

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA
PER LA REGIONE SICILIANA – IN SEDE GIURISDIZIONALE
RICORSO IN APPELLO

Per il **COMUNE DI BARRAFRANCA**, con sede legale in Barrafranca (EN), Piazza Regina Margherita, Cod. Fisc. e P.IVA 80003210863, in pers. del Sindaco e suo leg. rappr. *p.t.*, Avv. Giuseppe lo Monaco, rappr. e dif. dall'Avv. Umberto Ilardo (Cod. Fisc. LRD MRT 67P19 H792W), giusta Determinazione del Capo Settore n. 708 del 30 giugno 2025, con lui elettiv. dom. presso il seguente domicilio digitale: studiolegaleilardo@certmail-cnf.it, regolarmente iscritto nel pubblico elenco REGINDE, giusta procura – da intendersi apposta, anche ai fini telematici – in calce al presente atto (per le comunicazioni e notificazioni si indicano: telefax: 0934/556916; PEC: studiolegaleilardo@certmail-cnf.it);

CONTRO

- il **MINISTERO DELL'INTERNO** (Cod. Fisc. 97149560589), con sede in Roma, Piazza del Viminale n.1, in persona del Ministro e leg. rappr. *p.t.*, rappr. e dif. dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo; - il **MINISTERO DELL'INTERNO – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI - DIREZIONE CENTRALE DELLA FINANZA LOCALE** (Cod. Fisc. 97149560589), con sede in Roma, Piazza del Viminale n.1, in persona del leg. rappr. *p.t.*; - il **MINISTERO DELL'INTERNO – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI – COMMISSIONE PER LA STABILITÀ FINANZIARI DEGLI ENTI LOCALI** (Cod. Fisc. 97149560589), con sede in Roma, Piazza del Viminale n.1, in persona del leg. rappr. *p.t.*; - la **PREFETTURA DI ENNA – UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO** (C.F. 97149560589), con sede in Enna, Piazza Garibaldi n.1, in persona del Prefetto e l.r. *p.t.*; tutti *ope legis* rappr. e difesi dall'Avvocatura dello Stato di Palermo e presso la stessa elettiv. dom.ti, sia digitalmente (pec: ads.pa@mailcert.avvocaturastato.it), che fisicamente (c/o gli uffici di Via Mariano Stabile n.182, Palermo);

PER L'ANNULLAMENTO E/O LA RIFORMA,

PREVIA SOSPENSIONE DELL'EFFICACIA ESECUTIVA,

dei provvedimenti impugnati col ricorso n. 1917/2024 R.G. e della sentenza n. 1593/2025, pubblicata il 15 maggio 2025, non notificata, con cui la Quinta Sezione del TAR Sicilia-Catania ha rigettato il ricorso iscritto al n. 1917/2024 R.G., proposto dal Comune di Barrafranca per l'annullamento dei seguenti atti:

“- del Decreto prot. DAIT n.105023 del 26 luglio 2024 (datato 23 luglio 2024), notificato dalla Prefettura di Enna in data 1° agosto 2024, con cui il Ministero dell’Interno non ha approvato l’ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato 2019/2023 presentata dal Comune di Barrafranca;

- della nota prot. 32369 del 1° agosto 2024 con cui la Prefettura di Enna – U.T.G. ha notificato al Comune di Barrafranca il suddetto D.M.;

- del parere (non favorevole) reso dalla Commissione per la Stabilità Finanziaria degli Enti Locali nella seduta 4 luglio 2024, richiamato nel D.M. di cui sopra;

- delle relazioni allegate al ridetto D.M. notificato il 1° agosto 2024;

- della nota prot. DAIT n. 110228 del 16 settembre 2024, assunta al protocollo in entrata del Comune di Barrafranca il giorno seguente (17 settembre 2024), con cui il Ministero dell’Interno ha rigettato l’istanza di riesame del D.M. di mancata approvazione dell’ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, formulata dal Comune di Barrafranca;

- nonché, in genere, di qualsiasi altro atto annesso e/o presupposto e/o consequenziale, compresi quelli richiamati nel ridetto D.M. 23 luglio 2024”.

FATTO

E SVOLGIMENTO DEL GIUDIZIO DI PRIME CURE

Il Comune di Barrafranca era già stato soggetto a procedura di dissesto finanziario ai sensi dell’art. 246 del TUOEL per il periodo 2014/2018 (dissesto dichiarato il 19 gennaio 2016 con deliberazione nr. 3 del Commissario Straordinario), risultando, quindi, già *illo tempore*, onerato di redigere una ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. Il Comune non provvedeva però a redigerlo nei termini (tre mesi) prescritti dall’art. 259 del TUOEL.

Dal 16 aprile 2021 al 1° giugno 2023, il Comune di Barrafranca è stato retto dalla Commissione Straordinaria (nominata con DPR ai sensi dell’art. 143 del TUOEL), la quale, poiché il Responsabile dei Servizi Finanziari del Comune rappresentava l’impossibilità di redigere lo schema di bilancio di previsione 2019/2021, in conseguenza delle difficoltà finanziarie dell’ente, con Deliberazione n.7 del 1° settembre 2021, agendo coi poteri del Consiglio Comunale, dichiarava l’ulteriore stato di dissesto del Comune, **ma non provvedeva tuttavia a presentare l’ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato nei termini di cui al 1° comma dell’art. 259 del TUOEL.**

Detta ipotesi di bilancio avrebbe dovuto avere riguardo al quinquennio 2019/2023.

Tuttavia, l'ultimo rendiconto dell'Ente, relativo all'esercizio 2018, è stato approvato dal Comune, solo in data 12 marzo 2021, con Deliberazione Commissariale n. 6.

A fronte della (nuova) dichiarazione di dissesto del 1° settembre 2021, la Commissione Straordinaria, con deliberazione n.13 del 19 aprile 2023, approvava l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato 2019/2023, che veniva trasmessa al Ministero dell'Interno per la relativa approvazione.

Si trattava – si badi – di ipotesi riferita al quinquennio 2019 / 2023, ma che veniva approvata, di fatto, nell'ultimo anno del quinquennio (2023).

In data 12 maggio 2023 perveniva al Comune, da parte della Commissione per la Stabilità Finanziaria degli Enti Locali (di seguito: COSFEL), una richiesta di supplemento istruttorio con nota prot. DAIT 81848. La superiore richiesta veniva esitata dal Comune, **nella persona del nuovo Sindaco, nel frattempo insediatosi in data 1° giugno 2023,** con nota del 3 luglio 2023 prot. DAIT n. 103677.

La COSFEL, riunitasi nella seduta del 25 luglio 2023, ai sensi dell'articolo 261, comma 2, TUOEL, rendeva parere non favorevole alla suddetta ipotesi di bilancio.

Il suddetto parere non favorevole della COSFEL veniva poi recepito nel decreto ministeriale (D.M.), prot. DAIT n.112708 del 3 agosto 2023, di mancata approvazione, da parte del Ministero dell'Interno, dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.

Il richiamato D.M. del 3 agosto 2023 veniva notificato al Comune di Barrafranca dalla Prefettura di Enna in data 18 ottobre 2023, sicché solo da tale momento, a norma dell'art. 261, comma 4, D.Lgs. 267/2000, iniziava a decorrere il termine di 45 giorni per la presentazione di una **nuova ipotesi** di bilancio stabilmente riequilibrato.

Entro il suddetto termine di 45 giorni, come detto decorrente dal 18 ottobre 2023 e, quindi, scadente il **2 dicembre 2023**, il Consiglio Comunale, con deliberazione n. 78 del **29 novembre 2023**, approvava la nuova ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato 2019/2023 (colmando quelle che, secondo il Ministero, sarebbero state le criticità rinvenute nella precedente ipotesi), inoltrandola il successivo **1° dicembre 2023**.

In data 18 ottobre 2024, la Prefettura di Enna notificava al Comune di Barrafranca il **D.M. 23 luglio 2024** (prot. DAIT n.105023 del 26 luglio 2024), recante la mancata approvazione anche della nuova ipotesi di bilancio stabilizzato 2019/2023.

Il D.M. in parola stabiliva quanto di seguito, con impostazione e carattere differenziati, si riporta:

- nell'ultima pagina ("CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE") di una delle due risulta la data del "24.07.2024" (ossia una data successiva sia alla data – 04.07.2024 – della riunione della Commissione che alla data del 23 luglio 2024, di adozione del D.M.) ma essa è priva di firma;

- per contro, nell'ultima pagina ("CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE") dell'altra Relazione, risulta la firma (della Dott.ssa Liantonio) ma essa reca la data, corretta a penna, del "04.07. 2024", ove la correzione a penna consiste nella visibile trasformazione della cifra prestampata "2" in uno "0", sicché l'originaria indicazione del giorno di adozione non era lo "04.07.2024" ma il "24.07.2024" (data che, del resto, è riportata nell'altra, identica, Relazione, pure allegata al D.M. 23.07.2024, anche se non firmata).

