



CORTE DEI CONTI
SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

nell'adunanza del 9 settembre 2020 composta dai seguenti magistrati:

| | |
|----------------------|----------------------|
| Luciana Savagnone | Presidente |
| Adriana La Porta | Consigliere |
| Alessandro Sperandeo | Consigliere-relatore |

visto il R.D. n. 1214/1934, e successive modificazioni;

vista la L. n. 20/1994, e successive modificazioni;

visto l'art. 2 del D.Lgs. n. 655/1948, come sostituito dal D.Lgs. n. 200/1999;

visto il Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) di cui D.lgs. n. 267/2000, e successive modificazioni, e, in particolare, l'art. 148 bis;

visto l'art. 7, co. 7, della L. n. 131/2003;

visto l'art. 1, commi 166 e 167, della L. n. 266/2005, in combinato con il successivo comma 610 che dispone l'applicazione delle previsioni contenute nella predetta legge *“nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti”*;

viste le linee guida e relativi questionari di cui delibera n. 166/2018/INPR di questa Sezione dirette agli Organi di revisione economico finanziaria degli Enti locali, per l'attuazione dell'art. 1, commi 166-168, della L. n. 266/2005 con riferimento al rendiconto della gestione 2017;

viste le linee guida e relativi questionari di cui delibera n. 149/2019/INPR di questa Sezione dirette agli Organi di revisione economico finanziaria degli Enti locali, per l'attuazione dell'art. 1, commi 166-168, della L. n. 266/2005 con riferimento al rendiconto della gestione 2018;

visto l'art. 1, co. 38-quater, della L. n. 58/2019;

esaminato l'atto di deferimento del Magistrato istruttore prot. n. 4188 del 26 maggio 2020, contenente osservazioni sui rendiconti degli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018 e sul bilancio di previsione 2019;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 133/2020 con la quale è stata convocata per la data odierna, 9 settembre 2020, l'adunanza pubblica per decidere in ordine all'atto di deferimento del Magistrato istruttore contestualmente comunicato all'ente;

considerato che sulla base della normativa connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19 di cui art. 85 del D.L. n. 18/2020 e Decreti del Presidente della Corte dei conti n. 139 del 3 aprile 2020 e successivo n. 153 del 18 maggio 2020 la predetta ordinanza ha stabilito di svolgere l'adunanza in video-conferenza mediante l'applicativo Teams;

esaminate le documentate deduzioni trasmesse dalla Ragioneria generale della Città metropolitana di Palermo, con nota n. prot. 0052522 del 4.9.2020 acquisita, da questa Sezione in pari data con prot.n. 00057739;

udito il relatore, Consigliere Alessandro Sperandeo;

udito, per la Città metropolitana di Palermo, il Ragioniere generale, dr. Massimo Bonomo

1- Viene in evidenza la verifica dei rendiconti per gli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018 e sul bilancio di previsione 2019 della Città metropolitana di Palermo ai sensi dei commi 1 e 2 dell' art. 148-bis del TUEL.

La disciplina di raffronto si rinviene nel D.Lgs. 118/2011 e s.m.i., con l'esegesi fornita dalla Giurisprudenza, anche costituzionale, integrato dagli elementi normativi in deroga, introdotti, dall'art. 1, co. 38-quater, della L. n. 58 del 28.6.2019, volti a liberare le *ex Province* siciliane dagli effetti sfavorevoli imputabili alla disciplina del "*contributo al risanamento della finanza pubblica*".

Nella considerazione che, l'art.1 comma 38-quater, e i successivi interventi volti a metterlo in pratica, salve le deroghe espressamente previste, trovano fondamento sui principi di contabilità armonizzata (*cfr.* D.Lgs. 118/2011 allegato 1 paragrafo 11) che impongono la "*continuità dei cicli finanziari*" e la "*dinamicità dell'equilibrio di bilancio*", nella prospettiva indicata dalla Consulta (*cfr.* n. 198/2012 e n. 49/2018) e sviluppata dalle SSRR della Corte dei conti.

Le SSRR della Corte dei conti (*cfr.* sentenze n. 34/2014/EL, n. 2/2015/EL e n. 8/2018/EL) partendo dagli insegnamenti della Corte costituzionale hanno elaborato il correlato principio dell'immanenza *dinamica* dei controlli finanziari sugli enti locali, con logiche, esplicitando nozioni generali, applicabili, trasversalmente, a tutta la materia della contabilità armonizzata.

L'orientamento, peraltro, si è affermato in un contesto legale di più ampia portata, a cui ha dato avvio la L. n.56/2014, c.d. legge Delrio, che ha ridefinito l'ordinamento delle Province ed istituito le Città metropolitane.

Quindi, per stemperare le difficoltà applicative derivanti da un quadro legislativo *in fieri*, sottoposto all'esegesi giurisprudenziale impegnata a trovare un punto di equilibrio tra la "*nuova*" normativa e i principi introdotti nella Costituzione dalla L. cost. 20 aprile 2012, n. 1 (recante "*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*") attuata con la L. n. 243/2012, si ritiene opportuno un richiamo tanto alla disciplina che ha riformato l'articolazione territoriale della Repubblica, volta a ridurre la funzione delle Province, quanto al regime dei controlli intestati alla Corte dei conti dalla L. n. 266/2005, al fine di salvaguardare la finanza pubblica.

2- Sotto il primo aspetto assume spicco la L. n.56/2014 che, nella prospettiva dell'esclusione delle Province dall'ambito di rilevanza costituzionale, (*cfr.* atti parlamentari A.S. 1429/2014 e A.C. 3613/2014) ha introdotto un assetto basato su due livelli di governo territoriale, Regioni e Comuni, lasciando alle

Città metropolitane e alle Province, denominate “enti di area vasta”, le poche funzioni fondamentali indicate nell’art. 1, co.44, della medesima legge.

Per quanto la legittimità costituzionale della L. n.56/2014 sia stata acclarata dalla sentenza costituzionale n. 50/2015, gli enti coinvolti hanno avuto difficoltà ad applicare i principi della riforma, in considerazione del referendum del 4.12.2016 contrario all’abolizione delle Province.

In Sicilia la situazione risalta osservando l’instabilità della L. r. n. 15/2015, “in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane”, che, sotto la spinta delle sentenze della Consulta (*ex multis* nn. 19/2015, 154/2017, ma, principalmente, n. 168/2018), è stata spesso modificata (*cf.* leggi regionali n. 28/2015, n.5, 8, 15 e 23 del 2016, n. 17/2017, n.23/2018, n.8/2019, n.11/2020 e n.5/2021).

Nondimeno, quanto a suddivisione territoriale, l’apparato ha previsto 9 “enti di area vasta”: 6 liberi Consorzi comunali, (Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani), e 3 Città metropolitane (Palermo, Catania e Messina); mentre, non è stato ancora attuato uno dei punti qualificanti la riforma dettata dalla L. n.56/2014, quello della ridefinizione delle funzioni spettanti agli *enti di area vasta* (*cf.* art.1, commi da 44 a 46).

La carenza, verificatasi *ab initio* anche nelle altre Regioni, ha avuto riflessi negativi in ordine al rispetto dei vincoli di coordinamento della finanza pubblica recati dalla stessa L. n.56/2014, e dalle altre norme di pari scopo, per migliorare la gestione contabile e finanziaria dei bilanci pubblici, tra i quali quelli diretti a rivedere la spesa corrente e riversare i correlati risparmi al bilancio dello Stato (i.e. c.d. “contributi forzosi”).

Tuttavia, nell’ultimo lustro il Legislatore, visti gli effetti distorsivi, non previsti, derivati alle finanze degli *enti di area vasta* dall’interagire della L. n.56/2014 con il regime degli “obiettivi di finanza pubblica”, ha emanato norme agevolative, di tipo contabile e finanziario, a favore, soprattutto, di quelli delle Regioni a statuto ordinario, e, in misura minore, per quelli delle Regioni a statuto speciale come la Sicilia (*ex pluribus* L. n. 208/2015 e L. n. 205/2017).

Alla luce di un nuovo bilanciamento tra le varie esigenze di politica economica e le disponibilità finanziarie è intervenuto l’art. 1, co. 38-quater, del D.L. n. 34/2019, convertito in L. n. 58/2019, che, in recepimento dell’accordo integrativo Stato-Regione del 15.5.2019, ha assegnato agli *enti di area vasta* siciliani misure di sostegno sia di tipo contabile in deroga alla

disciplina generale (cfr. commi 2 e 3), sia finanziario, tramite risorse aggiuntive, c.d. «ristori» (cfr. commi 4, 5, e 6).

A seguito dell'emanazione dell'anzidetta norma è intervenuto il conseguente *ius superveniens*, sia di fonte nazionale che regionale, coerente con gli accordi Stato-Regione del 15 maggio 2019 e con quelli pregressi intervenuti il 19 dicembre 2018.

Soprattutto, rileva la specifica normativa recata dalle successive leggi di bilancio dello Stato.

Il comma 883 della legge di bilancio 2019, L. n. 145/2018, ha attribuito alla Regione siciliana un contributo totale di € 540 milioni da destinare ai liberi Consorzi e alle Città metropolitane per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole, da erogare in quote di € 20 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di € 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025.

La Città metropolitana di Palermo, come da D.A. 514/2019 è stata destinataria di complessivi € 106.598 885,86, avendo ottenuto il trasferimento, nel 2020, di € 2.582.101,17 per le scuole ed € 1.681.854,27 per le strade (cfr. D.A. 159/2020).

È manifesto che i detti importi realizzano un importante sgravio del carico degli oneri di manutenzione a valere sulle risorse proprie dell'ente.

Del pari, parecchio alleggerita appare la gestione finanziaria volta a soddisfare il dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi di finanza pubblica, venendo in rilievo le norme contenute nella legge di Bilancio 2021, L. 30.12.2020, n. 178, che ha modificato alcune norme della L. 27.12.2019, n. 160, inerente il Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020.

A prescindere dalla riduzione del contributo alla finanza pubblica anno 2021 disposto dai commi da 805 e 806 dell'art. 1 della legge di bilancio 2021 disposto, per contrastare gli effetti negativi derivanti dall'emergenza da COVID-19, a favore delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, si deve considerare il successivo comma 808, che ha aumentato di 10 milioni di euro, a decorrere dal 2021, il contributo in favore degli enti di area vasta siciliani, previsto dalla legge di bilancio 2020, art. 1, comma 875, a decorrere dal 2020, portandolo da 80 a 90 milioni di euro.

L'ampliamento del contributo spettante a ciascun ente è avvenuto in rapporto alle risorse assegnate a ciascun ente come da tabella contenuta nel citato comma 875 dell'art. 1 della L. n. 160 del 2019, che per la Città metropolitana di Palermo era fissato ad € 17.718.885, di conseguenza realizzandosi un incremento di oltre 2 milioni di euro.

3- Sotto l'aspetto procedurale la verifica ha realizzato la funzione prescritta dall'art. 1, co. 166 ss., della L. n. 266/2005 che, a tutela dell' *"unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica"*, ha assegnato alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti lo scrutinio dei bilanci preventivi e consuntivi degli enti locali.

