo pregresso.

#### 4. Situazione finanziaria aggiornata ed evoluzione dei saldi *medio tempore*

4. Atteso il tempo intercorso dall'approvazione del PRFP, ai fini del controllo ex art. 148-bis TUEL nonché per la verifica della ammissibilità del PRFP e per l'eventuale verifica degli obiettivi intermedi (cfr. SS.RR. spec. comp. sentt. nn. 9 e 10 del 2021), sono state raccolte informazioni sull'evoluzione dei saldi ed avviata una interlocuzione con l'Organo di revisione sull'evoluzione dei dati di cassa e per il chiarimento della situazione finanziaria di STS.

4.1. Nel corso del 2019, primo anno di esecuzione del PRFP, Frascati ha riportato il risultato di amministrazione di € - 36.838.229,99, con una variazione positiva sul 2018 di € 5.729.523,85.

La variazione è in gran parte riferibile alla cospicua riduzione della componente vincolata che in un solo anno è diminuita di € 6.349.589,51 (passando da € 9.035.627,43 nel 2018 a € 2.686.037,92 nel 2019, riallineandosi repentinamente ai livelli *ante due diligence*, cfr. Tabella n. 7). Parallelamente, il miglioramento è ascrivibile ad una crescita dei residui attivi (passati da € 51.723.878,67 nel 2018 a € 58.715.608,32 nel 2019) solo in

parte compensato dalla variazione del FCDE, aumentato di € 2.185.360,71 (passato da a € 40.013.610,36 nel 2018 a € 42.198.971,07 nel 2019).

**Tabella n. 7** Evoluzione del risultato d'amministrazione nell'ultimo triennio. Fonte: relazione al rendiconto 2019 dell'Organo di revisione

	2017	2018	2019
Cassa	-	-	400.751,08
Residui attivi	66.225.813,62	51.723.878,67	58.715.608,32
Residui passivi	22.628.581,26	17.134.612,93	18.117.066,85
FPV	508.746,87	1.246.072,62	4.401.589,46
-di cui: spese correnti	220.043,13	369.345,58	243.936,19
-di cui: spese in conto capitale	288.703,74	876.727,04	4.157.653,27
<b>Risultato d'amministrazione (A)</b>	<b>43.088.485,49</b>	<b>33.743.944,20</b>	<b>36.825.339,66</b>
<i>Composizione del risultato di amministrazione:</i>			
Parte accantonata (B)	62.933.918,54	61.199.267,77	62.902.798,09
Parte vincolata (C)	2.288.158,42	9.035.627,43	2.686.037,92
Parte destinata agli investimenti (D)	10.953.001,35	6.076.802,84	8.074.733,64
Parte disponibile (E= A-B-C-D)	-33.086.592,82	-42.567.753,84	-36.838.229,99

Nel corso del 2019, l'Ente ha inoltre provveduto al riconoscimento e finanziamento di debiti fuori bilancio per € 2.241.291,46 di cui € 2.113.804,63 di parte corrente ed € 127.486,83 in conto capitale.

**Tabella n. 8.** Evoluzione della cassa nell'ultimo triennio. Fonte: relazione al rendiconto 2019 dell'Organo di revisione

	2017	2018	2019
Fondo cassa complessivo al 31.12	-	-	628.387,65
<i>di cui cassa vincolata</i>	5.775.015,59	2.017.543,77	2.232.794,35

Il fondo cassa era a tale data pari a € 628.387,65, con un saldo di cassa virtuale, peraltro, negativo (€ -1.604.406,7), atteso che i vincoli per cassa risultavano ammontare a € 2.232.794,35.

**4.2.** Alla data della decisione il Comune non aveva ancora approvato il rendiconto 2020. Pertanto, per tale annualità non è stato possibile effettuare una verifica dell'evoluzione dei saldi di competenza sotto il profilo della esecuzione, *medio tempore*, del PRFP.

Per altro verso, sono stati utilizzati i dati SIOPE e le altre informazioni disponibili nei sistemi informativi (Con.TE) e fornite dai revisori, per valutare la capacità di cassa e la tempestività nei pagamenti.

**4.2.1.** Per quanto riguarda gli equilibri di cassa, dopo essere stato costantemente negativo negli anni pregressi, a fine 2020 e nel 2021, i revisori e l'Ente hanno riferito di un saldo positivo.

Per altro verso, la grande disponibilità di danaro maturata nell'esercizio 2020 (e in coda nel 2021), non ha inciso significativamente e sui tempi di pagamento.

**Tabella n. 9. Cassa vincolata. Fonte: relazione revisori al rendiconto 2018 e 2019. Dati SIOPE per 2020**

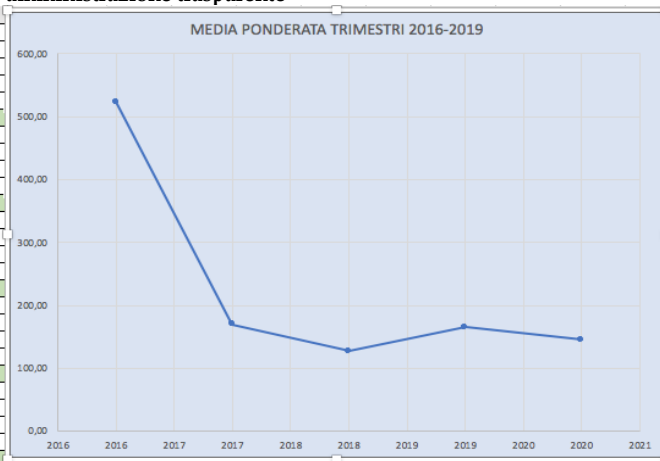
Consistenza cassa vincolata	+/-	2016	2017	2018	2019	2020
Consistenza di cassa effettiva all'1.1	+	-	-	-	400.751,08	628.387,65
Somme utilizzate in termini di cassa all'1.1	+	11.647.213,33	4.931.696,88	2.096.910,79	2.008.366,96	
Fondi vincolati all'1.1	=	11.647.213,33	4.931.696,88	2.096.910,79	2.409.118,04	
Incrementi per nuovi accrediti vincolati	+	569.259,31	1.170.487,59	488.185,52	687.850,85	
Decrementi per pagamenti vincolati	-	7.284.775,76	327.168,88	126.801,46	235.786,89	
Fondi vincolati al 31.12	=	4.931.696,88	5.775.015,59	2.418.294,85	2.861.182,00	
Somme utilizzate in termini di cassa al 31.12	-	4.931.696,88	5.775.015,59	2.017.543,77	2.232.794,35	
Consistenza di cassa effettiva al 31.12	=	-	-	400.751,08	628.387,65	13.284.718,77

**Tabella n. 10. Anticipazioni di cassa. Fonte: relazione revisori al rendiconto 2018 e 2019. Dati SIOPE per 2020**

	2016	2017	2018	2019	2020
Importo dell'anticipazione complessivamente concessa ai sensi dell'art. 222 del TUEL	10.011.293,82	11.056.355,45	8.743.872,30	5.920.446,97	
Importo delle entrate vincolate utilizzate in termini di cassa per spese correnti, ai sensi dell'art. 195 co. 2 del TUEL	4.931.696,88	5.775.015,59	11.489.580,37	11.210.939,66	
Codice SIOPE 9.01.99.06.001 Destinazione incassi vincolati a spese correnti ai sensi dell'art. 195 del TUEL					13.218.003,03
Giorni di utilizzo dell'anticipazione	354	361	264	225	
Importo massimo della anticipazione giornaliera utilizzata	4.934.727,33	5.490.741,52	8.507.992,73	1.566.699,36	
Importo anticipazione non restituita al 31/12 (*)	2.101.848,36	2.804.063,19	-	-	-
Importo delle somme maturate a titolo di interessi passivi al 31/12	114.719,98	158.054,59	62.985,33	16.383,15	20.055,85

**Tabella n. 11. Tempi medi di pagamento. Fonte: dati in "amministrazione trasparente"**

INDICATORE TEMPESTIVITA' PAGAMENTI	GIORNI MEDI PAGAMENTO
ANNO	
I TRIMESTRE 2016	589,56
II TRIMESTRE 2016	371,65
III TRIMESTRE 2016	473,21
IV TRIMESTRE 2016	659,49
<b>MEDIA 2016</b>	<b>523,48</b>
I TRIMESTRE 2017	303,53
II TRIMESTRE 2017	119,22
III TRIMESTRE 2017	149,23
IV TRIMESTRE 2017	106,89
<b>MEDIA 2017</b>	<b>169,72</b>
I TRIMESTRE 2018	154,13
II TRIMESTRE 2018	45,72
III TRIMESTRE 2018	62,49
IV TRIMESTRE 2018	246,44
<b>MEDIA 2018</b>	<b>127,20</b>
I TRIMESTRE 2019	232,43
II TRIMESTRE 2019	124,91
III TRIMESTRE 2019	104,91
IV TRIMESTRE 2019	198,43
<b>MEDIA 2019</b>	<b>165,17</b>
I TRIMESTRE 2020	116,12
II TRIMESTRE 2020	154
III TRIMESTRE 2020	237,95
IV TRIMESTRE 2020	72,98
<b>MEDIA 2020</b>	<b>145,26</b>
<b>MEDIA PONDERATA</b>	<b>226,16</b>



**4.3.** La situazione finanziaria del principale organismo partecipato, inoltre, risulta formalmente in miglioramento, per effetto di un piano di rientro triennale dalle perdite cumulate d'esercizio registrate sin dalla sua prima operatività, come emerge dalla Tabella n. 12. Nel DUP 2019/2021, si legge che «L'Azienda Speciale STS Multiservizi soffre delle significative criticità di natura economica, finanziaria ed amministrativa, come evidenziato, anche, dalla due diligence predisposta dalla società di revisione KPMG, a seguito di incarico conferito dalla medesima Azienda»

**Tabella n. 12 . Evoluzione PN di STS azienda speciale. Fonte. Bilanci STS in amministrazione trasparente**

A)	PATRIMONIO NETTO		31/12/19	31/12/18	31/12/17	31/12/16	31/12/15
I)	CAPITALE		100.000,00	100.000,00	100.000,00	59.046,00	100.000,00
II)	RISERVA	DA SOPRAPREZZO DELLE AZIONI	-	-	-	-	-
III)	RISERVE	DA RIVALUTAZIONE	-	-	-	-	-
IV)	RISERVA	LEGALE	-	-	-	-	-
V)	RISERVE	STATUTARIE	-	-	-	-	-
VI)	ALTRE RISERVE	DISTINTAMENTE INDICATE	-	-	-	-	-
	RISERVA	STRAORDINARIA DA DEROGHE EX ARTICOLO 2423 CODICE CIVILE	-	-	-	-	-
	RISERVA	AZIONI (QUOTE) DELLA SOCIETA' CONTROLLANTE	-	-	-	-	-
	RISERVA	DA RIVALUTAZIONE DELLE PARTECIPAZIONI	-	-	-	-	-
	VERSAMENTI	IN CONTO AUMENTO DI CAPITALE	-	-	-	-	-
	VERSAMENTI	IN CONTO FUTURO AUMENTO DI CAPITALE	-	-	-	-	-
	VERSAMENTI	IN CONTO CAPITALE A COPERTURA PERDITE	-	-	-	-	-
	RISERVA	DA RIDUZIONE CAPITALE SOCIALE	-	-	-	-	-
	RISERVA	DA AVANZO DI FUSIONE	-	-	-	-	-
	RISERVA	PER UTILI SU CAMBI NON REALIZZATI	-	-	-	-	-
	RISERVA	DA CONGUAGLIO UTILI IN CORSO	-	-	-	-	-
	VARIE	ALTRE RISERVE	1.104.991,00	887.329,00	887.329,00	1,00	1,00
	TOTALE	ALTRE RISERVE PER OPERAZIONI DI COPERTURA DEI FLUSSI FINANZIARI ATTESI	1.104.991,00	887.329,00	887.329,00	1,00	1,00
VII)	RISERVA	(PERDITE) PORTATI A NUOVO	-	-	-	-	-
VIII)	UTILE	(PERDITA) DELL'ESERCIZIO	- 1.628.233,00	- 1.652.189,00	- 439.939,00	-	-
IX)	UTILE	RIPIANATA NELL'ESERCIZIO	408.771,00	23.956,00	-1.212.250,00	- 439.939,00	- 40.955,00
	PERDITA	NEGATIVA PER AZIONI PROPRIE IN PORTAFOGLIO	-	-	-	-	-
X)	RISERVA		-	-	-	-	-
	TOTALE	PATRIMONIO NETTO	- 14.471,00	- 640.904,00	-664.860,00	- 380.892,00	59.046,00

## 5. *La relazione di deferimento, le memorie, l'adunanza pubblica.*

5. Il Magistrato istruttore, nella relazione di deferimento, partendo dai dati resi, ha rilevato la necessità di completare collegialmente l'istruttoria, sia per il tempo trascorso dalla approvazione del PRFP sia per l'emersa incidenza delle vicende del fallimento di STS sullo stato degli equilibri di bilancio, unitamente ad andamenti anomali della cassa, divenuta pingue nonostante l'andamento costante degli indici ITP.

In secondo luogo, l'instaurazione del contraddittorio collegiale è stata necessaria in relazione all'emergere di tre questioni preliminari che da sole avrebbero potuto portare al diniego di omologazione del PRFP.

Tali questioni riguardano: (1) la tempestività dell'approvazione del Piano, nel rispetto dell'art. 243-bis comma 5 TUEL; (2) la consolidazione delle passività potenziali e tutti i debiti entro il risultato di amministrazione, nel rispetto del D.lgs. n. 118/2011 (necessaria, in chiave di PRFP per garantire la corretta esecuzione e anche il controllo del PRFP, in termini di verifica e raffronto dei saldi raggiunti); (3) la legittimità costituzionale di alcune norme cui il Comune ha fatto ricorso per dare copertura alla massa passiva.

5.1. Con riguardo alla prima questione, la criticità sorge dalla circostanza che la deliberazione di ricorso al piano non è stata dichiarata immediatamente esecutiva (art. 134 comma 4 TUEL), ma è diventata esecutiva in base al combinato disposto dell'art. 134 comma 3 TUEL e dell'art. 124 TUEL. Pertanto, il Comune avrebbe dovuto calcolare con esattezza il momento della esecutività della prima deliberazione di ricorso al Piano.

Poiché, osservava il Magistrato istruttore, la prima deliberazione è stata inserita nell'Albo pretorio il 29 luglio 2019 (come risultato da attestati di pubblicazione) essa sarebbe divenuta esecutiva l'8 agosto. Di conseguenza, i 90 giorni per l'approvazione del PRFP, decorrendo da tale data, sarebbero scaduti il 6 novembre, laddove il Comune ha approvato il PRFP il 18 novembre successivo.

5.1.1. Il Comune ha riconosciuto, nelle memorie e anche in adunanza pubblica, che il calcolo dei termini è erroneo e tuttavia ha chiesto che, in ogni caso, venga riconosciuta la buona fede, *ergo* la scusabilità dell'errore commesso.

**5.2.** La seconda questione preliminare posta dal Magistrato istruttore riguarda la non corretta costruzione del risultato di amministrazione presunto fatto oggetto del PRFP, avvenuta in violazione delle prescrizioni del D.lgs. n. 118/2011.

**5.2.1** Il Comune in merito ha osservato che l'errore è solo qualitativo e non influisce in nessun modo sugli effetti vincolanti del PRFP, il quale prevede misure e tempi adeguati al rientro dell'intera massa passiva, anche se non cristallizzata per intero nel risultato di amministrazione.

**5.3.** La terza questione preliminare posta dal Magistrato istruttore riguarda la costituzionalità di alcune norme applicate dal Comune, in sede di approvazione ed esecuzione del PRFP.

**5.3.1.** Ci si riferisce, in particolare, alle norme che consentirebbero di utilizzare il Fondo di rotazione ex art. 243-ter TUEL alla stregua di risorsa di copertura (cfr. Tabella n. 6, azione n. 1). Il Comune, infatti, avrebbe fatto applicazione dell'art. 43 del Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, conv. Legge n. 133/2014, interpretato dagli organi di governo (segnatamente dal Ministro dell'economia e delle finanze) tramite i decreti di delegificazione previsti dall'art. 3, comma 6, del D.lgs. n. 118/2011.

Secondo l'amministrazione civica, il d.m. 1° agosto 2019 (cfr. All. 4/2 del D.lgs. n. 118/2011, § 3.20-bis), ha optato per una interpretazione precisa, ossia, per quella secondo cui l'art. 43 innova il quadro normativo previgente nel senso di autorizzare la copertura del disavanzo pregresso fatto oggetto del piano di riequilibrio a mezzo del Fondo di rotazione. Questa opzione interpretativa, in modo singolare, è stata effettuata introducendo in un atto normativo (un regolamento di delegificazione) il riferimento ad una specifica interpretazione di una giurisprudenza del tutto minoritaria (il riferimento è alla pronuncia della SRC Lazio n. 6/2018/PRSP).

Ad avviso del Magistrato l'art. 43, come interpretato attraverso il citato regolamento, è rilevante per un duplice motivo.

Il d.m., infatti, nonostante l'interpretazione dell'art. 43 sia rimasta controversa (SRC Calabria n. 3/2020/PRSP *versus* SRC Umbria n. 1/2021/PAR), ha un impatto *erga omnes* che ha per ciò stesso generato un "diritto vivente" portando la stragrande maggioranza degli enti locali a interpretare l'art. 43 nel senso sopra riportato. Ciò genera un conflitto tra il diritto come concretamente determinato nella realtà (il diritto

vivente) e l'art. 119 comma 6 Cost. (come interpretato dalla costante giurisprudenza costituzionale, cfr. sentt. n. 181/2015, 89/2017, nonché n. 4 e 115/2020, oltre che n. 80/2021). Di conseguenza non sarebbe possibile dare di tale norma, secondo gli insegnamenti della Corte costituzionale, una interpretazione costituzionalmente conforme.

In secondo luogo, la norma sarebbe rilevante per il giudizio in corso, perché la sua applicazione può portare ad esiti diversi della decisione. In caso di legittimità della norma, il Fondo di rotazione, che costituisce oltre il 30% dei mezzi di copertura, renderebbe astrattamente possibile l'omologazione del PRFP; in caso contrario, ove la norma fosse incostituzionale, si dovrebbe certamente concludere per la non omologabilità del PRFP di Frascati, difettando la principale fonte di finanziamento del disavanzo pregresso.

**5.3.2.** Inoltre, poiché il deferimento ha riguardato anche la verifica dell'esecuzione del PRFP, il Magistrato istruttore ha sollevato un dubbio di costituzionalità su altre norme che hanno consentito al Comune di accedere ad ulteriori anticipazioni straordinarie di liquidità. Infatti, ove il Collegio dovesse ritenere di omologare il PRFP, si dovrebbe vagliare la quantità e qualità dei saldi 2019 e 2020 e l'impatto che su tali saldi ha l'anticipazione straordinaria di liquidità erogata ai sensi dell'art. 116 del D.L. n. 34/2020

In particolare, il Magistrato istruttore dubita della legittimità di tale disposizione per effetto dell'estensione che essa fa di una tecnica di contabilizzazione già dichiarata incostituzionale a proposito delle anticipazioni ex D.L. n. 35/2013. L'art. 116, infatti, fa rinvio al già citato principio contabile (All. 4/2 del D.lgs. n. 118/2011, § 3.20-bis) che, per le anticipazioni diverse dal Fondo di rotazione, prevede la tecnica della applicazione in entrata del FAL, già prevista art. 39-ter, commi 2 e 3, del D.L. n. 162/2019. Come è noto, questa disposizione è stata dichiarata incostituzionale con la sentenza C. cost. n. 80/2021. La norma, infatti, consente di trasformare il FAL da fondo che aumenta il disavanzo per neutralizzare la possibile espansione della capacità di spesa collegata al pagamento dei debiti pregressi, in una risorsa di copertura autonoma. Esso, infatti, può essere applicato tra le entrate che finanziano la spesa (comprensiva di quella di ammortamento), nel nuovo bilancio di previsione.