Oltre alle suddette discrasie (estrinseche), appare altresì strano il fatto che la Relazione rechi, in più pagine, delle prescrizioni (anzi, nello specifico, la seguente, testuale prescrizione: "***Si propone di inserire a fine relazione la prescrizione sul monitoraggio delle riscossioni delle entrate***"): il che, infatti, a mente del contenuto dell'art. 261, 3° comma, D. Lgs. 267/2000 e s.m.i.¹, fa ulteriormente ritenere che la Relazione fosse inizialmente di "***esito positivo***".

Dulcis in fundo, la Relazione (e quindi anche il parere datato 4 luglio 2024 ed il D.M. 23 luglio 2024, che ad essa fanno riferimento) reca altresì – ovviamente in entrambe le due versioni, essendo le stesse identiche, salvo data e firma – delle ulteriori (intrinseche) discrasie contenutistiche tra il proprio contenuto (riportato nel suo corpo) e quanto espresso nelle "CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE". Ed infatti:

- mentre nelle "CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE", il primo rilievo mosso è quello per cui "*In primo luogo i presupposti di ammissibilità per i quali il bilancio non risulta in equilibrio dal primo anno bensì dall'ultimo di cui all'art. 259, 1-ter, ovvero la riduzione di almeno il 20% dei costi dei servizi, nonché della razionalizzazione di tutti gli organismi e società partecipate resta indimostrata*";
- per converso, a pagina 28 della stessa Relazione è riportato (in assoluta e profonda distonia con quanto testé riportato in fase conclusiva) che "***Dal prospetto allegato relati-***

¹ Il quale, infatti, sancisce testualmente quanto segue (solo enfasi aggiunte; n.d.r.):
"***3. In caso di esito positivo dell'esame la Commissione sottopone l'ipotesi all'approvazione del Ministro dell'interno che vi provvede con proprio decreto, stabilendo prescrizioni per la corretta ed equilibrata gestione dell'ente***".

vo alla razionalizzazione delle spese correnti si evince che è stato rispettato quanto dettato dall'art. 259, 1-ter, ovvero la riduzione di almeno il 20% dei costi dei servizi e precisamente rispetto all'anno 2018 (ultimo bilancio approvato) si ha la seguente riduzione: nell'anno 2019 riduzione del 27,49, nell'anno 2020 riduzione del 28,09, nell'anno 2021 riduzione del 27,59, nell'anno 2022 riduzione del 20,80, nell'anno 2023 riduzione del 26,49. / Con i pensionamenti ravvicinati dei dipendenti a tempo indeterminato si avrà anche un risparmio delle spese del personale, già nell'anno 2024 andranno in pensione n. 8 dipendenti".

Ad ogni modo, in entrambe le suddette Relazioni – si ripete: perfettamente identiche, tranne data e firma – venivano espresse, nelle “*Considerazioni conclusive*” che verranno integralmente riportate *infra* nel corpo del 4° motivo di appello.

Pertanto, da quanto riportato nel D.M. 23 luglio 2024 (in disparte il merito dello stesso) emergeva un'ulteriore ed evidentissima ragione di sua illegittimità.

Ed invero, come sopra accennato, la nuova ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, era stata approvata dal Consiglio Comunale in data 29 novembre 2023, ossia ben entro la scadenza del termine di 45 giorni dalla notifica, avvenuta il 18 ottobre 2023, del D.M. del 3 agosto 2023, con cui, si ripete, il Ministero dell'Interno non aveva approvato la precedente ipotesi di bilancio.

L'errore in cui è incorso il Ministero, quindi, era clamoroso ed evidente: **il termine di 45 giorni, infatti, non decorreva dal 3 agosto 2023** (data del D.M.) **bensì dal 18 ottobre 2023** (data della notifica del D.M. da parte della Prefettura di Enna).

Ché, del resto, è evidente che, diversamente opinando (ossia ipotizzando la sua decorrenza dal termine di adozione), il termine di 45 giorni sarebbe già decorso il 17 settembre 2023, sicché al momento (18 ottobre 2023) della sua comunicazione al Comune esso sarebbe già scaduto (!!!): il che sarebbe veramente illogico (!!!).

Ad ogni modo, in data 6 agosto 2024, il Comune formulava istanza di accesso agli atti e di estrazione di copia degli stessi, ex art. 25 della L. n. 241/1990, ritenendo manifestamente illegittimi, contraddittori ed illogici sia il D.M. che il sottostante parere, dichiaratamente reso nella seduta del “04” luglio 2024 dalla menzionata Commissione.

Pertanto, poiché dal D.M. e dalle relazioni allegate risultavano, comunque, già diverse illegittimità, in data 27 agosto 2024 il Comune di Barrafranca inoltrava al Ministero

dell'Interno un'istanza di riesame, finalizzata ad ottenere la rettifica e/o l'annullamento in autotutela del D.M. dei 23-26 luglio 2024, notificato il 1° agosto 2024.

Nella suddetta istanza, in particolare, il Comune evidenziava:

(i) oltre alcuni dei suddetti aspetti di anomalia del D.M. (in ordine alle due Relazioni allegate: una senza e l'altra con firma; una con una data e l'altra con altra data, ma corretta a penna; entrambe con prescrizioni ex art. 261, comma 3, D.Lgs. 261/2000; entrambe recanti profonde discrasie contenutistiche tra contenuto della Relazione e “**CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**”, sopra esemplificativamente descritte);

(ii) l'errore in cui era incorso il Ministero nel ritenere tardiva la nuova ipotesi di bilancio trasmessa dal Comune, in quanto, a suo dire, trasmessa oltre il termine di 45 giorni;

(iii) le ragioni – di merito – per cui la nuova ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato 2019/2023 avrebbe dovuto essere approvata.

Sulla scorta di ciò, quindi, il Comune chiedeva “*che il Sig. Ministro dell'Interno e la Commissione per la Stabilità Finanziaria degli Enti Locali, in persona del suo Presidente pro tempore, riesaminino, ciascuno secondo le rispettive competenze, le ragioni del proprio operato e provvedano, in autotutela, alla rettifica e/o all'annullamento del decreto ministeriale prot. DAIT n. 105023 del 26.07.2024 di mancata approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato per gli anni 2019/2023 del 23.07.2024, presentato dal Comune di Barrafranca*”.

In uno alla suddetta istanza, il Comune trasmetteva la documentazione a sostegno di quanto evidenziato.

Con nota prot. DAIT n. 110228 del 16 settembre 2024, assunta al protocollo di entrata del Comune di Barrafranca il giorno seguente (17 settembre 2024), il Ministero dell'Interno rigettava l'istanza di riesame formulata dal Comune di Barrafranca, asserendo, invero laconicamente e senza alcuna effettiva motivazione, quanto segue:

“*Nel prendere atto della richiesta formulata dal rappresentante legale dell'ente, questa amministrazione non ritiene che ci siano i presupposti per il riesame del provvedimento in oggetto*”.

Avverso i suddetti provvedimenti (in epigrafe meglio indicati), il Comune di Barrafranca proponeva ricorso al TAR Sicilia - Catania, deducendo 3 (tre) articolati motivi:

1. col 1° motivo, il Comune deduceva la “*Violazione e/o falsa applicazione (sotto più profili) dell’art. 261, D.Lgs. n.267/2000 e s.m.i. e del D.M. Interno del 29 novembre 2022 n. 5004/M/3 – Eccesso di potere – Abnormità – Incompetenza*”.

L’Ente ricorrente, in particolare, rilevava che il D.M. 23 luglio 2024 era viziato da incompetenza in quanto adottato dal Sottosegretario, laddove l’atto di mancata approvazione dell’ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato è un atto del Ministro dell’Interno, il quale non ha conferito delega per la firma dei decreti in questione. Vizio di incompetenza che riguardava anche il provvedimento di riesame, adottato e sottoscritto dal Direttore Centrale del DAIT.

Ed ancora, il D.M. in parola era illegittimo per cumulo di funzioni consultive e dispositive nel medesimo procedimento, stante che il Sottosegretario firmatario del D.M. era altresì Presidente della COSFEL che aveva reso il parere negativo del 4 luglio 2024;

2. col 2° motivo, deduceva “*Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 261, comma 4, d.lgs. N. 267/2000 e s.m.i. – Eccesso di potere – Illogicità manifesta - Errore nei presupposti, di fatto e diritto – Carenza di istruttoria – Violazione di principi di buon andamento, imparzialità ed efficienza dell’azione amministrativa – Sviamento*”, denunciando l’illegittimità del D.M. 23 luglio 2024 nella parte in cui affermava che la seconda ipotesi di bilancio sarebbe stata presentata oltre il termine di cui all’art 261, comma 4, TUOEL, non considerando che il predetto termine di quarantacinque giorni, come sopra si è detto, andava computato a decorrere, non dalla data di emanazione del decreto, bensì dalla data di notifica all’Ente, avvenuta il 18 ottobre 2023, con la conseguenza che il termine di presentazione scadeva il 2 dicembre 2023, mentre l’ipotesi di bilancio era stata adottata e presentata prima di tale data;

3. col 3° ed ultimo motivo, infine, il Comune deduceva “*Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 259 e ss. D.lgs. N. 267/2000 e s.m.i. – Eccesso di potere – Carenza di istruttoria – Difetto di motivazione – Errore nei presupposti, di fatto e di diritto – Travisamento – Sviamento della causa - Illogicità - Contraddittorietà – Violazione dei principi di buon andamento, imparzialità ed efficienza dell’azione amministrativa*”, lamentando, sotto diversi profili, l’illegittimità nel merito dei provvedimenti impugnati, evidenziando che il provvedimento di mancata approvazione si fondava su una relazione istruttoria della COSFEL contraddittoria, erronea, infondata e priva di coerenza logica, che, quindi, inficiava il provvedimento conclusivo.

