



Deliberazione n. 7/2020/PRSP
Comune di Frosinone (FR)
Verifica semestrale Piano di riequilibrio

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

composte dai magistrati

Maria Luisa ROMANO	Presidente f.f.;
Carmela MIRABELLA	Consigliere;
Angela PRIA	Consigliere – Relatore;
Elena PAPA	Consigliere;
Carla SERBASSI	Consigliere;

nella Camera di consiglio del 18 dicembre 2019 ha assunto la seguente

VISTA la deliberazione n. 256/2013/PRSP del 7 e 19 novembre 2013, con la quale questa Sezione regionale di controllo per il Lazio ha approvato il piano di riequilibrio finanziario decennale del Comune di Frosinone, con le raccomandazioni di cui in parte motiva e con riserva di costanti verifiche sulle misure attuative nei termini di legge;

VISTO l'articolo 243-*quater* del TUEL, riguardante " *Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e controllo sulla relativa attuazione*", introdotto dall' articolo 3, comma 1, lett. r) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTE le relazioni semestrali sul raggiungimento dei risultati ottenuti rispetto alle stime indicate nel piano di riequilibrio finanziario del Comune di Frosinone, acquisite alla Sezione nell'ordine temporale riportato:

- Prot. n. 0003386 del 17/06/2014, relativa all'anno 2013, sui dati del rendiconto per l'anno 2013, esaminata in sede di deliberazione Corte dei conti n. 142/2014/PRSE;
- Prot. n. 0002391 del 27/04/2015, relativa all'anno 2014, sui dati assestati del bilancio di previsione anno 2014, esaminata in sede di deliberazione Corte dei conti n. 209/2015/PRSP;
- Prot. n. 0003007 del 25/05/2015, relativa all'anno 2014, sui dati del rendiconto per l'anno 2014, e sui dati riaccertamento straordinario residui, esaminata in sede di deliberazione Corte dei conti n. 209/2015/PRSP;

- Prot. n. 0003214 del 08/06/2015, relativa all'anno 2014, su dati del rendiconto per l'anno 2014 e sui dati riaccertamento straordinario residui, prodotta ad integrazione della relazione prot.n. 0003007 del 25/05/2015, esaminata in sede di deliberazione Corte dei conti n. 209/2015/PRSP;
- Prot. n. 0005931 del 18/12/2015, relativa all'anno 2015, su dati assestati del bilancio di previsione per l'anno 2015;
- Prot. n. 0006138 del 01/12/2016, relativa all'anno 2015, sui dati del rendiconto per l'anno 2015;
- Prot. n. 0000175 del 23/01/2017, relativa all'anno 2016, sui dati assestati del bilancio di previsione per l'anno 2016;
- Prot. n. 0004608 del 15/09/2017, relativa all'anno 2016, sui dati del rendiconto per l'anno 2016;
- Prot. n. 0002655 del 05/07/2018, relativa all'anno 2017, sui dati assestati del bilancio di previsione per l'anno 2017 e sui dati del rendiconto per l'anno 2017;
- Prot. n. 0003854 del 26/06/2019, relativa all'anno 2018, sui dati assestati del bilancio di previsione per l'anno 2018 e sui dati del rendiconto per l'anno 2018, tiene conto della nota istruttoria prot. 005514 del 21/12/2018;

ESAMINATA la documentazione trasmessa dal Comune di Frosinone;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 35 del 13 dicembre 2019, con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per la Camera di consiglio del 18 dicembre 2019;

UDITO in camera di consiglio il relatore, Consigliere Angela Pria;

Ritenuto in

FATTO

Con deliberazione n. 256/2013/INPR adottata nelle Camere di consiglio del 7 e del 19 novembre 2013, questa Sezione regionale di controllo per il Lazio ha approvato il piano di riequilibrio finanziario decennale (2013-2022) presentato dal Comune di Frosinone. Il Collegio dei revisori ha, quindi, presentato a questa Sezione regionale di controllo e alla Commissione di Stabilità finanziaria presso il Ministero dell'Interno) apposite relazioni sullo stato di attuazione del piano e sul grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi.

Considerato in

DIRITTO

1. Quadro normativo e modalità di esercizio del controllo semestrale.

L'art. 243-*quater*, comma 3, del D.lgs. n. 267/00 prevede che *“in caso di approvazione del piano, la Corte dei Conti vigila sull'esecuzione dello stesso, adottando in sede di controllo, effettuato ai sensi dell'articolo 243-bis, comma 6, lettera a), apposita pronuncia”*.

Il richiamato art. 243-*bis*, comma 6, lett. a) stabilisce che il piano di riequilibrio finanziario pluriennale deve tenere conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate e deve, comunque, contenere le eventuali misure correttive adottate dall'ente locale in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno accertati dalla competente sezione regionale della Corte dei conti.

L'art. 243-*quater* del D. Lgs. n. 267/00 prescrive, al comma 6, che *“Ai fini del controllo dell'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato, l'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente trasmette al Ministero dell'interno e alla competente Sezione regionale della Corte dei Conti, entro quindici giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre, una relazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso, nonché, entro il 31 gennaio dell'anno successivo all'ultimo di durata del piano, una relazione finale sulla completa attuazione dello stesso e sugli obiettivi di riequilibrio raggiunti”*.

Il successivo comma 7 stabilisce, tra l'altro, che *“l'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano”* comporta l'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto.

La **presente verifica** si basa sulle relazioni dell'Organo di Revisione del Comune di Frosinone inviate dal 18 dicembre 2015 al 26 giugno 2019.