Pertanto, come già con l'art. 43 del D.L. n. 133/2014, con l'art. 116 del D.L. n. 34/2020 l'Ente si sarebbe avvalso di una legge che consente di impiegare indebitamento per finanziare la copertura di spesa diversa da investimento, in piena violazione dell'art. 119 comma 6 Cost.,

**5.3.3.** Infine, il Magistrato istruttore ha sollevato dubbi di costituzionalità su una norma presupposta che è strettamente collegata, a doppio filo, con i dubbi di costituzionalità sopra esposti. Si tratta dell'art. 3, comma 6, del D.lgs. n. 118/2011. Tale norma autorizza il potere di delegificazione del Ministro sui principi contabili applicati.

L'art. 3 comma 6 del D.lgs. n. 118/2011, segnatamente, conferisce al Ministro dell'economia (*recte*, addirittura, alla sua struttura tecnica, poiché l'art. 3 prevede che il potere è esercitato dal "Ministero dell'economia e delle finanze -Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato") di concerto con il Ministero dell'interno, di emanare decreti che possono modificare il contenuto degli allegati 4/1-4 del D.lgs. n. 118/2011, ossia i "principi contabili applicati", adottati con atti aventi forza di legge.

La norma è rilevante in quanto dispone l'effetto abrogativo a mezzo del quale è stato possibile introdurre norme (e interpretare quelle previgenti) in modo vincolante ed *erga omnes*.

Infatti, l'incostituzionalità dell'art. 43 dipende da un'interpretazione generativa di "diritto vivente"; quella dell'art. 116 dalla estensione di una tecnica di contabilizzazione ad anticipazioni straordinarie di liquidità diverse da quelle dell'art. 39-ter, commi 2 e 3, del D.L. n. 162/2019. In buona sostanza, è proprio il potere normativo secondario dell'esecutivo che genera le due violazioni dell'art. 119 comma 6 Cost. (mediante interpretazione, nel caso dell'art. 43; mediante la estensione di un contenuto legislativo poi dichiarato incostituzionale, nel caso dell'art. 116).

La questione di costituzionalità, per altro verso, non riguarda l'uso concreto del potere di delegificazione da parte del Ministro, ma lo stesso potere come conferito, il quale sarebbe radicalmente illegittimo (cfr. C. cost. n. 251/2001) generando aporie nel sistema delle fonti. Infatti, sotto il profilo del parametro, l'incostituzionalità dipende dallo sconfinamento del potere normativo del Governo in ambiti coperti da riserva assoluta di legge (violazione dell'art. 81 comma 6 Cost.) e dalla mancanza, nell'art. 3

comma 6 del D.lgs. n. 118/2011, di chiari limiti al potere di delegificazione, violando i principi di collegialità e determinatezza di oggetto tempo e principi in caso di delega di potere normativi che spettano al Parlamento, generando una sorta di sub-delega permanente incompatibile con gli art. violazione degli artt. 76 e 77 Cost. (cfr. in tal senso C. cost. sent. n. 104/2017).

Più nel dettaglio, secondo il Magistrato istruttore, la norma viola la riserva di legge assoluta (e d'assemblea) stabilita dall'art. 81 comma 6 Cost., con lo specifico obiettivo di ridistribuire i poteri di bilancio, tra Governo e Parlamento.

I principi contabili applicati (che sono l'ambito materiale in cui il potere di delegificazione è conferito, ai sensi della lettera dell'art. 3, comma 6, D.lgs. n. 118/2011) contengono infatti la specificazione delle fattispecie contabili previste dall'articolato del D.lgs. n. 118/2011 e dal TUEL. Si tratta di un articolato normativo che non si limita, quindi, ad indicare norme di scarso contenuto innovativo, ma vere e proprie specificazioni ed integrazioni delle fattispecie applicative, ampliando o diminuendo la portata delle regole generali contenute nel D.lgs. n. 118/2011 e nel TUEL, nonché nei principi generali di cui all'Allegato n. 1 del D.lgs. n. 118/2011: si pensi alle numerose eccezioni al principio della competenza finanziaria potenziata (ad es. il § 3.8 e ss. dell'All. 4/2 per i corrispettivi dei servizi pubblici, imputati in base all'esercizio in cui il servizio viene reso all'utenza, indipendentemente da termini e condizioni nei regolamenti comunali).

Infatti, le materie materialmente incluse e disciplinate dai principi contabili applicati non si limitano ad aspetti tecnici, ma dettano il modo in cui si realizza l'equilibrio di bilancio, identificando le poste che costituiscono o meno indebitamento, oltre che la loro possibile destinazione di copertura in sede di bilancio di previsione.

I principi contabili applicati infatti hanno un contenuto assai eterogeneo, e contengono anche norme di portata generale, che declinano e specificano i contenuti introdotti nell'ordinamento giuridico con un atto avente forza di legge (il D.lgs. n. 118/2011). Infatti, rispetto a tali fattispecie, come nel caso considerato (che introduce una eccezione al principio di inapplicabilità in entrata di componenti del disavanzo), l'art. 3, comma 6 consente di introdurre deroghe e modificare connotati sensibili del funzionamento delle componenti del risultato di amministrazione, che è il saldo più

importante del sistema degli enti territoriali (del D.lgs. n. 118/2011 e del TUEL); di tale saldo non si limita a indicare applicazioni pratiche e concrete, a mezzo di tabelle o esempi di calcolo, ma modifica chiaramente il modo in cui il saldo opera nel bilancio di previsione rispetto alle componenti di questo generate da anticipazioni, ora il Fondo di rotazione, ora altre anticipazioni straordinarie di liquidità.

Non si tratta, cioè, di “norme tecniche” (cfr. C. cost. sentt. n. 188/2014 e n. 252/2017) la cui emanazione rimessa al potere esecutivo è ammessa anche negli ambiti presidiati da una riserva di legge assoluta, ma di vere e proprie norme di esecuzione e completamento della fattispecie normativa del D.lgs. n. 118/2011 (entrato in vigore prima della legge costituzionale n. 1/2012). In buona sostanza, i principi contabili applicati (oggetto del potere di delegificazione conferito) non si limitano ad indicare casistiche possibili, ma possono conformare il significato “generale” del risultato di amministrazione, così come accade nel caso di specie, in cui incidono sulla natura giuridico-contabile dei fondi generati da prestiti di lungo termine erogati da enti pubblici terzi a favore dell’ente locale.

Ad avviso del Magistrato istruttore, sarebbe dunque evidente che l’art. 3 comma 6 conferisce una prerogativa di innovazione dell’ordinamento di elevato contenuto, negli ambiti materiali che sono riservati alla legge in senso formale (e d’assemblea).

Tale potere di delegificazione è assegnato e si esercita per individuare le componenti dei saldi di equilibrio a previsione e a consuntivo, ossia le “norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni”, che sono materie riservate alla competenza della legge (violazione dell’art. 81 comma 6 Cost.).

La violazione della riserva di legge costituisce altresì una violazione dell’imprescindibile principio di legalità sostanziale in materia finanziaria, già affermato dalla Corte costituzionale prima dell’introduzione della citata riserva assoluta di legge (sent. n. 425/2004, ma cfr. altresì C. cost. n. 69/2017, n. 115/2011 e n. 307/2003).

Infine, l’art. 3 comma 6 del D.lgs. n. 118/2011 sarebbe altresì di dubbia costituzionalità, non solo perché viola l’art. 81 comma 6 Cost. e il principio di legalità sostanziale, ma anche in quanto non prevede alcun limite al potere di delegificazione,

in termini di principi e criteri direttivi immodificabili, né, tantomeno, un tempo per l'esercizio di tale potere abrogativo. Un potere siffatto stravolge la forma di Governo in un settore (il bilancio) in cui la Costituzione si è preoccupata di fissare una precisa distribuzione di competenze, violando altresì i principi di collegialità e di definizione di tempo, oggetto e criteri che caratterizza l'esercizio di poteri normativi sostanziali da parte del Governo (art. 76 e 77 Cost.).

**5.3.4.** Il Comune, invitato a conferire sul dubbio di costituzionalità sollevato d'ufficio, con riguardo al Fondo di rotazione ha osservato che la norma non è incostituzionale, perché già interpretata in modo costituzionalmente conforme, purché si osservi il limite della destinazione al pagamento dei debiti pregressi, come affermato da SRC Umbria n. 1/2021/PAR.

**5.4.** Poste tali questioni preliminari, nel merito (in punto di congruità della massa passiva), il Magistrato ha criticato l'inclusione nell'oggetto concreto del PRFP (Tabella n. 5) financo dell'extra-deficit. Ad avviso del Magistrato istruttore, infatti, ciò violerebbe l'art. 243-bis TUEL, il quale consente di fare oggetto del PRFP tutti gli squilibri che non sono già oggetto di meccanismo di applicazione e ripiano diversi dagli artt. 193, 194 (e 188) TUEL.

L'extra-deficit, infatti, sarebbe ripianabile solo con la disciplina prevista dell'art. 3, comma 16 del D.lgs. n. 118/2011 e specificata dal d.m. 2 aprile 2015.

Ciò è tanto più vero per l'effetto pratico che una simile inclusione produce: mentre l'art. 3, comma 16 prevede la regola dell'applicazione a quote omogenee e costanti, la modulazione temporale del PRFP, prevista dal Comune di Frascati, consente di posporre il recupero delle quote da extra-deficit nell'arco del ventennio, concentrandola nel secondo decennio.

Tale modulazione, tra l'altro, violerebbe il principio della responsabilità di mandato (da ultimo C. cost. sent. n. 80/2021), mediante l'accollo del grosso del rientro sulle amministrazioni future.

**5.4.1.** In secondo luogo, il Magistrato istruttore ha osservato che l'inclusione dell'extra-deficit consente di accedere a tempi più lunghi di ripiano ai sensi dell'art. 243-bis comma 5-bis TUEL. Infatti, calcolando la massa passiva in € 48.550.156,81, al lordo della componente di € 27.468.810,20, invece, il PRFP può essere modulato nel

tempo più lungo di 20 anni (il rapporto tra spesa del titolo I dell'ultimo rendiconto e massa passiva, infatti, supera il 100%).

**5.4.1.1.** Il Comune ha invece evidenziato che tale criticità è superata dalle stesse osservazioni del Magistrato relatore in merito alla sottostima dell'obiettivo di riequilibrio, poiché le componenti calcolate in aumento, comunque, portano a superare la soglia del 100% delle spese del rendiconto precedente.

**5.5.** Segnatamente, il Magistrato istruttore ha rilevato l'omessa inclusione di numerose componenti passive, le quali deriverebbero:

(1) dalla presenza di una cospicua componente di residui attivi inesigibili, illegittimamente non stralciati, ai sensi dell'art. 243-bis comma 8 lett. e) TUEL. Si tratta dei crediti inesigibili, non stralciati (e non svalutati al 100%) verso un proprio organismo partecipato (in pratica un'articolazione organica del Comune stesso), oramai privo di *assets* e reddito ("STS Srl, in liquidazione"). Tale stralcio avrebbe comportato l'innalzamento del disavanzo di 2,87 milioni;

(2) il mancato accantonamento, nel PRFP e nel risultato di amministrazione di risorse sufficienti a fronteggiare i rischi per perdite e debiti di STS, tanto "Srl", che "Multiservizi Azienda speciale". Il Magistrato istruttore ha ipotizzato un sottodimensionamento del rischio per 1,5 milioni.

(3) per un importo da definire, in aumento, per il fondo contenzioso, in attesa di più dettagliate informazioni dell'Avvocatura civica.

**5.5.1.** Per quanto riguarda il punto (1), la relazione di deferimento (cfr. le Tabelle nn. 8 e 8.1 del documento allegato all'ordinanza di convocazione) ha evidenziato che al 2017, la STS Srl era una società inattiva e priva di patrimonio concretamente aggredibile.

Tali residui, da una indagine analitica sul conto del bilancio 2018, risultano pari a € 11.484.332,34.

Tabella n. 13. Crediti verso STS s.r.l. in liquidazione(fallimento). Fonte: allegato al rendiconto 2018 del Comune di Frascati

capitolo	anno	causale	importo
506	2016	accertamento somme riferite al tributo ici/imu - allineamento attivita' sts srl in liquidazione	1.578.061,07
2004	2016	accertamento su introiti tributo tarsu - allineamento attivita' sts srl in liquidazione	2.574.634,32
357	2016	accertamento su introiti tributo tarsu - allineamento attivita' sts srl in liquidazione	2.574.634,30
2276	2015	proventi gestione parcheggi a pagamento ed aree di sosta comunali primo semestre 2015	660.000,00
1633	2014	servizio gestione parcheggi - accertamento somme 2014	1.155.845,00
1684	2013	servizio gestione parcheggi - accertamento somme 2013	1.200.000,00
1256	2012	accertamento della somma dovuta dalla societa' sts per gli incassi derivanti dalla gestione dei parcheggi a pagamento per l'anno 2012	1.343.157,65
1256	2011	accertamento della somma dovuta dalla societa' sts per gli incassi derivanti dalla gestione dei parcheggi a pagamento per l'anno 2011	398.000,00
		TOTALE	11.484.332,34

Per altro verso, dalla relazione del responsabile dei servizi finanziari del 2017 (in cui si contavano residui attivi per € 11.148.968,42, cfr. prot. comunale n. 27937 del 23 maggio 2018), emergeva che il FCDE svalutava tali crediti solo per il 75% (per un valore di € 8.315.126,22). In mancanza di informazioni di dettaglio sul FCDE, atteso che il montante di tale fondo, pur nel passaggio dal metodo semplificato a quello ordinario, non muta sensibilmente tra il 2017 ed il 2018 (anzi diminuisce da 42.267.112,34 a 40.013.610,36), si deve ritenere che tale percentuale di svalutazione sia rimasta costante. Poiché il 25% di € 11.484.332,34 è pari a € 2.871.083,085, si è calcolato che il risultato di amministrazione di Riga A del 2018 indebitamente più alto di € 2,87 mln.

**5.5.1.1.** Il Comune non ha smentito queste cifre e la ricostruzione contabile della relazione di deferimento, ma ha evidenziato che lo svolgimento del bilancio, in fase di esecuzione del PRFP, consente di ribaltare la tesi della sottovalutazione dell'obiettivo di riequilibrio. Al 31.12.2020, infatti, i residui attivi sarebbero diminuiti, a fronte di residui passivi ora compensabili per effetto della decisione del Curatore fallimentare nel 2021 (che ha riconosciuto un credito netto, frutto di compensazione tra debiti e crediti, di oltre € 3,7 milioni, a favore del Comune nei confronti della propria partecipata).

Segnatamente, i residui attivi verso STS srl al 31.12.2020 si sarebbero infatti ridotti a € 8.713.266,07. Il Comune non fornisce delucidazioni sulle ragioni di tale diminuzione. Per contro, il FCDE sarebbe rimasto prossimo a quello già presente nel 2017 e nel 2018 (€ 8.210.869,15).

Il Comune soggiunge che poiché il curatore fallimentare ha chiuso la partita dei debiti/crediti tra Comune e STS Srl con un credito netto, i residui passivi registrati nel PRFP sono diventati di fatto un accantonamento senza debito.

Il totale dei residui passivi è indicato in € 1.628.575,88, secondo la tabella che si riporta in calce.

Tabella 13.1. Residui passivi verso STS SRL. Fonte: Dati da preconsuntivo, forniti dal Comune di Frascati Rendiconto 2018.

Num	Anno	Descrizione	RP	Capitolo
772	2020	Debito fuori bilancio III settore - Impegno somme come da riconoscimento deliberazione C.C. 130/2019 - Fatt. 119/2013	5.132,02	68600
771	2020	Debito fuori bilancio III settore - Impegno somme come da riconoscimento deliberazione C.C. 130/2019 - Fatt. 141/2013	982,98	68600
1388	2016	Aggio dovuto alla STS per attività di accertamento svolta nel 2016	1.070.797,80	14700
2540	2015	Manutenzione verde urbano	15.000,00	63805
2539	2015	Spese per salvaguardia ambientale	7.000,00	44500
2538	2015	Manifestazioni culturali	146,25	40902
2537	2015	Spese gestione museo	236,06	38700
2536	2015	Piccole manutenzioni biblioteca	343,75	37600
2529	2015	Gestione Museo Tuscolano	3.559,00	38715
2527	2015	Gestione verbali redatti per violazione norme su codice della strada	11.233,70	21200
2524	2015	Affidamento lavori in house dei lavori di manutenzione ordinaria del verde, dei parchi, delle aree comunali e manutenzione fontane e lavatoi	27.721,63	63800
2523	2015	Interventi per tutela ambientale II semestre 2015	20.646,20	44400
2522	2015	Impegno di spesa per la gestione del servizio di gestione dello sportello unico per l'edilizia	45.000,00	44301
2500	2015	Impegno di spesa per la gestione parcheggi a pagamento e aree sosta comunali - I semestre 2015	319.838,63	73400
2463	2015	Introiti da bigliettazione - I semestre 2015	3.107,00	38715
2436	2015	Gestione verbali redatti per violazione norme su codice della strada - anno 2015. Impegno di spesa a favore della Soc. STS srl	49.470,77	21200
1988	2015	Contratto per piccole manutenzioni - Impegno di spesa adeguamento ISTAT. Contratto rep. 4338/2012	2.516,25	4202
1695	2014	Supporto ufficio tributi - Gestione ordinaria TARI 2014	115,04	14701
1658	2014	Supporto ufficio tributi - Gestione ordinaria TARI 2014	427,40	14701
1015	2014	Servizio gestione delle alienazioni dei terreni di demanio civico per la conciliazione ex delibere di C.C. n. 41199,42/01 e n. 19/02 anno 2013. Contratto rep. 3769 del 22/07/2005 con la Soc, S.T.S. srl anno 2014	200,00	13507
489	2014	Impegno di spesa a favore della STS tuscolana servizi srl per l'affidamento dei servizi cimiteriali - Anno 2014	722,09	51803
237	2014	Gestione dei verbali redatti per violazione alle norme del Codice della Strada anno 2013 - Impegno di spesa a favore della S.T.S. s.r.l. - Società Tuscolana Servizi	2.733,57	21200
1766	2013	Compenso per recupero evasione ICI/Th1U - 2010-2011-2012	15.020,11	14701

Num	Anno	Descrizione	RP	Capitolo
1637	2013	Contratto rep. 3769 del 22/07/2005 per il servizio di gestione delle alienazioni dei terreni di demanio civico per la conciliazione ex delibere di C.C. n. 41/99, 42/01 e n. 19/02. Impegno di spesa anno 2013	800,01	13507
1636	2013	Impegno di spesa quale onere riconosciuto per spese di istruttoria a seguito di richiesta di trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà da parte del Sig. Ciani Luigi - Pratica n. 6 - Art. 3 convenzione	854,00	44302
1631	2013	Impegno di spesa quale onere riconosciuto per spese di istruttoria a seguito di richiesta di trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà da parte del Sig. Mariotti Daniele - Pratica n. 5 - Art. 3 convenzione	854,00	44302
1584	2013	Impegno di spesa quale onere riconosciuto per spese di istruttoria a seguito di richiesta di trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà da parte del Sig. Perfetto Carlo - Pratica n. 2 - Art. 3 convenzione	305,00	44302
1543	2013	Impegno di spesa quale onere riconosciuto per spese di istruttoria a seguito di richiesta di trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà da parte del Sig. Benfatto Maurizio - Pratica n. 4 - Art. 3 convenzione	305,00	44302
1542	2013	Impegno di spesa quale onere riconosciuto per spese di istruttoria a seguito di richiesta di trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà da parte della Sig.ra Toti Vittoria - Pratica n. 8 - Art. 3 convenzione	305,00	44302
1425	2013	Impegno di spesa quale onere riconosciuto per spese di istruttoria a seguito di richiesta di trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà da parte del Sig. Norcia Carlo - Pratica n. 1 - Art. 3 convenzione	305,00	44302
1353	2013	Impegno di spesa quale onere riconosciuto per spese di istruttoria a seguito di richiesta di trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà da parte del Sig. Gratton Alessandro - Pratica n. 3 - Art. 3 convenzione	305,00	44302
948	2013	Compenso per attività di riscossione affissioni 2013	715,43	14701
410	2013	Compenso per riscossione ICI	46,26	14701
1002	2012	Compenso per attività di riscossione diritti pubbliche affissioni 2013	104,85	14701
537	2012	Affidamento servizi Museo e Frascati Point	342,31	38710
1934	2011	CIO ZE4024DABC - Installazione impianti indicazione esercizi commercianti - Progetto CCN Castelli Romani D.G.R. 761 del 06/08/2004	968,00	86601
22	2010	Gestione Sportello unico Edilizia e attività produttive - Anno 2010	601,76	44301
1174	2009	Contratto Rimozione vecchi numeri civici	15.000,00	94907
350	2009	Gestione sportello unico Edilizia e attività produttive - Anno 2009	1.112,00	44301
1723	2008	Adeguamento ISTAT - gestione sportello unico per l'Edilizia e attività produttive - integrazione impegno di spesa	3.702,01	44301
<b>Totale Residui Passivi</b>			<b>1.628.575,88</b>	

Queste affermazioni sono state fornite atomisticamente, senza produrre l'intero conto consuntivo 2020. Così ragionando il Comune ha affermato: (a) che sulla base dei dati di preconsuntivo, al 31.12.2020 lo scarto effettivo tra residui attivi (verso STS Srl) ed FCDE, sarebbe assai più ridotto a € 502.396,92 (e non sarebbe più € 2,87 mln); (b) che tuttavia tale scarto è compensato dalla possibilità di considerare i residui passivi (ormai senza debito) degli accantonamenti prudenziali (per un totale di € 1.628.575,88).