In sede di ricorso, inoltre, il Comune formulava apposita istanza di sospensione.

Notificato e depositato il ricorso, che veniva iscritto al n. 1917/2024 R.G. ed assegnato alla Quinta Sezione del TAR catanese, si costituivano in giudizio, con il patrocinio dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato, le Amministrazioni resistenti, contestando, invece in maniera assolutamente generica, la fondatezza del ricorso.

Con riferimento all'Assessorato Regionale, prudenzialmente evocato in giudizio, l'Avvocatura affermava l'estraneità del suddetto Ente regionale, atteso che i provvedimenti impugnati erano di competenza del Ministero.

In vista della C.C. del 19 novembre 2024, il Comune di Barrafranca depositava una *Brevissima memoria di replica*, con la quale, nel replicare al controricorso della Difesa erariale:

a) evidenziava le ragioni per le quali era stato – prudenzialmente – evocato in giudizio l'Assessorato Regionale;

b) rilevava la sostanziale assenza di contestazioni con riferimento al merito del ricorso.

Con ordinanza n. 471 del 20 novembre 2024, l'adito TAR accoglieva l'istanza cautelare del Comune, ritenendo che “...ad un sommario esame proprio della fase cautelare, le censure di difetto di motivazione, contraddittorietà e difetto di istruttoria formulate dal ricorrente avverso i provvedimenti impugnati appaiono fondate, in relazione ai seguenti profili:

- non è sufficientemente precisato in che termini risultano indimostrati i presupposti di applicabilità della regola di cui all'art 259, comma 1-ter, del T.U.E.L., essendosi attestata, nel corpo della relazione, la riduzione di almeno il 20% del costo dei servizi e risultando le partecipazioni dell'ente limitate a quelle obbligatorie per legge;

- non risulta coerente la conclusione secondo cui l'ente non avrebbe comunicato gli incassi relativi all'unico servizio a domanda individuale espletato, circostanza che non avrebbe consentito di determinare il tasso di copertura del costo di servizio, considerato che nel corpo della relazione il predetto tasso risulta puntualmente calcolato sulla base dei dati contenuti nell'allegato F all'ipotesi di bilancio;

- appaiono generiche le criticità evidenziate in relazione alla gestione del patrimonio, non essendo precisato quali siano gli “ampi margini di efficienza da colmare” e le “lacune”, sul punto, del piano; - appaiono altrettanto generiche e non sufficientemente

motivate le affermazioni secondo cui allo stato attuale non può ritenersi che l'ente possa intraprendere un percorso concreto di risanamento;

Ritenuto che i vizi di cui sopra si apprezzano anche in relazione al parere reso dalla COSFEL ai sensi dell'art. 261, comma 4, del T.U.E.L. nella seduta del 4 luglio 2024, in quanto lo stesso si limita a riportare le medesime motivazioni contenute nel parere reso in relazione alla prima ipotesi di bilancio, che tuttavia non risultano coerenti con riferimento alla seconda ipotesi presentata dall'Ente, considerato in particolare che:

- dai documenti prodotti in atti, la seconda ipotesi di bilancio risulta corredata dai dati relativi alle riscossioni dell'ente;

- l'originario parere "favorevole con riserva" espresso dall'organo di revisione in relazione alla prima ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato risulta esser stato superato dal parere favorevole, senza riserve, reso dal medesimo organo sulla seconda ipotesi, come si evince dal modello F ad essa allegato;

- non appare conseguentemente coerente, o comunque sufficientemente motivata, l'affermazione secondo cui la seconda ipotesi di bilancio non conterrebbe sostanziali novità rispetto alla prima".

Il TAR, quindi, "...in relazione ai sopra cennati vizi...", riteneva che "...le esigenze cautelari prospettate dalla parte ricorrente possono essere adeguatamente tutelate operando le Amministrazioni intimare del riesame degli atti impugnati da concludersi nel termine di 60 giorni dalla data di comunicazione - o notifica di parte se antecedente - della presente ordinanza...", rinviando la causa all'udienza pubblica dell'11 marzo 2025.

Il Comune di Barrafranca provvedeva alla notifica della suddetta ordinanza.

Tuttavia, entro il termine di 60 giorni assegnato dal TAR, le Amministrazioni intimare non procedevano al prescritto riesame: ciò tanto è vero che, in sede di Memoria conclusiva dell'8 febbraio 2025, il Comune evidenziava che, nonostante lo stesso avesse "provveduto a notificare detta ordinanza e nonostante sia già decorso il termine di 60 giorni assegnato, ad oggi nessun provvedimento è stato adottato dal Ministero in esito al riesame ordinato da Codesto Ecc.mo Giudice..."

Sennonché, il 7 marzo 2025, appena pochi giorni prima dell'U.P. dell'11 marzo 2025, l'Avvocatura depositava (non già un nuovo provvedimento del Ministero, bensì) un ulteriore parere della COSFEL, datato 22 gennaio 2025.

Anzi, nella nota di produzione al TAR, l'Avvocatura si riservava di trasmettere "l'eventuale nuovo provvedimento", **che però non veniva emesso.**

Detto parere: per un verso, **non era l'atto conclusivo del procedimento di riesame** (essendo lo stesso di competenza del Ministero) **bensì un mero atto endoprocedimentale**; per altro verso, era comunque **confermativo** del precedente parere negativo.

Sicché, la P.A. non ha neppure ottemperato al remand !!!

Il Comune, in data 10 marzo 2025, faceva pervenire delle "Osservazioni critiche" al suddetto parere (con le quali evidenziava le ragioni di erroneità e non condivisibilità dello stesso, di natura palesemente confermativa); osservazioni che venivano immediatamente depositate in giudizio (in data 10 marzo 2025).

Il TAR, preso atto della tardiva produzione del parere della COSFEL, rinviava la causa all'udienza pubblica del 6 maggio 2025, in esito alla quale ha emesso la sentenza in questa sede impugnata, con la quale ha estromesso dal giudizio l'Assessorato Regionale ed ha respinto il ricorso del Comune di Barrafranca.

Orbene, la decisione del TAR (delle cui motivazioni di dirà *infra*), non è affatto condivisibile, sicché la stessa merita di essere annullata e/o riformata da Codesto Ecc.mo CGA per i seguenti

MOTIVI DI APPELLO

1.

ERRONEITÀ ED INFONDATEZZA DELLA SENTENZA DEL TAR – FONDATEZZA DEL 1° MOTIVO DEL RICORSO DI PRIME CURE PROPOSTO DAL COMUNE DI BARRAFRANCA: VIOLAZIONE DELL'ART. 261 TUOEL PER INCOMPETENZA E VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI SEPARAZIONE TRA FUNZIONI CONSULTIVE E DECISORIE.

Prima di trattare il merito della sentenza del TAR e dello stravolgimento in essa dei principi del *remand* (cfr. i motivi che seguono), va rimarcato come essa sia già erronea nella parte (paragrafo 16.1., che qui, per sinteticità, si richiama) in cui ha rigettato il 1° motivo di ricorso del Comune di Barrafranca.

Il Giudice di prime cure ha rigettato il primo motivo di ricorso, con cui si deduceva l'incompetenza del Sottosegretario a firmare il decreto di diniego e l'illegittimo cumulo di funzioni in capo allo stesso soggetto, già Presidente della COSFEL.

La motivazione del TAR è la seguente: "...Con il D.M. 29 novembre 2022, n. N. 5004/M/3 Uff. I – AA.GG., pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 11 del 14 gennaio 2023, il

Ministro dell'Interno in carica ha attribuito al Sottosegretario Ferro la delega di funzioni (art. 3) per le materie di competenza del Dipartimento per gli affari interni e territoriali, tra cui rientra quella oggetto del rapporto controverso. Peraltro, la funzione di Presidente della COSFEL è legislativamente attribuita al Sottosegretario con delega per le materie afferenti le autonomie locali e la finanza locale dall'art. 2 del D.P.R. 8 novembre 2013, n. 142 (Regolamento concernente la composizione e le modalità di funzionamento della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali). / Dunque, il lamentato cumulo di funzioni non solo non è fonte di illegittimità, ma è previsto a livello normativo. Non sussiste, peraltro, alcuna norma che preveda una ipotesi di incompatibilità tra la funzione istruttoria, svolta in seno alla Commissione, e quella decisoria, espletata a conclusione del procedimento di cui all'art. 261 TUOEL".