La verifica sullo stato di attuazione del Piano di riequilibrio finanziario del Comune di Frosinone è stata improntata al raffronto fra i dati-obiettivo ivi contenuti e quelli risultanti dalla contabilità ciclica dell'Ente, relativamente alle annualità prese in considerazione, come ricavabili dalla pluralità di fonti informative disponibili e segnatamente:

- dalle Relazioni semestrali, concernenti gli andamenti della gestione fino a tutto l'esercizio 2018, con riferimenti ai dati previsionali 2019 laddove ritenuti rilevanti ai fini delle presenti valutazioni di conseguimento degli obiettivi intermedi e di ulteriore congruità prospettica, così come prodotti dal Comune;
- dalle banche - dati SIQUEL, Con.Te, BDAP, SIOPE;
- dalle informazioni suppletive fornite dal Comune di Frosinone in istruttoria, inerenti alla situazione finanziaria complessiva dell'Ente.

Gli elementi in atti e le caratteristiche della gestione finanziaria all'esame, inducono a focalizzare l'attenzione sui seguenti aspetti critici della medesima, che necessitano di specifica ponderazione nell'ambito del presente giudizio ex art. 243-*quater*:

- 1) contabilizzazione ed utilizzo di cospicue risorse a valere sul Fondo di rotazione per la stabilità finanziaria ex art. 243-*quater* TUEL dell'importo di € 5.316.374,24, incassato interamente nell'anno 2013;
- 2) analisi dei risultati intermedi raggiunti;
- 3) emersione nel corso del 2019 (con deliberazione C.C. n. 51 in data 31/07/2019, avente ad oggetto: "Bilancio di previsione 2019 - 2021. Verifica degli equilibri. Assestamento al bilancio 2019-2021 (art. 193 e 178 del TUEL)", di un disavanzo ulteriore rispetto a quello indicato nel Piano di riequilibrio pari ad euro di € 5.375.071,87, da recuperare entro il 2022, ai sensi dell'art. 188 del D.lgs. 267/2000;
- 4) criticità relative all'incasso di finanziamenti regionali per la realizzazione di opere pubbliche;
- 5) criticità odierne nella gestione della cassa.

1) Fondo di rotazione.

Risulta in atti che in epoca immediatamente successiva all'approvazione da parte della Sezione e, perciò, in fase di avvio della manovra di riequilibrio pluriennale, l'Ente ha ottenuto da parte del Ministero dell'interno l'assegnazione di risorse straordinarie pari ad euro € 5.316.374,24 a carico del Fondo di rotazione per la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'art. 243-*quater* TUEL. Dette risorse sono state interamente incassate in data 24/12/2013.

L'utilizzo delle dette risorse non è stato tenuto presente in sede di redazione del Piano, essendone all'epoca solo eventuale la fruizione. Tuttavia, di tale evenienza si dava conto espressamente nella delibera approvativa n. 256/2013/PRSP, al fine di

richiamare all'attenzione dell'Ente le regole da osservare nella contabilizzazione di dette entrate in bilancio per assicurarne un utilizzo conforme alla loro natura sostanziale di prestiti statali da restituire, tale da garantirne la neutralità sui saldi di gestione e sul risultato di amministrazione, anche agli effetti del pianificato riequilibrio pluriennale.

Nella richiamata deliberazione, in effetti, era esplicitamente affermato che: *“L'Ente ha, altresì, richiesto un'anticipazione a valere sul Fondo di rotazione, denominato "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali", di cui all'art. 243 ter TUEL e all'art. 5 del D.L. n. 174 del 2012, convertito nella legge n. 213 del 2012. La concessione dell'anticipazione dovrà essere disposta dal Ministero dell'interno”.*

“Nel caso di specie, l'anticipazione non risulta ancora concessa. L'importo presunto dell'anticipazione, pari a 10 milioni di euro, dovrà essere iscritto in un apposito Fondo vincolato, denominato “Fondo destinato alla restituzione dell'anticipazione”. Le anticipazioni ricevute dal Fondo di rotazione dovranno essere restituite dall'ente locale nel periodo massimo di dieci anni, decorrenti dall'anno successivo a quello in cui viene erogata l'anticipazione, con rate semestrali di pari importo (art. 5 del D.M. Interno 11 gennaio 2013)”.

La presente verifica, in coerenza, è stata orientata ad accertare la conformità dell'operato del Comune alle indicazioni fornite, da rileggere alla luce delle sopravvenienze normative che hanno interessato da un lato le possibilità di utilizzo del fondo di rotazione per i Comuni in regime di riequilibrio pluriennale (art. 43 del D.L. 133/2014, convertito dalla Legge n.164/2014), dall'altro l'introduzione del nuovo sistema di contabilità armonizzata di regioni ed enti locali (D.lgs. 126/2014 di modifica del D.lgs. 118/2011), senza innovare ma anzi rafforzando la necessità di sterilizzazione del fondo di rotazione, al pari di quanto avviene per l'istituto dell'anticipazione straordinaria di liquidità introdotto dagli artt. 13 e seguenti del D.L. 35/2013, convertito dalla Legge 64/2013.

Nella indicata direzione, merita di essere richiamato l'orientamento di indirizzo espresso dalla Sezione delle Autonomie con Deliberazione n. 33/SEZAUT/2015/INPR.