In questo modo il disavanzo calcolato nel PRFP (riga 9, Tabella n. 5) sarebbe addirittura sovradimensionato per € 1.126.178,96.



Tabella 13.2. Evoluzione delle relazioni di bilancio con STS srl. Fonte: Comune di Frascati. Elaborazione: Corte dei conti.

controparte sts srl in liquidazione	residui attivi (a)	FCDE (b)	residui passivi (c)	Differenziale (a-b-c)
31.12.2017	11.148.968,42	8.210.869,15	1.628.575,88	1.309.523,39
31.12.2018	11.484.332,34	8.210.869,15	1.628.575,88	1.644.887,31
31.12.2020	8.713.266,07	8.210.869,15	1.628.575,88	-1.126.178,96

Ma v'è di più. Il Comune afferma che poiché l'accantonamento effettuato in relazione alla vicenda del TFR non è più necessario, la passività potenziale di € 771.957,37 (riga n. 3 della Tabella n. 5) concorre al calcolo della sovrastima, che raggiunge € 1.898.136,33.

**5.5.2.** Per contro, il Magistrato istruttore ha evidenziato nella sua relazione di deferimento che esiste una esposizione implicita del Comune per il debito TFR e, inoltre, che il fondo perdite per STS azienda speciale, al 31.12.2018, è sottodimensionato. Saggiunge, inoltre, che la contabilità dell'azienda speciale è altamente inaffidabile e con tutta probabilità nasconde perdite anche nei più recenti bilanci.

**5.5.2.1.** Per quanto attiene al debito per TFR, secondo il Magistrato istruttore esso genera una passività potenziale ancora viva a carico, direttamente, del bilancio del Comune, a prescindere dalle relazioni interne tra STS Srl fallita e STS azienda speciale. Il Comune sarebbe infatti comunque esposto a titolo di responsabilità da direzione e coordinamento.

**5.5.2.2.** Per quanto concerne le perdite di STS azienda speciale, inoltre, il risultato di amministrazione del 2018 e quello presunto ricalcolato in occasione del PRFP non farebbero corretta applicazione dell'art. 1, commi 550-552 della Legge n. 147/2013.

Nel 2017 la perdita da rendiconto finanziario di STS era infatti pari a € 1.886.566,29 (fonte relazione dell'organo di revisione sul rendiconto 2017 e relazione del responsabile dei servizi finanziari prot. comunale n. 27937 del 23 maggio 2018). Di conseguenza il fondo perdite del rendiconto 2018 sul bilancio del Comune avrebbe dovuto essere di € 1.888.566,29 e non di soli € 657.710,86, a nulla valendo l'accantonamento in sede di bilancio di previsione 2018-2021 (per € 1.024.303,44) traslato solo parzialmente sul rendiconto di fine anno.

**5.5.2.3.** In buona sostanza, la passività potenziale nella massa passiva per le vicende della STS (riferibile indirettamente anche ad STS azienda speciale (riga n. 3 della Tabella n. 5) quantificata in € 771.957,37 sarebbe sottostimata di 1,5 milioni di euro. Infatti, la passività dovrebbe essere più alta per compensare l'insufficiente fondo perdite nel risultato di amministrazione 2018 (riga n. 9 della Tabella n. 5), con un accantonamento suppletivo di € 1.228.855,43 (per compensare la differenza tra il fondo perdite approntato nel rendiconto 2018, per soli € 657.710,86 a fonte delle perdite 2017 di € 1.886.566,29); inoltre vi sarebbe uno scarto tra l'accantonato di € 771.957,37 (riga n. 3 della Tabella n. 5) e l'importo della passività potenziale di € 1.140.588,00 (scarto per € 368.630,63).

**5.5.2.4.** Secondo il Comune, invece, il debito per TFR non esiste più, atteso il rifiuto del curatore fallimentare di insinuare al passivo STS azienda speciale per lo stesso credito e in ragione della valutazione della delibera di Giunta n. 44/2016 come insufficiente a comprovare un'assunzione di debito da parte del Comune.

**5.5.2.5.** Il Magistrato istruttore osserva altresì che il percorso di rientro della STS azienda speciale, certificato dai bilanci, appare inattendibile.

**5.5.2.5.1.** I bilanci di contabilità economico-patrimoniale sono affetti da gravi irregolarità rappresentative. I valori contabili dell'annualità 2017 non corrispondono con quelli, per lo stesso anno, riportati nel bilancio 2018: le perdite totali del 2017, riportate nel bilancio 2017 sono di € 1.496.954 (di cui 1.057.015 nel 2017 e 439.939 nel 2016), mentre nel 2018, le perdite dell'anno precedente vengono riportate come pari a € -1.652.189,00.

Inoltre, il patrimonio netto non ha un andamento convenzionale. Esso, infatti, non si riduce in pari misura, alle perdite, ma grazie alla crescita costante delle "riserve" (che passano da € 1,00 nel 2015 a € 1.104.000,00) rimane costantemente positivo. L'anomalia consiste nel fatto che, come è noto, di norma, l'alimentazione delle riserve può avvenire solo con utili (che non ci sono mai stati) o con ricapitalizzazioni che l'ente afferma di non avere mai avere effettuato.

La relazione dei revisori (Allegati nn. 23 e 24 delle memorie del Comune di Frascati) ha confermato l'anomalia, certificando l'irregolare tenuta della contabilità, in violazione del principio contabile OIC n. 29, n. 44-53. L'azienda speciale avrebbe

effettuato rettifiche cospicue, in aumento, che avrebbero potuto essere effettuate su voci del patrimonio netto (punto 46) solo se rilevate dopo la chiusura dell'esercizio e comunque soltanto se "rilevante".

Tabella n. 14. Rettifiche irrivalori riserve patrimonio netto. Fonte: relazione Organo di revisione (All. n. 23 memorie)

<b>Saldo bilancio 2017 e 2018</b>	€	<b>887.328,59</b>
<b>Variazioni 2019</b>		
Variazioni per incrementi Immobilizzazioni da valori libro cespiti	€	284.126,90
Variazioni per incrementi fondi amm.ti da valori libro cespiti	€	-264.403,52
Variazioni per incrementi amm.ti di esercizio da valori cespiti	€	-20.123,94
Variazione costo del personale per allineamento dati prospetti consulente del	€	205.256,68
Variazione per rettifica fondo/capitale sociale a valore di costituzione	€	82.063,16
Variazione per allineamento riserve e perdite esercizio precedente	€	<u>-69.259,28</u>
<b>Totale variazioni 2019</b>	€	<b>217.660,00</b>
<b>Totale riserve iscritte nel bilancio 2019</b>	€	<b><u>1.104.988,59</u></b>

I revisori riferiscono che «Nel bilancio al 31 dicembre 2020, non ancora approvato alla data della presente relazione, ma pervenuto in bozza emerge che l'importo delle riserve è stato incrementato, rispetto al bilancio chiuso al 31 dicembre 2019, di € 56.851, passando da € 1.104.991 a € 1.161.842. A tal proposito il Revisore dell'Azienda Speciale STS dott. Arturo Accolla riferisce che nella stesura definitiva del bilancio tale importo non sarà iscritto a riserva bensì nelle variazioni di bilancio nelle apposite voci del conto economico».

**5.5.2.5.2.** Inoltre, l'Organo di revisione dell'azienda speciale ha comunicato che risulta un importo pari ad € 585.491,54 versato erroneamente dai contribuenti all'Azienda Speciale STS Multiservizi, ma relativo a somme che avrebbe dovuto incassare il Comune di Frascati, importo che evidentemente dovrà impattare in diminuzione sul conto economico 2020.

**5.5.3.** Infine, per quanto attiene al contenzioso, in fase precedente al deferimento, dai colloqui intercorsi con l'avvocatura civica, è emerso che la quantificazione delle passività potenziali non tiene conto della necessità di valutare come "debiti certi" le poste contenziose supportate da provvedimento giurisdizionale esecutivo, ai sensi dell'art. 194, lett. e) TUEL. L'Avvocatura civica ha infatti precisato che, in caso di mancato riconoscimento e pagamento del debito, ai fini contabili, essa procede comunque alla mappatura del contenzioso valutando il rischio di

soccombenza nel proseguo del giudizio secondo un coefficiente di rischio inferiore al 100%. Per verificare la refluenza di questa prassi contabilmente irregolare sulla quantificazione dell'accantonamento per contenzioso in sede di PRFP (riga 2 della Tabella n. 5), è stato chiesto all'Avvocatura di fornire una mappatura del contenzioso in chiave contabile, alla luce dell'art. 194 TUEL. In buona sostanza, si è chiesto di specificare le poste che siano supportate da provvedimento giurisdizionale esecutivo e che allo stesso tempo costituiscano debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 lett. e), ossia, per le quali non vi sia stato tempestivo e capiente riconoscimento di debito alle date contabili del 31.12.2018, 2019, 2020 (e sino al 30.05.2020), chiedendo di specificare la data di notifica del provvedimento.

**5.5.3.1.** L'Avvocatura civica non ha risposto secondo il modello *excel* predisposto e comunicato in sede di deferimento, fornito il dato aggiornato alle date contabili del 31.12.2019, 31.12.2020, e alla data del 30.06.2021. Per altro verso ha prodotto un "prospetto generale" che, anziché fornire il dato limitato al 31.12.2018, in sede di adunanza pubblica è stato chiarito essere "cumulativo" anche del contenzioso sorto successivamente al PRFP. Da tale "file" non è possibile estrarre con certezza le poste ascrivibili ed imputabili alla data contabile del PRFP, mancando la data di notifica dei provvedimenti, ma anche perché non è stato possibile comprendere come mai, pur essendo cumulativo dei flussi, il numero totale dei contenziosi (554) è esattamente pari a quello dei contenziosi al 30.06.2021. Stando a quanto riferito, il "file generale" dovrebbe contenere un numero totale di contenziosi necessariamente più alto, atteso che per il suo carattere "generale" avrebbe dovuto includere in aumento anche i giudizi eventualmente già chiusi. A ciò si aggiunge che la stessa Avvocatura civica ha fornito un "file" con l'indicazione dei soli decreti ingiuntivi non opposti alla data del 31.12.2018, anche nel caso in cui questi siano stati pagati (e quindi in presenza di copertura in bilancio), mostrando di non avere inteso l'oggetto dell'approfondimento istruttorio.

Per tale ragione, il Magistrato istruttore ha dovuto registrare in adunanza pubblica la mancata fornitura dell'informazione richiesta nelle forme e nei contenuti prospettati, *ergo*, l'impossibilità di verificare in che misura la posta alla riga 2 della Tabella n. 5 sia stata liquidata in modo congruo.

5.6. Per quanto concerne l'esecuzione del PRFP, il Magistrato istruttore ha riportato nella relazione di deferimento i dati di cui al punto 4 e ss.

Con riguardo al 2019, il miglioramento del risultato di amministrazione sarebbe assorbito dalla mancata registrazione, anche nel 2019 delle componenti non rappresentate nel saldo 2018, le quali si ribaltano virtualmente anche sul saldo del 2019. Inoltre, il miglioramento del risultato di amministrazione appare legato alla variazione repentina della quota vincolata del risultato di amministrazione.

Le anomalie del 2018 (mancato consolidamento delle passività della Tabella n. 5 e aumento delle stesse per oltre 4 milioni euro per mancati stralci e passività non registrate), ridondando sul risultato 2019, comporterebbero un peggioramento di 7,7 milioni del risultato 2019, ragione per cui il risultato di amministrazione non sarebbe migliorato di 5,7 mln, ma peggiorato, virtualmente, di 2 milioni.

5.6.1. L'Ente non ha fornito il preconsuntivo 2020, per tale ragione non è stato possibile fare una verifica istruttoria dell'evoluzione dei saldi a tale data, tranne che per la cassa, come sopra riportato.

5.6.2. L'Ente afferma, invece, che l'evoluzione dei saldi 2019 (e di quello dell'approvando 2020) è piena dimostrazione della sostenibilità del Piano e che questo viene correttamente eseguito.

## **DIRITTO**

### ***1. Competenza e forme del controllo della Corte dei conti***

1. La novella costituzionale del 2012 ha introdotto il divieto di ricorrere all'indebitamento in modo illimitato (art. 81, comma 2, e art. 119, comma 6, Cost.) affermando la "regola" dell'equilibrio tra entrate e spese, estesa a tutta la pubblica amministrazione, intesa in senso sostanziale, "in coerenza" con l'ordinamento euro-unitario (art. 97 Cost. e Reg. n. 549/2013, c.d. SEC 2010, cfr. Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza 19 aprile 2021 n. 10244). La legge costituzionale n. 1/2012, infatti, è intrecciata a doppio filo con la disciplina comunitaria di cui costituisce attuazione (Cfr. C. cost. sent. n. 252/2017).

Il ricorso a capitale di terzi, pertanto, può avvenire solo alle condizioni e nei casi stabiliti dalla stessa Costituzione (sostenibilità).

Nel caso degli enti territoriali, il vincolo di sostenibilità è specificato nell'art. 119 comma 6 Cost. e nell'obbligo di mantenere l'equilibrio tendenziale nel tempo (art. 119 comma 1 Cost., cfr. C. cost. sent. n. 250/2013). Tale vincolo, peraltro, non ha solo una funzione euro-unitaria, ma anche quello di mantenere solidali e fisiologicamente ordinati i rapporti tra centro e periferia della Repubblica (cfr. C. cost. sentt. n. 4 e 115/2020) chiamando lo Stato ad un ruolo di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni e dell'unità giuridico-economico della Repubblica (art. 117 comma 2 lett. m e art. 120 Cost.), quale "custode della finanza pubblica allargata" (C. cost. sent. n. 107/2016).

La Corte costituzionale ha così costruito una unitaria "clausola generale" che interseca principio di copertura, equilibrio "tendenziale" e sostenibilità, "facce della stessa medaglia" di un'unica "clausola generale" (C. cost. sentt. nn. 192/2012, 26/2013, 243/2013 e 250/2013), funzionale a dare "certezza" all'allocazione delle risorse (sent. n. 186/2016), nell'ottica "prioritaria" (sent. n. 6/20129) dell'assicurazione dei "diritti incompressibili" (sent. n. 275/2016), assicurando un costante responsabilità di mandato (sent. n. 80/2021).

Secondo questa consolidata giurisprudenza costituzionale, la ridetta clausola generale è una norma a diretta precettività, in grado di operare in assenza di "interposizioni legislative" (C. cost. sent. n. 26/2013, punto 4.1. e sent. n. 274/2017 punto 4 in diritto e giurisprudenza ivi citata). In ragione di ciò, tale norma costituzionale: (a) deve essere giustiziabile da un giudice, non essendo ammissibili "zone d'ombra" rispetto al principio di costituzionalità, compresa la materia del bilancio (C. Cost. sentt. nn. 260/1990 e 18/2019); (b) obbliga direttamente l'amministrazione interessata all'adozione di "misure correttive" attraverso le necessarie "variazioni" programmatiche (C. cost. sent. n. 250/2013), allo scopo di portare la gestione verso l'equilibrio "tendenziale", salvi gli ulteriori effetti che possono stabiliti dal legislatore ordinario.

**1.2.** Per realizzare un sistema giustiziale in grado di dare effettività a tali norme costituzionali, il Legislatore ha dato una attuazione agli artt. 100 e 103 Cost, alla luce dell'art. 5, comma 1 lett. a) della L. cost. n. 1/2012, che richiede un sistema di verifica dell'andamento della finanza pubblica, attraverso il bilancio.

Tale controllo viene quindi affidato alla Magistratura contabile, con le “modalità” (art. 20 comma 2 della L. n. 243/2012) stabilite dalla legge (D.L. n. 174/2012 e altre disposizioni affini) e con le “forme” individuate dall’art. 11 del Codice della Giustizia contabile (c.g.c.).

Attraverso le attribuzioni contenziose e non contenziose del giudice contabile, dunque, la Corte dei conti si inserisce nel circuito giurisdizionale che garantisce l’effettività del diritto europeo (art. 19 TUE) e costituzionale del bilancio (art. 134 Cost.), realizzando una funzione “ausiliaria” che garantisce lo “Stato di diritto”, quale principio di struttura europeo (artt. 2, 6 e 7 TUE nonché Regolamento n. 2020/2092/UE; cfr. Corte di giustizia, sentenza 24 giugno 2019, *Commissione c. Polonia*, C-619/18, punto 46) e nazionale (art. 100 e, 103 e 134 Cost.; cfr. in tale senso C. cost. sent. n. 18/2019 e l’incompatibilità con diritto interno delle c.d. “zone d’ombra”, nonché la sent. n. 183/1973).