Tali argomentazioni sono palesemente erranee.

1.1.

Sull'incompetenza per violazione dell'art. 261 TUOEL.

L'art. 261 del TUOEL, ai commi 3 e 4, attribuisce in modo inequivocabile la competenza ad approvare o a negare l'approvazione dell'IBSR al **Ministro dell'Interno**, che vi provvede con **proprio decreto**. I citati commi, infatti, così dispongono:

*"3. In caso di esito positivo dell'esame la Commissione sottopone l'ipotesi all'approvazione del **Ministro dell'interno che vi provvede con proprio decreto...**".*

*"4. In caso di esito negativo dell'esame da parte della Commissione il **Ministro dell'interno emana un provvedimento di diniego dell'approvazione...**".*

La norma di legge, di rango primario, riserva dunque la competenza all'organo di vertice del Ministero. Il TAR ha errato nel ritenere che il D.M. di delega del 29 novembre 2022 potesse derogare a tale previsione. Se è vero che tale decreto attribuisce al Sottosegretario la delega per le materie di competenza del Dipartimento, è altrettanto vero che tra i poteri delegati **non figura, né potrebbe figurare, il potere di firma dei decreti che una norma di legge riserva espressamente e personalmente al Ministro.**

La delega di funzioni amministrative non può spingersi fino a sovvertire una chiara attribuzione di competenza operata dalla legge, specie quando si tratta di atti a così alta valenza e con effetti tanto incisivi sulla vita di un ente locale. Il D.M. impugnato, essendo stato sottoscritto da un organo incompetente, è pertanto illegittimo e abnorme.

1.2.

Sulla violazione del principio di separazione tra funzioni consultive e decisorie.

Il TAR ha altresì errato nel ritenere legittimo il cumulo, in capo al medesimo Sottosegretario, della funzione di Presidente della COSFEL (organo consultivo) e di firmatario del decreto (organo decisorio). Il fatto che la presidenza della Commissione sia attribuita per legge al Sottosegretario delegato non implica affatto che questi possa poi assumere anche la veste di organo decidente, in violazione del principio generale di separazione tra chi istruisce e valuta (esprimendo un parere) e chi decide.

Tale principio è un cardine dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), volto a garantire che la decisione finale sia il frutto di una ponderazione terza e non la mera ratifica di un convincimento già formato nella fase istruttoria/consultiva. Nel caso di specie, il Presidente della Commissione che ha espresso parere negativo ha poi, in sostanza, confermato il proprio stesso parere emanando il decreto di diniego, in un cortocircuito procedimentale che mina alla radice l'imparzialità del procedimento.

La sentenza, sul punto, deve essere quindi riformata.

2.

OMESSA PRONUNZIA SUL (E FONDATEZZA DEL)

2° MOTIVO DEL RICORSO DI PRIMO GRADO

Il TAR, dopo aver rigettato il 1° motivo di ricorso, ha esaminato direttamente il 3° motivo di ricorso, senza pronunciarsi sul 2° motivo (con cui si era dedotto: “***Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 261, comma 4, d.lgs. N. 267/2000 e s.m.i. – Eccesso di potere – Illogicità manifesta - Errore nei presupposti, di fatto e diritto – Carenza di istruttoria – Violazione di principi di buon andamento, imparzialità ed efficienza dell’azione amministrativa – Sviamento***”), sebbene la sua fondatezza fosse – e sia – lampante.

In questa sede, in via prudenziale, in uno alla omessa pronunzia, si deduce la palese fondatezza del predetto 2° motivo, atteso che, a norma del chiaro disposto dell’art. 261, comma 4, TUOEL, la tempestività della presentazione si valuta dalla data (non di adozione, ma) di notifica all’Ente del D.M. di non approvazione della prima ipotesi, notifica avvenuta il 18 ottobre 2023, con la conseguenza che il termine di presentazione scadeva il 2 dicembre 2023, sicché l’ipotesi di bilancio è stata adottata (29 novembre 2023) e presentata (1° dicembre 2023) prima di tale data.

L'affermazione contenuta nel D.M. era dunque frutto di un errore macroscopico, sintomatico di un'istruttoria gravemente carente e di un atteggiamento preconcelto nei confronti dell'Ente.

Sebbene il TAR abbia ritenuto di poter decidere la causa sulla base di un'altra *ratio decidendi*, l'omessa pronuncia su un motivo di tale evidenza costituisce un vizio della sentenza. L'accoglimento di tale motivo, infatti, avrebbe dovuto condurre il Giudice a riconoscere la gravità dei vizi istruttori e motivazionali dell'azione amministrativa, invalidando l'intero provvedimento per eccesso di potere sotto i profili del travisamento dei fatti e del difetto di istruttoria.

3.

ERROR IN PROCEDENDO - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 29 C.P.A. E DEI PRINCIPI IN MATERIA DI OTTEMPERANZA ALLE ORDINANZE CAUTELARI - ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO.

Il TAR ha errato nel ritenere di poter definire il giudizio nel merito nonostante la palese e totale inottemperanza del Ministero all'ordinanza cautelare n. 471/2024, sotto almeno due profili.

3.1.

Mancata emissione del nuovo provvedimento a seguito dell'ordinanza del TAR.

L'ordinanza aveva onerato "*le Amministrazioni intimare di procedere al riesame degli atti impugnati*", sicché il Ministero, quale organo decidente, avrebbe dovuto rimettere un nuovo decreto, motivato all'esito del riesame.

Ciò non è avvenuto.

È stato infatti depositato solo un nuovo parere della COSFEL, peraltro tardivamente, che è e rimane un atto endoprocedimentale, privo di autonoma lesività.

Il TAR, pur dando atto della natura non definitiva del parere e della mancata riedizione del potere da parte del Ministero, ha contraddittoriamente proceduto all'esame del merito basandosi proprio su tale parere, quasi a voler sanare l'inerzia ministeriale.

Così facendo, ha violato i principi che governano il giudizio amministrativo e il rapporto tra fase cautelare e di merito, legittimando di fatto l'elusione del *dictum* del giudice da parte dell'Amministrazione. La mancata adozione di un nuovo provvedimento definitivo avrebbe dovuto essere sanzionata, non superata da una pronuncia di merito che si sostituisce all'Amministrazione silente.

3.2.

Violazione del diritto di difesa e del principio del contraddittorio.

Il TAR afferma che “*Il Comune ricorrente non ha impugnato la citata relazione e si è limitato ad evidenziarne la tardività*”. Tale affermazione è: (a) **erronea in fatto**; (b) **erronea in diritto**; nonché (c) **profondamente contraddittoria**.

È erronea in fatto, perché il Comune, non appena ricevuta la tardiva relazione della COSFEL (datata 22 gennaio 2025 ma prodotta il 7 marzo 2025, tre giorni prima della U.P.), ha depositato in giudizio, la stessa mattina del 10 marzo 2025, delle puntuali “*Osservazioni critiche*” che ne contestavano punto per punto le conclusioni.

È erronea in diritto, perché il TAR ha fondato la sua decisione su un atto endo-procedimentale, che non è mai confluito in un provvedimento finale, e rispetto al quale il Comune non ha avuto la possibilità di esercitare un pieno e completo diritto di difesa.

È profondamente contraddittoria, poiché lo stesso TAR, al paragrafo 16.2.² della motivazione riconosce espressamente la natura meramente endoprocedimentale della Relazione del 22 gennaio 2025, testualmente foriera solo di “***precisazioni e chiarimenti***”, soggiungendo – sempre testualmente – il TAR che essa “***...si limita ad esplicitare in maniera più puntuale le ragioni della mancata approvazione dell'ipotesi di bilancio alla luce delle criticità evidenziate con l'ordinanza collegiale n.471 del 19 novembre 2024, apparendo dunque sostanzialmente confermativa delle conclusioni già rassegnate con la prima relazione e confluite nel decreto ministeriale***”.

Con la conseguenza – specificata dallo stesso TAR – di dover procedere all'esame di legittimità del D.M. 23 luglio 2024, provvedimento oggetto del giudizio, in uno all'ul-

² Che, per comodità di consultazione, qui si riporta testualmente:

“...16.2. Proseguendo nell'esame del ricorso, occorre premettere che, a seguito del remand, l'Amministrazione ha provveduto al riesame degli atti impugnati, depositando, seppur tardivamente, una nuova relazione istruttoria della COSFEL e riservandosi di emettere un eventuale nuovo decreto ministeriale confermativo.

Tale ultimo provvedimento non risulta essere stato adottato.

Pertanto, il Collegio ritiene di dover procedere all'esame della legittimità del D.M. 23 luglio 2024 e degli altri atti impugnati, alla luce delle precisazioni e dei chiarimenti forniti con la nuova relazione versata in atti, la quale si limita ad esplicitare in maniera più puntuale le ragioni della mancata approvazione dell'ipotesi di bilancio alla luce delle criticità evidenziate con l'ordinanza collegiale n.471 del 19 novembre 2024, apparendo dunque sostanzialmente confermativa delle conclusioni già rassegnate con la prima relazione e confluite nel decreto ministeriale”.

una relazione istruttoria della COSFEL palesemente contraddittoria e priva di coerenza logica interna, che dunque inficerebbe il provvedimento conclusivo del DAIT.