L'art.148-bis, introdotto nel TUEL dal D.L. n. 174/2012, ha esplicitamente rafforzato la detta funzione, disciplinando due tipi di controllo: ai commi 1 e 2 si è reso più incisivo quello tradizionale di tipo finanziario, ex art. 1, co. 166 ss. della L. n. 266/2005; al comma terzo si è introdotta la verifica sulle *"misure correttive"* adottate dall'ente su pronuncia specifica della Corte dei conti.

Secondo l'insegnamento della Consulta (*cf.* sentenza n. 60/2013), entrambi i tipi consistono in un *"riesame di legalità-regolarità"*, volto *"ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio"* quindi strutturato diversamente *"rispetto al controllo sulla gestione amministrativa"*.

Inoltre, per il più recente indirizzo della stessa Giurisprudenza costituzionale (*ex multis* n. 49/2018), è pacifico che, l'oggetto del controllo finanziario *de quo* è il bilancio quale bene pubblico, da esaminare secondo uno schema dicotomico, che trova riferimento nella normativa di armonizzazione contabile, e nei relativi principi costituzionali ed euro unitari.

Ogni singola amministrazione territoriale, comprese quelle dotate di autonomia differenziata, è sottoposta al controllo finanziario, neutrale ed indipendente della Magistratura contabile, come ricavabile dal testo costituzionale, dopo le modifiche apportate dalla L. Cost. n. 1/2012 agli artt. 81, 97, 119 e 120, nonché agli artt. 11 e 117, 1°comma, riguardo ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

In applicazione del parametro dicotomico, la presente verifica, volta a valutare l'azione finanziaria dell'ente, come da rendiconti degli esercizi 2016, 2017, 2018 e da bilancio di previsione 2019, ha avuto come riferimento legale

le norme generali recate dal D.Lgs.118/2011, ma in movimento a causa delle sopravvenienze normative indicate nel precedente paragrafo.

Talché la valutazione concreta delle questioni contabili e finanziarie poste in osservazione è avvenuta in osservanza dell'approccio dinamico indicato dalla Corte costituzionale e dalle SSRR, già in precedenza menzionato, applicato *ante* e *post* l'atto di deferimento prot. n. 4188 del 26.5.2020.

In ogni caso, il confronto si è limitato alle norme applicabili *ratione tempore* ai documenti contabili in esame, senza valutare la plurima normativa intervenuta nelle more che esplica effetti esclusivamente in cicli di bilancio ancora non evoluti in documenti definitivi, per quanto la stessa compaia nell'esposizione in precedenza riassunta.

Invero, nel corso della verifica, si è detto e si ripete, sono intervenuti provvedimenti di legge espliciti per taluni profili effetti per il passato e per altri esclusivamente per il futuro, sicché, intendendo l'approccio *dinamico* dei controlli finanziari sugli enti locali nella suesposta logica sostenuta dalle SSRR, pur prendendo atto di talune argomentazioni prospettiche rappresentate dall'ente in sede di contraddittorio, si è dovuto rinviare il dovuto accertamento alle future verifiche di questa Sezione, quando perverranno gli specifici atti suscettibili di scrutinio ex citato art.148-bis TUEL.

4- Il deferimento, in via preliminare, ancorché in linea generale, ha accostato le riflessioni riguardanti la Città metropolitana di Palermo, espresse da questa Sezione con la deliberazione 125/GEST/2017, sul rendiconto 2015, di tutti gli *enti di area vasta* siciliani, con gli elementi registrati nei rendiconti 2016, 2017, 2018 e nel bilancio di previsione 2019.

Alla luce delle richiamate "*agevolazioni*" introdotte *ab initio* dall'art. 38 quater, è emersa una situazione finanziaria meno stressata.

In realtà, si è rilevato un percorso normativo idoneo a permettere all'ente la rimozione delle evidenze contabili negative desumibili dalla citata pronuncia 125/GEST/2017, mediante un approccio conforme all'indirizzo segnato dalla Giurisprudenza, anche costituzionale, sulla corretta applicazione degli ordinari istituti dell'armonizzazione contabile, usufruendo delle deroghe a quest'ultimo, permesse dallo *ius superveniens*, in maniera oggettiva, al fine di evitare ricadute operative sul versante degli equilibri di bilancio.

A seguire, il deferimento ha riportato i principali atti e fatti contabili relativi agli esercizi 2016-2019, come appresso si riassume.

Con deliberazione commissariale n. 26 del 14/11/2017 è stato approvato il rendiconto 2016, con il pertinente questionario dell'organo di revisione acquisito da questa Sezione con prot. n. 103 del 5/1/2018.

La deliberazione commissariale n. 23 dell'11/9/2018 ha approvato il rendiconto 2017, con il relativo questionario del revisore pervenuto in data 30/5/2019 (prot. Cdc n. 5254 in pari data).

Infine, in data 22/8/2019 è intervenuta la delibera n. 96 di approvazione del rendiconto 2018, con relativo questionario pervenuto in data 28/2/2020 (prot. Cdc. n. 2417).

Inoltre, constatando che l'ente non ha approvato il bilancio di previsione 2018, avvalendosi della deroga di cui al citato art. 38 quater, vincolando la gestione dell'esercizio alle modalità di cui all'art. 163 del TUEL (esercizio provvisorio e gestione provvisoria), si è evidenziato che il *modus operandi*, per quanto permesso dalla legge, espone l'ente al rischio di perdita di controllo sulla spesa, in particolare sugli accantonamenti da stanziare nella missione 20 volti ad alimentare le corrispondenti quote del risultato di amministrazione.

Ancora, si è rilevato che l'ente ha utilizzato altra deroga permessa dal medesimo art. 38 quater; infatti, con atto n. 112 del 10/10/2019 ha deliberato sul bilancio di previsione 2019/2020, tuttavia per la sola annualità 2019.

Infine, si è dato atto di avere ricevuto, ai sensi dell'art 153, co.6, TUEL, la segnalazione n. 97863 del 5/12/2018 di squilibrio finanziario.

Le memorie e i documenti forniti in replica dall'ente, hanno arricchito il bagaglio conoscitivo a disposizione di questa Sezione, emergendo -accanto a talune iniziative dell'ente volte ad eliminare, oppure il ripetersi, delle criticità evidenziate nella pronuncia n. 125/GEST/2017- plurimi fattori finanziari e contabili di potenziale rischio per la stabilità degli equilibri di bilancio, poiché difformi dalle ordinarie norme di contabilità armonizzata non derogate dalla disciplina sopravvenuta nell'anno 2019 e seguenti, ovvero dall'esegesi giurisprudenziale che evidenzia la necessità di simmetria tra entrate e spese anche in presenza di eventuali discipline derogatorie.

Si premette, prima di passare in rassegna le risultanze dell'analisi, che nell'introduzione generale delle memorie, l'ente ha esposto i rilessì negativi

causati dai c.d. "contributi forzosi" affermando «la situazione di grave difficoltà[...] scaturente dai noti provvedimenti governativi nei confronti degli enti di area vasta, [...] aggravata dai notevoli ritardi di attribuzioni delle funzioni e relative risorse da parte della Regione, sembra aver trovato definitiva soluzione[.] grazie agli accordi sottoscritti tra il Governo e la Regione sanciti, per ultimo, nelle disposizioni[...] della Legge di Stabilità (L. 160/2019) che ha riconosciuto a favore dei Liberi consorzi e delle Città metropolitane siciliane, a decorrere dal 2020 un contributo di 80 milioni annui; [...] tale intervento ha consentito alla Città Metropolitana di Palermo di approvare il Bilancio di Previsione per il triennio 2020/2022 con deliberazione n. 29 del 7.8.2020».

Le suddetta riflessione è stata ripresa nella parte delle memorie dedicata all'avanzo applicato, rappresentando che, negli esercizi in esame, si è comunque assicurata la copertura finanziaria dei servizi indispensabili, «seppure attraverso l'utilizzo delle misure eccezionali previste per superare la situazione di criticità, utilizzando tutte le risorse consentite dalle disposizioni derogatorie sopravvenute», comunque con azione improntata a prudenza, e «ciò ha trovato maggiore evidenza, nell'esercizio 2018, caratterizzato dall'impossibilità di approvare un bilancio preventivo in pareggio, (come da segnalazione n.97863/ 5.12.2018) e la cui gestione è stata vincolata alle disposizioni dell'articolo 163 Tuel. A fine esercizio il risultato di amministrazione, per effetto della gestione, è stato di € - 8.433.213,13, di gran lunga inferiore rispetto al "disequilibrio prospettico" ipotizzato nella predetta segnalazione per oltre € 15 milioni».

Di seguito si riportano, nell'ordine, le criticità esposte nel deferimento, i chiarimenti resi dall'ente, e, infine, le riflessioni della Sezione in ordine a profili finanziari di persistente problematicità.

5- Risultato di amministrazione

In merito, si è rilevato, innanzitutto, il progressivo peggioramento, sia riguardo all'aggregato di cui alla lettera A) -del prospetto allegato a) al rendiconto-, che alla relativa quota disponibile (lettera E), registrandosi, al 31.12.2018 un disavanzo di - € 8.433.213,13, come da tabella che segue:

| COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE | 31/12/2015 | 31/12/2016 | 31/12/2017 | 31/12/2018 |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| FONDO CASSA (+) | 135.671.435,08 | 128.334.840,14 | 131.608.419,73 | 149.729.806,69 |
| RESIDUI ATTIVI (+) | 80.077.213,01 | 77.342.178,40 | 74.441.288,32 | 71.263.260,30 |
| RESIDUI PASSIVI (-) | 46.109.345,30 | 61.832.168,92 | 73.715.582,05 | 102.677.075,33 |
| FPV (-) | 31.322.225,94 | 26.984.686,04 | 28.342.223,84 | 15.502.208,19 |
| A) RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE | 138.317.076,85 | 116.860.163,58 | 103.991.902,16 | 102.813.783,47 |
| B) FONDI ACCANTONATI | 54.308.496,28 | 50.011.602,58 | 58.497.045,20 | 57.084.799,96 |
| -FCDE | 47.808.496,28 | 47.011.602,58 | 45.673.740,04 | 45.511.960,57 |
| - fondo rischi contenzioso | 6.500.000,00 | 3.000.000,00 | 12.823.305,16 | 11.572.839,39 |
| C) FONDI VINCOLATI | 7.162.436,90 | 7.234.167,70 | 13.426.892,12 | 15.032.170,02 |
| - mutui | 1.596.375,90 | 1.733.281,39 | 1.680.975,77 | 3.726.098,44 |
| - trasferimenti in conto capitale/correnti | 1.207.742,97 | 801.571,05 | 9.107.695,41 | 9.407.076,62 |
| - vincoli formalmente attribuiti dall'ente (vedi del sez autonomie 31/2015) | | 203.619,53 | | 218.018,89 |
| - genericamente leggi e principi contabili | 4.138.894,59 | 4.495.695,73 | 442.370,45 | 1.680.976,07 |
| - altri vincoli | 219.423,44 | | 2.195.850,49 | |
| D) FONDI DESTINATI AGLI INVESTIMENTI | 48.596.258,25 | 43.338.567,71 | 30.389.470,86 | 39.130.026,62 |
| E) QUOTA DISPONIBILE | 28.249.885,42 | 16.275.825,59 | 1.678.493,98 | - 8.433.213,13 |

Nello specifico sono state evidenziate le seguenti criticità:

a) Quella relativa all'avanzo applicato, derivante dalla detta presenza, al 31.12.2018, del disavanzo di € 8.433.213,13, da stanziare nel bilancio di previsione a partire dall'esercizio 2019, ai sensi dell'art. 188 TUEL, ascrivibile, secondo l'ente, all'onere derivante dal contributo alla finanza pubblica, siccome coperto, negli esercizi 2016 e 2017, anche mediante applicazione di quote di avanzo libero e svincolo delle quote accantonate, vincolate e destinate, in applicazione delle deroghe previste dalle disposizioni normative avvicendatesi, individuabili, oltre che nel solito art. 38 quater, nell'art. 40 D.L. 50/2017 e nell'art. 1, co. 2-sexies, D.L. 91/2018.