**1.4.** Le “forme” del controllo, evocate dall’art. 20 della L. n. 243/2012, sono quindi quelle di un giudizio articolato in due fasi, ma unitario (SRC Campania, pronuncia n. 11/2020/PRSP, nonché Sezioni riunite spec. composizione nn. 9 e 10/2021 e giurisprudenza ivi richiamata): una prima fase, necessaria, dinanzi alle Sezioni di controllo, una seconda fase, eventuale, dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione (artt. 11, 123-129 e 172-176 c.g.c.).

**1.5.** In definitiva, il “sistema giustiziale” integrato di controllo e contenzioso (C. cost. sent. n. 18/2019), genera una giurisdizione di diritto obiettivo sugli interessi finanziari adespoti mediata dagli interessi soggettivi posti sotto l’egida delle disposizioni costituzionali citate. Ciò produce un’ibridazione tra la giurisdizione di diritto obiettivo, orientata alla tutela di interessi adespoti, e gli istituti processuali della giurisdizione contenziosa su diritti e interessi. Così, nel caso dei PRFP – come già evidenziato dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione n 5/2018 – la procedura di riequilibrio vede una “condizione dell’azione” nella sussistenza del presupposto previsto dalla legge per l’instaurazione del controllo, a pena di inammissibilità (cfr. Sezioni riunite spec. composizione, sentenze nn. 9 e 10/2021).

In punto di rito, peraltro, esso presuppone in primo luogo l’instaurazione e lo svolgimento del controllo secondo le “modalità” (cioè sugli atti di bilancio, coi tempi

e coi mezzi) stabilite legge. Tali modalità devono essere peraltro sempre rispettose del principio del giusto processo, oltre dei suoi corollari, quali il principio di pubblicità e di contraddittorio del processo.

Inoltre, trattandosi di giudizio che ha ad oggetto la legittimità del conto e dei suoi saldi, nell'unico grado, per quanto compatibili, anche dinanzi alla Sezione di controllo, si applicano i principi desumibili dalla disciplina processuale sul giudizio dei conti. In particolare, il *thema decidendum* è stabilito sulla base della relazione di deferimento del magistrato istruttore; peraltro, al giudizio partecipano solo i soggetti che sono previsti come parti necessarie dalla "modalità" di controllo stabili dal legislatore, nel rispetto del principio di tipicità processuale e del giusto processo di cui esso è espressione.

## **2. Il presupposto e il parametro di legittimità del procedimento di omologazione del PRFP e verifica degli obiettivi intermedi**

2. L'odierno controllo ha ad oggetto il PRFP e la sua esecuzione. Come è noto, infatti, il controllo della Corte dei conti sulla crisi della finanza territoriale si svolge in tre momenti successivi, volti a verificare la compatibilità del percorso di rientro con la legge e la Costituzione: (a) in fase di accesso alla procedura, con una verifica dei contenuti del Piano e della procedura che porta all'adozione del PRFP; (b) in fase di attuazione per verificare l'eventuale "il grave e reiterato" scostamento dagli obiettivi intermedi; (c) a scadenza del termine finale, con la verifica dell'eventuale mancato raggiungimento dell'obiettivo finale.

Il Magistrato istruttore ha deferito l'Ente al controllo (a) e (b), atteso il tempo ormai intercorso dall'approvazione del PRFP e il ritardo del Ministero dell'interno nella trasmissione della relazione di cui all'art. 243-quater, comma 1 TUEL.

Il giudizio instaurato, pertanto, ha ad oggetto la verifica della legittimità della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, prima sotto il profilo della formazione del PRFP (omologazione), poi, in caso di omologazione, la sua corretta esecuzione nelle annualità intercorse.

La relazione di deferimento ha evidenziato altresì vizi di rappresentazione del risultato di amministrazione e dei suoi equilibri, oltre che anomalie sul piano della cassa, per cui il controllo si svolge anche nell'ottica della procedura cautelare stabilita



ai sensi dell'art. 148-bis TUEL, la quale può portare, anche in caso di omologazione, alla instaurazione di una verifica delle coperture e della sostenibilità finanziaria, pena il "blocco della spesa".

**2.1.** Tanto premesso sull'oggetto del presente giudizio, il parametro normativo dei controlli sul PRFP è, in primo luogo, il precetto della congruità tra mezzi e fini (art. 243-quater comma 3 TUEL), che invero caratterizza tutte e tre le fasi dei controlli sul PRFP (art. 243-quater comma 7 TUEL e Allegato 1, postulato n. 8, D.lgs. n. 118/ 2011); parallelamente, il fallimento del test di congruità in tutte e tre le fasi, comporta il riesandersi della regola procedurale del dissesto (art. 243-quater comma 7 TUEL).

**2.2.** Il criterio della congruità è quindi, un parametro di legittimità estrinseco, che presuppone l'esercizio dell'autonomia di bilancio. Infatti, il giudice contabile, nel fare applicazione del precetto, non può sostituirsi nell'attività allocativa e nelle scelte delle misure che rimangono prerogative dell'ente locale, ma deve effettuare un mero riscontro esterno delle scelte compiute nel rispetto alla legge. Pertanto, nei vari controlli previsti dall'art. 243-quater comma 7, il giudice non approva il PRFP né può modificarlo (riformulare o rimodulare), né, tantomeno, può indicare, in caso di necessità di misure correttive, il contenuto concreto delle stesse (SS.RR. spec. comp. sent. n. 37/2020/EL).

**2.3.** Il precetto della congruità, inoltre, è strettamente interlacciato a tutte le regole del D.lgs. n. 118/2011 ed in particolare ai principi generali dell'Allegato 1. Tra questi spiccano, in quanto direttamente richiamati, il postulato n. 8 (congruità) e i collegati precetti di continuità degli esercizi finanziari (Allegato n. 1, postulato n. 11, del D.lgs. n. 118/ 2011), di coerenza (postulato n. 10), nonché di chiarezza e veridicità (postulato n. 5).

La Sezione regionale è tenuta quindi ad accertare o negare le condizioni di legittimità del PRFP, esclusivamente in base alla legge, non decide il contenuto dello stesso e le modalità della sua attuazione, come fa un organo amministrativo tutorio (art. 259 e ss. TUEL). Essa quindi "omologa" il PRFP, effettuando una mera valutazione obiettiva dei presupposti normativi, in particolare, sotto il profilo della proporzionalità dei mezzi individuati (243-quater, commi 3 e 7 TUEL).

**2.4.** Del resto, anche in fase esecutiva occorre raffrontare l'obiettivo (il rientro dallo squilibrio quantificato, secondo cronoprogrammazione) con i mezzi (i comportamenti esecutivi). Si può affermare che il parametro di tutti i controlli previsti dall'art. 243-quater comma 7 è sempre la congruità, mentre a variare è l'oggetto/mezzo scrutinato, nella omologazione, il PRFP - quale atto amministrativo generale e a contenuto misto (in parte ricognitivo, in parte programmatico, di cui occorre separatamente verificare la coerenza/congruenza, cfr. SS.RR. n. 34/2014/EL) - nella fase attuativa, l'oggetto del controllo è l'esecuzione del PRFP.

Nei controlli sull'attuazione del Piano, inoltre, il PRFP diventa quindi il parametro concreto interposto del giudizio di congruenza. Ne consegue, che il giudizio di legittimità sul PRFP, presuppone la legittimità del parametro concreto, *ergo*, il giudizio di omologazione del Piano è pregiudiziale rispetto a quello della sua legittima esecuzione, come già evidenziato dalle Sezioni riunite (SS.RR. sent. n. 21/2016/EL e n. 10/2021).

### **3. Il giudizio sulla congruità del PRFP.**

**3.** Come evidenziato, il giudizio sul PRFP ha una fase pregiudiziale in cui si verificano le condizioni di ammissibilità dello stesso e poi una fase di merito. Il controllo di omologazione (artt. 243-bis comma 1, 243-quater comma 3 e art. 243-quater comma 7 TUEL) si svolge infatti sotto tre profili: (a) la sussistenza della situazione di squilibrio che legittima il ricorso alla procedura ("congruenza col fatto", situazione pregiudiziale di ammissibilità); (b) la tempestività dell'approvazione ("congruenza col tempo", situazione preliminare di merito); (c) congruenza dell'obiettivo e dei mezzi ("congruità interna"), pregiudiziale a sua volta rispetto alla verifica della corretta e congrua esecuzione del piano (cfr. SS.RR. spec. comp. sentenze nn. 9 e 10/2021).

**3.1.** Nella valutazione iniziale di congruità, il Giudice è tenuto a verificare la permanenza della situazione di crisi strutturale prevista dall'art. 243-bis comma 1 TUEL.

In assenza di una situazione siffatta, il ricorso al PRFP è inammissibile (SRC Campania pronuncia di accertamento n. 109/2019/PRSP, Sezione delle Autonomie n. 5/2018) costituendo una vera e propria "condizione dell'azione", nell'ambito dell'unico grado (Sezioni riunite spec. comp. sent. n. 21/2016 e n. 9/2021).

Deve trattarsi solo di una situazione di “squilibrio strutturale” (art. 243-bis comma 1 TUEL) integrante uno stato di “dissesto per ragioni finanziarie” e non quello di “dissesto per ragioni funzionali” ai sensi dell’art. 244 TUEL (cfr. deliberazione Sezione delle autonomie n. 2/AUT/2012/QMIG e SS.RR. sent. n. 34/2014/EL e da ultimo sentt. n. 2/2020/DELC e n. 32/2020/EL): detto in altri termini, l’ente deve essere impossibilitato a dare copertura, in bilancio, allo squilibrio, ai sensi degli artt. 193, 194 e 188 TUEL, ma non anche a proseguire materialmente nella erogazione di “funzioni e servizi indispensabili”. In tale secondo caso, è necessario dichiarare immediatamente dissesto e dichiarare il PRFP, egualmente, inammissibile.

**3.2.** Alla luce dell’istruttoria ministeriale, e degli elementi in atti, risulta sussistente la situazione di squilibrio strutturale (art. 243-bis comma 1 TUEL) e non uno stato di dissesto per ragioni funzionali (art. 244 TUEL). Tale situazione sussisteva al momento della sua approvazione e permane al momento della odierna decisione (congruità in fatto). Non appare sussistente uno “stato” di dissesto per ragioni funzionali, sebbene la sospensione delle azioni esecutive e l’ampio ricorso ad anticipazioni straordinarie di liquidità abbiano in larga parte anestetizzato gli effetti del difetto di copertura delle spese pregresse.

**3.2.** Tanto premesso, nel merito, il PRFP adottato risulta doppiamente incongruo, nel tempo ma anche in termini di sostenibilità, per l’incoerenza tra obiettivo di riequilibrio e mezzi predisposti.

Per l’effetto, non possono essere scrutinati gli aspetti del deferimento che attengono alla contabilità dei saldi effettivi al 2019 ed il raggiungimento degli obiettivi intermedi, comprese le questioni di costituzionalità connesse alle norme applicate in tale fase, con riferimento alle anticipazioni straordinarie di liquidità ex art. 116 del D.L. n. 34/2020.

#### **4. L’incongruità nel tempo.**

**4.** Nel dettaglio, il PRFP è stato approvato dal Comune con ampio ritardo sui termini di legge.

L’intempestività è determinata dall’aver il Comune approvato il PRFP il 18 novembre anziché il 6 novembre 2019. Infatti, il *dies a quo* del calcolo del termine di 90

giorni di cui all'art. 243-bis comma 5 TUEL decorre dal giorno 8 agosto, poiché l'esecutività della delibera di ricorso al piano (delibera C.C. n. 71 del 5 luglio 2019) è maturata, ai sensi di legge (art. 134 comma 3 TUEL e 124 TUEL) il decimo giorno successivo alla data di pubblicazione, ossia - come da attestato di pubblicazione allegato alla deliberazione - con data 29 luglio.

Per le deliberazioni di comune e provincia, l'art. 134, comma 3, TUEL stabilisce che l'esecutività è normalmente differita al momento della pubblicazione (salvo sia dichiarata l'urgenza ai sensi del comma; in tal caso è immediatamente esecutiva ai sensi del comma 4).

Per altro verso, l'art. 124 TUEL stabilisce le modalità della pubblicazione, che avviene, per gli stessi atti, con l'affissione nell'Albo pretorio che, soggiunge, deve protrarsi (cioè reiterarsi) per 15 gironi.

**4.1.** Il Comune afferma di avere seguito un orientamento interpretativo risalente relativo all'art. 124 TUEL (orientamento del Ministero dell'Interno, rif. al parere del 13/09/2006 e della Corte di cassazione, cfr. sentenza Sez. I civile n. 4397 del 03/05/1999). Tale orientamento ritiene che la pubblicazione si perfezioni solo al 15° giorno di affissione; di conseguenza il Comune ha calcolato il termine di 90 giorni a decorrere dal 24 agosto, come espressamente dichiarato nell'attestato di pubblicazione allegato alla deliberazione n. 71/2019.

**4.2.** Tuttavia, come è noto ed è stato riconosciuto dallo stesso Comune in memoria ed in adunanza pubblica, tale orientamento è unanimemente superato dalla giurisprudenza successiva, sia contabile (proprio in materia di PRFP, cfr. SS.RR. spec. comp. 49/2017/EL, e SRC Campania n. 23/2020/PRSP, che hanno peraltro riconosciuto la scusabilità dell'errore a causa di precedenti incertezze della stessa, locale, giurisprudenza contabile) sia amministrativa (a proposito del termine per l'impugnazione degli atti generali adottati dai consigli comunali, cfr. *ex multis* cfr. Cons. Stato, sez. V, 8 luglio 2019, n.4774 e TAR Lazio, II sez., sentenza n. 11 marzo 2020, n. 3179).

Infatti, la pubblicazione nell'Albo pretorio si intende perfetta *uno actu* (come letteralmente si legge nella norma, per cui la pubblicazione si ripete per 15 giorni), anche se questa si mantiene per il tempo indicato per favorire la conoscenza di fatto.

Inoltre, come è noto, la disciplina dell'art. 134, comma 3 TUEL è una norma di carattere eccezionale che ribalta la regola generale della immediata esecutività degli atti amministrativi (art. 21-quater L. n. 241/1990). Il combinato disposto degli artt. 134, comma 3 e 124 TUEL, dunque, deve essere interpretato, in armonia con la regola generale, nel senso della sua esecutività si produce non appena esso è conoscibile.

Il termine è quindi scaduto il 7 novembre 2019, a fronte dell'approvazione avvenuta il 18 novembre 2019.

**4.3.** Il Comune, mentre ha riconosciuto di avere applicato erroneamente un orientamento risalente e superato, ha chiesto allo stesso tempo il riconoscimento della scusabilità dell'errore, come nei precedenti citati. A tal proposito ha affermato che la scusabilità dell'errore emerge dall'essere, quest'ultimo, un comportamento non occasionale e seguito costantemente seguito anche per altri atti dello stesso comune, nella convinzione della fondatezza dell'interpretazione.

**4.4.** La scusabilità dell'errore non può essere riconosciuta, non solo per i costanti, sopra riportati, arresti giurisprudenziali, ma anche perché risulta, nel caso concreto, che il Comune ben conosceva il corretto orientamento interpretativo (e che l'esecutività della delibera di ricorso al piano si era realizzata già l'8 di agosto 2019): infatti, la trasmissione della delibera n. 71/2019 è avvenuta il 9 agosto 2019 (prot. C.d.c. 4720 e prot. com. 43316 in pari data), in conformità all'art. 243-bis comma 2 TUEL, ossia il giorno dopo la raggiunta esecutività di legge ed entro i 5 giorni prescritti. In tal modo risulta *per tabulas* che lo stesso Comune conosceva il diverso orientamento interpretativo e avrebbe potuto tenere comportamenti conformi al diritto vivente.

## **5. L'incongruità interna: erronea rappresentazione e sottostima dello squilibrio**

**5.** La Sezione, per analizzare la congruità del PRFP deve preliminarmente procedere ad una riclassificazione dei dati che renda meglio intellegibile la confusa ricostruzione della massa passiva (e della cronoprogrammazione) effettuata dal Comune.

Sintetizzando, le componenti da 1 a 9 della Tabella n. 5, l'obiettivo di riequilibrio del PRFP è riconducibile a tre componenti fondamentali: (a) l'extra-deficit da riaccertamento straordinario per n. 19 quote annuali di ripiano per € 26.095.369,69. Tale

dato va corretto però in aumento: in realtà la componente da extra-deficit comprende anche la rata non ripianata nel 2019. Le rate sono quindi 20. Tale rata va scomputata dalla componente di cui al n. 8, che quindi si riduce a € 807.601,40. La componente da extra-deficit, in definitiva, è pari a € 27.468.810,20; (b) del disavanzo dell'anno 2018 per € 10.854.601,53. A questo va aggiunta la componente residua della riga n. 8 in € 807.601,40, a titolo di nuovo disavanzo 2019. Il totale del nuovo disavanzo ordinario è quindi di € 11.662.202,93; (c) altre passività per € -9.419.143,68.

5.1. Inoltre, come rilevato dallo stesso Ministero dell'interno, il dato contabile riportato in Tabella 5, porta un errore, comunque innocuo ai fini del calcolo del tempo di rientro e delle risorse. Dalla audizione è risultato che i debiti fuori bilancio alla data contabile del 1° gennaio 2019 sono infatti più alti perché il Comune ha escluso il computo dei debiti fuori bilancio che erano stati riconosciuti (e presumibilmente pagati) nella prima metà del 2019.