In particolare, il Comune rilevava le seguenti incongruenze e discrasie:

i) Al D.M. 23 luglio 2024 sono state allegate due relazioni, assolutamente identiche, ma riportanti la data l'una del 24.7.2024, l'altra del 4.7.2024, a seguito di trasformazione, a penna, del giorno da 24 in 04.

ii) La relazione conteneva in più pagine la prescrizione *“Si propone di inserire a fine relazione la prescrizione sul monitoraggio delle riscossioni delle entrate”*, la quale è incoerente con il contenuto delle considerazioni conclusive; le prescrizioni si giustificano, infatti, solo in caso di approvazione dell'ipotesi di bilancio, ai sensi dell'art. 261, comma 3, TUOEL, e non anche nel caso di rigetto. Dal che era dato ricavare (ulteriormente, ossia oltre le indicazioni che promanavano dalla correzione a penna della data) che, inizialmente, la relazione concludesse in senso favorevole all'approvazione.

iii) Nel corpo della relazione si attesta che *“è stato rispettato quanto dettato dall'art. 259, 1-ter, ovvero la riduzione di almeno il 20% dei costi dei servizi e precisamente rispetto all'anno 2018 (ultimo bilancio approvato)”*, mentre nelle considerazioni conclusive si afferma che *“i presupposti di ammissibilità per i quali il bilancio non risulta in equilibrio dal primo anno bensì dall'ultimo di cui all'art.259, 1-ter (...) resta indimostrata”*. Il Comune ha invece documentato, come peraltro verificato in sede di istruttoria, la riduzione dei costi dei servizi in misura superiore al 20%, mentre in relazione alle partecipazioni, ha dimostrato che le uniche partecipazioni di cui l'Ente è titolare sono quelle obbligatorie per legge (ATI Enna e SRR ATO 6 Enna).

iv) La relazione, con riguardo alla TARI, afferma che *“non è dato comprendere come possa garantirsi e attestare da parte degli uffici comunali, la copertura del servizio al 100% e poi le entrate risultano, rispetto agli accantonamenti e alle poste in bilancio, anormalmente basse (...) È evidente che il tasso di riscossione si presenta assolutamente inadeguato ai fini della copertura dei costi previsti nel piano economico finanziario”*. Ma anche la superiore affermazione è errata, in quanto il Comune di Barrafranca ha proceduto alla determinazione delle Tariffe TARI in ottemperanza a quanto disposto dall'ARERA ed i piani economici finanziari sono stati tutti validati dalla SRR ATO 6 Enna, e corredate dal parere favorevole dell'organo di revisione dell'Ente. Dai dati riportati nell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrata emerge, peraltro, che, per tutti gli anni contemplati, i

proventi afferenti alla gestione del servizio rifiuti assicurano una percentuale di copertura del 100% dei costi risultanti a consuntivo.

v) Con riguardo ai servizi a domanda individuale la relazione afferma che sarebbe rimasta inevasa la richiesta relativa agli incassi dell'unico servizio attualmente svolto e quindi sarebbe impossibile determinare il tasso di copertura. Laddove, per contro, come pure obiettato in ricorso, il Comune ha rilevato di aver fornito i dati relativi ai proventi e ai costi sostenuti per l'erogazione dell'unico servizio a domanda individuale reso all'utenza, e cioè la mensa scolastica, servizio che è stato esternalizzato ed affidato ad operatore economico del settore, restando a carico dell'ente solo l'obbligo di corrispondere il prezzo dovuto all'appaltatore, essendo stati imputati a bilancio esclusivamente i contributi erogati dal Ministero dell'Istruzione e del Merito per la mensa del personale scolastico. In ogni caso, poi, è stata rispettata la percentuale minima di copertura dei costi del servizio, per come (pure) illustrato in ricorso.

vi) Quanto alla gestione del patrimonio, la relazione affermerebbe che *"la gestione dei beni patrimoniali disponibili presenta ampi margini di efficienza da colmare. Lo stesso piano delle valorizzazioni e delle alienazioni per il triennio non fornisce indicazioni analitiche e precise"*. Ma anche tale affermazione è errata in quanto l'ente ha proceduto ad un'attenta ricognizione dei beni del patrimonio disponibile, indicati nel piano delle valorizzazioni e alienazioni approvato, con indicazione del valore stimato di ciascun bene. Tali beni, peraltro, sono costituiti esclusivamente, oltre che da aree su cui insistono cabine ENEL, da alloggi ERP, i cui eventuali proventi di alienazione dovrebbero essere reinvestite per uguali medesime finalità. Peraltro, ai sensi dell'art. 255, comma 9, del TUOEL, sino a che perdura la procedura di dissesto, è sottratto all'ente qualsiasi potere di dismissione dei beni patrimoniali, essendo esso rimesso all'Organo Straordinario di liquidazione.

vii) Per quanto riguarda le entrate tributarie diverse dalla TARI (IMU, TASI, Addizionale comunale etc.), relativamente agli incassi (riscossioni) ed al fine di non compromettere gli equilibri finanziari, l'Ente ha provveduto ad appostare, nell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, il FCDE per un ammontare congruo e determinato in ottemperanza a quanto previsto dai principi contabili.

Ed invero, con riferimento a dette entrate, il Comune ha evidenziato – e ciò emerge con tutta evidenza anche dai dati già indicati nell'ipotesi di bilancio trasmessa al ministero

per la relativa approvazione - che, ben diversamente da quanto riferito nella relazione posta a fondamento del provvedimento di mancata approvazione, le previsioni contenute nell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato relative alle entrate tributarie e patrimoniali 2019-2023, si sono trasformate, a seguito dei fatti di gestione concretamente verificatisi, in correlativi accertamenti. Pertanto, anche in questo caso nessun rilievo può essere concretamente e fondatamente essere sollevato all'operato dell'Amministrazione comunale.

III. Col predetto motivo, si è altresì contestato anche il provvedimento (del 16 settembre 2024) con cui è stato negato il riesame, evidenziandosi essere lo stesso viziato anche per difetto di motivazione, non spiegando le ragioni per cui le incongruità rilevate dal Comune non sono state ritenute idonee a determinare un riesame della fattispecie.

IV. L'ordinanza TAR n. 471 del 20 novembre 2024, evidenziava che “...le censure di difetto di motivazione, contraddittorietà e difetto di istruttoria formulate dal ricorrente avverso i provvedimenti impugnati appaiono fondate, in relazione ai seguenti profili:

- non è sufficientemente precisato in che termini risultano indimostrati i presupposti di applicabilità della regola di cui all'art 259, comma 1-ter, del T.U.E.L., essendosi attestata, nel corpo della relazione, la riduzione di almeno il 20% del costo dei servizi e risultando le partecipazioni dell'ente limitate a quelle obbligatorie per legge;

- non risulta coerente la conclusione secondo cui l'ente non avrebbe comunicato gli incassi relativi all'unico servizio a domanda individuale espletato, circostanza che non avrebbe consentito di determinare il tasso di copertura del costo di servizio, considerato che nel corpo della relazione il predetto tasso risulta puntualmente calcolato sulla base dei dati contenuti nell'allegato F all'ipotesi di bilancio;

- appaiono generiche le criticità evidenziate in relazione alla gestione del patrimonio, non essendo precisato quali siano gli “ampi margini di efficienza da colmare” e le “lacune”, sul punto, del piano; - appaiono altrettanto generiche e non sufficientemente motivate le affermazioni secondo cui allo stato attuale non può ritenersi che l'ente possa intraprendere un percorso concreto di risanamento;

Ritenuto che i vizi di cui sopra si apprezzano anche in relazione al parere reso dalla COSFEL ai sensi dell'art. 261, comma 4, del T.U.E.L. nella seduta del 4 luglio 2024, in quanto lo stesso si limita a riportare le medesime motivazioni contenute nel parere reso

in relazione alla prima ipotesi di bilancio, che tuttavia non risultano coerenti con riferimento alla seconda ipotesi presentata dall'Ente, considerato in particolare che:

- dai documenti prodotti in atti, la seconda ipotesi di bilancio risulta corredata dai dati relativi alle riscossioni dell'ente;

- l'originario parere "favorevole con riserva" espresso dall'organo di revisione in relazione alla prima ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato risulta esser stato superato dal parere favorevole, senza riserve, reso dal medesimo organo sulla seconda ipotesi, come si evince dal modello F ad essa allegato;

- non appare conseguentemente coerente, o comunque sufficientemente motivata, l'affermazione secondo cui la seconda ipotesi di bilancio non conterrebbe sostanziali novità rispetto alla prima".