Al riguardo si è fatto presente che il peggioramento del risultato di amministrazione, quale conseguenza di siffatto metodo di copertura, va considerato alla luce della generale regola secondo cui vincoli ed accantonamenti non possono essere distolti dalla relativa destinazione senza espressa autorizzazione di legge o dell'ente erogante (vincoli da trasferimenti), e in ogni caso devono essere ripristinati.

La precedente riflessione ha trovato conferma nell'orientamento delle Sezione delle Autonomie, deliberazione 13/2020, secondo cui il *modus operandi*, autorizzato da eventuali deroghe agli ordinari istituti contabili ha carattere eccezionale, e non fa venir meno l'esigenza di ricostruire i vincoli

di destinazione, né la vigenza dei principi in materia di entrate in conto capitale e sulla loro destinazione.

Le deroghe, sono infatti finalizzate a facilitare la predisposizione dei bilanci di previsione degli anni 2016, 2017 e 2018, tuttavia nel rispetto degli equilibri finanziari dei predetti enti, rimanendo la possibilità, concessa dalla legge, di anticipare l'utilizzo dell'avanzo destinato 2018, nonché per gli anni 2016 e 2017 di quello libero, volta a permettere agli enti di area vasta di non dover cercare risorse difficilmente reperibili.

La natura eccezionale delle norme derogatorie comporta un'applicazione improntata a prudenza e cautela, rimanendo, in ogni caso, esclusa, per manifesta incoerenza sistemica e teleologica, la possibilità di dequalificare le risorse destinate ad investimenti a risorse liberamente utilizzabili per la gestione corrente, permanendo la *ratio* delle disposizioni derogatorie avvicinandosi quella di consentire l'applicazione dell'avanzo presunto al bilancio di previsione prima dell'approvazione del rendiconto, ferma restando l'applicazione della disciplina ordinaria dell'entrate in conto capitale e sulla loro destinazione.

Sulle dette premesse, con il deferimento si è chiesto all'ente di relazionare sulla fonte di provenienza e natura dell'avanzo applicato negli esercizi 2016 e 2017, in eccedenza alla quota disponibile, specificando la natura dei vincoli originariamente apposti e le modalità di ricostituzione degli stessi.

In risposta, l'ente ha confermato l'approvazione dei bilanci di previsione 2016 e 2017 mediante l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione disponibile, con riferimento in particolare alle risorse dell'amministrazione libere e destinate agli investimenti.

A sostegno del *modus operandi*, l'ente ha riferito che, nei ricordati esercizi finanziari, l'utilizzo di parte di avanzo vincolato e/o accantonato è stato effettuato in ossequio alle ordinarie disposizioni e ai principi contabili e per le sole spese correlate, quindi con natura vincolata, mentre per ripianare lo squilibrio, ha utilizzato, in eccedenza alle risorse disponibili, quelle destinate agli investimenti per € 3.450.113,00 ed € 11.589.174,85 rispettivamente negli esercizi 2016 e 2017, nei limiti strettamente necessari come rappresentato nella tabella che segue, appositamente elaborata da questa Sezione per facilitare la comprensione dei dati relativi alla copertura dell'equilibrio di competenza nei relativi esercizi

| | | |
|---|----------------------|----------------------|
| Equilibrio di competenza | 2016 | 2017 |
| <i>Squilibrio effettivo da rendiconto</i> | 17.955.505,86 | 26.283.975,92 |
| Copertura | | |
| <i>utilizzo avanzo libero</i> | 14.505.392,86 | 14.694.801,07 |
| <i>Utilizzo avanzo destinato</i> | 3.450.113,00 | 11.589.174,85 |
| | 17.955.505,86 | 26.283.975,92 |

Tuttavia, nelle memorie non viene chiarita, per quanto appositamente richiesta, la originaria finalizzazione delle quote di avanzo destinato né se i relativi vincoli siano stati ripristinati.

In finale, dalle memorie, osservate nell'insieme, emerge che l'intero disavanzo 2018 risulta stanziato nel bilancio di previsione 2019, di cui alla deliberazione n. 112 del 10/10/2019, solo per la detta annualità, ai sensi dell'art. 188 TUEL, con le modalità di copertura indicate in premessa, cioè con la previsione dell'intera copertura ai sensi dell'art. 1, co. 897 della L. n. 145/2018, di bilancio 2019, e utilizzo dell'avanzo destinato, ex art. 38-quater, co. 2, lett. c), D.L. 34/2019.

Apparendo, altresì, che nel bilancio 2019 vengono utilizzati parte dell'avanzo accantonato, vincolato e destinato ai sensi del citato art. 1, co.897, L. 2018/145.

La descritta azione contabile non appare conforme con l'orientamento prevalente; quindi, a mente la deliberazione n.13/SEZAUT/2020/QMIG, si invita l'ente ad astenersi, per il futuro, dal "dequalificare le risorse destinate ad investimenti a risorse liberamente utilizzabili per la gestione corrente", nonché a porre in essere le misure correttive per ricostruire i vincoli di destinazione.

b) Quella inerente la gestione del fondo pluriennale vincolato di spesa, considerata l'emersione di una anomala progressiva riduzione dello stesso, cui hanno contribuito rilevanti economie per oltre € 16,7 milioni nel triennio, come rappresentato nella tabella seguente

| | | | |
|---|-----------------------|-----------------------|------------------------|
| Fondo pluriennale vincolato spesa | 2016 | 2017 | 2018 |
| Fondo pluriennale vincolato di parte corrente | 4.442.050,32 | 5.715.560,29 | 3.678.973,49 |
| Fondo pluriennale vincolato in c/capitale | 22.542.635,72 | 22.626.663,55 | 11.823.234,70 |
| TOTALE | 26.984.686,04 | 28.342.223,84 | 15.502.208,19 |
| Economie FPV (allegato b) al rendiconto colonne X e Y) | - 1.962.644,98 | - 4.541.666,09 | - 10.260.601,85 |

Ciò premesso, sono stati chiesti chiarimenti sugli impegni cancellati e sulla natura dei vincoli di destinazione delle fonti di finanziamento originarie, evidenziando la correlazione con l'incremento dell'avanzo vincolato.

E, in aggiunta, di motivare la differenza registrata fra il valore del fondo *de quo* al 31/12/2016, evidenziato nel risultato di amministrazione (€ 26.984.686,04) ed il corrispondente valore finale riportato nell'allegato b) al rendiconto (€ 27.230.419,67) a mente i dati osservabili sulla BDAP.

L'ente, fornito l'elenco delle cancellazioni degli impegni confluiti nel fondo pluriennale vincolato effettuate negli esercizi 2016-2017-2018, ha riferito:

1) *«Nell'anno 2016 le economie ammontavano ad € 2.167.021,83, la parte più consistente fa riferimento alla cancellazione di risorse dell'Amministrazione afferenti il Titolo II che, nel corso degli anni precedenti all'armonizzazione contabile erano state accantonate ai sensi dell'articolo 183, comma 5, per i quali non sussistevano obblighi giuridici e che, in sede di prima applicazione del principio contabile della contabilità finanziaria potenziata sono stati erroneamente re-imputati».*

2) *«Relativamente all'esercizio finanziario 2017 le economie ammontavano ad € 4.541.666,09 quelle più rilevanti sono state registrate sul capitolo 121401/1 per € 2.525.245,49 relativo alle locazioni degli immobili adibiti ad istituti scolastici depennate a seguito di riduzione dei canoni, sul capitolo 121809 per € 207.681,12 relativo a somme da rimborsare alla Regione a seguito assegni per borse di studio non riscossi dai beneficiari, e sui capitoli 277104 per € 161.384,66 e 277105 per € 271.724,68 relativi a lavori non banditi per errore re- imputati».*

3) *«Nell'esercizio 2018 l'ammontare delle economie ammontava ad € 10.260.601,85, tra queste risultano quelle contabilizzate sui capitoli 221108 e 221145 relativi alla costruzione di un ITG a Termini Imerese rilevate a seguito di rescissione del contratto di appalto avvenuto per grave inadempimento, irregolarità e ritardo nell'esecuzione dei lavori da parte dell'impresa, di importo assai rilevante pari a € 8.272.474,40. Tale importo è confluito al 31.12.2018 nell'avanzo destinato».*

Le argomentazioni *sub* 3 non appaiono congrue con le precedenti asserzioni sull'avanzo applicato, circa lo svincolo delle somme al fine del riassorbimento del disavanzo, dovendosi, di conseguenza, raccomandare una gestione più attenta del fondo pluriennale vincolato realizzando un costante monitoraggio delle somme confluite nell'avanzo vincolato e destinato.

Per la differenza riscontrata nell'entità del fondo pluriennale vincolato 2016, vista la BDAP, l'ente ha indicato come corretta la somma € 26.984.686,04, come da allegato b) del rendiconto definitivamente approvato.

c) Quella rilevata in merito ai vincoli e agli accantonamenti con riguardo:

1) al Fondo crediti di dubbia esigibilità, dacché dalla disamina è comparsa la scomposizione del fondo in due parti, una riferita alla lentezza della relativa riscossione, e l'altra, relativa alla integrale sterilizzazione dei crediti di difficile esazione mantenuti nel conto del bilancio, come da tabella:

| COMPOSIZIONE FCDE ACCANTONATO NEL RISAMM | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|
| FC dubbia esigibilità | 1.623.449,00 | 4.700.257,07 | 4.495.768,47 |
| FC difficile esazione | 45.388.153,58 | 40.973.482,97 | 41.016.192,10 |
| TOTALE ACCANTONAMENTO | 47.011.602,58 | 45.673.740,04 | 45.511.960,57 |

Emergendo dall'analisi, anche, la presenza tra i residui di difficile esazione, rivenienti dai Titoli III e V, di crediti maturati per effetto di sentenze di condanna per responsabilità erariale, primo fra tutti il credito relativo alla perdita derivante dalla gestione degli strumenti derivati.