Parimenti, si è inteso approfondire l'utilizzo concreto delle risorse da fondo di rotazione, tenendo conto del fatto che l'Ente ha beneficiato coevamente anche di cospicue erogazioni (€ 16.250.254,22) da anticipazione straordinaria di liquidità, con

finalità equivalenti e con un possibile impatto recuperatorio del fondo medesimo, espressamente stabilito dall'art. 1, comma 16, del citato D.L. n. 35/2013, per i Comuni in riequilibrio ammessi a fruire di detta anticipazione straordinaria, ai sensi del quale *“ le anticipazioni di cassa eventualmente concesse in applicazione dell'articolo 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, che risultassero non dovute , sono recuperate da parte del Ministero dell'interno”*.

Circa la contabilizzazione del fondo di rotazione, *in sede istruttoria, il Responsabile del Settore Gestione Risorse* (nota acquisita al protocollo n. 5301 del 23/09/2019) ha ribadito quanto già reso noto in passato (comunicazione in data 28/06/2013 a firma congiunta dei revisori dei conti e dirigente del Settore Gestione Risorse, riproposta agli atti) circa la disposta allocazione iniziale delle entrate di cui trattasi in conto competenza 2015 al Titolo V, con contestuale sterilizzazione in pari importo al titolo III di parte spesa, in piena analogia con quanto previsto per le anticipazioni ricevute dalla Cassa Depositi e Prestiti, attesa la finalità identica di utilizzo *“ per il rimborso dei residui passivi ancora in essere”*. Siffatta modalità di iscrizione in bilancio non risulta modificata in fase di passaggio alla contabilità armonizzata, dal momento che a tutto il 31/12/2018 nessun fondo di accantonamento specifico risulta annotato a rendiconto. In proposito, nella citata risposta istruttoria è precisato *“che l'Ente per il principio di continuità nei bilanci ha utilizzato la medesima impostazione contabile, senza che la stessa abbia avuto il minimo riflesso su un possibile o potenziale aumento della spesa”*. In disparte le considerazioni che seguono in ordine al non comprovato regolare utilizzo dei fondi in argomento, l'affermazione è solo parzialmente condivisibile. Si ritiene, infatti, che la perdurante rilevazione nell'ambito dei residui passivi del Titolo III, oggi Titolo 4, del residuo fondo da restituire, ancorché in sé **ininfluente per un fittizio miglioramento** del risultato di amministrazione, rappresenti un'anomalia evidente sul piano dell'immediata intellegibilità delle grandezze che governano la gestione del bilancio comunale e della tracciabilità nel tempo della passività di cui trattasi fino a completa estinzione.

Se ne richiede, pertanto, la rimozione nel primo rendiconto utile.

Quanto all'utilizzo concreto delle risorse di cui trattasi, l'Amministrazione ha dichiarato che *“Una volta ottenute le anticipazioni di cassa da parte del Ministero pari a*

€ 5.316.374,24, l'incasso della somma è stato contabilizzato nel titolo V dell'Entrata nel rendiconto per l'anno 2013, con la determinazione di un residuo passivo di pari importo nel Titolo III della Spesa, **mediante sostituzione dei residui passivi dovuti alle anticipazioni di liquidità presso il Tesoriere per € 3.552.487,10** e la differenza per sostituzione con i residui passivi verso fornitori pari a € 1.763.887,14, con riduzione del residuo passivo a ogni rimborso delle quote semestrali al Ministero dell'Interno".

A prescindere dall'impreciso richiamo al polisenso concetto di "sostituzione", si evince dal tenore complessivo della detta affermazione che l'Ente avrebbe estinto con la liquidità ricevuta residui passivi già presenti in bilancio come tali e, perciò provenienti dalle gestioni 2012 e precedenti, interamente compensando gli effetti positivi di tali operazioni con l'iscrizione in competenza del debito restitutorio di pari importo ed in tal modo conseguendo una modifica solo qualitativa e non quantitativa del proprio disavanzo.

I dati contabili esaminati, tuttavia, non offrono apprezzabili e pieni riscontri in tale direzione.

In particolare, per quanto attiene alla quota di pagamenti relativi a debiti verso terzi, dichiaratamente pari ad euro 1.763.887,14, si rileva che i pagamenti in conto residui a valere sul Titolo I al 31/12/2013 si attestavano sul minore importo di € 1.031.235,93, in linea tendenziale di continuità con i pagamenti in conto residui del precedente esercizio 2012 (€ 937.929,40), nel quale tra l'altro l'Ente non aveva beneficiato di apporti finanziari straordinari. Neppure è stato fornito in atti un dettaglio di eventuali debiti di parte capitale estinti con le risorse del fondo, o di quote di cassa vincolata utilizzate nell'esercizio successivo fino a concorrenza dell'importo dichiarato. Si tratta di una lacuna informativa che va colmata nel contesto prossime verifiche di attuazione del Piano.

Sotto altro profilo, si esprimono perplessità in ordine all'utilizzo di buona parte del fondo di rotazione (per ben 3.552.487,10 di euro) per il rientro dall'esposizione debitoria pregressa per anticipazione di cassa ordinaria concessa dal tesoriere dell'Ente, operazione registrata al Titolo III di spesa, a titolo di "Rimborso di anticipazioni di cassa" (come verificato dai dati di consuntivo 2013 certificati al Ministero dell'interno, quadro 3 - "Riepilogo generale delle spese").

Invero, proprio l'identità di "ratio" fra questa tipologia di apporto finanziario straordinario e l'anticipazione straordinaria di liquidità, con la conseguente natura para-debitoria porta a ritenerne fisiologico l'impiego per spese finali, anziché per estinguere un debito di finanziamento a breve, quale è l'anticipazione ordinaria di tesoreria in carico.