V. Come risulta dal paragrafo 16.3. dell'impugnata sentenza, la nuova relazione della commissione ha concluso affermando quando segue:

"a seguito di un riesame della (...) ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, permangono le criticità e si conferma il parere non favorevole (...) in quanto la stessa non garantisce all'ente il reale perseguimento del riequilibrio finanziario (...) attuando un percorso di risanamento efficace e concreto che, al termine dei cinque anni, possa garantire il mantenimento di un equilibrio strutturale duraturo nel tempo, attraverso le proprie risorse, scongiurando il riformarsi negli anni di un disavanzo da riequilibrare".

E – aggiunge il TAR, sempre a pag. 12 – *"con particolare riferimento ai punti oggetto dell'ordinanza cautelare di remand, nella relazione si conferma che:*

"a) non sono dimostrati i requisiti previsti dalla norma per l'applicazione dell'art. 259 comma 1 ter del TUOEL";

b) (...) per i servizi a domanda individuale, non risultano forniti i dati di cassa (...) e quindi non è possibile determinare il tasso di copertura dei costi in fase di preconsuntivo con i dati della riscossione e accertare se gli stessi si discostano dal tasso di copertura calcolato con i dati di previsione";

c) (...) per la gestione del patrimonio, i dati acquisiti sono scarsi e lacunosi e non consentono di esprimere un giudizio positivo sull'efficiente utilizzo delle risorse collegate alla gestione dei propri beni (...);

d) (...) lo stato di analisi delle manovre adottate per le entrate tributarie e patrimoniali e per le spese correnti, non permette di esprimere un giudizio positivo sulla

capacità dell'ente di aver intrapreso nel periodo 2019/2023 un percorso concreto di reale risanamento, che avrebbe dovuto concludersi nell'anno 2023, come previsto dalla norma. L'ipotesi presentata presenta una incidenza delle entrate proprie (tributarie ed extra-tributarie) più bassa rispetto alla necessità di spesa corrente dell'ente, ossia a quella spesa che di regola assolve all'erogazione dei servizi indispensabili per l'amministrazione, al pagamento delle retribuzioni e acquisto di beni e servizi necessari al funzionamento generale dell'ente. Il quadro degli equilibri, infatti, mostra un evidente gap tra le entrate correnti e le spese correnti, squilibri che l'ente fronteggia attraverso il ricorso ad entrate straordinarie da recupero evasione stimato in oltre 5.000.000,00 ma che fanno riferimento a ben quattro annualità pregresse (2019/2022) e che, certamente, se rapportate alla singola annualità sarebbero insufficienti. Si aggiunge che l'ipotesi presentata non illustra adeguatamente le modalità del servizio di riscossione delle entrate (...) soprattutto per le entrate non ricorrenti, come quelle da recupero evasione e, anche se risultano messe in campo manovre di riduzione della spesa che, tuttavia, non impattano sui risultati degli esercizi dell'ipotesi, nel complesso si ritiene non adeguate le misure proposte (...) a superare il deficit strutturale e a dimostrare il reale conseguimento di un percorso virtuoso di risanamento".

VI. Orbene, ai paragrafi 16.5., 16.6. e 16.7. della motivazione (e che qui, per sinteticità, si richiamano) il TAR ha dichiaratamente fondato la propria decisione di rigetto sull'assunto che il provvedimento ministeriale fosse sorretto da una pluralità di motivazioni, e che una di esse, in particolare quella **“precisata e chiarita”** (come affermato dal TAR) dalla relazione COSFEL del 22/01/2025, al suo punto d), fosse di per sé sufficiente a giustificare il diniego.

VII. Sicché, al paragrafo 16.8., il TAR riteneva testualmente *“...di poter omettere l'esame delle restanti censure mosse dal Comune, che, seppur non prive di qualche rilevanza, risultano inevitabilmente assorbite a fronte di un atto plurimotivato...”*.

VIII. Alla luce della sentenza del TAR, ed in funzione dell'odierno appello (con cui si richiamano il ricorso di primo grado, sopra compendiato, nonché le *“Osservazioni del Comune del 10 marzo 2025”*, espressamente richiamate e recepite nella successiva memoria conclusiva del 5 aprile 2025), il Comune ha richiesto, al Dott. Paolo Ancona, la redazione di una *“Relazione di consulenza tecnica di parte”*, che è stata sottoscritta il 1°

dicembre 2025 e che (ulteriormente) pone in crisi l'impalcatura decisoria dell'impugnata sentenza del TAR e degli atti a cui essa si è ispirata.

* * *

Ciò opportunamente posto, si legge nella CTP del Dott. Ancona – che qui si compendia ed espressamente si richiama (essa sarà prodotta in uno all'odierno appello) – che il Tribunale ha ritenuto legittima la seguente ragione giustificatrice: *“d) (...) lo stato di analisi delle manovre adottate per le entrate tributarie e patrimoniali e per le spese correnti, non permette di esprimere un giudizio positivo sulla capacità dell'ente di aver intrapreso nel periodo 2019/2023 un percorso concreto di reale risanamento, che avrebbe dovuto concludersi nell'anno 2023, come previsto dalla norma. L'ipotesi presentata presenta una incidenza delle entrate proprie (tributarie ed extratributarie) più bassa rispetto alla necessità di spesa corrente dell'ente, ossia a quella spesa che di regola assolve all'erogazione dei servizi indispensabili per l'amministrazione, al pagamento delle retribuzioni e acquisto di beni e servizi necessari al funzionamento generale dell'ente. Il quadro degli equilibri, infatti, mostra un evidente gap tra le entrate correnti e le spese correnti, squilibri che l'ente fronteggia attraverso il ricorso ad entrate straordinarie da recupero evasione stimato in oltre 5.000.000,00 ma che fanno riferimento a ben quattro annualità pregresse (2019/2022) e che, certamente, se rapportate alla singola annualità sarebbero insufficienti”*.

Il che – in buona sostanza – val quanto dire che il TAR ha rigettato il terzo, e centrale, motivo di ricorso, applicando il principio dell'atto plurimotivato e ritenendo sufficiente a sorreggere il diniego una sola delle ragioni addotte dalla COSFEL, e cioè quella secondo cui il piano di risanamento non sarebbe concreto e reale, in quanto basato su entrate straordinarie e di dubbia realizzabilità. La sentenza è gravemente erronea per plurimi profili.

Tale valutazione del primo Giudice è macroscopicamente erronea:

- sia perché, nell'aderire a tale valutazione, il TAR ha ommesso di considerare tutte le puntuali controdeduzioni del Comune, già espresse nel ricorso introduttivo e nella istanza di riesame, e ha ignorato le macroscopiche contraddizioni e carenze istruttorie che viziavano *ab origine* l'operato ministeriale, e che la stessa ordinanza cautelare n. 471/2024 aveva riconosciuto come fondate (la sentenza si è limitata a recepire passivamente le conclusioni della COSFEL, senza sottoporle ad alcun vaglio critico e senza spiegare

perché le censure sollevate dal Comune, e ritenute fondate in fase cautelare, fossero state superate);

- sia in quanto non si è avveduto del palese travisamento dei fatti e dell'erroneità dei presupposti tecnici e contabili su cui si fonda l'analisi della COSFEL, come ampiamente dimostrato dalla Consulenza Tecnica di Parte redatta dal Dott. Paolo Ancona (che, come detto, qui si richiama integralmente), tra esse compresa la palese contraddittorietà interna della relazione COSFEL, che da un lato riconosce il raggiungimento di determinati obiettivi (es. riduzione costi servizi) e dall'altro li nega nelle conclusioni.

Si specifica, inoltre, quanto segue.

4.1.

Erronea qualificazione delle entrate da recupero evasione (come "non ricorrenti") e loro incidenza sull'equilibrio.

La COSFEL, e per essa il TAR, ha errato nel qualificare l'entrata da recupero evasione IMU (pari a € 5.228.512,73) come meramente straordinaria e non idonea a sostenere l'equilibrio.

Come chiarito nella CTP, vi è una fondamentale differenza tra "eccezionalità" e "non ricorrenza": un'entrata da recupero evasione su un'imposta a carattere permanente come l'IMU non è "eccezionale", ma è destinata a ripetersi, se non nella forma di accertamento, in quella di versamento spontaneo negli anni successivi, una volta che la base imponibile è stata censita e i contribuenti individuati.

Inoltre, la CTP dimostra in modo analitico che l'effettivo contributo di tale entrata "non ricorrente" all'equilibrio 2023, al netto del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE) e della quota parte riferibile all'annualità 2022 (che si ripeterà nel 2024 per l'evasione 2023), è pari a € 2.553.540,41.

Tale importo è ampiamente inferiore al disavanzo proveniente dagli esercizi precedenti (€ 2.940.331,05) che viene ripianato nel 2023. Si realizza, quindi, un corretto equilibrio tra una spesa non ricorrente (il ripiano del disavanzo pregresso) e un'entrata parzialmente non ricorrente, senza inficiare la stabilità futura del bilancio.

4.2.

Sulla riduzione dei costi dei servizi ex art. 259, co. 1-ter, TUOEL.