Il montante dei DFB del piano va infatti calcolato per competenza nei termini che seguono:

Tabella n. 15. Ricognizione dei debiti fuori bilancio. Fonte: audizione del 22 giugno 2021 e PRFP

DFB	Obiettivo	riconosciuti e pagati nel 2019	Posposti per imputazione: rateizzati in anni successivi 2019	previsti nel 2020	previsti nel 2021	altri anni
debiti riconosciuti nel 2019	2.158.484,09	844.378,80	1.314.105,29	861.919,88	452.185,41	-
ulteriori dfb inseriti nel PRFP	133.581,02	-	133.581,02	133.581,02		-
<b>Totale</b>	<b>2.292.065,11</b>	<b>844.378,80</b>	<b>1.447.686,31</b>	<b>995.500,90</b>	<b>452.185,41</b>	<b>-</b>

In estrema sintesi, l'obiettivo di riequilibrio può essere così riclassificato:

Tabella n. 16. Riclassificazione Obiettivo di riequilibrio. Fonte: PRFP

Extra-deficit (2019-2038)	-27.468.810,20
ordinario 2018+2019	- 11.662.202,93
altre componenti (passività e debiti fuori bilancio non inglobati in disavanzo ordinario)	-9.419.143,68
<b>Totale</b>	<b>- 48.550.156,81</b>

5.2. Dal punto di vista temporale, inoltre, la modulazione temporale del PRFP non segue una rata costante, né congloba tutta la massa passiva dentro un unico saldo (il risultato di amministrazione). Elaborando i dati contenuti nel PRFP, emerge quindi il seguente cronoprogramma:

Tabella n. 17. Mezzi di ripiano e cronoprogramma. Fonte: PRFP. Rielaborazione: Corte dei conti

Obiettivo riequilibrio	48.550.156,81		Cronoprogramma						Cronoprogramma				Totale
Anno	extradeficit	disavanzo formalizzato 2018	Totale disavanzo formalizzato 1° gennaio 2019	coperture	percentuale di copertura	disavanzo 2019	debiti fuori bilancio e altre passività	altre passività	Totale disavanzo fuori bilancio	coperture totali	percentuale di copertura	Riduzione prevista a rendiconto	Disavanzo a rendiconto
1° gennaio 2019	27.468.810,20	10.854.601,53	38.323.411,73	53.422.355,37	139,40%	807.601,40	2.292.065,11	7.127.078,57	10.226.745,08		0%	48.550.156,81	-42.567.753,84
2019			-15.098.943,64	0,00	0,00%	240.000,00	133.581,02	-1.373.440,51	11.226.604,57	-999.859,49	-10%		-42.567.753,84
2020			-17.501.992,74	2.403.049,10	6,27%		861.919,88	75.000,00	10.289.684,69	936.919,88	9%	1.373.440,51	-40.164.704,74
2021			-20.548.357,33	3.046.364,59	7,95%		452.185,41	1.000.000,00	8.837.499,28	1.452.185,41	14%	1.467.956,87	-37.118.340,15
2022			-20.598.357,33	50.000,00	0,13%		0,00	375.000,00	8.462.499,28	375.000,00	4%	1.345.627,13	-37.068.340,15
2023			-20.698.357,33	100.000,00	0,26%		0,00	125.000,00	8.337.499,28	125.000,00	1%	1.223.297,39	-36.968.340,15
2024			-21.048.357,33	350.000,00	0,91%		0,00	1.000.000,00	7.337.499,28	1.000.000,00	10%	1.100.967,65	-36.618.340,15
2025			-21.273.357,33	225.000,00	0,59%		0,00	2.096.957,37	5.240.541,91	2.096.957,37	21%	978.637,91	-36.393.340,15
2026			-22.513.357,33	1.240.000,00	3,24%		0,00	1.524.500,00	3.716.041,91	1.524.500,00	15%	856.308,17	-35.153.340,15
2027			-24.213.357,33	1.700.000,00	4,44%		0,00	1.000.000,00	2.716.041,91	1.000.000,00	10%	733.978,43	-33.453.340,15
2028			-26.188.357,33	1.975.000,00	5,15%		0,00	775.000,00	1.941.041,91	775.000,00	8%	611.648,69	-31.478.340,15
2029			-28.938.357,33	2.750.000,00	7,18%		0,00		1.941.041,91	0,00	0%	489.318,95	-28.728.340,15
2030			-31.738.357,33	2.800.000,00	7,31%		0,00		1.941.041,91	0,00	0%	366.989,21	-25.928.340,15
2031			-34.938.357,33	3.200.000,00	8,35%		0,00		1.941.041,91	0,00	0%	244.659,47	-22.728.340,15
2032			-38.498.357,33	3.560.000,00	9,29%	60.000,00	0,00		1.881.041,91	60.000,00	1%	122.329,73	-19.168.340,15
2033			-42.048.545,17	3.550.187,84	9,26%	60.000,00	0,00		1.821.041,91	60.000,00	1%	-0,01	-15.618.152,31
2034			-45.609.587,08	3.561.041,91	9,29%	61.041,91	0,00		1.760.000,00	61.041,91	1%		-12.057.110,40
2035			-49.209.587,08	3.600.000,00	9,39%	100.000,00	0,00		1.660.000,00	100.000,00	1%		-8.457.110,40
2036			-52.809.587,08	3.600.000,00	9,39%	600.000,00	0,00		1.060.000,00	600.000,00	6%		-4.857.110,40
2037			-53.401.985,68	592.398,60	1,55%	1.000.000,00	0,00		60.000,00	1.000.000,00	10%		-4.264.711,80
2038			-53.422.355,37	20.369,69	0,05%		0,00	60.000,00	0,00	60.000,00	1%		-4.244.342,11

\* Le parti in giallo sono effetto delle correzioni rappresentative di cui alle tabelle 15 e 16

5.3. Infine, sulla base della cronoprogrammazione così ricostruita, il risanamento ha la seguente distribuzione di “mandato” (importi e percentuali per quinquennio, durata di un mandato elettorale).

Tabella n. 18. Congruità di mandato. Fonte: cronoprogramma nel PRFP. Elaborazione: Corte dei conti

Obiettivo riequilibrio		- 48.550.156,81	Benchmark di congruità (recupero annuale medio a rata costante)		- 2.427.507,84
Anno	Disavanzi e accantonamenti da applicare a previsione	Obiettivo a rendiconto	scarto da benchmark di congruità	progressione percentuale copertura	percentuale di mandato
2019	-999.859,49	-42.567.753,84	- 3.427.367,33	2,1%	<b>-15,4%</b>
2020	3.339.968,98	-40.164.704,74	912.461,14	-4,8%	
2021	4.498.550,00	-37.118.340,15	2.071.042,16	-14,1%	
2022	425.000,00	-37.068.340,15	-2.002.507,84	-15,0%	
2023	225.000,00	-36.968.340,15	-2.202.507,84	-15,4%	
2024	1.350.000,00	-36.618.340,15	-1.077.507,84	-18,2%	<b>-24,5%</b>
2025	2.321.957,37	-36.393.340,15	-105.550,47	-23,0%	
2026	2.764.500,00	-35.153.340,15	336.992,16	-28,7%	
2027	2.700.000,00	-33.453.340,15	272.492,16	-34,2%	
2028	2.750.000,00	-31.478.340,15	322.492,16	-39,9%	
2029	2.750.000,00	-28.728.340,15	322.492,16	-45,6%	<b>-32,9%</b>
2030	2.800.000,00	-25.928.340,15	372.492,16	-51,3%	
2031	3.200.000,00	-22.728.340,15	772.492,16	-57,9%	
2032	3.620.000,00	-19.168.340,15	1.192.492,16	-65,4%	
2033	3.610.187,84	-15.618.152,31	1.182.680,00	-72,8%	
2034	3.622.083,82	-12.057.110,40	1.194.575,98	-80,3%	<b>-27,2%</b>
2035	3.700.000,00	-8.457.110,40	1.272.492,16	-87,9%	
2036	4.200.000,00	-4.857.110,40	1.772.492,16	-96,6%	
2037	1.592.398,60	-4.264.711,80	-835.109,24	-99,8%	
2038	80.369,69	-4.244.342,11	-2.347.138,15	-100,0%	

5.4. In buona sostanza, il Comune ha calcolato la durata del piano in 20 anni, ossia l’arco temporale massimo consentito dall’art. 243-bis comma 5-bis TUEL. Ciò è stato possibile, in quanto il Comune ha erroneamente ed (illegittimamente) incluso nella massa passiva anche l’extra-deficit.

5.4.1. La possibilità di considerare tale disavanzo (o qualsiasi quota di disavanzo soggetta ad una disciplina eccezionale di legge) oggetto di ulteriori manovre che



possono diversamente modulare o allungare i tempi di rientro, è preclusa da basilari principi di sistema. Come è stato evidenziato da SS.RR. spec. comp. n. 1/2019/EL e SRC Campania n. 110/2018/PARI, non è possibile fare scorrere i disavanzi già oggetto di una disciplina di ripiano eccezionale dentro una diversa ed ulteriore eccezione di legge, salvo lo consenta espressamente il legislatore (e sempreché tale norma sia costituzionale). Infatti, consentire il ripiano di un disavanzo che viene già recuperato in deroga all'art. 42 del D.lgs. n. 118/2011 o dell'art. 188 TUEL significa rompere il principio della responsabilità di mandato e di fatto vanificare l'equilibrio di bilancio.

L'inclusione di tale disavanzo (o di quote dello stesso non recuperate) nel PRFP produce l'effetto di procrastinare il ripiano di un disavanzo, proiettando avanti nel tempo e concentrando le risorse sul ripiano di altri squilibri, comunque non nella misura richiesta dalla legge.

**5.4.2** L'impossibilità di procedere in modo siffatto, sulla base dei principi generali qui evocati, è confermata da una recente norma eccezionale, introdotta dalla legislazione di emergenza, in deroga a tali principi (l'art. 111, comma 4-bis, del D.L. n. 18/2020). Tale norma consente solo di diminuire l'obbligo di recupero, in presenza di un piano di rientro e alle sue regole, solo se l'ente è nella virtuosa circostanza di averlo eseguito con successo e con anticipo (c.d. *overshooting*), non in caso contrario (*undershooting*).

**5.4.3** Si soggiunge che l'incapacità di recuperare il disavanzo, con un piano di rientro di diritto eccezionale, e altamente vantaggioso (nel caso dell'art. 3 comma 16 del D.lgs. n. 118/2011 addirittura trentennale) per contro, è evidenza dell'incapacità dell'ente di predisporre adeguati piani di riduzione. Pertanto, gli enti in extra-deficit devono necessariamente farsi carico delle quote non recuperate secondo la disciplina dell'art. 4 del d.m. 2 aprile 2015, senza potere modificare tale disciplina tramite un proprio atto amministrativo generale, quale è il PRFP.

Ne consegue che l'oggetto effettivo del ripiano (l'obiettivo di riequilibrio o fabbisogno di ripiano), non è di € 48.550.156,81, ma di € 21.081.346,61 (ottenuto sottraendo al totale, il montante delle rate di extra-deficit incluse, pari a € 27.468.810,20, cfr. Tabella n. 5.2.)

**5.4.4.** L'inclusione dell'extra-deficit nell'obiettivo di riequilibrio ex art. 243-bis TUEL è inoltre foriera di una seconda e conseguente illegittimità, peraltro, nel caso di specie, innocua. Segnatamente, l'inclusione dell'extra-deficit nel PRFP ha consentito di falsare il calcolo del tempo di ripiano e la modulazione del cronoprogramma (proiettato a 20 anni anziché in 15), con una violazione dell'art. 243-bis comma 5-bis TUEL. L'errore, tuttavia, ad avviso del Collegio è innocuo, in quanto l'oggetto effettivo del PRFP è comunque sottostimato, ragione per la qual il tempo di ripiano avrebbe dovuto essere comunque, legittimamente, di anni 20 ai sensi dell'art. 243-bis comma 5-bis TUEL (ove l'ente avesse calcolato la massa passiva correttamente).

**5.4.5.** Tanto premesso, il Collegio accerta l'illegittimità sul piano della manipolazione e traslazione in avanti del ripiano delle quote, secondo quote costanti. Che si aggiunge alla confusione determinata dalla errata costruzione del risultato di amministrazione presunto posto a base del PRFP (incongruità dell'obiettivo).

Gli errori rappresentativi sono sia qualitativi (scorretta applicazione del D.lgs. n. 118/2011), che quantitativi (inesatta ricostruzione della situazione contabile di fatto) e consentono: (a) di diminuire la quota di disavanzo che l'ente deve obbligatoriamente applicare ogni anno sul bilancio di previsione; (b) di traslare la gran parte della copertura del disavanzo al secondo decennio (cfr. Tabella n. 18), derogando non solo all'obbligo di riduzione costante dell'extra-deficit, ma violando altresì il principio della contabilità di mandato; (c) di non reperire coperture ulteriori per 2,87 mln di euro.

In secondo luogo, il Comune si è avvalso di coperture illegittime (il 44% del totale); ci si riferisce in particolare al ricorso al fondo di rotazione e alle alienazioni patrimoniali. Tale secondo ordine di illegittimità rende il piano incongruo anche dal punto di vista dei mezzi (SS.RR. spec. comp. sent. n. 34/2014)

Di seguito tutte queste illegittimità, produttive degli effetti indicati, vengono riportate e descritte nel dettaglio.

## **5.5. L'illegittima ricostruzione del saldo principale di equilibrio: il risultato di amministrazione presunto fatto oggetto del PRFP**

**5.5.** L'obiettivo di riequilibrio è incongruo, innanzitutto, dal punto di vista dei mezzi e criteri rappresentativi, poiché il PRFP procede alla quantificazione del saldo

senza conglobare dentro il risultato di amministrazione tutte le componenti passive, nel rispetto delle disposizioni del D.lgs. n. 118/2011 e dei suoi allegati.

Del resto, la regola della congruenza (evocata dai commi 3 e 7 dell'art. 243-*quater* comma 7 TUEL) comporta che gli atti che declinano il ciclo di bilancio devono connotarsi per una costante proporzione tra mezzi e fini (D.lgs. n. 118/2011, allegato n. 1, postulato n. 8) e coerenza tra atti di programmazione e rendicontazione (postulato n. 10 richiamato dal postulato n. 8).

Inoltre, le fasi di bilancio devono essere programmate e rendicontate in modo veridico ed affidabile (postulato n. 5), con poste e saldi determinati in osservanza del principio di prudenza (postulato n. 9). Per questa ragione, le linee guida della Sezione delle autonomie, da sempre, richiedono che nell'obiettivo di riequilibrio siano incluse le passività potenziali, oggi oggetto di contabilizzazione specifica dentro una posta specifica del risultato di amministrazione, ossia, il Fondo rischi (FR). Infine, la congruenza/coerenza/veridicità (SS.RR. spec. comp. n. 10/2021/EL) deve sussistere nella continuità (postulato n. 11), attesa la ciclicità del bilancio (SS.RR. spec. comp. n. 23/2019/EL, n. 4/2020/EL, n. 9/2021).

L'obiettivo di riequilibrio, pertanto, per essere congruo, deve essere determinato osservando le regole del D.lgs n. 118/2011, ed in particolare il principio coerenza. Del resto, il PRFP, nelle sue parti ricognitive e prescrittive (SS.RR. spec. comp. sent. n. 15/2019), integra i contenuti e gli obblighi del bilancio (previsione e rendicontazione); di conseguenza, annualmente, tra PRFP, bilancio di previsione e rendicontazione, deve essere possibile fare un raffronto coerente, basato su criteri omogenei e "armonici" di legge (D.lgs. n. 118/2011), nella continuità del ciclo di bilancio, attraverso il saldo che sintetizza gli equilibri di bilancio, ossia, il risultato di amministrazione. Tale saldo, infatti, nel giudizio di parifica come negli altri controlli di legittimità-regolarità, esprimendo gli equilibri generali dell'ente, costituisce l'oggetto sostanziale dell'accertamento compiuto dal giudice contabile (C. cost. sent. n. 49/2018 e n. 138/2019).

In definitiva, il PRFP è un atto di bilancio che si inserisce e completa, con i suoi contenuti (in parti programmatori, in parte ricognitivi) i bilanci ed i rendiconti ex artt. 162, 193, 194 e 188 TUEL; di conseguenza, esso non può essere costruito e

rappresentato senza il rispetto integrale delle disposizioni del D.lgs. n. 118/2011, il quale non “armonizza” solo il linguaggio contabile degli enti della Repubblica, ma anche dei vari atti attraverso i quali il bilancio si articola e si sviluppa.

Del resto, come ha evidenziato la Corte costituzionale (sent. n. 279/2016), «*gli scostamenti dai principi del d.lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio*».

**5.5.1.** Il Comune di Frascati, per contro, non ha consolidato dentro il risultato di amministrazione presunto (né sul rendiconto 2018 e 2019) le componenti della massa passiva che invece oggi vanno consolidate entro il risultato di amministrazione. Tale illegittimità riguarda il debito da restituzione Tasi (assorbito solo per la metà, restando fuori quello della riga n. 1 della Tabella n. 5), nonché le altre passività potenziali indicate in Tabella n. 5.

**5.5.2.** Per quanto riguarda il debito Tasi, il Comune ha obiettato che il debito per la restituzione diventerebbe esigibile solo su richiesta dei cittadini che hanno pagato indebitamente.

L'obiezione non ha fondamento. Infatti, il criterio dell'esigibilità previsto dal D.lgs. n. 118/2011 non consente una imputazione differita (nei tempi progettati dal PRFP) ma impone la immediata contabilizzazione e consolidamento nel risultato di amministrazione, in quanto il credito dei contribuenti escussi è privo di termini, condizioni o altri ostacoli giuridici.

Il § 2 dell'All. 4/2 del D.lgs. n. 118/2011 (spec. ultima parte del paragrafo) chiarisce infatti che l'esigibilità giuridica del credito consiste nella mancanza di ostacoli, *in iure* alla richiesta di adempimento del creditore. In pratica, l'esigibilità matura con “la possibilità di esercitare il diritto di credito” e non con il suo materiale esercizio. Né è emerso, nell'intelaiatura dell'All. 4/2 del D.lgs. n. 118/2011, una eccezione di legge in tale senso.

Essi sono dunque debiti da restituzione attuali, certi, esigibili per cui occorre procedere ad impegnare il bilancio (salvo l'applicazione frazionata del disavanzo ammessa dalla legge); sono dunque poste inopinatamente sottratte al saldo

dell'equilibrio, prima degradate a passività potenziali e poi proiettate avanti nel tempo, senza tenere conto della attualità financo del rischio.

**5.5.3.** Del resto, anche se non fossero debiti attuali ed esigibili, tali poste sarebbero comunque passività potenziali da inglobare dentro il Fondo rischi (FR). Come è noto, per il principio di prudenza, i crediti sperati non possono iscriversi mentre i debiti temuti devono comunque iscriversi (e tale è il debito da restituzione, che è attuale e temuto solo nel senso che la sua restituzione dipende da iniziativa diligente del creditore).

Per tale ragione, il risultato di amministrazione del rendiconto 2018 e 2019 (cfr. Tabella n. 5, "Altri accantonamenti") doveva registrare tale passività, comunque, se non come residuo passivo, integralmente, come passività potenziale, nell'ambito del FR, il quale avrebbe concorso ad aumentare il disavanzo di riga n. 9 della Tabella 5.

**5.5.4.** Anche le altre passività potenziali, tecnicamente tali, compendiate nella Tabella 5 al di fuori del disavanzo di riga 9, non sono state conglobate nel risultato di amministrazione fatto oggetto del PRFP (né in quello del 2018 e del rendiconto 2019).

Tali poste avrebbe dovuto essere inglobate, a vario titolo, nel Fondo rischi. Il FR, infatti, è previsto dal § 9.2.10 dell'All. 4/2 del D.lgs. 188/2011 per "passività potenziali", collegate a "spese e rischi".

Sono certamente tali quelle che riguardano le vicende degli organismi partecipati, le due STS in particolare.

Il concetto normativo di "passività potenziale" - in assenza di definizione specifica da parte dei principi contabili medesimi, di cui al D.lgs. n. 118/2011 - è una nozione che rinvia alla *scientia artis*, i cui contenuti possono ricavarsi dagli standard nazionali e internazionali in tema di contabilità e, in particolare, dallo IAS 37 e dall'OIC 31 (prima OIC n. 19). Secondo tali fonti (semplici prassi, *best practices* o al massimo *soft law* che concorrono a determinare il contenuto di un concetto elastico), la passività potenziale è un'obbligazione passiva eventuale: (a) il cui titolo si riferisce a situazioni già esistenti alla data di bilancio; (b) caratterizzate da uno stato d'incertezza, il cui esito dipende dal verificarsi o meno di uno o più eventi in futuro: detto in altri termini, l'insorgenza contabile dell'obbligazione dipende dal verificarsi di uno o più eventi futuri e incerti, sottratti al pieno controllo del debitore (potenziale).

Sicché, le passività della Tabella n. 5, al netto dei debiti fuori bilancio rateizzati e del disavanzo (anche il debito Tasi ove non fosse stato “debito” ma mera passività potenziale, come sostiene il Comune) avrebbero dovuto essere rappresentate nel fondo rischi, con l’effetto, analogo, di preservare gli equilibri e di giungere ad una misura definita e unitaria dello squilibrio, inglobato nel saldo del risultato di amministrazione, annualmente misurabile con criteri omogenei e sottoposta ad una filiera di controlli politici e tecnico-giuridici.