Al riguardo, in assenza di norme di divieto espresso e tenendo presente che l'impiego del fondo di rotazione non soggiace agli stessi vincoli espressi di destinazione valevoli per l'anticipazione di liquidità ex D.L. 35, potendo anzi essere impiegato in modo più flessibile ai sensi dell'art. 43 del D.L. 133/2014 da parte dei comuni in riequilibrio pluriennale, l'operazione va vagliata in base ai principi generali e per l'impatto concreto che ne è scaturito non solo sulla ridefinizione qualitativa immediata del disavanzo comunale, ma anche sui suoi andamenti prospettici, per la cui tenuta è necessaria una chiara pianificazione di cassa.

Sul punto, tenendo conto di quanto emerge dagli atti, non si può non rilevare che la scelta dell'Ente non appare adeguatamente vagliata nella convenienza, considerato che essa ha portato nel 2013 a contrarre una anticipazione di liquidità per l'importo di € 16.250.254,22, e successivamente nel 2014 una nuova anticipazione straordinaria di liquidità per l'importo di € 13.029.238,96 e per l'anno 2015 una ulteriore dell'importo di € 1.169.784,11 per estinguere debiti pregressi già esistenti, con aggravio di spesa in termini di interessi non parametrato a quelli che avrebbero dovuto essere versati al proprio tesoriere. Inoltre, l'operazione nel legittimare il ricorso *tout court* ad anticipazioni straordinarie di liquidità, per il pagamento di debiti verso terzi presenti nel Piano, ha di fatto neutralizzato ogni margine di restituzione di quote del fondo di rotazione eventualmente rilevabili come non più necessarie a tale scopo, determinando un accrescimento dell'indebitamento di medio e lungo periodo dell'Ente.

Infine, essa non ha favorito l'apprezzamento da parte del Comune delle proprie capacità di cassa reali, portando ad enfatizzare l'assenza di ricorso a nuovi prestiti a breve come dato positivo della gestione, senza evidenziarne in alcun modo le cause del tutto esogene e transitorie (reiterati apporti finanziari da anticipazione di liquidità) e di fatto disincentivanti nell'implementazione di azioni gestionali effettivamente volte a migliorare le riscossioni, specie in conto residui. Ciò è quanto

emerge incontrovertibilmente dalle affermazioni dell'Organo di revisione contabile dell'Ente per il quale "Il comune di Frosinone ha fatto pochissimo ricorso ad anticipazioni di cassa anche nel primo semestre dell'anno corrente. Tuttavia, i consistenti crediti vantati nei confronti della Regione Lazio, fanno sì che i debiti corrispondenti con i fornitori siano ritardati, creando nuovi debiti da saldare. Ad oggi sono stati saldati la quasi totalità dei debiti fino al mese di novembre 2012, e a seguito dell'ulteriore incremento disposto dalla legge a valere sui fondi del D.L. 35/2013 l'operazione di completa estinzione sarà effettuata nel mese corrente".

La perdurante situazione di criticità di cassa risulta poi evidenziata dai riscontrati andamenti delle riscossioni in conto residui, che non presentano sostanziali miglioramenti nel tempo:

Tabella 1
GESTIONE "SOLO DA RESIDUI":

2014			
<i>ENTRATA</i>	<i>TITOLO 1</i>	<i>TITOLO 3</i>	<i>TOTALE</i>
Residui rimasti da riscuotere alla data dell'1/1	26.871.219,23	5.227.651,40	32.098.870,63
Residui riscossi	5.367.904,44	1.128.476,56	6.496.381,00
Residui da riscuotere alla data del 31/12	20.112.874,31	2.795.161,17	22.908.035,48
<i>Percentuale residui riscossi su residui iniziali</i>	<i>19,98%</i>	<i>21,59%</i>	<i>20,24%</i>
2015			
<i>ENTRATA</i>	<i>TITOLO 1</i>	<i>TITOLO 3</i>	<i>TOTALE</i>
Residui rimasti da riscuotere alla data dell'1/1	30.646.486,26	4.328.994,37	34.975.480,63
Residui riscossi	5.751.091,05	878.071,11	6.629.162,16
Residui da riscuotere alla data del 31/12	24.763.368,65	3.100.509,87	27.863.878,52
<i>Percentuale residui riscossi su residui iniziali</i>	<i>18,77%</i>	<i>20,28%</i>	<i>18,95%</i>
2016			
<i>ENTRATA</i>	<i>TITOLO 1</i>	<i>TITOLO 3</i>	<i>TOTALE</i>
Residui rimasti da riscuotere alla data dell'1/1	33.504.557,46	4.247.963,29	37.752.520,75
Residui riscossi	4.586.223,15	998.475,35	5.584.698,50
Residui da riscuotere alla data del 31/12	27.676.380,81	3.090.663,14	30.767.043,95
<i>Percentuale residui riscossi su residui iniziali</i>	<i>13,69%</i>	<i>23,50%</i>	<i>14,79%</i>
2017			
<i>ENTRATA</i>	<i>TITOLO 1</i>	<i>TITOLO 3</i>	<i>TOTALE</i>
Residui rimasti da riscuotere alla data dell'1/1	34.914.196,12	5.305.187,77	40.219.383,89
Residui riscossi	4.506.237,09	943.523,40	5.449.760,49
Residui da riscuotere alla data del 31/12	29.701.886,75	4.994.525,44	34.696.412,19
<i>Percentuale residui riscossi su residui iniziali</i>	<i>12,91%</i>	<i>17,78%</i>	<i>13,55%</i>
2018			
<i>ENTRATA</i>	<i>TITOLO 1</i>	<i>TITOLO 3</i>	<i>TOTALE</i>
Residui rimasti da riscuotere alla data dell'1/1	39.010.042,20	6.633.187,55	45.643.229,75
Residui riscossi	6.404.921,13	955.027,66	7.359.948,79
Residui da riscuotere alla data del 31/12	28.882.164,71	5.400.089,72	34.282.254,43
<i>Percentuale residui riscossi su residui iniziali</i>	<i>16,42%</i>	<i>14,40%</i>	<i>16,12%</i>