L'ordinanza cautelare aveva censurato il Ministero perché *“non è sufficientemente precisato in che termini risultano indimostrati i presupposti di applicabilità della regola*

di cui all'art 259, comma 1-ter, del T.U.E.L., essendosi attestata, nel corpo della relazione, la riduzione di almeno il 20% del costo dei servizi”.

La nuova relazione della COSFEL, per superare tale censura, ha affermato che la riduzione non sarebbe verificabile, mostrando un trend crescente per l'acquisto di beni e servizi. Tuttavia, ha omesso di considerare le riduzioni su altre voci di spesa e i risparmi derivanti dai pensionamenti, come attestato dall'Ente. La valutazione della COSFEL è parziale e decontestualizzata, e il TAR ha errato nel validarla senza un'analisi completa.

In buona sostanza, il TAR ha avallato la tesi della COSFEL, secondo cui non sarebbe stato dimostrato il requisito della riduzione di almeno il 20% dei costi dei servizi, necessario per avvalersi della facoltà di raggiungere l'equilibrio nell'ultimo anno del quinquennio. Ma (anche) tale affermazione è smentita *per tabulas* dalla stessa relazione della COSFEL e dalla CTP del dott. Ancona.

Come infatti evidenziato nel ricorso di primo grado, e ribadito nella CTP, la stessa COSFEL nella sua prima relazione (e in quella successiva che la conferma) cade in palese contraddizione.

Se, da un lato, nelle conclusioni nega il raggiungimento del requisito, dall'altro, a pagina 28 della medesima relazione, ammette testualmente il contrario: *“Dal prospetto allegato relativo alla razionalizzazione delle spese correnti si evince che è stato rispettato quanto dettato dall’art. 259, 1-ter, ovvero la riduzione di almeno il 20% dei costi dei servizi e precisamente rispetto all’anno 2018 (ultimo bilancio approvato) si ha la seguente riduzione: nell’anno 2019 riduzione del 27,49, nell’anno 2020 riduzione del 28,09, nell’anno 2021 riduzione del 27,59, nell’anno 2022 riduzione del 20,80, nell’anno 2023 riduzione del 26,49”.*

L'errore della COSFEL, acriticamente recepito dal TAR, risiede nell'aver confuso il "costo dei servizi" con l'aggregato "spese correnti", giungendo a conclusioni errate e contraddittorie: **la prova del rispetto del requisito era, ed è, documentale e persino riconosciuta dall'organo istruttore.**

4.3.

Sulla TARI.

La COSFEL critica il basso tasso di riscossione (12,50% nel 2023). Tuttavia, non considera che l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato (IBSR) è un documento di programmazione che si fonda sulla capacità di accertamento e sulla successiva riscos-

sione, anche coattiva. Un piano di risanamento non può essere bocciato solo perché la riscossione, in un singolo anno e in un contesto di dissesto, è lenta, ma va valutato per la sua capacità di porre le basi per un recupero futuro, cosa che il Comune ha ampiamente dimostrato di voler fare.

Peraltro, anche il rilievo sulla TARI, ritenuto valido dal TAR, si fonda su dati palesemente errati. La COSFEL ha messo in dubbio la copertura al 100% del servizio a fronte di un basso tasso di riscossione, citando dati errati per l'anno 2023 ("accertamento € 9.545.501,86 incassi: € 1.193.282,39").

Per contro, come dimostrato nel ricorso introduttivo e nella CTP, tali cifre sono frutto di un travisamento.

Gli accertamenti TARI per il quinquennio 2019-2023 ammontano, infatti, a € 11.755.034,71 e gli incassi a € 5.824.381,93.

Inoltre, a fronte dei crediti non riscossi, l'Ente ha correttamente appostato un cospicuo Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE) per € 4.202.506,12, in ossequio ai principi contabili. La copertura del costo del servizio è garantita dall'accertamento dell'entrata, non dalla sua riscossione immediata, la cui alea è appunto sterilizzata dall'accantonamento al FCDE. L'analisi del TAR, che non ha colto tale macroscopico errore di fatto, è pertanto viziata.

4.4.

Sui servizi a domanda individuale.

L'ordinanza cautelare aveva rilevato la contraddizione tra l'affermazione che non fossero stati comunicati gli incassi e il fatto che nella relazione il tasso di copertura risultasse "*puntualmente calcolato*". La nuova relazione COSFEL ha aggirato la censura affermando che mancano i "dati di cassa", impedendo una verifica in preconsuntivo.

Si tratta di un mero artificio dialettico per eludere il giudicato cautelare, che il TAR non avrebbe dovuto avallare.

4.5.

Sulle entrate da recupero evasione.

La critica, fatta propria dal TAR, secondo cui il piano si reggerebbe su entrate straordinarie è infondata e viola la *ratio* stessa del risanamento.

È ovvio che un ente in dissesto, per riequilibrare i conti, debba fare affidamento su ogni possibile fonte di entrata, *in primis* il recupero di somme dovute e non pagate.

L'azione di recupero dell'evasione non è un'entrata "di dubbia realizzabilità", ma un'attività doverosa e fondamentale per il risanamento, che l'Amministrazione ha puntualmente programmato. Pretendere che il riequilibrio avvenga solo con tagli lineari o con entrate ordinarie, già al massimo livello, significa condannare l'ente all'immobilismo e negargli l'unica via per uscire dal dissesto.

4.6.

Violazione a/o falsa applicazione dell'art.259, comma 1-ter, TUOEL

L'analisi della Consulenza Tecnica di Parte (CTP) redatta dal dott. Paolo Ancona, consente altresì di approfondire gli elementi normativi e logici a sostegno dell'assunto secondo cui il giudizio negativo della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali (COSFEL) si fonda essenzialmente sulla contestata applicabilità dell'art. 259, comma 1-ter, del Testo Unico degli Enti Locali (TUOEL), D.Lgs. n. 267/2000.

La procedura di risanamento finanziario a seguito della dichiarazione di dissesto impone all'ente locale di presentare un'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. La regola generale, desumibile dall'art. 259, comma 1, del TUOEL, prevede che tale riequilibrio debba essere raggiunto sin dalla prima annualità del piano.

Tuttavia, il legislatore ha introdotto una deroga con il comma 1-ter del medesimo articolo 259, inserito dall'art. 3, comma 4, del D.L. n. 16/2014 e ss.mm.ii.

Questa norma dispone che: "Nel caso in cui il riequilibrio del bilancio sia significativamente condizionato dall'esito delle misure di riduzione di almeno il 20 per cento dei costi dei servizi, nonché dalla razionalizzazione di tutti gli organismi e società partecipati, laddove presenti, i cui costi incidono sul bilancio dell'ente, l'ente può raggiungere l'equilibrio, in deroga alle norme vigenti, entro l'esercizio in cui si completano la riorganizzazione dei servizi comunali e la razionalizzazione di tutti gli organismi partecipati, e comunque entro cinque anni, compreso quello in cui è stato deliberato il dissesto".

Il fulcro della controversia tra il Comune di Barrafranca e il Ministero dell'Interno (per il tramite della COSFEL) risiede proprio nell'applicabilità o meno di questa norma di favore, che consentirebbe al Comune di raggiungere l'equilibrio finanziario nell'ultimo anno del piano (2023) anziché nel primo (2019).

La CTP del dott. Ancona e gli atti difensivi del Comune (a partire dal ricorso di primo grado) articolano una serie di argomentazioni logiche e normative per dimostrare

che il diniego della COSFEL si basa su un'erronea interpretazione e applicazione del quadro giuridico, incentrata sulla pretesa inapplicabilità della deroga.

L'asserto del CTP, secondo cui il giudizio della COSFEL si fonda unicamente sulla presunta inapplicabilità della norma di favore di cui all'art. 259, comma 1-ter, del TUEL è supportato dai numerosi elementi.

4.6.1.

Elemento logico-fattuale.

La COSFEL ignora la seconda dichiarazione di dissesto del 2021, che rende tecnicamente e logicamente impossibile pretendere un equilibrio di bilancio per l'anno 2019.

Si tratta di un argomento centrale, definito dal CTP come basato sul "buonsenso", che evidenzia l'impossibilità materiale di redigere un bilancio in equilibrio per l'anno 2019, alla luce della storia finanziaria dell'ente. Il Comune di Barrafranca, già in dissesto per il periodo 2014-2018, ha subito una seconda dichiarazione di dissesto finanziario in data 1° settembre 2021, con deliberazione della Commissione Straordinaria n. 7.

Il CTP evidenzia come questa seconda dichiarazione di dissesto costituisca la prova "inconfutabile e definitivo" che l'ente si trovava in una situazione di squilibrio finanziario almeno fino al 2021. Pretendere, nel 2023 e 2024, la presentazione di un'ipotesi di bilancio che dimostri un equilibrio già nel 2019 è una richiesta tecnicamente impossibile da soddisfare e logicamente paradossale.

Si legge, infatti, nella CTP: *“Che si tratti di una pretesa impossibile da soddisfare è di tutta evidenza. Ove pure l'ente avesse prodotto un bilancio 2019 in equilibrio, il successivo dissesto del 2021 era lì a dimostrare che tale equilibrio non era stabile e non era tale da soddisfare i requisiti richiesti dalla norma (stabile riequilibrio)”*.