Sulle premesse, si sono chieste spiegazioni sulla crescita del fondo avvenuta dal 2016 (€ 1.623.449,00) al 2018 (€ 4.495.768,47) con dettaglio dei calcoli effettuati e della metodologia utilizzata; in aggiunta si sono chieste notizie sulle poste componenti la quota del FCDE relativa ai crediti di difficile esazione ed all'evoluzione nel triennio, sulle spese correlate, sull'interruzione dei termini di prescrizione e sugli elementi ostativi alla riscossione.

Nelle memorie l'ente ha riferito: «*Nell'ambito della verifica della consistenza del Fondo per crediti di dubbia e difficile esazione in funzione dello stock di crediti da svalutare rivenienti dai residui attivi al 31/12, [...] particolare attenzione l'Ente ha sempre riservato, in sede di approvazione del Rendiconto, alla valutazione ed analisi di tutti i crediti mantenuti a consuntivo, e ciò al fine della salvaguardia degli equilibri di bilancio. Infatti in ossequio ai principi contabili, l'Ente ha costituito differenti Fondi di svalutazione a seconda della natura dei crediti, alimentando per quelli derivanti dai Titoli I e III, di natura tributarla ed extratributarla, il "Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità", mentre per gli altri crediti un Fondo denominato "Crediti di Difficile Esazione". In quest'ultimo, [...] hanno trovato pari accantonamento anche i crediti scaturenti da sentenze di condanna da parte della Cdc. Per le annualità considerate, la metodologia di computo dei predetti Fondi adottata dall'Ente è stata quella "integrale", ovvero al 31 / 12 la consistenza dei*

fondi è stata determinata sulla base dell'ammontare residuo dei singoli accertamenti oggetto di vincolo».

A completamento, l'ente ha aggiunto: «La parte prevalente di tali residui afferiscono a situazioni di condanna e di contenzioso attivo per la quale la Direzione Legale ha effettuato l'iscrizione a ruolo presso Riscossione Sicilia Spa o ha attivato le procedure coattive di recupero, anch'esse in corso di definizione. Riguardo le poste afferenti i proventi derivanti da sanzioni amministrative per violazione del codice della strada e quelle afferenti le violazioni delle disposizioni del D. L.gs. 152/06, risulta che le Direzioni competenti hanno approvato i ruoli coattivi, affidando la riscossione a Riscossione Sicilia Spa. Si allega stralcio del conto dell'agente di riscossione riportante la situazione al 31.12.2019 e nota dell'Ufficio Legale n. 52102/3.9.2020».

Nel prendere atto che l'amministrazione ha documentato adeguatamente le precedenti osservazioni, ancorché non ricavabile dall'allegato c) al rendiconto l'importo minimo del fondo reputato congruo (colonna d), si può ritenere la metodologia utilizzata rispettosa del principio di prudenza.

Infatti, al 31.12.2018 l'importo globale dell'accantonamento nel risultato di amministrazione (€ 45.511.960,57) risulta pari al 93,88% dei residui dei titoli 1, 3, e 5 delle entrate (€ 48.474.873,85).

2) riguardo al Fondo perdite società partecipate, è emersa l'assenza di accantonamento, con i documenti allegati poco chiari al fine di accertare l'avvenuta verifica del risultato d'esercizio delle partecipate, dal cui esito discende l'obbligatorietà o meno dell'accantonamento.

In sostanza, è apparsa una situazione verosimile rispetto a quella raffigurata dall'organo di revisione, con riferimento al rendiconto 2017, mancante di accantonamento a fronte della perdita della società Interporti S.p.a. in liquidazione (€ 600.000,00), e, con riguardo al rendiconto 2016, caratterizzato da partecipate sofferenti per l'erosione del capitale sociale, talvolta azzerato o perfino negativo, nella persistente mancata approvazione dei bilanci.

Di conseguenza, l'ente è stato invitato a colmare le lacune informative.

L'ente ha dato contezza documentata, accludendo gli specifici atti richiesti, e un prospetto riepilogativo, restituente, per ciascun esercizio dal 2016 al 2019, lo stato di approvazione dei bilanci ed i correlati risultati di esercizio delle partecipate, distinguendo, peraltro, gli organismi mantenuti rispetto a quelli in regime di liquidazione o per i quali è in corso la procedura di dismissione.

Nella memoria l'ente ha confutato «*In merito al mancato accantonamento in adempimento delle prescrizioni dell'art.21, co. 1 e 2 del D. Lgs. 175/2016, messo in evidenza dal Collegio dei revisori in sede di rendiconto 2017 a fronte della perdita*

registrata dalla Società Interporti S.p.A.[..] ciò va ricondotto al fatto che l'Ente aveva già deliberato la dismissione della propria partecipazione con atto n. 47/17.12.2015, [..] comunicata al Presidente del Cda della società con nota n. 94906/17.12.2015, [..] In atto l'Ente non fa più parte della compagine sociale della Società Interporti Spa».

Con supplementare chiarimento ha esposto che *«in sede di approvazione del Rendiconto 2018, il Collegio dei Revisori dei Conti, nella propria relazione, nell'ambito della verifica dei rapporti di debito e credito con gli enti strumentali e le società controllate e partecipate [..] ha richiesto specifico accantonamento a fronte dei crediti vantati dalla società Esco Energy scarl. In sede di approvazione del Bilancio di Previsione 2019 in adesione [..], è stato previsto lo stanziamento di € 100.000 00 utilizzato, a fine esercizio, per l'intero Importo alla costituzione del relativo fondo.»*

In base agli atti trasmessi dall'ente sullo specifico rilievo, la situazione del fondo, riguardo gli anni esaminati, non riconsegna i dubbi formulati nel deferimento; tuttavia, rimane sullo sfondo la scorretta applicazione dell'art. 11, co.6, lett. J, del D.Lgs., come verrà nel prosieguo approfondito.

3) in merito al Fondo rischi contenzioso sono apparsi profili di dubbio sul contenzioso passivo e l'accantonamento nel risultato di amministrazione.

Circa l'esiguità del fondo rispetto alla mole del contenzioso passivo nell'esercizio 2016, i riscontri effettuati hanno accertato la scomparsa dell'anomalia nel rendiconto successivo, come già rilevato dal revisore; invece, sulla riduzione subita dal fondo tra il 2017 ((€ 12.823.305,16) e il 2018 (€ 11.572.839,39) si è chiesta relazione sul contenzioso passivo ed attivo al 31.12.2018, comprendente, per ciascuna controversia, la data di insorgenza, il grado ed il relativo stadio, l'importo e la probabilità di soccombenza.

In ordine alla procedura adottata per la quantificazione del fondo in esame, la risposta fornita, sulla premessa che l'ente ha assicurato l'avvenuto rispetto del principio concernente la contabilità finanziaria ai sensi dell'all. 4.2, paragrafo 5.2 punto h) del D.Lgs. 118/2011, ha esposto che *«la Ragioneria Generale richiede annualmente all'Ufficio Legale dell'Ente di quantificare le risorse da accantonare rispetto: I) ai casi in cui il contenzioso nasce con riferimento ad una obbligazione giuridica già sorta, per la quale è stato già assunto relativo impegno di spesa, in tale circostanza si conserva l'impegno e si effettua l'accantonamento per la parte non già Impegnata. In tal caso l'accantonamento riguarderà solo il rischio di maggiori spese legate al contenzioso; II) ai casi in cui, l'Ente deve attivare un apposito fondo rischi contenzioso in essere collegato a tutte quelle situazioni in cui ha significative probabilità di soccombere oppure ad una sentenza non definitiva e*

non esecutiva per la quale però sia stato condannato al pagamento di spese. [...] negli anni presi in considerazione, l'Ufficio Legale ha proceduto a richiedere l'accantonamento delle somme seguendo i principi di cui sopra, aggiornando i dati del contenzioso in essere, di anno in anno, ciò, rispetto alla gestione dell'anno in cui il rendiconto si riferisce, con l'inserimento anche di nuovi contenziosi e/o l'attualizzazione degli importi stessi, sulla base dell'evoluzione del contraddittorio. A decorrere dall'esercizio 2018, nella considerazione delle difficoltà riscontrate nell'individuazione della probabilità di soccombenza di ciascuna controversia, l'Ufficio legale ha determinato l'importo dell'accantonamento, prudenzialmente, operando una riduzione percentuale nella misura del 10% sull'ammontare complessivo.»

L'ente ha dimostrato le precedenti affermazioni con idonea documentazione.

Per corroborare le motivazioni addotte, l'ente ha evidenziato: « Per garantire l'esigenza di prudenza[...], ai sensi del c. 3 dell'art. 167 del Tuel, annualmente stanziata nella missione "Fondi e accantonamenti", all'interno del programma "Altri fondi", specifico capitolo (accantonamento per passività potenziali) con lo stanziamento di 1 milione di euro, volto ad alimentare al 31/12, il Fondo in argomento».

Non risultando controversa, allo stato degli atti, la mole del contenzioso in essere, pur pregevole l'elevata consistenza dell'accantonamento effettuato, in assenza di una metodologia analitica basata sull'analisi di merito del singolo contenzioso, si raccomanda all'ente d'improntare, nel futuro, l'attività in questione alle recenti indicazioni giurisprudenziali (cfr. Sezione Controllo Campania n. 125/2019 e Sezione Controllo Lazio n. 18/2020), che, ai fini della classificazione delle passività potenziali per la determinazione del relativo accantonamento, ha distinto tra passività "probabili" (rischio almeno 51%), "possibili" (inferiore-uguale al 50%) e da "evento remoto" (rischio stimato sotto il 10%).

4) per le quote vincolate e destinate sono state evidenziate perplessità segnatamente in ordine: **(i)** all'andamento ondivago seguito dalle quote vincolate/destinate per legge o principi contabili, transitate da € 4.495.695,73 (2016) ad € 442.370,45 (2017) ed € 1.680.976,07 (2018); **(ii)** all'iter che ha condotto all'azzeramento degli altri vincoli dall'esercizio 2017 (€ 2.195.850,49) all'esercizio 2018; **(iii)** alla composizione dei fondi destinati agli investimenti, ridotti di circa € 13 milioni dal 2016 (43,3 mln) al 2017 (30,3 mln) a fronte di un avanzo applicato agli investimenti nell'esercizio 2017 di € 2.089.889,79.

L'ente ha reso gli approfondimenti richiesti specificando, per il primo profilo che le « somme afferiscono esclusivamente agli oneri derivanti dalla contrattazione

decentrata vincolate per legge o principi contabili in ottemperanza al principio 5.2 dell'allegato 4.2 al D.Lgs. 118/2011. Nello specifico[.]negli esercizi finanziari 2016 e 2018, non essendo intervenuta, entro il 31/12 dei rispettivi anni, la sottoscrizione della contrattazione integrativa, in presenza dei formali provvedimenti della Direzione Risorse Umane di costituzione dei Fondi afferenti al trattamento accessorio e premiante relativi al Comparto ed all'Area Dirigenza, entrambi muniti della prescritta certificazione da parte del Collegio dei Revisori, tali risorse sono affluite nella quota vincolata del risultato di amministrazione in argomento e sono state spese negli anni successivi. Relativamente alla somma di € 442.370,45, anno 2017, la stessa fa riferimento alla sola quota del Fondo dell'Area dei dirigenti, per le quali nell'esercizio 2017, si sono riscontrate le medesime condizioni previste al citato punto 5.2 del principio contabile [.] per cui a fine esercizio le relative risorse hanno alimentato la quota vincolata del risultato di amministrazione».