In questo contesto, l'abbattimento dei debiti verso il tesoriere confluiti in manovra di riequilibrio non può essere confuso con il conseguimento degli obiettivi di Piano,

dovento sul Piano stesso farsi gravare la restituzione dell'intero importo del fondo di rotazione, nelle quote corrispondenti al rientro annuo già pianificato, **senza lucrare del margine migliorativo legato alla più lunga durata del loro ammortamento**. E ciò, ad avviso del Collegio, è ottenibile con certezza accantonando in conto competenza annualmente risorse fresche non impegnabili destinate a tale scopo, che garantiscano la crescita dell'avanzo elementare calcolato secondo le regole della contabilità armonizzata (c.d. saldo di parte A).

Siffatto aspetto va verificato con puntualità nel tempo da parte del Collegio dei revisori ed è affrontato di seguito nell'ambito della presente verifica ed ai limitati fini che occupano il Collegio, per quanto reso possibile alla luce degli elementi informativi in atti.

2) I risultati intermedi del Piano.

Nell'apprezzamento del conseguimento degli obiettivi intermedi di Piano nel periodo 2013-2018 e nella dinamica successiva, così come determinati dal Comune con effetto autovincolante, vanno tenute nella debita considerazione oltre le questioni critiche rappresentate nel punto precedente, anche le decisioni assunte dal Comune di Frosinone con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 51 in data 31/07/2019, avente ad oggetto: "Bilancio di previsione 2019 - 2021. Verifica degli equilibri. Assestamento al bilancio 2019-2021", che si ritiene di affrontare separatamente al successivo punto 3.

Va rammentato, al riguardo, che l'Ente è gravato non solo della quota di disavanzo di € 5.564.996,49 confluita in riequilibrio e da ripianare a cadenza definita nel corso del decennio 2013-2022, ma anche di un cospicuo disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui ex art.3, comma 7, del D.lgs. 118/2011 (€ 27.554.810,10) da colmare in trent'anni a decorrere dal 2015 (cfr. deliberazione G.C n. 195/2015 del 30/04/2015 e deliberazione di C.C. n. 23/2015 del 21/05/2015 di comunicazione delle risultanze della deliberazione G.C. n. 195/2015).

Il risultato di amministrazione conseguito negli esercizi esaminati va parametrato staticamente alla sommatoria dei due sotto obiettivi dei piani concorrenti, ciò per evidenziare scostamenti virtuosi o negativi.

Tabella 2

Quote annue di disavanzo complessivo da ripianare (C)=(A+B)	ANNI					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Disavanzo residuo* (C1)	5.564.996,49	5.529.039,79	33.056.364,89	32.091.774,81	31.115.766,73	29.015.777,44
Quota di ripiano per anno (C2)	- 35.956,70	- 27.485,00	- 964.590,08	- 976.008,08	- 2.099.989,29	- 3.062.576,80
Quota residua ammissibile di disavanzo obiettivo (C1-C2)	5.529.039,79	5.501.554,79	32.091.774,81	31.115.766,73	29.015.777,44	25.953.200,64

* per il primo anno corrisponde al disavanzo integrale.

Tabella 2.1

	ANNI					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Quota residua ammissibile di disavanzo obiettivo (C)	5.529.039,79	5.501.554,79	32.091.774,81	31.115.766,73	29.015.777,44	25.953.200,64
Disavanzo contabile rendicontato (PER IL 2015 DATI SIQUEL) (D)	4.571.995,79	3.898.066,75	24.287.325,22	28.390.915,47	26.933.185,01	31.863.753,47
Differenza tra disavanzo da ripianare (OBIETTIVO) e disavanzo registrato (EFFETTIVO)	+ 957.044,00	1.603.488,04	7.804.449,59	2.724.851,26	2.082.592,43	- 5.910.552,83
+ Fondo svalutazione crediti (per gli anni 2013, 2014)	1.118.415,05	1.382.585,00				
Differenza tra disavanzo da ripianare (OBIETTIVO) e disavanzo registrato (EFFETTIVO) (1)	2.075.459,05	2.986.073,04	7.804.449,59	2.724.851,26	2.082.592,43	- 5.910.552,83

I dati esposti appaiono largamente positivi a tutto l'esercizio 2017, configurando almeno in apparenza margini di miglioramento notevoli, mentre sembra in netta controtendenza il solo risultato dell'esercizio 2018.