**5.5.4.1.** Il fondo rischi, infatti, riguarda tutte le “passività potenziali” per “spese e rischi” dell’ente, e, come evidenziato da SRC Campania n. 172/2019/PARI e da SRC Basilicata n. 42/2020/PARI, serve per accogliere tutti gli oneri di accumulo che derivano per l’ente per ripristinare o preservare gli equilibri di finanza pubblica dell’ente, anche nel sistema della finanza pubblica allargata, *ergo*, anche nella relazione con gli altri enti pubblici. Di qui, la centralità del fondo rischi per rappresentare gli equilibri in forma “consolidata”, al lordo dei possibili oneri di ripiano o di debitoria latente nei confronti degli organismi partecipati, oltre che nei confronti di altri enti locali, regioni, o verso lo Stato.

**5.5.5.** Tanto chiarito, è evidente, come insiste il Comune, che l’operazione di consolidamento del debito Tasi e delle altre passività nel disavanzo espresso dal risultato di amministrazione sarebbe stata ininfluenza sulla quantità fatta oggetto del PRFP nel tempo. Tuttavia, ciò avrebbe dato luogo ad un saldo misurabile e continuamente raffrontabile con quello iniziale, nel tempo.

Infatti, la scelta contabile del Comune di mantenere disaggregata la massa passiva, come fa in Tabella n. 5 (senza consolidarla nel risultato di amministrazione, quanto meno presunto), non solo sarebbe contraria alle norme del D.lgs. n. 118/2011, ma contrasterebbe con il principio di controllo e verificabilità degli obiettivi intermedi (dell’art. 243-quater comma 7 TUEL) e, in ultimo, con il principio della responsabilità di mandato (cfr. C. cost. sent. n. 34/2021)

Il PRFP, infatti, non fornisce obiettivi intermedi misurabili attraverso saldi approvati ufficialmente e annualmente ogni anno dal Consiglio comunale (cfr. la Tabella di cronoprogramma n. 17, in cui la variazione del risultato di amministrazione

è spesso insensibile all'attuazione delle misure di ripiano, che vanno verificate, di conseguenza, con mezzi e indagini diverse da quelle sul risultato di amministrazione).

Sicché tale vizio impedisce alla Comunità amministrata una conoscenza piena ed immediata del comportamento esecutivo rispetto alla situazione di crisi e al PRFP approvato; allo stesso tempo non rende possibile un efficace controllo tecnico-giuridico da parte degli apparati di controllo interno, dei revisori contabili e, in ultimo, della Corte dei conti, la quale deve esercitare un controllo esterno e neutrale, con le forme dell'unico grado (art. 20 L. n. 243/2012 e e 11 c.g.c.), ai sensi dell'art. 243-quater comma 7 TUEL.

### **5.6. La sottostima quantitativa della massa passiva**

**5.6.** In ogni caso, anche in termini quantitativi, la massa passiva della Tabella n. 5 è sottodimensionata di € 3,87 mln, di cui: (a) € 2,87 in ragione del mancato stralcio di residui ineffettivi verso STS srl e (b) circa 1 mln collegato al mancato coretto accantonamento per fondo perdite per STS azienda speciale. Di seguito la Sezione indica nel dettaglio le ragioni di tale quantificazione.

#### **5.6.1. La sottostima quantitativa della massa passiva: i crediti verso STS società fallita**

**5.6.1.1.** Per quanto concerne la prima componente, il Comune ha effettuato una irregolare revisione straordinaria dei residui prevista dall'art. 243, comma 8, lett. e) TUEL.

Al 31.12.2018, infatti, i crediti verso STS Srl erano, di fatto, tutti, irrimediabilmente inesigibili. Infatti, tale organismo partecipato, già nel 2017, era privo di *assets e reddito*, in grado di supportare qualsiasi pagamento nei confronti del dominus (cfr. bilancio 2017 della medesima società).

Tali crediti, quindi, in caso di PRFP, andavano integralmente stralciati, alla luce delle prescrizioni in materia di PRFP (art. 243-bis, comma 8, lett. e) TUEL), non essendo sufficiente il mero utilizzo svalutativo del FCDE. La conseguenza è che la massa passiva al 1° gennaio 2019 è stata sottodimensionata di € 2,87 mln (come il risultato di amministrazione al 31.12.2019)

**5.6.2.** Non sono fondate le osservazioni per contro formulate dal Comune, secondo cui la massa passiva, alla luce degli eventi successivi, è addirittura sovradimensionata (cfr. Tabella n. 13.2).

**5.6.2.1.** Il Comune, infatti, ritiene la situazione finanziaria vada aggiornata in base agli eventi dell'esecuzione del PRFP.

Tale affermazione confonde la necessità della congrua liquidazione del fabbisogno di ripiano e della correlata cronoprogrammazione del recupero, con la valutazione attualizzata della situazione finanziaria allo scopo di valutare l'odierna sostenibilità del PRFP, sulla base dei mezzi di ripiano individuati.

Le valutazioni della congruità della massa passiva (verità e congruità dell'obiettivo di riequilibrio), infatti, serve per due finalità: da un lato stabilire la legittima durata del PRFP (art 243-bis comma 5-bis TUEL), dall'altro per calcolare gli effetti vincolanti del PRFP sui bilanci di previsione successivi e sugli obiettivi a rendiconto.

Il contenuto e gli effetti del PRFP (oggetto della omologazione) devono quindi essere determinati in modo congruo e prudente con un approccio prognostico (*ex ante*) alla data contabile di inizio del PRFP. La liquidazione della massa passiva, dunque, non può essere "aggiornata" successivamente, perché ciò avrebbe l'effetto di rimodulare il PRFP (in termini di tempo e quota), lucrando gli effetti dell'esecuzione del PRFP sulla massa iniziale, nel caso di specie, grazie ai ritardi nella procedura di omologazione determinati dai tempi di latenza del Ministero nell'emissione della propria relazione.

Le vicende successive possono peraltro rilevare nel giudizio di omologazione, come evidenziato dalla giurisprudenza delle Sezioni riunite (SS.RR. spec. comp. n. 4/2020 e 10/2021) esclusivamente nei termini seguenti: (a) se le variazioni della situazione finanziaria sono idonee, addirittura, a determinare il venir meno della situazione di crisi strutturale per effetto di eventi straordinari e successivi (art. 243-bis comma 1, cfr. SS.RR. sentenza n. 9/2021, c.d. congruenza col fatto), con l'effetto di una pronuncia di inammissibilità del PRFP; (b) a dimostrazione della "congruità dei mezzi" predisposti, comprovando una *performance* di sostenibilità o insostenibilità del Piano (valutazione di congruità dei mezzi).



In buona sostanza, il tempo e la dimensione della quota annuale di ripiano non sono nella disponibilità successiva dell'ente (salvi i casi tassativi in cui la legge ammetta riformulazioni e/o rimodulazioni del PRFP); essi, infatti, devono essere determinati in modo congruo "per tutto il periodo di durata del piano" (art. 243-bis comma 8 TUEL). Diversamente ragionando, la valutazione della congruità degli obiettivi potrebbe facilmente locupletare del ritardo accumulato dalla fase amministrativa della sua analisi da parte del Ministero, che sistematicamente invia la relazione anni dopo l'approvazione del PRFP, e quindi dopo che gran parte dei residui passivi e dei debiti sono già stati pagati, riducendo la massa passiva iniziale.

Per contro, una buona *performance* dei saldi (che deve essere effettiva e riscontrata ex art. 243-quater comma 7, mediante la disponibilità del conto consuntivo che qui invece manca) può incidere sulla valutazione positiva della "sostenibilità", ossia la congruità dei mezzi. Peraltro, la situazione finanziaria aggiornata, in tal caso, dovrebbe essere attendibile e misurabile in base ad indici continui ed omogenei (che nel caso di specie manca, per il difetto qualitativo che caratterizza il calcolo della massa passiva). Ed ovviamente, la *performance* dei saldi non dovrebbe dipendere dalle coperture illegittime, come invece appare chiaramente nel caso di specie (ci si riferisce, in particolare, al ripiano previsto attraverso il Fondo di rotazione e, per altro verso, attraverso le alienazioni del patrimonio disponibile, come si osserva di seguito).

**5.6.2.2.** Si soggiunga che la situazione finanziaria cui si riferisce il Comune non può essere qui vagliata in modo complessivo (verificando l'effettività dei saldi), poiché l'ente controllato ha fornito dati in modo atomistico (su singole partite, connesse al debito/credito con STS società fallita), in modo decontestualizzato dal complessivo conto del 2020 che, al tempo della decisione, non era stato approvato né prodotto a livello di preconsuntivo.

**5.6.2.3.** Infine, anche ove l'obiettivo di riequilibrio fosse sovrastimato, per € 1.898.136,33, questo non sarebbe sufficiente a compensare il difetto di coperture legittime per oltre € 4 milioni (cfr. *infra*).

**5.6.3.** *Ad abundantiam*, in ogni caso, si osserva quanto segue. Il Comune (Tabella n. 13.2) compensa elementi dell'attivo e del passivo *ceteris paribus*, aggiornati al 31.12.2020 e al 2021, in connessione ai seguenti eventi: (a) assunta riduzione dei residui

attivi verso STS Srl a fine 2020; (b) cancellabilità dei residui passivi e loro compensabilità coi residui attivi, per effetto della decisione del curatore fallimentare (che riconosce un credito netto, al Comune, di oltre 3,7 milioni); (c) non necessità dell'accantonamento di € 771.957,37 (riga n. 3 della Tabella 5), per sopravvenuta insussistenza della passività potenziale sottostante.

Tutti gli argomenti sono fallaci o indimostrati.

**5.6.3.1.** Infatti: (a) non è possibile verificare il titolo della variazione dei residui attivi (il Comune, in particolare, afferma che i residui attivi verso la Srl, tra il 2018 ed il 2020, sarebbero diminuiti di € 2.771.066,27, implicitamente sostenendo che essi sono stati già incassati dalla società in liquidazione/fallimento, ovvero *medio tempore* stralciati). Inoltre, risulta che, a fronte di questa riduzione, vi è una sostanziale invarianza del FCDE al 31.12.2020. Tale invarianza è inverosimile.

**5.6.3.1.1.** Poiché il FCDE è un fondo che, a consuntivo (All.4/2, esempio n. 5 del D.lgs. n. 118/2011), non si calcola sulla base delle relazioni di credito con un singolo debitore, ma sulla base dell'andamento storico di classi di credito, appare del tutto inverosimile che esso sia rimasto stabile nonostante lo stralcio cospicui di residui attivi verso STS.

L'invarianza del FCDE, infatti, si spiegherebbe solo se per le classi di svalutazione in cui ricadono i crediti verso STS Srl fosse aumentata (sensibilmente) la percentuale di svalutazione, e quella degli altri crediti di classe fosse sensibilmente peggiorata. Il Comune, peraltro, non si è premurato di documentare (come del resto non fa neanche per la variazione dei residui attivi) le modalità di costruzione del FCDE a fine 2020, per dimostrare la congruità complessiva dello stesso.

**5.6.3.1.2.** Infine, anche il credito netto residuo, riconosciuto dal curatore fallimentare, è privo di qualsiasi valore contabile, trattandosi di credito in moneta fallimentare.

**5.6.3.2.** Il secondo argomento (b), invece, è radicalmente sbagliato. I debiti verso STS, infatti, semplicemente, sono stati pagati con una modalità diversa dall'adempimento (la compensazione in sede di transazione con curatore fallimentare) soltanto nel 2021.

Tali debiti, pertanto, alla data contabile del PRFP erano del tutto esistenti; pertanto, dare rilevanza alla successiva estinzione di residui passivi è un'operazione contabilmente scorretta anche sotto il profilo del principio di integrità del bilancio (principio n. 4 dell'Allegato 1 del D.lgs. n. 118/2011).

**5.6.3.3** Infine, (c), la non necessità dell'accantonamento di riga n. 3 della Tabella n. 5 si basa su una evidente confusione tra passività potenziale del Comune a titolo di propria responsabilità verso i lavoratori di STS e debito nei rapporti interni tra STS srl e azienda speciale. Come si vedrà a breve questa esposizione sussiste ed è indipendente dalle vicende interne tra i due organismi partecipati e dalla mancata iscrizione al passivo del credito dell'azienda speciale verso la società fallita.

#### **5.6.4. La sottostima quantitativa della massa passiva: le passività potenziali collegate alla vicenda del TFR dei lavoratori di STS**

**5.6.4.** Infatti, in primo luogo, occorre chiarire che, contrariamente a quanto sostenuto dal Comune, il debito verso i lavoratori per il TFR e oneri è un debito certamente ascrivibile al Comune, in termini di passività potenziale. La cessione del personale e dei cespiti della STS srl, infatti, sono stati oggetto di un'operazione economico giuridica certamente classificabile come cessione di azienda, ai sensi dell'art. 2112 c.c.. Di conseguenza, in base a tale disciplina, STS srl (società cedente azienda) e Multiservizi ASP (azienda cessionaria) sono obbligate in solido verso i lavoratori per la corresponsione del TFR e altri oneri connessi al contratto di lavoro, maturati fino al trasferimento d'azienda. Il credito dei lavoratori nei confronti di STS srl (e quindi in solido con STS azienda speciale) ammonterebbe a € 1.140.588,00.

**5.6.4.1.** Nel bilancio civilistico del 2018, nello Stato patrimoniale, STS azienda speciale registra un credito per € 1.140.588,00. In nota integrativa, a proposito di "Proventi da trasferimenti e contributi", si specifica che «*Rispetto all'esercizio precedente si è avuta la seguente differenza di € 1.140.588,00. Al primo rendiconto di affiancamento della contabilità economico patrimoniale alla contabilità finanziaria previsto dall'articolo 2 commi 1 e 2 si è quindi provveduto alla riclassificazione con il seguente raccordo per la riapertura in data 1° gennaio con la voce del conto economico D.P.R. 194/96 A2 (Totale accertamenti di competenza relativamente al Tit. II Cat. 1,2,3,4,5 al netto di rettifiche di risconti passivi e ratei attivi). Nello specifico il valore si riferisce al credito verso la società STS srl, iscritto nel 2018*

*in contabilità finanziaria, maturato al momento del passaggio dei dipendenti alla STS AZIENDA SPECIALE» (enfasi aggiunta).*

Tale posta di conto economico, dunque è relativa ad un credito interno ai due organismi partecipati e ha titolo nei rapporti interni di regresso ai sensi degli artt. 1298 e 1299 c.c., ossia, nell'ambito dell'obbligazione solidale sorta nei confronti dei lavoratori, ai sensi dell'art. 2112 c.c. Tale credito, peraltro, si accenderebbe in regresso solo di fronte al rischio di dovere fare fronte alla richiesta di TFR ferie e permessi da parte dei lavoratori, senza che vi provveda la società cessionaria di azienda. Tale rischio integra una passività potenziale di STS azienda speciale. Per contro, il bilancio dell'azienda speciale, non contabilizza alcuna passività potenziale collegata al debito in solido. In particolare, il valore per il fondo rischi ed oneri è pari a zero.

**5.6.4.2.** Il bilancio di STS azienda speciale, inoltre, non contabilizza crediti verso il Comune. Tuttavia, i revisori affermano che tale credito sussiste e giustifica la mancata valorizzazione di poste passive nello stato patrimoniale o di debiti ex art. 2112 c.c. La passività verso i lavoratori ex art. 2112, infatti, sarebbe compensata dalla assunzione unilaterale di debito da parte del Comune stesso, mediante la delibera di Giunta n. 44/2016 (All. n. 24 delle memorie del Comune di Frascati): si tratta infatti di *«un debito sostanzialmente accollato dal Comune nei confronti dei dipendenti medesimi, con la delibera 44 del 24.3.2016, e quindi con saldo debito/credito uguale a zero nel Bilancio della Azienda partecipata STS Multiservizi, come dalla stessa affermato nella nota integrativa».*

**5.6.4.3.** Il Comune, per parte sua, non registra nulla sul proprio bilancio. Infatti, i revisori (del comune e dell'azienda speciale, cfr. All. n. 24) hanno sottolineato che *«Tale debito, pertanto, dovrà trovare collocazione nel bilancio dell'Ente»* (enfasi aggiunta). La mancata iscrizione della posta sul bilancio del Comune è stata confermata in adunanza, su specifica domanda, dal responsabile dei servizi finanziari, poiché, come sostenuto nelle memorie, tale debito non sarebbe più esistente, considerate le determinazioni del curatore fallimentare.

Segnatamente, il curatore fallimentare ha negato l'insinuazione al passivo di SRS azienda speciale per tale credito (a quanto si evince, sostenuto da un accordo interno tra i due organismi). Da questa negazione, il Comune deduce che non esiste

un credito e pertanto non esiste nemmeno il debito della STS (causa dell'accordo) nei confronti dei lavoratori.

**5.6.4.4.** La deduzione è con tutta evidenza priva di fondamento.

Il debito dell'azienda speciale per il TFR, infatti, sorgerebbe solo in caso verificarsi della condizione della cessazione del rapporto di lavoro e conseguente richiesta di pagamento da parte del creditore, salva azione di regresso nei confronti della Srl ai sensi degli artt. 1298 e 1299 c.c. (cfr. Corte di Cassazione, sez. VI civile, ordinanza n. 1534 del 23 gennaio 2020). Pertanto, la mancata insinuazione al passivo, da un lato, è conferma di questa regola; per altro verso, rimane una decisione di un organo del fallimento e dell'impresa, e non di un giudice.

Ad ogni buon conto, tale passività potenziale per il Comune sussiste e deve essere espressa dal bilancio a due possibili titoli: contrattuale ed extracontrattuale (e salva verifica della esistenza del debito al momento dell'attivazione della pretesa).

**5.6.4.5.** La passività potenziale, infatti, potrebbe maturare a titolo contrattuale ove si ritenesse o fosse accertato che la delibera di Giunta n. 44/2016 abbia un valore effettivo di accollo del debito, come sostengono i revisori del Comune e dell'azienda speciale.

**5.6.4.6.** Per altro verso, la passività potenziale sussiste anche in termini di possibile responsabilità extra-contrattuale. In proposito, si rammenta che, ai sensi dell'art. 2497 c.c., « *le società o gli enti che, esercitando attività di direzione e coordinamento di società, agiscono nell'interesse imprenditoriale proprio o altrui in violazione dei principi di corretta gestione societaria e imprenditoriale delle società medesime, sono direttamente responsabili nei confronti dei soci di queste per il pregiudizio arrecato alla redditività ed al valore della partecipazione sociale, nonché nei confronti dei creditori sociali per la lesione cagionata all'integrità del patrimonio della società*» (enfasi aggiunta).

STS è una società sottoposta a controllo assoluto, quasi certamente di tipo "analogo", da parte del Comune. In tale caso il requisito oggettivo della direzione e coordinamento appare sussistere *in re ipsa* (cfr. Tribunale di Palermo, Sez. V civile, specializzata in materia di impresa, sentenza n. 184/2021 del 26 marzo 2021 richiamante SRC Piemonte n. 3/2012/PAR).

Si aggiunga che direzione e coordinamento sussiste anche laddove il “controllo analogo” manchi, essendo “qualcosa di più” almeno sul piano degli indici formali. La situazione organizzativa descritta, appare dunque rientrare nella pienamente nella fattispecie dell’art. 2497 c.c. in termini “soggettivi”.

Infatti, il Comune ha operato uno svuotamento del patrimonio della società pregressa, esponendo la stessa società a fallimento ed insolvenza nei confronti dei propri debitori.