Ignorare il secondo dissesto, come fa la COSFEL, crea un cortocircuito procedurale che impedisce di fatto all'ente di uscire dalla procedura di risanamento, contravvenendo alla *ratio* stessa della normativa, che è quella di condurre l'ente a un effettivo e sostenibile riequilibrio.

4.6.2.

Elemento normativo-probatorio

Il secondo pilastro dell'argomentazione riguarda la sussistenza delle condizioni oggettive per l'applicazione della deroga. La COSFEL, nelle "CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE" della sua relazione, afferma che la riduzione di almeno il 20% dei costi dei

servizi "resta indimostrata".

Tuttavia, sia il ricorso del Comune che la CTP evidenziano una palese contraddizione interna alla stessa relazione ministeriale. Infatti, in un'altra sezione della medesima relazione, la COSFEL stessa riconosce il raggiungimento dell'obiettivo.

Come riportato sia nel ricorso che nella CTP, la relazione istruttoria afferma testualmente: *“Dal prospetto allegato relativo alla razionalizzazione delle spese correnti si evince che è stato rispettato quanto dettato dall’art. 259, 1-ter, ovvero la riduzione di almeno il 20% dei costi dei servizi e precisamente rispetto all’anno 2018 (ultimo bilancio approvato) si ha la seguente riduzione: nell’anno 2019 riduzione del 27,49, nell’anno 2020 riduzione del 28,09, nell’anno 2021 riduzione del 27,59, nell’anno 2022 riduzione del 20,80, nell’anno 2023 riduzione del 26,49”*.

Questa ammissione, proveniente dalla stessa autorità che poi nega il presupposto, dimostra l'erroneità e la contraddittorietà del giudizio conclusivo. Inoltre, la CTP sottolinea un ulteriore errore tecnico da parte della COSFEL: la confusione tra "costi dei servizi" e "spese correnti". La norma di cui all'art. 259, comma 1-ter, fa esplicito riferimento alla riduzione del "costo dei servizi", mentre la COSFEL, in alcuni passaggi, fonda la sua valutazione negativa sull'andamento delle "spese correnti", che – come già visto *supra* - costituiscono un aggregato contabile più ampio e non pertinente ai fini della norma in esame.

4.6.3.

Elemento teleologico (finalistico).

L'interpretazione rigida della COSFEL vanifica la finalità della normativa sul risanamento, creando una situazione di stallo irrisolvibile per l'ente, mentre l'applicazione della deroga consentirebbe di perseguire l'obiettivo del ritorno a una gestione finanziaria stabile, in linea con la *ratio* della legge.

* * *

L'intera costruzione del diniego ministeriale poggia, quindi, sul disconoscimento della possibilità per il Comune di Barrafranca di avvalersi di una specifica deroga legislativa, pur in presenza, secondo la difesa, di tutti i presupposti di fatto e di diritto per la sua applicazione.

Infondato il giudizio negativo sotto il profilo normativo.

Non dimostrato e, comunque, anch'esso infondato il giudizio negativo sotto il profilo del merito.

Unico vero appunto condivisibile riguarda l'impegno da richiedere all'ente per migliorare la fase della riscossione, monitorandola costantemente. Raccomandazione più volte espresso nel corpo della relazione e certamente da condividere.

Con riferimento alla successiva relazione COSFEL del 22/1/2025:

a) Resta infondata, anche perché non diversamente argomentata, la pretesa non applicabilità dell'art. 259 comma 1-ter del TUEL.

b) Resta infondata, perché chiarita nel merito, la richiesta circa i dati di cassa del servizio a domanda individuale. Non esistono dati di cassa in entrata da documentare per la forma tecnica del contratto di appalto; e sono stati forniti e documentate le percentuali di copertura del servizio.

c) Resta infondata, e peraltro del tutto ininfluyente, la richiesta dei dati circa la gestione del patrimonio la cui valorizzazione è stata oggetto di provvedimento da parte dell'ente che ha documentato le entrate ottenute e poste a finanziamento del riequilibrio; non avendo (e non potendo) invece procedure ad alienazioni per le quali nessun introito è stato previsto e nessuna entrata è inclusa nelle risorse finalizzate al finanziamento del riequilibrio (sicché nessuno squilibrio ne può derivare).

d) Restano in parte del tutto generici (p.es. il riferimento al percorso di risanamento non intrapreso), in parte infondati (p. es. incidenza entrate proprie rispetto alle necessità della spesa corrente), in parte confutati (p.es. squilibrio fronteggiato attraverso il ricorso ad entrate straordinarie), in parte erronei (p.es. non avere illustrato le modalità di riscossione delle entrate) gli ultimi rilievi di pag. 41 e del finale giudizio.

In conclusione risulta in equilibrio il bilancio di previsione dell'esercizio 2023 per come esposto nell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato sottoposto al Ministero per l'approvazione previo esame della COSFEL. Risulta altresì confermato il conseguimento dei risultati attesi per come rilevabile dal prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione dell'esercizio 2023 che riporta (*vedi allegato 12*) un risultato di amministrazione al 31/12/2023 pari ad euro 7.254.630,87 (era pari ad euro 3.107.454,57 a chiusura del precedente esercizio) ed un saldo totale parte disponibile pari ad euro -4.913.381,51

Onde evitare inutili ripetizioni ed in omaggio ai principi di sinteticità, si richiamano:

- i punti II e III del 4° motivo di appello, che precede, ove i motivi suddetti sono stati compendati;

- nonché le pagine da 12 a 39 del ricorso di primo grado, ove il 3° motivo di ricorso è stato analiticamente dedotto.

ISTANZE CAUTELARI

Ai sensi degli artt. 98 e 100 del c.p.a., si formula istanza di sospensione dell'esecutività della sentenza impugnata e, per l'effetto, degli atti amministrativi con essa ritenuti legittimi, sussistendo, infatti, i presupposti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*.

Con riferimento al primo presupposto, la fondatezza dei motivi di appello, e quindi la prognosi favorevole circa l'esito del giudizio, emerge con solare evidenza da quanto sopra esposto. In particolare, il palese travisamento dei dati contabili e l'erronea applicazione dei principi tecnici da parte della COSFEL, come certificato dalla CTP del Dott. Ancona, e l'errore manifesto nel calcolo del termine perentorio di 45 giorni, costituiscono vizi di tale gravità da rendere altamente probabile la riforma della sentenza impugnata.

Anche il pregiudizio che deriverebbe all'ente dall'esecuzione della sentenza è gravissimo, irreparabile e attuale. La mancata approvazione dell'ipotesi di bilancio ha già innescato, quale sua diretta e automatica conseguenza, la procedura per lo scioglimento del Consiglio Comunale (a tal proposito si produce l'atto dell'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica, Dipartimento delle AA.LL., datato 3 luglio 2025, prot. n. 11224, avente ad oggetto "*Contestazione addebiti-comunicazione di avvio procedimento*", finalizzato allo scioglimento del Consiglio Comunale).

L'esecuzione della sentenza porterebbe a compimento tale procedura, con la dissoluzione di un organo democraticamente eletto e il commissariamento dell'ente.

Si tratta del più grave *vulnus* che un'amministrazione locale possa subire, un danno irreversibile alla rappresentatività democratica e alla continuità dell'azione amministrativa intrapresa dalla nuova amministrazione. Inoltre, la condizione di incertezza blocca ogni attività programmatoria, impedisce l'accesso a finanziamenti (come già avvenuto per l'Avviso C.S.E. 2025 e vanifica gli sforzi di risanamento, con un nocumento incalcolabile per l'intera comunità di Barrafranca (ciò che è stato già dedotto e dimostrato in prime cure, con la <prima>Memoria conclusiva dell'8 febbraio 2025).

L'accoglimento dell'istanza cautelare è, pertanto, l'unico strumento per evitare un danno estremo e altrimenti non ristorabile.

* * *

Per tutto quanto sopra esposto, il Comune di Barrafranca, come in atti rappresentato e difeso,

CHIEDE

che l'Ecc.mo Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana voglia, in accoglimento del presente appello:

In via cautelare, sospendere l'esecutività della sentenza impugnata n. 1593/2025 del T.A.R. Sicilia - Catania e, per l'effetto, dei provvedimenti amministrativi in quella sede impugnati, per le ragioni esposte in narrativa.

Nel merito, annullare e/o riformare integralmente la predetta sentenza e, per l'effetto, accogliere il ricorso di primo grado, annullando il Decreto Ministeriale prot. DAIT n. 105023 del 26 luglio 2024 e tutti gli atti connessi, presupposti e consequenziali.

Con vittoria di spese e onorari di entrambi i gradi di giudizio.

S.J.

Si dichiara che il valore del presente procedimento è indeterminabile, sicché lo stesso è soggetto al C.U. di euro 975,00.

Caltanissetta, lì 12 dicembre 2025

Avv. Umberto Ilardo