Con riguardo alla seconda problematica prospettata, l'ente ha chiarito che le somme «attengono a risorse derivanti da azioni giudiziarie, dapprima incassate e successivamente pagate dall'Amministrazione per l'evolversi del contenzioso» fornendo la seguente documentata ricostruzione dei fatti: «Nel corso dell'esercizio 2017, in seno al contenzioso[.]l'Amministrazione ha richiesto ed ottenuto l'escussione della polizza fideiussoria costituita a garanzia degli obblighi derivanti dal contratto di appalto che la società[.] ha liquidato all'Ente. Detta somma di € 2.195.850,49 è stata accertata ed introitata con Determina[.] n. 166/7.8.2017. A fine esercizio tale somma ha contribuito alla determinazione del risultato di amministrazione e "prudenzialmente" è stata accantonata nella parte vincolata. In sede di redazione del rendiconto 2018, ed a seguito di ricognizione, da parte dell'Ufficio legale delle situazioni che possano generare rischi di soccombenza, si è ritenuto più corretto allocare dette risorse nel computo del Fondo rischi da contenzioso[.]. L'evoluzione del dibattimento giudiziale, nel corso dell'anno 2019 ha visto soccombente l'Ente con l'onere di restituzione della somma escussa oltre gli interessi. Con deliberazione n. 115/24.10./2019, si è proceduto al riconoscimento del debito ex art. 194 Tuel, utilizzando l'intero importo precedentemente accantonato.»

Riguardo all'ultimo aspetto causa di perplessità [ut supra n. 4 lettera(iii) circa la composizione dei fondi destinati agli investimenti e la riduzione di circa 13 milioni di euro intervenuta fra il 2016 (43,3 mln) ed il 2017 (30,3 mln) a fronte di un avanzo applicato agli investimenti nell'esercizio 2017 pari a 2.089.889,79], l'ente ha confermato lo svincolo di € 11.589.175,85 di avanzo destinato per il riequilibrio di parte corrente dell'esercizio 2017, venendo, quindi, in evidenza le raccomandazioni già espresse sub lettera a) del paragrafo relativo al risultato di amministrazione in ordine alla necessità di prestare massima attenzione allo svincolo delle somme al fine del riassorbimento del disavanzo.

5- Gestione residui

In merito la disamina ha evidenziato un andamento che è stato esplicitato nel deferimento con la tabella appresso trascritta:

| ATTIVI | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|----------------------|----------------------|-----------------------|
| Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa | 13.242.498,73 | 3.583.679,62 | 1.623.777,17 |
| Titolo 2 - Trasferimenti correnti | 6.249.098,80 | 13.022.234,42 | 11.381.948,38 |
| Titolo 3 - Entrate extratributarie | 10.326.576,22 | 41.957.909,62 | 42.389.805,11 |
| Titolo 4 - Entrate in conto capitale | 8.205.686,75 | 9.791.291,45 | 9.775.532,44 |
| Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie | 33.973.309,72 | 4.471.074,57 | 4.461.291,57 |
| Titolo 6 - Accensione di prestiti | 1.679.720,12 | 1.572.251,25 | 1.572.251,25 |
| Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere | | | |
| Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro | 3.665.288,06 | 42.847,39 | 58.654,38 |
| TOTALE | 77.342.178,40 | 74.441.288,32 | 71.263.260,30 |
| PASSIVI | 2016 | 2017 | 2018 |
| Titolo 1 - Spese correnti | 59.700.840,98 | 71.793.753,65 | 99.619.161,96 |
| Titolo 2 - Spese in conto capitale | 1.290.313,08 | 1.260.369,14 | 2.507.032,73 |
| Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie | 0,01 | 6.384,32 | 2.288,57 |
| Titolo 4 - Rimborso di prestiti | | 22.618,32 | |
| Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere | | | |
| Titolo 7 - Spese per conto terzi e partite di giro | 841.014,85 | 632.456,62 | 548.592,07 |
| TOTALE | 61.832.168,92 | 73.715.582,05 | 102.677.075,33 |

Alla luce dei dati in tabella sono stati chiesti molteplici chiarimenti sia per i residui attivi che per i passivi, a cui l'ente ha dato contezza.

Con riferimento ai residui attivi, l'ente ha, preliminarmente, confermato l'attuazione di una riclassificazione massiva dal 2016 al 2017, come evidenzia il dato dei valori iniziali all'1/1/2017, in particolare quelli oggetto di sentenze di condanna per responsabilità erariale legate alla perdita derivante dalla gestione degli strumenti finanziari, precedentemente allocati al Titolo V e transitati al Titolo III, nonché quelli relativi a crediti per anticipazioni disposte dall'Amministrazione allocati, in origine, tra le Partite di giro e successivamente riclassificate al Titolo V.

Riguardo alla contestata bassa capacità di riscossione dei fitti attivi e canoni patrimoniali, [relativi soprattutto al capitolo 302010 (canoni per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e del sottosuolo stradale)], il cui importo, comprendente residui del 2013, si è assestato ad € 2.485.716,70 al 31.12.2017, e ad € 2.633.954,25 al 31.12.2018, l'ente ha obiettato rappresentando le numerose criticità riscontrate per la riscossione della

TOSAP, e le iniziative prese per accelerare la detta attività, come descritte nell'allegata relazione 51520/1.9.2020 del funzionario responsabile, il cui esito, tuttavia, potrà essere riscontrato nei successivi cicli di controllo.

A seguire, l'ente ha chiarito l'incertezza, evidenziata nel deferimento, in ordine ai residui conservati nella tipologia 100 del Titolo III rendiconto 2018, rappresentando, con documenti a supporto, che nell'indicato Titolo sono «conservati, oltre la quota di € 2.633.954,25 per canoni per l'occupazione di spazi, i crediti per fitti relativi alla questura e alle caserme [...] nei confronti dello Stato per circa € 435.000, interamente riscossi nell'anno 2019, e canoni per fitti nei confronti di enti (Arpa) e privati per circa € 938.000 in parte "incagliati" [...] Tali crediti in sede di riaccertamento straordinario dei residui, a salvaguardia degli equilibri, sono stati ritenuti di dubbia esazione e pertanto hanno alimentato lo specifico Fondo».

Preso atto delle affermazioni, la Sezione deve, comunque, raccomandare all'amministrazione di prendere ogni iniziativa permessa per riscuotere tempestivamente ogni partita creditoria, a qualunque tipologia appartenga.

Riguardo ai chiarimenti richiesti circa la cancellazione, nell'esercizio 2017, al Titolo I, di € 4.500.000,00, a seguito di soccombenza giudiziale, l'ente ha risposto: «la posta fa riferimento all'affidamento di parte di risorse alla Gestione Swiss Life, rientrante nella vicenda che ha portato alla perdita dei crediti derivanti la gestione della liquidità, i cui atti sono stati rimessi, alla Procura della Cdc».

Infine, sui dubbi espressi dal magistrato istruttore sull'origine, natura ed evoluzione della somma di € 3.995.675,39 allocata, il 31.12.2018, al Titolo V, l'ente ha comunicato che «la posta è riferita a crediti per anticipazioni disposte in sede di costituzione ed avvio dell'A.T.O. idrico Palermo 1 ancora non riscossi. L'Ufficio Finanziario ha in più occasioni richiesto tali somme e da ultimo, ha interessato l'Ufficio Legale affinché attivasse le opportune azioni legali. [...] l'Amministrazione, ha avviato le procedure ingiuntive per il recupero delle somme.», con l'effetto che la questione sarà riscontrata nei futuri controlli finanziari.

Passando ai residui passivi, si rammenta che il deferimento, evidenziato il progressivo incremento della posta al Titolo I, pari, al 31.12.2018 ad oltre 99 milioni di euro, [ascrivibile principalmente alla mancata restituzione spontanea del contributo alla finanza pubblica (cfr. art. 47, co. 2, lett. a-b-c del D.L. 66/2014 e art. 1, co. 418, L.190/2014) e degli altri oneri restitutori nei confronti dello Stato per gli anni 2018 e precedenti], e precisato che l'importo dovuto per l'esercizio 2018, impegnato in competenza, è risultato pari a € 61,7 milioni, ha chiesto un dettagliato resoconto in merito.

Segnatamente si è invitato l'ente a fornire relazione sull'importo complessivo da restituire al 31 dicembre degli esercizi 2016, 2017 e 2018, distinto per esercizi di provenienza e con aggiornamento al 31.12.2019, relativamente a:

- contributo della finanza pubblica es D.L. 66/2014 art. 47, co. 2 lett. a), b) e c);
- contributo della finanza pubblica ex L. 190/2014 art. 1 co. 418; 8
- oneri restitutori nei confronti dello stato ad altro titolo (recupero su contributo ordinario/altro).

Per completezza si è chiesto di riferire in ordine all'effettività della relativa copertura finanziaria (sussistenza dei residui passivi) degli importi ancora da restituire sui rendiconti approvati.

Nella risposta l'ente ha quantificato il complessivo debito nei confronti dello Stato per le fattispecie in esame al 31/12/2018 in € 88.105.809,40, e la situazione debitoria al 31.12.2019 ammontante ad € 90.311.624,43 secondo i dati che vengono riassunti nella tabella che segue:

| Situazione debitoria al 31/12/2018 | 2017 | 2018 | TOTALE |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|
| Trasferimenti erariali incipienti | | 1.406.751,13 | |
| D.Lgs 66/2014 art. 47 c. 2 lett a) b) c) | | 7.226.298,37 | |
| Ex art. 1 comma 418 L. 190/2014 | 35.738.575,88 | 43.734.184,02 | |
| TOTALE | 35.738.575,88 | 52.367.233,52 | 88.105.809,40 |

| Situazione debitoria al 31/12/2019 | 2017 | 2018 | 2019 | TOTALE |
|------------------------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|
| Trasferimenti erariali incipienti | | | | |
| Ex art. 1 comma 418 L. 190/2014 | 8.981.556,43 | 38.094.320,81 | 43.234.705,72 | 90.310.582,96 |

A proposito della mancata restituzione spontanea del contributo alla finanza pubblica l'ente ha evidenziato di essersi avvalso «di quanto stabilito dal Decreto del MEF del 5 luglio 2016 in attuazione dell'art. 1, co. 419, della L. n. 190/2014, e fino all'anno 2019, non ha proceduto al versamento spontaneo, per cui il recupero è stato effettuato dall'Agenzia delle Entrate, sulla base delle informazioni fornite dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sui versamenti dell'imposta sulla RC Auto e sui versamenti dell'imposta provinciale di trascrizione a cura di ACI».