In realtà, l'esposizione dei risultati come mostrati in tabella 2.1 - anche al netto della non immediata intellegibilità dell'avvenuta effettiva restituzione delle quote in ammortamento del fondo di rotazione e dell'anticipazione straordinaria di liquidità irregolarmente gestite in conto residui passivi - sconta l'omessa contabilizzazione a partire dal 2016 dell'anticipazione di liquidità contratta nell'anno 2015, l'unica operazione di questo tipo inizialmente contabilizzata nel risultato per l'anno 2015

tra i fondi vincolati nell'avanzo, in conformità alle regole proprie ed ai principi della contabilità armonizzata. **Ciò ha finito per evidenziare in tale annualità ed in quelle successive risultati contabili non veritieri.**

Ferma la necessità di ricondurre a fisiologia la contabilità ufficiale dell'Ente, ai fini di verifica del perseguimento degli obiettivi di rientro sul piano statico, occorre qui rettificare il risultato contabile di amministrazione detraendo le quote di passivo irregolarmente in esso non computate a rendiconto, come da tabella che segue:

Tabella 3

	ANNI					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Quota residua ammissibile di disavanzo obiettivo complessivo (C)	5.529.039,79	5.501.554,79	32.091.774,81	31.115.766,73	29.015.777,44	25.953.200,64
Disavanzo rendicontato (D)	4.571.995,79	3.898.066,75	24.287.325,22	28.390.915,47	26.933.185,01	31.863.753,47
Differenza tra disavanzo obiettivo complessivo (C) e disavanzo rendicontato (D)	957.044,00	1.603.488,04	7.804.449,59	2.724.851,26	2.082.592,43	-5.910.552,83
+ maggiori quote accantonate da Fondo svalutazione crediti (per gli anni 2013, 2014) (E)	1.118.415,05	1.382.585,00				
- Quote di disavanzo pretermesse Fondo anticipazione liquidità D.L. 35/2013 (F)			-----	-1.130.310,62	-1.095.304,41	-1.060.033,55
DISAVANZO CONTABILE RETTIFICATO (-E + F) = G	3.453.580,74	2.515.481,75	24.287.325,22	29.521.226,09	28.028.489,42	32.923.787,02
Differenza tra disavanzo obiettivo complessivo e disavanzo contabile rettificato (G)	+2.075.459,05	+2.986.073,04	+7.804.449,59	+1.594.540,64	+987.288,02	-6.970.586,38

Come è agevole constatare, il dato del rientro rimane positivo a tutto il 2017, sebbene in misura meno rilevante, mentre si accentua nell'impatto negativo nel 2018, ultimo esercizio compreso nella presente verifica. In effetti, **rispetto a un disavanzo-obiettivo da conseguire nell'anno 2018 in complessivi € 25.953.200,64, il disavanzo finale per l'anno 2018 è calcolabile nuovamente in € 32.923.787,02**

(disavanzo contabilizzato a rendiconto 2018 pari ad € 31.863.753,47 rettificato dalla quota di € 1.060.033,55 da Fondo di Anticipazione di Liquidità 2015, indebitamente pretermesso).

Rileva per la gravità dello scostamento, il fatto che il medesimo appaia maggiore dell'importo del disavanzo originario dedotto in riequilibrio e che esso riporti sostanzialmente il Comune in una situazione quantitativamente identica a quella originaria, annullando ogni effetto migliorativo nelle more conseguito. Per le esposte ragioni, detto disavanzo che l'Ente fa in buona parte gravare (€ 5.375.071,87) solo nel luglio 2019 sul bilancio come sopravvenienza passiva da ripianare nel triennio dall'insorgenza, facendo applicazione delle sole regole ordinarie dell'art. 188 TUEL, laddove di per sé non integri il presupposto della reiterazione, che congiuntamente alla gravità è per legge richiesto a fini di declaratoria di insuccesso del percorso di riequilibrio programmato con immediate conseguenze di predissesto, è certamente da indagare con ponderazione mirata nelle cause e nelle misure di rientro specifiche predisposte per garantirne la totale ininfluenza prospettica sul completamento del percorso di Piano.

Ne deriva che tale scostamento dagli obiettivi di Piano va qui segnalato con forza all'attenzione del Consiglio e dell'Amministrazione comunale, nonché all'Organo di revisione contabile, agli effetti delle indispensabili manovre correttive e con rinvio alla disamina dei dati consuntivi 2019 di ogni verifica di reiterazione e conseguente pronuncia in ordine all'effettiva possibilità di prosecuzione prospettica del Piano o, in alternativa, di obbligatorio avvio della procedura di cui all'art.6, comma 2, D.lgs. 149/2011.

Sul punto, nell'esprimere fin d'ora ampie perplessità in ordine al palese ritardo con il quale detto disavanzo è emerso in contabilità, va chiarito che il medesimo non può considerarsi interamente nuovo, occorrendo stralciare da esso la componente derivante da mancati recuperi obbligatori (da piano e da riaccertamento straordinario) già gravanti sui conti secondo ritmi predefiniti, da quella che configura una reale insorgenza non preventivamente pianificata. Ciò in quanto, ai sensi della normativa di riferimento (D.M. 2 aprile 2015) come interpretata, da e per giurisprudenza consolidata, la prima va ripianata tempestivamente e senza dilazioni ulteriori rispetto a quelle autorizzate nel primo anno di bilancio

successivo a quello di mancato conseguimento degli obiettivi intermedi, con coerente e concorrente gravità alla competenza, della quota di pertinenza dell'anno stesso, mentre solo la restante parte può legittimamente essere spalmata nel triennio.

Stante quanto sopra, ai fini del rispetto del Piano di riequilibrio e del regolare recupero del disavanzo da riaccertamento straordinario, il Comune di Frosinone dovrebbe a rigore fornire dimostrazione della corretta imputazione e rientro già nel corso del corrente esercizio 2019, di un disavanzo corrispondente ad almeno entrambe le quote non ripianate nel 2018 per € 3.062.576,80, sommatoria della quota di € 918.493,80 derivante dal riaccertamento straordinario dei residui e della quota di € 2.144.083,00 derivante da Piano di riequilibrio, da aggiungere alle quote già ordinariamente gravanti sulla competenza del corrente anno 2019. Rimane, infatti, impregiudicato per l'anno 2019, il dovere di recuperare anche queste ultime, determinate in base ai ritmi di rientro pianificati nel Piano e in sede di riaccertamento straordinario.