**5.6.4.7.** Pertanto, il Collegio ritiene che l’accantonamento per € 771 mila previsto nella riga n. 3 della Tabella n. 5 rimanga ad oggi necessario e che questo sia congruo solo se e nella misura in cui i lavoratori abbiano già fruito del pagamento di € 368.811,46 ferie, permessi, oneri e TFR.

**5.6.5. La sottostima quantitativa della massa passiva: le passività potenziali collegate alla precaria situazione finanziaria di STS azienda speciale. Il fondo perdite**

**5.6.5.** Il fondo perdite liquidato nel risultato di amministrazione 2018 (e quindi componente della riga n. 9 della Tabella n. 5) è pari a soli € 657.710,86. Esso però è più basso di quanto prescritto dalla legge per circa un milione, poiché l’Ente ha con tutta evidenza violato l’art. 1, comma 550-552 della Legge n. 147/2013.

Tale normativa stabilisce che la misura del fondo è determinata dalle perdite sul bilancio dell’azienda speciale nel rendiconto precedente. Pertanto, in base al comma 551, il fondo avrebbe dovuto essere pari al disavanzo 2017, come emergente, però, dalla contabilità civilistica e non in base quella finanziaria.

**5.6.5.1.** La ragione è la seguente. La contabilità che ha valore giuridico (e cioè è rilevante per l’organizzazione del bilancio e la programmazione economico-finanziaria), dopo la riforma del D.lgs. n. 126/2014, per le aziende speciali, è solo quella economico-patrimoniale e non quella finanziaria, per contro “degradata” a contabilità a scopo meramente informativo.

Infatti, a differenza che per le istituzioni, per le aziende speciali il Legislatore ha fatto una scelta netta a favore della contabilità civilistica. Tanto emerge dalla lettura combinata degli artt. 3 e 17 del D.lgs. n. 118/2011 nonché dell’art. 114 comma 1 TUEL (novellato dal D.lgs. n. 126/2014). Sicché, mentre le “istituzioni” possono utilizzare il

modello di contabilità dell'ente *dominus*, le aziende speciali, come le società di diritto privato, devono operare con la contabilità *accrual*.

Le perdite di cui parla l'art. 1, comma 551, L. n. n. 147/2013, sono dunque quelle del bilancio in contabilità economico-patrimoniale, ossia le perdite cumulate al 31.12.2017 (€ 1.652.189,00), e non sono riferite al disavanzo di contabilità finanziaria.

Lo scarto di quantificazione della massa passiva, quindi, è di € 994.478,14, atteso che l'Ente ha già previsto, sia pure in misura errata, un fondo perdite. Tale integrazione è necessaria atteso che la quantificazione del fondo perdite non può più essere effettuata "secondo criteri di gradualità", come si afferma per il fondo perdite nel rendiconto 2019, anch'esso sottodimensionato.

Infatti, a regime, l'art. 1, comma 550-552 della Legge n. 147/2013 (a differenza che nella prima applicazione) non consente più applicazioni progressive.

**5.6.5.2.** Si soggiunga che i dati riportati dai revisori nella loro relazione evidenziano che il patrimonio netto e le perdite sono state sottovalutate e che occorre una *due diligence* per verificare l'effettivo stato del piano di rientro di STS, nell'ottica della presentazione degli equilibri ex art. 148-bis TUEL (cfr. *infra*)

## **6. L'incongruità dei mezzi**

6. Il Comune, come emerge in Tabella n. 6, ha riquantificato le coperture del PRFP in circa 140 milioni. Tale quantificazione è erronea e fuorviante, perché mescola dati di stock (il disavanzo pregresso e accumulato) e di flusso (la copertura delle future spese, riallocando risorse per colmare un gap annuale che, nel passato, si è quantificato in circa 4 milioni annuali). Tale riallocazione riguarda entrate e spese future ordinariamente previste e necessarie per l'erogazione di funzioni e servizi indispensabili (producendo un nuovo baricentramento allocativo, pari allo spostamento di circa 4 milioni all'anno, per i successivi 20 anni, per un totale di 80 milioni per tutta la durata del PRP).

La rappresentazione della Tabella n. 6, quindi, mescola oggetto ed effetti del PRFP (l'obbligo di recupero dello squilibrio pregresso) con quello di perseguire un pareggio annuale effettivo tra entrate e spese di competenza (art. 9 della L. n. 243/2012 e art. 162 TUEL), il quale non costituisce oggetto ed effetto del PRFP, ma consiste in un obbligo costante e ordinario di legge, di fonte costituzionale.

Pertanto, le coperture necessarie per il piano di riequilibrio vanno correttamente liquidate in quelle strettamente necessarie a garantire il rientro di € 21.081.346,61 (cfr. Tabella n 19) e non € 130 milioni (pari alla somma tra il l'obiettivo in Tabella n. 5, cui vanno aggiunti i 4 milioni per anno, i successivi 20 anni).

**6.1.** Tanto premesso, emerge che nell'ambito delle "azioni" in Tabella n. 6, si possono certamente imputare alla copertura del PRFP quelle misure che, essendo straordinarie, mirano per loro natura a dare copertura ad un fabbisogno altrettanto straordinario, ossia la copertura di un disavanzo pregresso, oppure mirano a generare un *surplus* annuale per il recupero del disavanzo.

In questa prospettiva, tra le misure certamente destinate al ripiano dello squilibrio accumulato si possono indicare certamente: (a) il ricorso al Fondo di rotazione (azione n. 1, previsto per € 6.797.100,00), attivato ai sensi dell'art. 243-ter TUEL, nonché (b) le alienazioni immobiliari (azione n. 29, prevista per € 2.481.075,00).

Ne consegue, che dato il fabbisogno effettivo di copertura oggetto del PRFP (ossia € 21.081.346,61) le due misure indicate costituiscono rispettivamente il 32,24% del Piano (Fondo di rotazione) e l'11,76% (alienazioni del patrimonio disponibile), ossia il 44% dei mezzi di copertura del PRFP.

Il Collegio ritiene il ricorso a tali misure illegittimo e, di conseguenza, accerta l'incongruità dei mezzi predisposti dal PRFP.

## **6.2. L'illegittimità della copertura a mezzo del fondo di rotazione**

**6.2.** Il ricorso al Fondo di rotazione, infatti, alla stregua di mezzo di copertura è impedito dalle disposizioni vigenti, interpretate in modo conforme a Costituzione.

Come è noto, l'art. 243-ter TUEL prevede che il Fondo di rotazione viene erogato *"Per il risanamento finanziario degli enti locali che hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario di cui all'articolo 243-bis"*; in siffatto caso lo Stato prevede *"un'anticipazione"* a valere sul Fondo di rotazione, denominato: *"Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali"* (cfr. art. 243-ter, comma 1 e 243-bis comma 9, 243-quater comma 5 TUEL). Il ricorso a tale liquidità, inoltre, determina l'insorgere di specifici obblighi di contenuto per il PRFP e la successiva programmazione di bilancio (art. 243-bis comma 9 TUEL).



La *littera legis* del TUEL, quindi, autorizza a qualificare la misura come uno strumento di cassa (“anticipazione”) in relazione al quale sono collegati effetti indiretti che mirano, attraverso misure collaterali più rigide specificamente individuate dalla legge (cfr. art. 243-bis comma 9 TUEL), a realizzare il riequilibrio finanziario pluriennale. In quest’ottica il ricorso al Fondo è parte di un complessivo piano di rientro volte ad individuare coperture attraverso la finanza propria e, comunque, diverse dall’indebitamento (a pena della violazione dell’art. 119 comma 6 Cost.).

Il Legislatore, infatti, è consapevole della natura giuridico-contabile del Fondo e allo stesso tempo indica, implicitamente, la via dell’assimilazione a strumenti (l’anticipazione di cassa ordinaria prevista dall’art. 3, comma 17, della L. n. 350/2003) che, in contabilità pubblica fornisce solo liquidità temporanea (sostegno per cassa), salva la ricerca di legittime coperture per competenza (cfr. C. cost. n. sent. n. 188/2014).

**6.2.1.** Infatti, è fuor di dubbio che il Fondo di rotazione – poiché di lungo periodo – è una forma tecnica di indebitamento, ossia di capitale di terzi soggetto a restituzione, secondo un piano di ammortamento. Sul piano contabile, l’effetto finanziario tipico dell’indebitamento è quello di migliorare il risultato di amministrazione, eliminando o diminuendo il disavanzo o, comunque, migliorando il risultato di amministrazione (per effetto dell’accertamento dell’entrata a fronte di un ammortamento successivo e/o, per effetto del pagamento immediato dei debiti scaduti per mezzo della liquidità acquisita). Per evitare tale espansione del potere di spesa, sganciato da investimento (ossia l’acquisto di un nuovo bene in conto capitale che fa aumentare la dotazione patrimoniale), è pertanto necessario contabilizzare immediatamente il debito di ammortamento, anche se differito, attraverso residui passivi tecnici o altre forme di accantonamento. Solo in questo modo è possibile sterilizzare, sul bilancio di previsione, l’espansione del potere di spesa destinato ad impieghi innominati, per effetto dell’impiego delle risorse a finanziamento dei debiti scaduti e quindi del disavanzo. In buona sostanza, le anticipazioni a lungo termine devono essere sterilizzate con registrazioni contabili che lascino immutato il risultato di amministrazione e la propria capacità di spesa nell’ambito del successivo bilancio di previsione.

Il pagamento dei debiti scaduti, infatti, non è “investimento” e finanzia la copertura del disavanzo, che è una spesa indifferenziata e diversa da investimento, in piena violazione dell’art. 119 comma 6 Cost.

La Corte costituzionale ha ammesso l’uso dell’anticipazione per debiti scaduti solo nell’ottica comunitaria di tutela della tempestività dei pagamenti, funzionale al mercato comune (sentt. 181/2015, 78/2020, 115/2020) e comunque ferma restando la neutralizzazione dell’espansione del potere di spesa “a previsione” tramite il disavanzo o altre componenti del risultato di amministrazione (sentenza n. 80/2021)

Della necessità di una siffatta interpretazione conforme a Costituzione la giurisprudenza contabile ha mostrato di essere stata immediatamente consapevole (cfr. *ex multis* Sezione delle autonomie n. 14/2013/QMIG e SRC Campania n. 240/2017/PRSP), imponendo agli enti di procedere a registrazioni contabili che impediscano l’espansione della capacità di spesa nello stesso bilancio di incasso o nei successivi bilanci di previsione.

**6.2.2.** In proposito, rileva peraltro l’art. 43 del D.L. n. 133/2014, il quale dispone che «1. *Gli enti locali che hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, ai sensi dell'articolo 243-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono prevedere, tra le misure di cui alla lettera c) del comma 6 del medesimo articolo 243-bis necessarie per il ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio, l'utilizzo delle risorse agli stessi enti attribuibili a valere sul "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali" di cui all'articolo 243-ter del decreto legislativo n. 267 del 2000"».*

La giurisprudenza contabile ha ritenuto che tale disposizione non abbia un contenuto normativo univoco (SRC Calabria pronuncia n. 3/2020/PRSP), poiché essa si limita ad indicare la capacità del Fondo di concorrere al processo allocativo per il recupero del disavanzo pregresso del PRFP, ma non dice necessariamente che esso debba essere impiegato alla stregua di risorsa di copertura.

**6.2.3.** Infatti, proprio a fronte del carattere non univoco della norma, il Ministro delle finanze ha emanato, nell’ambito dei suoi poteri di delegificazione ex art. 3, comma 6 del D.lgs. n. 118/2011, una norma regolamentare di delegificazione (d.m. 1° agosto 2019, introduttivo § 3-20-bis All. 4/2) che ha un doppio valore: da un lato di

norma interpretativa, dall'altro di norma esecutiva, che stabilisce la "modalità di contabilizzazione" del fondo qualificandone la natura, alla stregua di indebitamento *pleno iure*. Non si tratta perciò di una mera norma tecnica, ma di una norma indicativa di un contenuto di valore, che consente l'utilizzo del Fondo a titolo di copertura, con un mutamento di segno della natura contabile della misura, che passa da risorsa per cassa a risorsa idonea a dare copertura per competenza al disavanzo e ai debiti fuori bilancio da PRFP.

**6.2.4.** Tale mutamento di segno (con la rottura, per via interpretativa e regolamentare, del testo costituzionale) è stato registrato dalla giurisprudenza di questa Magistratura (SRC Lazio n. 6/2018/PRSP; SRC Umbria n. 1/2021/PAR), nell'ambito di funzioni in cui non è possibile sollevare questione di legittimità costituzionale (attività consultiva) ovvero in un contesto di diritto vivente in cui non era ancora riconosciuta la natura sostanzialmente giurisdizionale dei giudizi sui piani di riequilibrio (C. cost. sent. n. 18/2019).

**6.2.5.** Di converso, secondo una giurisprudenza ormai consolidata (Sezioni riunite in speciale composizione, sent. n. 32/2020 e ordinanze nn. 5 e 6/2021), l'odierno giudizio è parte di una unitaria giurisdizione speciale, esclusiva e concentrata (artt. 2 e 3 c.g.c.) nell'ambito della quale una simile disapplicazione è possibile (cfr. SRC Campania n. 11/2020/PRSP), in quanto è fase di un unico grado (Sezioni riunite spec. comp., ord. n. 5 e 6/2021, nonché sentt. 32/2020; nn. 9 e 10/2021)

Nell'ambito di tale giudizio, questo giudice ha quindi il dovere di non dare applicazione a regolamenti illegittimi ai sensi dell'art. 5 della Legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E.

Dell'art. 43 del D.L. n. 133/2014, infatti, è necessario dare una interpretazione conforme all'art. 119 comma 6 Cost., in conformità alla costante giurisprudenza costituzionale (sentt. nn. 188/2014, 181/2015, 89/2017, nonché n. 4 e 115/2020, oltre che n. 80/2021). Per contro, il regolamento ministeriale di delegificazione emanato ai sensi dell'art. 3, comma 6 del D.lgs. n. 118/2011 (d.m. 1° agosto 2019, nella parte relativa al fondo di rotazione, cfr. § 3-20-bis All. 4/2 D.lgs.n. 188/2011), è in tutta evidenza in contrasto con i principi generali della contabilità pubblica e con l'art. 119 comma 6 Cost.. Tale norma costituzionale, del resto, è una norma a fattispecie

completa e perciò direttamente applicabile anche senza interposizione legislativa, alla stregua dei precetti di equilibrio e copertura, “facce della stessa medaglia” di un’unica “clausola generale” (cfr. C. cost. sentt. nn. 192/2012 e 26/2013), di cui l’art. 119 comma 6 è una declinazione nell’ambito delle autonomie territoriali.

**6.2.6.** Il Magistrato istruttore, in ogni caso, evidenziando il carattere vincolante del regolamento per gli enti locali, i quali non solo non possono disapplicarlo, ma fanno affidamento su una conforme giurisprudenza di questa Corte (SRC Lazio n. 6/2018/PRSP e SRC Umbria n. 1/2021), aveva ritenuto sussistente una situazione di “diritto vivente” e insufficiente la disapplicazione (cfr. §§ 5.3 e ss. *in fatto*). Ciò avrebbe obbligato questa Sezione a sollevare questione di costituzionalità sull’art. 43 del D.L. n. 133/2014 nonché sulla norma che ha stabilito lo stesso potere normativo di delegificazione (art. 3 comma 6 D.lgs. n. 118/2011), trattandosi di norme di cui certamente occorre dare applicazione nel giudizio (quindi rilevanti).

**6.2.7.** Il Collegio ritiene che la situazione di “diritto vivente” sia stata superata, rendendo non necessario non solo sollevare la questione di legittimità costituzionale ma, persino, procedere alla disapplicazione del regolamento.

Infatti, per effetto dell’art. 53, comma 4, del D.L. n. 104/2020, «*Le risorse di cui al comma 3 [ossia che finanziano il fondo di rotazione] non possono essere utilizzate secondo le modalità previste dall'articolo 43 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164*» (enfasi aggiunta).

Il Collegio rileva che anche di tale disposizione occorre dare una interpretazione conforme all’art. 119 comma 6 Cost. e che l’unica possibile in tal senso sia la seguente: la norma esprime l’interpretazione autentica che il Legislatore primario (sia il Governo nella sua collegialità che il Parlamento, in sede di conversione) ha ritenuto di dare delle “modalità” di contabilizzazione relative all’art. 43, stabilite peraltro, non direttamente dalle disposizioni di legge, ma dal d.m. 1° agosto 2019. Di conseguenza, le modalità di contabilizzazione sono quelle residue stabilite dal § 3.20-bis dell’All. 4/2 del D.lgs. n. 118/2011, per le altre anticipazioni straordinarie di liquidità.

**6.2.8.** In buona sostanza, il decreto-legge ha rimosso l’interpretazione sulle speciali “modalità di contabilizzazione” previste per il Fondo di rotazione nell’ambito

del § 3.20-bis dell'All. 4/2 del D.lgs. n. 118/2011, come introdotte ed interpretate dal d.m. 1° agosto 2019.

Il d.m. 1° agosto 2019, pertanto, *in parte qua*, è stato abrogato e di esso non è possibile né necessario procedere a disapplicazione (rendendo altresì irrilevante il dubbio di costituzionalità sull'art. 3, comma 6, del D.lgs. n. 118/2011)

Una diversa interpretazione dello stesso art. 53, comma 4, del D.L. n. 104/2020, renderebbe incostituzionale l'intero sistema delle norme citate e, così come indicato dal Magistrato nella sua relazione di deferimento, in caso contrario, occorrerebbe sollevare una questione di legittimità costituzionale sull'art. 43 del D.L. n. 133/2014, sull'art. 3 comma 6 del D.lgs. n. 118/2011 e, altresì, dello stesso art. 53, comma 4 del D.L. n. 104/2020. Tali norme, infatti, sarebbero in contrasto l'art. 119 comma 6 Cost., ma anche l'art. 3 Cost., nella parte in cui si ritenesse che tale norma disponga solo per l'avvenire discriminando gli enti in PRFP.

### **6.3. L'illegittimità della copertura a mezzo delle alienazioni immobiliari**

**6.3.** È altresì illegittima la previsione del PRFP che stabilisce di impiegare il ricavato da alienazione del patrimonio disponibile per il ripiano del disavanzo. Tale alienazione è impedita da quanto stabilito dall'esempio tecnico n. 14 del principio contabile applicato All. n. 4/3 del D.lgs. n. 118/2011.

**6.3.1.** In proposito giova rammentare che la struttura patrimoniale degli enti locali segue una particolare disciplina normativa, stabilita dall'All. 4/3 del D.lgs. n. 118/2011. Alla luce di tale disciplina, il patrimonio netto (PN) del Comune di Frascati, alla data del PRFP era così composto: (a) Riserve da risultato economico di esercizi precedenti - €. 24.226.373,13; (b) Riserve da capitale € 39.824.411,74; (c) Riserve da permessi di costruire €. 17.397.803,14; (d) Riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e beni culturali € 95.529.611,56; (e) Altre riserve indisponibili € 0,00; (f) Risultato economico dell'esercizio - €. 9.231.042,39; (g) Fondo di dotazione - € 46.791.003,88.