Per il resto la memoria ha dato risposta alle domande formulate nel deferimento, allegando i documenti a riscontro, tra cui una tabella di riepilogo per capitoli e mastri contabili; con riferimento a questi ultimi si deve rilevare che la relativa disamina non è stata agevole e non ha permesso

di chiarire il rapporto sussistente, al 31.12.2018, tra residui passivi ed onere restitutorio come sintetizzato nella precedente tabella.

In considerazione, il Collegio, ricordato che la Consulta (*ex multis* sentenze n.184/2016 e n. 274/2017) pone la chiarezza e la trasparenza dei documenti contabili al centro del sistema armonizzato, quali corollari del principio dell'equilibrio di bilancio ex art. 81 Costituzione, raccomanda all'ente d'improntare atti e fatti di rilievo finanziario e contabile al più elevato livello di classificazione tassonomica.

6- Saldo della gestione di competenza ed equilibri di bilancio

In merito, la relazione del magistrato istruttore ha rilevato, nel triennio 2016/2018, lo squilibrio di parte corrente, imputabile, *in primis*, all'onere restitutorio del contributo alla finanza pubblica, colmato con l'applicazione di avanzo disponibile e svincolo delle relative quote accantonate e destinate, ad eccezione che per il 2018, evidenziando i dati nell'apposita tabella che segue

| Equilibri di bilancio | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|
| Saldo di parte corrente (*) | - 20.207.373,73 | - 12.705.725,01 | - 10.627.067,71 |
| Utilizzo avanzo di amministrazione per spese correnti | 35.308.894,59 | 33.336.042,97 | - |
| (*) di cui contributo alla finanza pubblica e altri oneri restitutori | 47.136.512,46 | 61.714.573,80 | 61.714.573,80 |

Ha, inoltre, osservato, fra il 2016 ed il 2018, un incremento di spesa corrente di circa 3,8 milioni per acquisto di beni e servizi.

A seguire, il deferimento ha chiesto chiarimenti circa il pareggio previsionale di bilancio conseguito nel 2019, tramite i trasferimenti regionali volti a ripristinare l'equilibrio di parte corrente, con permanenza del notevole indebolimento finanziario derivante dal contributo alla finanza pubblica, ammontante nel detto anno, inclusi i trasferimenti erariali negativi, ad oltre € 54,7 milioni, a cui va aggiunto il disavanzo emergente dalla gestione 2018, secondo i dati che per comodità espositiva sono stati comunicati in tabella.

Nelle spiegazioni fornite l'ente ha riferito e dimostrato, per il triennio 2016/2018, che: « l'incremento è da attribuirsi alla missione 4 (Istruzione e diritto allo studio), programma 6 (Servizi ausiliari all'istruzione) di

cui al titolo 1 (spesa corrente), macro-aggregato 3 (prestazione di servizi) e precisamente alla spesa per servizi rivolti agli alunni diversamente abili, funzione questa delegata [...] dalla Regione [...]Le risorse utilizzate nell'esercizio 2018 tengono conto, oltre che di quelle ordinarie che la Regione trasferisce annualmente, anche dell'importo dell'avanzo vincolato per €3.858.931,74 che il Dipartimento Regionale alla Famiglia e politiche sociali-Servizio "Fragilità e Povertà" ha autorizzato ad utilizzare per garantire i predetti servizi anche per le attività didattiche per l'anno scolastico 2018/2019».

Per l'esercizio 2019 l'ente ha confermato che il pareggio del bilancio a livello previsionale è stato assicurato dagli interventi legislativi, sia nazionali che regionali, contenenti disposizioni di carattere derogatorio, quali: **i)** « il comma 820 dell'art.1 L. n. 145/2018 [secondo cui]a decorrere dall'anno 2019, in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 247 / 2017 e n. 101/2018, tutti gli enti locali (senza alcuna esclusione) utilizzano il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle disposizioni previste dal D. Lgs. n. 118/2011 e si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo»; **ii)** «il comma 897 dell'art.1 della L. n. 145/2018, che consente, anche in presenza di disavanzo di amministrazione riguardante il risultato dell'esercizio precedente, l'applicazione al Bilancio di previsione della quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione»; **iii)** « il c.d. Decreto Crescita, D.L. n. 34/2019-L. n. 58/2019, che prevede,[...] disposizioni a sostegno degli Enti di Area vasta siciliani[...].».

Tralasciando le indicazioni dell'ente sulle deroghe alla disciplina generale concesse dalla normativa nazionali, a principiare dal solito art. 38 quater, la memoria continua rappresentando « con il D.A. n. 352/8.8.2019 [...] è stato ripartito il contributo e, con D.D.G. n. 355/8.8.2019, e stata assegnata alla Città Metropolitana di Palermo la somma di € 16.788.218,14. Le norme derogatorie menzionate, i trasferimenti da parte dello Stato e della Regione siciliana, i suddetti € 16.788.218,14, in aggiunta al precedente trasferimento di € 21.205.618,04 disposto con D.A. del 3.4.2019, nonché il venir meno dei tagli previsti dall'art. 47 del D. Lgs. 66/2014, a decorrere dal 2019, che riducono l'ammontare del "Prelievo forzoso", hanno consentito all'Ente di ripianare il disavanzo risultato nel Rendiconto 2018, di € 8.433.213,13, e di redigere il Bilancio, assicurando, tuttavia, l'equilibrio solamente all'annualità corrente 2019, mentre le previsioni relative alle annualità 2020 e 2021 presentano uno squilibrio e, pertanto, sono state inserite a solo carattere informativo».

Specificando che il bilancio di previsione 2019 è stato approvato con deliberazione del Commissario Straordinario in sostituzione del Consiglio Metropolitan n. 112/10.10.2019, il cui equilibrio, esclusivamente per il 2019, è stato possibile raggiungere mediante l'utilizzo delle sole nuove

risorse attribuite all'ente, la memoria specifica che «L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per complessivi € 25.501.367,14 ha riguardato, oltre che l'intero ripiano del disavanzo 2018, il finanziamento di spese per investimento e solamente spesa corrente avente specifica destinazione» e agevola la lettura dei dati fornendo la seguente tabella relativa all'applicazione dell'avanzo di amministrazione per l'esercizio 2019

| AVANZO DI AMMINISTRAZIONE UTILIZZATO | |
|---|---------------|
| Avanzo applicato al Bilancio 2019 | 25.501.367,14 |
| di cui | |
| Avanzo Destinato – Fondi Regionali Investimenti | 3.724.300,00 |
| Avanzo Destinato – Finanziamento Piano Triennale OO.PP. | 592.001,29 |
| Avanzo Destinato – Finanziamento spese per investimento | 2.904.000,00 |
| Avanzo Destinato Vincolato - Fondi Regione - Fondo Risorse decentrate - CIPE - Progr. Sociale | 7.652.002,23 |
| Avanzo Accantonato | 2.195.850,49 |
| Avanzo Ripiano Disavanzo 2018 | 8.433.213,13 |

Le articolate argomentazioni dell'ente non convincono del tutto, assumendo al riguardo un peso significativo il rilievo approfondito sopra, sotto la voce *risultato di amministrazione/avanzo applicato*, in coerenza con il principio di diritto enunciato dalla delibera n.13/SEZAUT/2020/QMIG, a cui la Sezione deve conformarsi ai sensi dell'art. 6, co. 4, del D.L. 10.10.2012, n. 174, convertito dalla L. 7.12.2012 n. 213.

Osservando alla luce del principio di continuità, la gestione finanziaria dell'ente negli esercizi esaminati, compaiono tanto azioni improntate alle regole di sana gestione finanziaria quanto azioni non definibili tali che necessitano *“di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio”* (cfr. sentenza Corte cost. n.60/2013).

Si ritiene che l'ente ha valutato le norme derogatorie di cui ha fatto applicazione in maniera avulsa rispetto alla normativa generale, recata dalla riforma contabile armonizzata, ciò in antitesi con la lettera del primo intervento legislativo in deroga richiamato (cfr. combinato disposto dei commi 819, 820 e 821 dell'art. 1 L. n. 145/2018), che espressamente impone il *“rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118”*

per quanto gli enti siano da considerare *“in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo”*.

Peraltro, anche la restante normativa derogatoria invocata dall'ente (cfr. art.1, co. 897, della L. n. 145/2018 e art. 38 quater del D.L. 34/2019) non fa venire meno la cogenza dei principi in tema di entrate in conto capitale e sulla loro destinazione, con la conseguenza che resta valido il percorso esegetico indicato nella citata delibera n.13/SEZAUT/2020/QMIG, e, per gli effetti, che la Città metropolitana di Palermo adotti, ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, le misure correttive, per un ripiano del disavanzo 2018, ai fini del conseguimento del pareggio, conforme a legge.

Non si reputano idonee ad incidere la precedente conclusione, le ulteriori argomentazioni dell'ente che anticipano con analiticità le risultanze del pre-rendiconto 2019, rilevando il totale riassorbimento del disavanzo 2018 e la determinazione di un avanzo libero per complessive € 27.292.546,49, sottolineando che *«L'importanza del risultato ottenuto discende soprattutto dall'attenta attività svolta in sede di formazione del rendiconto che, per effetto della vigente nuova normativa circa la dimostrazione del risultato di amministrazione, ha imposto una più puntuale ed attenta distinzione delle quote di avanzo, con particolare riferimento a quelle accantonate riguardanti i fondi vincolati e destinate agli investimenti. Infatti, oltre ad essere stati mantenuti i criteri prudenziali, già negli anni precorsi, per la determinazione degli accantonamenti, con particolare riguardo a quelli relativi al FCDE, al Fondo crediti di difficile esazione ed al Fondo Contenzioso, con un accantonamento della quota pari al 100% dei crediti, sono stati meglio definite le risorse destinate ad investimenti, e fra queste quelle già oggetto di accantonamenti.»*

Ciò perché, come in premessa illustrato, l'odierna verifica va condotta, con il criterio dicotomico, rimanendo ancorata, quanto a fattispecie concreta da esaminare, alla disamina dei documenti indicati nell'art. 148-bis, che ha recepito le precedenti disposizioni recate dall'art. 1, commi 166 ss., della L. 23.12. 2005, n. 266, come potenziate dal D.L. n. 174/2012, tra i quali non compare il c.d. pre-consuntivo, dovendosi, di necessità rinviare la disamina sul rendiconto 2019 in data successiva alla sua definitiva approvazione completa degli allegati imposti dalla legge.

Va da sé che la riflessione testé esposta, circa la necessaria posticipazione della verifica, vale per ogni fattore, ancora non consolidato in documenti contabili tipici della gestione, ai sensi del citato art. 148-bis, per quanto già previsto da alcune delle norme derogatorie ed eccezionali riassunte al paragrafo 2, siccome destinato a produrre effetti in futuri cicli di bilancio.