Quanto alla quota relativa al mancato computo del Fondo Anticipazione di Liquidità contratto nell'anno 2015, appare indispensabile - non solo dare seguito alla regolarizzazione formale dei rendiconti - ma anche fornire un'analisi adeguata delle modalità di utilizzo della detta anticipazione e dare conto dell'ammortamento secondo il relativo contratto corrispondente per l'anno 2018 al debito residuo di € 1.060.033,55, con recupero e imputazione alla competenza dell'anno 2019 del fondo relativo.

Mette conto poi segnalare in questa sede, per ogni ineludibile iniziativa correttiva nella tenuta della contabilità e nel ripristino della sua chiarezza e trasparenza, che l'improvviso "mutamento di segno" nel conseguimento degli obiettivi di risanamento da parte del Comune di Frosinone si accompagna, oltre che ai rilevati elementi di "opacità" nella gestione di alcune poste di bilancio (fondo di rotazione e anticipazioni straordinarie di liquidità), alla contraddittorietà delle informazioni desumibili in atti in ordine all'apprezzamento del FCDE nel corso degli anni, in costanza di una crescita delle partite creditorie accertate in contabilità. Al riguardo, va evidenziato l'Ente ha fornito elementi non univoci persino in ordine alle utilizzate modalità di computo di tale fondo. Dall'esame dei questionari rimessi a documentazione dei Rendiconti per gli anni dal 2015 al 2018, peraltro, si registrano

dati contraddittori per quanto rileva il calcolo del FCDE. Le contraddizioni più evidenti si riscontrano nel calcolo della quota del Fondo imputabile al rischio della mancata riscossione dei “Proventi da permesso di costruire” negli anni 2016 e 2017. Inoltre, in questo contesto, per il 2018 l’Organo di revisione contabile ha attestato in atti ufficiali la regolarità del calcolo effettuato ed il rispetto della percentuale minima di accantonamento (questionario Con.Te a pag. 9, al quesito punto 5) e parallelamente in sede di approvazione del rendiconto generale è emerso che *“La rilevanza del disavanzo registrato è dovuto essenzialmente alle due seguenti componenti: a) incremento del FCDE di circa 5,3 Milioni di euro dovuto essenzialmente, ad un incremento delle attività di accertamento, oltre che al forte ritardo nei pagamenti da parte dei cittadini a fronte degli annunci del Governo, già a partire dalla metà dell’anno 2018, sui provvedimenti della pace fiscale e dello stralcio delle cartelle da parte dell’ex Equitalia; b) ripiano del disavanzo di riequilibrio nell’anno 2018 pari ad circa 2,1 Milioni di euro”* (cfr. delibera C.C. n. 30 del 14 maggio 2018, di approvazione del rendiconto generale).

Si tratta, come evidente, di un segmento della gestione particolarmente sensibile per garantirne la solidità e che richiede una ricostruzione puntuale e argomentata in modo non generico, bensì con il supporto di dati analitici.

Va tenuto conto che in proposito è stata riscontrata la presenza in contabilità di una ancora ingente massa di residui attivi nei confronti della Regione Lazio per il finanziamento di opere pubbliche, che l’Ente è stato costretto a fronteggiare a proprio carico ricorrendo alle anticipazioni di liquidità, come già segnalato a suo tempo nella prima relazione semestrale resa dall’Organo di revisione (nota prot. Cdc. n. 3386 del 17/06/2014 segnalava crediti vs Regione di € 9.490.195,68). Si tratta di risorsa ormai libera della quale occorre vagliare la effettiva liquidabilità, per garantire una corretta pianificazione di cassa dell’Ente, anche al netto delle auspicabili decise iniziative per ottenerne l’adempimento da parte dell’Ente debitore.

Vi è inoltre un elemento di irregolarità formale emerso con evidenza dagli atti e tale da inficiare la bontà della pianificazione finanziaria ciclica, da direzionare invece verso il risanamento programmato in modo verificabile e senza ingenerare commistioni anomale fra disavanzi vecchi e nuovi, rappresentato dalla mancata previsione iniziale a partire dal bilancio adottato nell’annualità 2016, della quota di disavanzo da ripianare nei termini previsti con il Piano di riequilibrio, ove risulta

iscritta la sola previsione del ripiano del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui. Si tratta di prassi irregolare che appare particolarmente ingiustificata a fronte di quella fisiologica adottata nel primo triennio di gestione del Piano di riequilibrio.

3) Il bilancio di previsione 2019-2021 e le variazioni disposte in assestamento. (delibera C.C. n. 51 del 31/07/2019) ed il ripristino degli equilibri obbligatori ex art. 148-bis TUEL.

Se agli effetti delle verifiche ex art. 243-*quater*, commi 3 e 7, il Collegio non può che accertare il mancato e grave rispetto degli obiettivi intermedi 2018, ancorché non reiterato, con rinvio necessitato di definitive valutazioni sulla possibile insanabilità della situazione di amministrazione agli esiti delle pertinenti verifiche sulle annualità successive, ritiene nondimeno che sia doveroso procedere sin d'ora e contestualmente, con i diversi strumenti di cui all' art. 148-*bis* TUEL, ad esporre gli elementi critici emersi dalla disamina del bilancio di previsione 2019-2021 e delle sopravvenute variazioni di bilancio, dando all'Ente prescrizioni puntuali per il ripristino degli equilibri, anche in raccordo con le risultanze rendicontate della gestione 2018.