In buona sostanza, sebbene il PN abbia una consistenza di € 72.503.407,03, nella sua struttura primeggiano le componenti indisponibili (beni demaniali, indisponibili, culturali) e atipiche, come i contributi in conto investimento e le riserve per permessi da costruire, le quali, invero, seppure per convenzione legale, vista la loro stabilità nel

tempo, si considerino parte del PN, in realtà non sono componenti patrimoniali stabili e “libere”, che misurano la ricchezza differenziale dell’ente, ma somme già impegnate per la copertura di oneri futuri.

**6.3.2.** L’esempio tecnico n. 14 del principio contabile applicato All n. 4/3 del D.lgs. n. 118/2011, a proposito del fondo di dotazione specifica:

*«Il fondo di dotazione corrisponde al capitale sociale delle società, per le quali il legislatore individua l’importo minimo che deve essere sempre garantito, non solo all’inizio della vita della società, ma anche successivamente. Nelle società, se la perdita d’esercizio non coperta dalle riserve, riduce il capitale sociale al di sotto del limite minimo legale, i soci sono chiamati ad un aumento di capitale (art.2447 c.c.).*

*Per gli enti territoriali e i loro organismi e enti strumentali l’importo minimo del fondo di dotazione non è stato determinato.*

*Pertanto, se il patrimonio netto è positivo e il fondo di dotazione presenta un importo insignificante o negativo, l’ente si trova in una grave situazione di squilibrio patrimoniale, che il Consiglio, in occasione dell’approvazione del rendiconto, deve fronteggiare, in primo luogo attraverso l’utilizzo delle riserve disponibili.*

*Se a seguito dell’utilizzo delle riserve il fondo di dotazione risulta ancora negativo, vuol dire che, il patrimonio netto è esclusivamente costituito da beni che non possono essere utilizzati per soddisfare i debiti dell’ente».*

Di conseguenza, poiché il fondo di dotazione è ampiamente negativo (- € 46.791.003,88) lo Stato patrimoniale della rendicontazione del 2018 certifica la carenza di mezzi disponibili a scopo di ripiano.

**6.3.3.** In estrema sintesi, secondo i principi contabili applicati (§ 6.3 dell’All. 4/3 del D.lgs. n. 118/2011 ed esempio tecnico n. 14), il fondo di dotazione è la parte indisponibile a presidio della struttura patrimoniale dell’ente. Poiché ha una funzione simile al capitale sociale, è una componente inutilizzabile; può solo crescere ed ha la funzione di stabilire la misura della struttura patrimoniale minima a garanzia della continuità delle funzioni e dei servizi essenziali.

Essendo tale fondo negativo, i beni del patrimonio non possono essere alienati nell’ambito del risanamento programmato.

**6.3.4.** Nelle more del deposito della presente pronuncia è intervenuto il regolamento di delegificazione adottato con d.m. 1° settembre 2021, il quale ha abrogato l’esempio n. 14. Nella nuova formulazione del principio contabile applicato

n. 4/3 del D.lgs. n. 118/2011 è stabilito che il fondo di dotazione può avere solo valore positivo o pari a zero. In proposito e per completezza, si evidenzia che la disposizione non era vigente al momento della presente decisione e al tempo dell'approvazione del PRFP e che, comunque, le nuove disposizioni e l'abrogazione dell'esempio n. 14 si applicano a decorrere dal rendiconto 2021.

\*\*\*

7. In definitiva, il PRFP del Comune di Frascati è incongruo:

- a) per l'intempestività della sua approvazione;
- b) per la erronea qualificazione delle componenti della massa passiva, in violazione del D.lgs. n. 118/2011 e dell'art. 243-quater comma 7;
- c) l'erronea inclusione dell'extra-deficit nell'obiettivo di riequilibrio, in violazione dell'art. 3, comma 16, del D.lgs. n. 118/2011;
- d) l'illegittima cronoprogrammazione, in violazione del principio di responsabilità di mandato e dell'inderogabilità del carattere costante della quota di ripiano ex art. 3, comma 16 del D.lgs. n. 118/2011;
- e) per l'illegittimità delle coperture realizzate a mezzo del Fondo di rotazione (pari al il 32,24% del Piano) e, in secondo luogo, in aggiunta, del ricorso alle alienazioni immobiliari.

#### **8. Lo stato degli equilibri di cassa e per competenza: accertamento ex art. 148-bis TUEL**

8. La situazione complessivamente descritta appare idonea a peggiorare, in prospettiva, gli equilibri (art. 148-bis comma 1 TUEL) a causa: (a) della cattiva rappresentazione degli equilibri a mezzo del risultato di amministrazione 2018, 2019 ed infine su quello presunto in corso; tale cattiva rappresentazione, come si è visto (cfr. §§ 5.5. e ss.), è sia qualitativa (mancata consolidazione delle passività e debiti della Tabella n. 5 dentro il risultato di amministrazione, al netto dei dfb rateizzati) che quantitativa (per 3,7 milioni); (b) dall'obbligo di restituire liquidità incassata a titolo di Fondo di rotazione; (c) della cattiva rappresentazione della componente di cassa vincolata.

**8.1.** Per quanto riguarda i correnti equilibri di competenza, occorre tenere conto dell'obbligo di restituzione della cassa introiettata a titolo di Fondo di rotazione, a

seguito della mancata omologazione del PRFP. In secondo luogo, della necessità di verificare l'effettiva sufficienza dei fondi accantonati per la STS azienda speciale, solo dopo una approfondita *due diligence* dei conti che verificano l'effettività del processo di rientro, indubbiato dai problemi contabili di cui i revisori hanno riferito (anomalo uso delle riserve; mancata contabilizzazione del rischio per i debiti verso i lavoratori; incasso di € 585.491,54 versati erroneamente dai contribuenti all'Azienda Speciale STS Multiservizi, ma relativo a somme che avrebbe dovuto incassare il Comune di Frascati).

**8.2.** È inoltre emerso che la sovrabbondante cassa di fine 2020 è l'effetto momentaneo dell'enorme flusso di liquidità collegate ai contributi COVID-19 (per € 8.196.959,09, di cui € 1.416.590,96 a titolo di incrementi del fondo per le funzioni fondamentali, ossia risorse libere), alle anticipazioni straordinarie di liquidità (€ 24.065.171,77, compreso D.L. n. 34/2020, cfr. Tabella n. 19 ) e alla sospensione delle rate dei mutui (ex art. 112, D.L. n. 18/2020, € 1.409.288,11 relative alle quote capitale mutui MEF destinate a fronteggiare spese per emergenza COVID-19).

Ciò ha comportato la crescita della liquidità che, in due anni, da zero a fine 2018, a fine 2020 è passata a € 13.284.718,77 (di cui € 10.310.145,80 di risorse vincolate per cassa). Il saldo di cassa è dunque diventato per la prima volta positivo (cassa libera, al netto dei vincoli, pari a € 2.974.572,97).

Tuttavia, come si evidenzia, il saldo positivo è solo apparentemente tale, in quanto l'ente opera irregolarmente nella determinazione dello stock di cassa vincolata. Esso infatti: (a) ha proceduto in ritardo alla determinazione della cassa vincolata, procedendo al costante aggiornamento della presunzione iniziale; (b) ha svincolato indebitamente i proventi da alienazione di usi civici; (c) ha rallentato i tempi di pagamento con la pratica dei "sospesi".

**8.3.** La Sezione accerta dunque la mancanza dell'equilibrio di cassa che, invero, deve rideterminarsi, al 31.12.2020, in negativo, per effetto dell'impatto della ricontabilizzazione dei proventi da usi civici (€ 3.765.600,62) assestando il saldo virtuale di cassa in negativo, pari ad almeno € -791.027,65. A tale valore negativo, deve aggiungersi l'impatto dell'imminente obbligo di restituzione del Fondo di rotazione, (già contabilizzato, tra le entrate vincolate, cfr. relazione dei revisori, All. n. 17



memorie di Frascati, per € 3.272.352,81). La cassa non è effettivamente libera e non può apportare immediato beneficio alla riduzione dei residui passivi e del disavanzo, se non a mezzo di ulteriori anticipazioni e l'uso di cassa a destinazione vincolata, deviando le risorse e l'azione amministrativa dalle finalità di servizio fissate dalla legge.

Di seguito si ricostruiscono nel dettaglio la situazione finanziaria e le irregolarità che sono idonee a pregiudicare, nel tempo, gli equilibri.

**8.4.** A partire dal 2013, l'Ente ha fatto ampio ricorso alle anticipazioni straordinarie di liquidità, liquidità ulteriormente cresciuta per effetto della crisi COVID che ha consentito di accedere a nuove anticipazioni straordinarie, ma anche all'erogazione di contributi statali senza precedenti negli anni, in gran parte vincolati, ma per buona parte liberi (ad esempio incremento fondo per le funzioni fondamentali)

A ciò si aggiunge, l'incasso del 50% del Fondo di rotazione, che, a seguito della non omologazione del PRFP, dovrà essere restituito ("Fondo di rotazione" ai sensi dell'art. 243-ter TUEL).

Il Comune, infatti, ha già percepito il fondo nella misura del 50% (ossia per un importo di € 3.367.500,00), che si aggiunge alle risorse indicate nel prospetto sottostante, e ai contributi straordinari emessi in relazione alla pandemia, a supporto delle funzioni fondamentali e per le spese COVID-19, con una iniezione di liquidità che supera i 30 milioni di euro.

Tabella n. 19. Anticipazioni straordinarie di liquidità. Fonte: Comune di Frascati

	Accertato e Incassato	Data accert/incass	Pagato al 31.12.2015	Pagato ad oggi	Debiti rimasti da estinguere
<b>Art. 1, comma 13, D.L. n. 35/2013</b>	15.000.234,68		15.000.234,68		
<i>I tranche I fin</i>	7.500.117,34	04/07/2013	7.500.117,34		
<i>II tranche I fin</i>	7.500.117,34	05/11/2013	7.500.117,34		
<b>Art. 2, comma 7, D.L. n. 102/2013</b>					
<b>Art. 32, comma 1, D.L. n. 66/2014</b>					
<b>art. 8, comma 6, del D.L. n. 78/2015</b>	6.106.672,62	17/12/2015	181.722,36	5.924.950,26	
<b>Altre anticipazioni straordinarie di liquidità (in particolare art. 116 D.L. n. 34/2020)</b>	2.958.264,47	06/11/2020		2.783.156,65	175.107,82
<b>TOTALE</b>	24.065.171,77		15.181.957,04	8.708.106,91	(*) 175.107,82

(\*) importo non utilizzato e restituito all'ente erogatore in data 12/04/2021

**8.5.** L'organo di revisione contabile ha evidenziato infatti che il mutamento di segno del saldo di cassa nel 2020 dipende « *in larga misura dagli incassi di partite legate all'emergenza epidemiologica così come evidenziato nell'Ordinanza n. 25*» (importi per "contributi," in gran parte "liberi" che si quantificano in € 8.196.959,09, cfr. All. 17 delle memorie del Comune di Frascati) , ma anche dalla cattiva prassi delle «*"partite sospese" incassate dal Tesoriere inducendo l'ente ad una prudenziale compressione delle proprie capacità di pagamento. Il problema delle tardive regolarizzazioni dei sospesi contabili è stato più volte sollevato dall'Organo di revisione nelle periodiche verifiche di cassa individuandone una possibile motivazione nel sottodimensionamento in termini di personale dell'ufficio di ragioneria*». Ciò ha lasciato sostanzialmente immutato l'indice ITP.

**8.6.** Per quanto concerne la determinazione dello stock iniziale su cui fare le registrazioni contabili, il Comune è risultato ampiamente in ritardo e frequentemente dedito alla revisione dello stesso stock. In proposito, l'organo di revisione ha riportato anche anomali e continui aggiornamenti dello stock di cassa vincolata (All. n. 17 delle memorie del Comune di Frascati). Dalla corrispondenza in atti (nota prot. C.d.c. n. 555 del 29/01/2016; risposta prot. comunale n. 9905 del 7/03/2016), è emerso che l'Ente non ha adottato tempestivamente la determinazione di quantificazione della cassa vincolata al 01/01/2015 (D.lgs. n. 118/2011, All. 4/2 par. 10.6).

L'Ente ha proceduto alla determinazione della giacenza vincolata con il metodo presuntivo di cui al par. 10.6 dell'All. 4/2 del D.lgs. n. 118/2011 solo nel 2017, con la determinazione del responsabile finanziario n. 49/2017 (Allegato n. 18 memorie del Comune di Frascati). L'importo riscontrato quale somma vincolata era pari a € 4.931.696,88. Su tale somma l'Ente avrebbe dovuto procedere alla movimentazione in entrata ed in uscita con il metodo analitico ora disposto dalla normativa contabile (par. 10.6 dell'All. 4/2 del D.lgs. n. 118/2011).

**8.6.1** Successivamente, i revisori hanno riscontrato che con la determinazione n. 686 del 18.4.2018, il Responsabile del servizio finanziario ha riquantificato gli incassi vincolati nella misura di € 5.775.015,59.

**8.6.2.** Ancora, successivamente è stata adottata un'ulteriore determina a rettifica della precedente, adducendo errori nella prima profilazione della cassa vincolata, sulla base della lettura della Deliberazione n. 31/SEZAUT/2015INPR della Corte dei conti

Sezione Autonomie. Con la determina n. 1217 del 31.7.2018, in particolare, si è proceduto a svincolare la somma di € 3.765.600,62 collegati ad “alienazione usi civici”, ritenendo che gli stessi non siano vincoli di legge, ma vincoli imposti dall’ente ai sensi dell’art. 186, comma 3-ter, lett. d) TUEL.

I proventi da alienazione da usi civici, peraltro, contrariamente a quanto sostenuto dal Comune, sono con tutta evidenza proventi per cui la legge indica una specifica destinazione, alla stregua di quanto avviene, ad esempio, per i proventi del da sanzioni per violazione per il Codice della strada.

**8.6.3.** Come si legge nel DUP 2019-2021 *«Relativamente al demanio civico, il Comune di Frascati, quale Ente esponenziale della Sua collettività, è proprietario di molti terreni, siti sul proprio territorio e nel territorio comunale di Roma, ad esso pervenuti a seguito dello scioglimento dell'Università agraria di Frascati, avvenuto con decreto del Ministro dell'Economia Nazionale del 10 febbraio 1925, ai sensi degli artt. 23 e 24 del R.D.L. 22 maggio 1924, n. 751. Con lo scioglimento dell'Università Agraria di Frascati, i suoi beni furono trasferiti al Comune con la destinazione corrispondente alla categoria cui essi appartengono ed aperti agli usi di tutti i Cittadini, a norma dell'art. 23, R.D.L. 22.5.1924, n.751. La natura demaniale civica di questi terreni è considerata pacifica, non solo nei rapporti sinora intessuti tra il Comune di Frascati e quello di Roma, tra il Comune di Frascati ed altre Autorità pubbliche, ma anche nei rapporti tra il Comune di Frascati e gli stessi abusivi occupatori, i quali più volte hanno chiesto che la loro posizione venisse regolarizzata ai sensi della legislazione vigente in materia di usi civici e demani collettivi. Detti terreni formano oggetto di procedimenti di alienazione in corso con Amministrazioni Pubbliche e con privati occupatori che ne hanno fatto richiesta di acquisto».*

**8.6.4.** Tale destinazione specifica emerge con chiarezza dall’art. 24 della L. n. 1766/1927, dall’art. 2 comma 4 della L. n, 168/2017 (che stabilisce per i comuni l’obbligo di amministrazione separata), dall’art. 8-bis, commi 1, 2 e 3, della Legge Regionale del Lazio n. 1/1986.

In particolare, l’art. 24 della legge n. 1766/1927 e la legge regionale n. 1/1986, stabiliscono l’obbligo di acquistare con i proventi titoli del debito pubblico (destinazione specifica), a sua volta destinabili ad opere di interesse generale per la popolazione. Per la Regione Lazio, è stato stabilito che tali destinazioni (altrettanto

specifiche), sono tre: (a) l'acquisizione di terreni di proprietà collettiva di uso civico; (b) lo sviluppo socio-economico dei terreni di proprietà collettiva di uso civico; (c) gli accertamenti e le verifiche demaniali, il tutto salva la sdemanializzazione e svincolo autorizzata dalla Regione Lazio.

8.7. Pertanto, a salvaguardia degli equilibri di bilancio, la Sezione accerta la presenza di gravi squilibri per competenza (risultato di amministrazione presunto) e per cassa, che possono determinare l'ulteriore peggioramento degli equilibri di bilancio (art. 148-bis TUEL comma 1).

Tale accertamento è compiuto ai sensi e per gli effetti dell'art.148-bis comma 3 TUEL. Giova rammentare che la possibilità di adottare una siffatta procedura di controllo si riconnette alla sua finalità "preventiva", ossia, cautelare.

Tale carattere è stato ampiamente riconosciuto dalla giurisprudenza contabile (cfr. SRC Campania pronunce di accertamento, n. 240/2017, n. 107/2018 e SSRR. Spec. composizione. sentt. n. 5/2019 e di recente n. 39/2020).

In tale senso si è orientato lo stesso Giudice delle leggi (sent. n. 40/2014) quando ha osservato che tali controlli mirano «*a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali (sentenze n. 266, n. 250 e n. 60 del 2013) [...]*» e, pertanto agiscono in modo "conformativo" sì da garantire la continuità dell'amministrazione in modo compatibile con le risorse disponibili, evitando al tempo stesso l'aggravio di situazioni di disquilibrio che le procedure straordinarie, come quella del PRFP o del dissesto, per altro verso, sono chiamate ad eliminare partendo dalle cause.

Tale misura cautelare (scaturente *ex lege*, alla scadenza di un secondo accertamento negativo al termine dei 60 giorni dalla prima pronuncia di accertamento), peraltro, non determina una limitazione della capacità giuridica e dell'autonomia dell'ente territoriale, ma garantisce l'effettività della legalità di bilancio ed il rispetto delle fonti tutte (statali, regionali, locali) che concorrono a determinarne i contenuti (art. 117 Cost.).

Le "misure correttive", infatti, rimangono affidate all'Ente in ragione della legge, la quale si limita a prescrivere la necessità delle scritture contabili e della riprogrammazione (art. 193, 194, 188, 243-bis e ss. TUEL) per ripristinare la "sincerità"

del bilancio e adottare le variazioni sul ciclo finanziario, nel rispetto dei tempi di rientro dal PRFP per il disavanzo che ne è oggetto e dei tempi ex art. 188 TUEL per quello che è emerso successivamente.

**P.Q.M.**

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

- a) ai sensi dell'art. 243-quater comma 7 TUEL dichiara il difetto dei presupposti per l'omologazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale e la sussistenza dei conseguenti obblighi ex art. 6, comma 2 del D.lgs. n. 149/2011;
- b) ai sensi 148-bis comma 3 TUEL, rileva gravi irregolarità contabili, idonee a pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari del Comune. Per l'effetto il Comune è tenuto a rendicontare nei termini di legge la situazione di bilancio emersa nell'ottica degli obblighi di cui alla lettera a).

Si dispone la comunicazione, a cura del servizio di supporto della Sezione di controllo, di copia della presente deliberazione al Sindaco, al Presidente del Consiglio Comunale ed all'Organo di revisione nonché al Ministero dell'Interno (Ufficio Territoriale del Governo competente) ai sensi dell'art. 243-quater comma 4 del TUEL.

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

Così deciso nella Camera di consiglio telematica del 28 luglio 2021.

Dispositivo letto in udienza in pari data.

L'ESTENSORE

Francesco Sucameli

IL PRESIDENTE

Roberto Benedetti

Depositata in Segreteria il 1° ottobre 2021

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

Aurelio Cristallo