7- Saldo di finanza pubblica /pareggio di bilancio

Nell'atto di deferimento è stato rilevato, che l'ente, secondo quanto asserito nella inerente *certificazione* dei risultati conseguiti, ha reiteratamente registrato un saldo negativo in ciascuno degli esercizi considerati facendo applicazione di alcuni provvedimenti normativi che hanno, altresì, escluso la comminazione delle sanzioni previste dalla legge (*cfr.* art.1, co.723, L. n. 208/2015, nonché art. 1, co. 475, L. n. 232/2016) sintetizzando i pertinenti dati in apposita tabella che appresso si trascrive

| | 2016 | 2017 | 2018 |
|--------------------------|--|--|----------------------------|
| Saldo F.P. | - 18.770.000,00 | - 14.525.103,36 | - 8.786.000,00 |
| Disapplicazione sanzioni | DL 50/2017 art 40 (Sicilia e Sardegna) | D.L. 91/2018 art. 1 c. 2-sexies (Sicilia e Sardegna) | Comma 823 della L.145/2019 |

Nelle repliche l'ente ha definito la scelta come inevitabile per rimuovere gli effetti distorsivi causati dal "prelievo forzoso", ritenendo corretta l'azione realizzata sul presupposto che «*Le predette disposizioni, hanno necessariamente previsto la disapplicazione delle relative sanzioni per gli enti interessati*».

L'argomentazione non convince alla luce della *ratio* che informa il regime in deroga di cui all'art. 40 D.L. n. 50/2017, e successive norme di pari contenuto.

La finalità è stata solo quella di eliminare le sanzioni previste a carico degli *enti di area vasta*, anche siciliani, che non hanno rispettato il vincolo del saldo non negativo tra le entrate e le spese finali, rimanendo ferma per il resto la regola di finanza pubblica introdotta con la legge di stabilità 2016 (*cfr.* L. n. 208/ 2015, art. 1, co. 707, co. da 709 a 713, co. 716 e co. da 719 a 734,)), basata, in sostituzione del patto di stabilità interno, sul conseguimento di un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

Si deve rammentare che, il precetto dell'equilibrio e la clausola generale della copertura economica e finanziaria delle spese rappresentano i fondamentali assunti della vigente "*Costituzione finanziaria*" (art. 81 e 97 Cost.), e fondano il nuovo sistema della contabilità armonizzata.

La detta premessa permette di individuare nelle ragioni addotte dall'ente la sussistenza di un contesto generale inidoneo a sostenere le spese attraverso risorse correnti, perciò costretta ad impiegare la copertura straordinaria, anche se parziale, costituita dall'avanzo per la restituzione del contributo alla finanza pubblica e dei trasferimenti erariali negativi.

Visto l'indirizzo della Consulta (*cfr.* sentenze nn.184/2016 e 274/2017), si invita l'ente a dedicare, nella redazione dei bilanci, massima attenzione al

principio costituzionale di copertura effettiva/”sostenibilità finanziaria” delle spese in ogni caso, anche esistendo norme che consentono, eccezionalmente, il compimento di atti contabili in deroga, come, peraltro, riconosciuto dallo stesso ente nella parte iniziale delle controdeduzioni offerte (cfr. utilizzo dell’avanzo applicato) , dove il concetto di norma derogatoria è associato a quello di norma *eccezionale*, asserendo che «*negli esercizi in esame, si è comunque assicurata la copertura finanziaria dei servizi indispensabili, seppure attraverso l'utilizzo delle misure eccezionali previste per superare la situazione di criticità, utilizzando tutte le risorse consentite dalle disposizioni derogatorie sopravvenute*» .

8- Debiti fuori bilancio

Sotto tale aspetto la relazione del magistrato istruttore ha evidenziato la crescita del fenomeno dei debiti fuori bilancio riconosciuti e da riconoscere al 31/12, riproducendo sinteticamente i dati di rilevanza nella tabella che segue

| Debiti fuori bilancio | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------------|------------|------------|--------------|
| DFB riconosciuti | 786.578,17 | 150.319,76 | 1.018.580,83 |
| da riconoscere | nd | 517.374,98 | 719.739,34 |

ed evidenziando le preoccupazioni derivanti dal parere del *revisore* sul rendiconto 2018, recante, al 7.8.2019, debiti da riconoscere per € 2.699.883,31.

Al riguardo l’ente ha opposto che « *tali debiti fuori bilancio traggono origine esclusivamente da debiti scaturenti da sentenze sfavorevoli per l'Amministrazione riconosciuti ai sensi dell'art. 194 lett. a) del TUEL come classificati nell'apposita tabella nella relazione dei Revisori dei Conti, i quali ai sensi dell'art. 23, co. 5, L. 289/2002, sono stati portati a conoscenza della competente Procura regionale della Cdc*»; mentre, con riguardo alla situazione esposta dal *revisore*, ha precisato che l’ammontare è «*comprensivo dell'importo di € 2.479.878,49 riconosciuto quale debito fuori bilancio con deliberazione n. 115/ 24.10.2019 “Contenzioso Elba Assicurazioni SpA Vs Città Metropolitana di Palermo sentenza n. 1611/2019 Tribunale di Palermo riconoscimento debito fuori bilancio ex art. 194, co. 1 lett. a) del D. Lgs. 267 / 2000*» sulle cui vicende ha riferito *ut supra* paragrafo 5 lett. c) n. 4 voce **(ii)**, con argomentazioni apparse conformi a legge.

A comprova di una gestione dei debiti fuori bilancio conforme a legge, l’ente ha, altresì, riferito, che «*in sede di approvazione di bilancio, per garantire l'esigenza di prudenza, ai sensi dell'art. 167, co. 3, del Tuel, annualmente stanZIA nell'ambito della missione 1, Programma 11, la somma di € 1 milione, volto a finanziarie eventuali situazioni scaturenti debiti ex art. 194 Tuel, e nella missione*

10, programma 5, la somma di € 100.000 per il risarcimento di eventuali sinistri stradali».

9-Deficitarietà strutturale

Dalle certificazioni acquisite è risultato che l'ente, negli esercizi 2016 e 2017, ha superato tre delle soglie fissate dagli otto parametri di deficitarietà strutturale di cui al D.M. 18.2.2013, mentre, nel 2018, l'attività finanziaria ha osservato il nuovo sistema di indicatori e parametri, introdotto dal D.M. 28.12.2018, e ciò è stato messo in evidenza nel deferimento, enunciando una proposizione favorevole per l'ente non necessitante di chiarimenti

All'apprezzato fine di fornire alla Sezione un corredo informativo esaustivo, le memorie, pur potendosi astenere dal replicare in capitolo, hanno evidenziato che l'esubero dei tre parametri negli esercizi 2016 e 2017 è derivato «soprattutto dall'utilizzo degli strumenti contabili derogatori, utilizzati per sopperire alle difficoltà finanziarie scaturenti dall'introduzione del contributo alla finanza pubblica nel confronti degli enti di area vasta».

Il contenuto della risposta, rende doveroso esortare l'ente a rinnovare l'impegno profuso nell'esercizio 2018 nei seguenti cicli di bilancio, ma facendo applicazione del modello esegetico su riportato, secondo cui gli strumenti contabili eccezionali permessi dalla legge vanno utilizzati nell'ambito dei principi generali contabili *armonizzati* non espressamente derogati.

10- Organismi partecipati

Sotto l'aspetto in esame il magistrato istruttore ha dato atto di una situazione per alcuni profili non sovrapponibile alla disciplina recata dal D.lgs. n. 175/2016 s.m. e i., c.d. TUSP, e alle specifiche e collegate norme di contabilità rivenienti dal D.Lgs. n. 118 del 2011, soprattutto dall'art. 11, comma 6, lett. j).

Principalmente il deferimento si è concentrato, e ha chiesto chiarimenti, in merito ad anomalie ricollegabili al precetto appena sopra segnalato e a diverse problematiche individuate nella *corporate governance* sulla *partecipata* GESAP, anche alla luce di quanto segnalato nella relazione al rendiconto 2017, redatto dal *revisore*, in ordine alla violazione delle norme sulla composizione degli organi societari e relativi compensi.

La risposta fornita, rimanendo rilevanti le attività conformi a legge realizzate e comprovate dall'ente (*cfr.* Revisione straordinaria e successivamente

periodica delle partecipazioni), restituisce, comunque, un preoccupante quadro d'insieme, non conforme alla rigorosa normativa del TUSP.

Significative di una tensione non ammissibile tra l'ente e alcune *partecipate*, quindi da correggere immantinentemente, sono le affermazioni in ordine all'esecuzione dell'obbligo sancito dal citato art. 11, comma 6, lett. j) del seguente tenore: « *L'attività propedeutica ai fini della predisposizione del predetto adempimento è stata posta in essere richiedendo alle società partecipate la certificazione dei debiti e dei crediti nei confronti di questo ente, asseverata dall'organo di revisione della società, al fine di effettuare la verifica di concordanza con le risultanze contabili dell'Ente[.] Tali operazioni sono state assai difficoltose, a volte sfociate nella impossibilità di effettuare l'analisi comparativa con riferimento a quegli organismi che, o non hanno adeguatamente riscontrato la richiesta di certificazione, o addirittura non hanno approvato i documenti contabili*».

A dimostrazione dell'ascrivibilità dell'inadempimento all'inerzia delle *partecipate*, la memoria ha accluso elenco riportante «*in dettaglio le motivazioni ostative alla verifica de qua*».

In proposito vale la pena osservare l'importanza che assume l'asseverazione dei rapporti debiti-crediti ai sensi del menzionato art. 11, comma 6, lett. j).

L'adempimento *de quo*, consistente nella doppia asseverazione dei debiti e dei crediti da parte dell'organo di revisione dell'ente territoriale e di quelli degli organismi partecipati, è sempre necessario, anche con riguardo alle società in liquidazione (ex multis Sez. contr. Sicilia n. 394/2013/PAR) e alle partecipazioni indirette (ex multis Sez. contr. Lombardia n. 479/2013/PAR).

La magistratura contabile è unanime nel ritenere che la riconciliazione delle partite debitorie e creditorie deve coinvolgere tutti gli organismi partecipati: la corretta rilevazione delle ridette posizioni, infatti, mira a salvaguardare gli equilibri di bilancio, attenuando il rischio di emersione di passività latenti per l'ente territoriale, e risponde, inoltre, all'esigenza di garantire trasparenza e veridicità delle risultanze del bilancio.

Ciò premesso, viste le risultanze documentali appare necessario che l'organo esecutivo dell'ente assuma senza indugio, le misure correttive ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie.

Fermo restando che la ripetuta riluttanza della *partecipata* ad adempiere le funzioni di spettanza, rende opportuno l'avvio delle azioni permesse dall'art. 1, co. 3, e dal seguente art. 12, 2 co., del TUSP, mediante rinvio alla materia societaria disciplinata dal c.c. e alle norme generali di diritto privato.

In tale contesto vengono soprattutto in rilievo gli artt. 2381, co. 3 e 6, e 2403 del c.c., nonché gli artt. 2630 e 2631 del c.c. che prevedono l'inflizione di sanzioni amministrative pecuniarie.

Inoltre, per quanto riguarda la problematicità circa la corresponsione dei compensi agli organi societari di GESAP l'argomentazione fornita non appare soddisfacente in quanto basata sull'acritico recepimento di un parere legale ottenuto, su richiesta della GESAP, da un legale esterno.