Ciò per ovvie esigenze di celerità e per spingere l'Ente all'adozione di misure di intervento efficaci ed immediate volte ad evitare un aggravamento della già compromessa situazione venutasi ad attualizzare a fine 2018. Siffatto convincimento poggia sulla considerazione della sostanziale complementarietà fra le due tipologie di accertamenti, diverse quanto ad effetti ma non dissimili nei contenuti, negli ambiti cognitivi e nelle finalità, per entrambi consistenti nel giudizio di conformità dei conti comunali a principi e regole di equilibrio rivenienti fondamento nei principi costituzionali (artt. 81, 97 e 119) (cfr. in linea sostanziale Sezione regionale Campania n. 107/2018/PRSP).

In merito, giova evidenziare criticamente che il bilancio di previsione 2019-2021 approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 26 dell'11 aprile 2019, riporta in fase previsionale quale disavanzo da ripianare per l'anno, solo l'importo di € 918.793,80, pari alla quota annuale del disavanzo trentennale derivante dal riaccertamento straordinario dei residui, senza tenere in alcun conto la quota di recupero del disavanzo prevista con il Piano di riequilibrio in € 2.207.085,00 e neppure le risultanze negative dell'esercizio 2018, all'epoca già note sebbene fatte oggetto di

formale approvazione solo in tempo successivo (con deliberazione C.C. n. 30 del 14/05/2019).

Soltanto con successiva variazione (cfr. deliberazione C.C. n. 51 in data 31/07/2019, adottata a seguito della delibera di Giunta Comunale n. 321 del 17/07/2019) si dà conto di tale scostamento, ma con un'analisi sommaria che, oltre a non dare ragione del mancato computo parziale a rendiconto delle anticipazioni straordinarie di liquidità percepite nel 2015, quantifica uno scostamento in misura di euro € 5.375.071,87, inspiegabilmente minore di quella rilevabile "ictu oculi" dal raffronto fra risultanze consuntive 2018 e ipotesi di rientro programmate (come da tabella n. 3 sopra riportata), interamente qualificandolo come "prospettico" e da recuperare a partire dal 2019 secondo le disposizioni dell'art.188 TUEL, cioè nel successivo triennio, come da ipotesi di copertura di seguito esposta.

Tabella 4

	2019	2020	2021	2022	Totale
Recupero disavanzo	229.948,79	1.715.041,03	1.715.041,03	1.715.041,03	5.375.071,88
Da cessazione personale	229.948,79	1.155.401	1.428.210	1.428.210	4.241.769,88
Assunzione di personale		-33.360,00	-316.169,00	-316.169,00	-665.698,00
Da riduzione salario accessorio		40.000,00	50.000,00	50.000,00	140.000,00
Riduzione spese scuolabus		303.000,00	303.000,00	303.000,00	1.009.000,00
Riduzione spese biblioteca		140.000,00	140.000,00	140.000,00	420.000,00
Riduzione spese per servizi impianti sportivi		90.000,00	90.000,00	90.000,00	270.000,00
Riduzione spese per servizi asili nido		20.000,00	20.000,00	20.000,00	60.000,00
Totale riduzione delle spese	229.948,79	1.715.041,03	1.715.041,03	1.715.041,03	5.375.071,88

Come sopra detto, siffatta pianificazione è del tutto inadeguata e non conferente rispetto alla coerenza del recupero tempestivo degli obiettivi di rientro pretermessi, come sopra quantificati d'ufficio.

A fini di corretto ripristino degli equilibri di bilancio, è indispensabile che l'Ente ricostruisca con puntualità l'origine e l'entità dei disavanzi manifestatisi a carico del risultato di amministrazione 2018, predisponendo idonea immediata copertura nell'esercizio 2019 per la detta componente cogente pretermessa - che è possibile riquantificare comprovatamente anche in base ad eventuali maggiori recuperi già in atto intervenuti, con maggiorazione della quota di disavanzo complementare

effettivamente nuovo e ripianabile nel triennio ordinario - con apposito provvedimento di variazione di bilancio.

L'adempimento si richiede entro sessanta giorni dalla comunicazione del presente deliberato ai sensi dell'art. 148-*bis*, comma 3, TUEL.

P.Q.M.

Accerta, in sede di controllo ex art. 243-*quater* del D.lgs. 267/2000, il mancato conseguimento degli obiettivi intermedi del Piano di riequilibrio pluriennale del Comune di Frosinone nell'anno 2018, grave, sebbene non reiterato.

Accerta altresì, ai sensi dell'art. 148-*bis* del D.lgs. 267/2000, la presenza di squilibri a carico delle previsioni di bilancio 2019-2021, così come esposto in parte motiva, disponendo per l'effetto l'adozione di provvedimenti idonei a ripristinare gli equilibri entro sessanta giorni dalla comunicazione della presente pronuncia.

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa al Consiglio Comunale di Frosinone ed all'Amministrazione comunale, in persona del Sindaco, nonché, per conoscenza, all'Organo di revisione economico-finanziario.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Roma, nella Camera di Consiglio del 18 dicembre 2019.

IL MAGISTRATO RELATORE

Angela Pria

IL PRESIDENTE F. F.

Maria Luisa Romano

Depositato in Segreteria il 3 aprile 2020

Il Funzionario responsabile del Servizio di Supporto

Aurelio Cristallo