Poiché, l'incertezza è stata segnalata dal collegio sindacale della GESAP durante l'assemblea ordinaria del 4.1.2019, e il parere del legale è stato rilasciato l'8.11.2019, nonché riferito ai soci nell'assemblea ordinaria dei soci tenutasi giorno 8.07.2020, suscita incisive perplessità il fatto che nelle more la Città metropolitana di Palermo non abbia iniziato una formale attività volta a raffrontare l'asserita anomalia con la principale normativa di riferimento.

Considerata la delicatezza della questione, e i molteplici pronunciamenti della giurisprudenza contabile, sarebbe stato adeguato affidare apposito procedimento all' "Area Segreteria Generale, Gestione risorse umane, affari legali, Protezione civile" per ottenere, dopo i necessari approfondimenti istruttori, un provvedimento definitivo, qualunque fosse la natura, anche interlocutoria, quindi espressivo della scelta di ricorrere la procedura permessa dall'art. 7, co. 8, della L. n. 131/2003.

Nondimeno, dalle memorie risulta che il parere rilasciato dal legale interpellato dalla GESAP ha fatto leva esclusivamente sul contenuto del comma 6 dall'art. 1, del TUSP.

E ciò non convince alla luce della *ratio* che fonda l'intero TUSP, e principalmente dei commi 2, 3 e 8 del medesimo art. 1, oggettivamente connessi alla norma espressa dal comma 6.

Peraltro, anche a prendere come punto di riferimento esclusivamente l'enunciato del comma 6 non si rinvencono documenti a dimostrazione che i compensi massimi degli organi di GESAP siano stati decisi "*secondo criteri oggettivi e trasparenti [...] tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico*".

Considerate le precedenti osservazioni, si richiama l'ente a riconsiderare la fattispecie, e avviare formale procedimento, anche alla stregua dei seguenti precetti del TUSP: "*L'organo amministrativo delle società a controllo pubblico è costituito, di norma, da un amministratore unico. L'assemblea della società [...], con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, può disporre che la società sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri.*"

Gli amministratori [...] non possono essere dipendenti delle amministrazioni pubbliche controllanti o vigilanti". (cfr. commi 2, 3 e 8 art. 1 TUSP).

Fermo rimanendo che, all'emergere di irregolarità è doveroso adottare le misure correttive conformi alla tipologia e natura delle stesse, quindi anche di tipo extracontabile.

11- Contabilità economico-patrimoniale

Sotto l'aspetto in questione, con il deferimento sono state chieste spiegazioni in merito alle asserzioni provenienti dal revisore, a tenore delle quali l'ente è privo di idonee procedure contabili per la compilazione e la tenuta dell'inventario, e, per gli effetti, di rilevazioni sistematiche ed aggiornate sullo stato dell'effettiva consistenza del patrimonio detenuto, in assenza di una "specifica attuazione delle politiche di valutazione del patrimonio".

Le documentate deduzioni fornite dall'ente, per quanto indicative di un impegno volto ad adeguare la situazione di fatto al regime vigente in materia, restituisce un quadro che necessita di una rigorosa ed effettiva accelerazione delle attività intraprese.

Depone in tal senso la parte della memoria in cui l'ente adduce: *"Tuttavia, il processo di valutazione nel primo stato patrimoniale di apertura non si è ancora concluso in quanto alcuni beni patrimoniali devono essere valutati perché in corso di ricognizione o in attesa di perizia. Tra questi rientra la rete viaria dell'Ente, che comprende una parte rilevante dei beni dell'Ente[...] di circa 1.598 km, la cui ricognizione richiede tempo in considerazione anche della carenza di organico e di personale tecnico specializzato. [...] si rassicura che, anche se non concluso, il processo di rivalutazione è in corso e che questo Ente ha accolto il suggerimento del Collegio dei Revisori dei Conti provvedendo ad accelerare il processo conclusivo[...] Si riferisce infine che è in corso l'acquisizione di specifico modulo rilasciato dalla società GPI Group S.P.A per gestire l'inventario dei beni e la tenuta del conto del patrimonio dell'Ente. Detto software andrà ad integrarsi con il programma di contabilità finanziaria ed economica in atto in uso dall'Ente e consentirà l'aggiornamento coordinato dei valori contabili con quelli della contabilità finanziaria e fornirà i valori per la contabilità economica. A regime la procedura consentirà, nel momento in cui si pagherà un bene o un S.A.L., di inventariare subito il bene in oggetto sull'apposito archivio, rendendo l'inventario sempre aggiornato e completo.[...]"*

Prendendo atto delle asserzioni, la Sezione si riserva di verificare nei successivi controlli che, effettivamente, le attività in discussione siano state, effettivamente, condotte con il passo veloce imposto dai precedenti ritardi, rispetto al momento in cui è stato avviato lo stato patrimoniale di apertura.

12- Mancato invio del questionario sul bilancio di previsione 2019 da parte dell'organo di revisione

L'anomalia in discussione è venuta meno, poiché l'ente con nota prot. n. 16499 del 24/2/2020 ha compulsato il revisore che ha trasmesso il documento.

Il successivo ripristino della funzionalità della procedura, non esime dal sottolineare la rilevanza che assume il rispetto dei termini imposti dalla legge per compiere gli atti e le azioni che concorrono a definire i cicli di bilancio, sul basilare presupposto che l'esatta osservanza della tempistica è espressione di una attività amministrativa efficiente, efficace e ben programmata.

Senza entrare nel dettaglio, è certo che l'evoluzione normativa -ad esempio, le prescrizioni dell'art. 147-quinquies TUEL e dell'art. 1, co.166 ss., L. n.266/2005- hanno rinforzato le funzioni del revisore dell'ente locale e chiarito i rapporti sussistenti tra quest'ultimo e l'amministrazione.

Saldo il principio stabilito dall'art. 240 TUEL, che i revisori devono adempiere ai loro compiti con la diligenza del mandatario, si richiama all'attenzione il più recente indirizzo secondo cui l'organo di revisione e l'ente locale devono collaborare per fornire tempestivamente alla Sezione di controllo i documenti imposti dalla legge, ovvero richiesti in sede istruttoria dalla Sezione medesima, rimanendo entrambi, secondo le rispettive competenze, responsabili nell'ipotesi di ritardi (cfr. Sezione Veneto n. 24/2019).

13- Osservazioni conclusive

L' articolata e complessa riforma degli *enti di area vasta*, non priva di farraginosità e ripensamenti sulle scelte operate, ha incrociato il flusso normativo volto a regolare l'obbligo di partecipazione degli enti locali alla realizzazione "*degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale, in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica emanati in attuazione degli articoli 117, 3 co., e 119, 2 co, della Costituzione*" condividendone le responsabilità (cfr. Principio contabile applicato della programmazione All. n. 4/1 D.Lgs. n. 118 del 2011), tanto più alla luce del principio del pareggio di bilancio introdotto dal citato art.119.

Nella Regione siciliana l'intersezione ha causato gli effetti finanziari non attesi, sfavorevoli per gli *enti di area vasta*, di cui si è dato conto in precedenza.

Con tutto ciò, non si può ritenere che la situazione di sofferenza finanziaria in cui si sono venuti a trovare gli enti in questione, a partire dall'esercizio finanziario preso in considerazione dalla deliberazione 125/GEST/2017, sia ascrivibile unicamente alla legislazione sul c.d. "*contributo forzoso*".

Nella fattispecie, pur riconoscendo che l'azione finanziaria dell'ente è stata influenzata, in parte, da taluni effetti delle norme di coordinamento della finanza pubblica, la disamina degli esercizi presi in esame ha restituito accadimenti contabili e finanziari direttamente ricollegabili all'inosservanza, ovvero alla non corretta interpretazione, di taluni principi e postulati della contabilità armonizzata.

Tuttavia, la recente svolta legislativa, approfondita in precedenza, volta a dotare gli *enti di area vasta* siciliani di ulteriori, sebbene eccezionali, strumenti contabili, nonché di risorse finanziarie pluriennali, elimina ogni dubbio in ordine alla riconducibilità di eventuali persistenti situazioni di crisi finanziaria al c.d. "*contributo forzoso*".

Non vanno dimenticati, poi, gli ulteriori interventi normativi volti ad agevolare indistintamente gli enti locali di tutte le Regioni, nonché i generalizzati, ancorché aggiuntivi, finanziamenti e strumenti contabili inerenti a futuri cicli finanziari ancora non definiti con i dovuti documenti contabili, anche mercè dilatazioni dell'ordinaria tempistica di approvazione, ricollegabili al contenimento e alla gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Così stando le cose, eliminate le interferenze derivanti dalla mancanza di uniformità delle norme di coordinamento della finanza pubblica, nei prossimi cicli di bilancio eventuali difformità saranno ascrivibili, senza dubbio e in via esclusiva, all'inosservanza del sistema di contabilità armonizzata e ad un non corretto svolgimento delle funzioni e dei compiti assegnati dalla L. n.56/2014.

Per gli effetti, nel caso di specie, l'impegno profuso negli esercizi considerati dalla Città metropolitana di Palermo deve essere incrementato, rimanendo l'ente tenuto, prima di ogni altra cosa, a disporre le misure correttive suindicate.

Quindi, si raccomanda all'ente di prestare la massima attenzione nell'applicazione delle vigenti disposizioni del D.lgs. 118/2011, del TUSP, nonché improntare l'azione amministrativa alla *ratio* perseguita dalla L. 56/2014, che, si ricorda, esprime principi di grande riforma economica e sociale anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale (cfr. Corte cost. n.168/2018).

Sotto quest'ultimo aspetto emerge una questione assai complessa, che meriterebbe maggiori approfondimenti, non esperibili in questa sede.

Ricorrono ragionevoli motivi per ribadire che la relativa disciplina regionale non ha ancora trovato una composizione definitiva, con il Legislatore impegnato, per non entrare in contrasto con l'indirizzo della Consulta (ex multis sentenza n. 168/2018), a sottoporre la L. r. n. 15/2015, "*in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane*", a continue modificazioni, integrazioni e rinvii.

Sotto quest'ultimo aspetto spiccano le leggi regionali n.11/2020 e n.5/2021 che hanno reiterato la posticipazione delle elezioni degli organi degli *enti di area vasta*, mentre per quanto riguarda le funzioni e i compiti attribuibili agli *enti di area vasta* siciliani, in conformità alla vigente morfologia consegnata dalla L. 56/2014, non si registrano interventi normativi regionali volti a fare chiarezza, con questo perdurando lo stato d'incertezza in cui giace la collettività e gli enti interessati.

Alla descritta situazione sono ricollegabili le notizie pubblicate sul sito istituzionale dell'ente, sotto la voce "*Le funzioni delle Province Regionali siciliane*", dove si fa riferimento esclusivamente alla L. r. n. 9 del 6 marzo 1986, senza dare conto della significativa riforma recata dalla L. 56/2014.

Alla stregua delle nozioni di "*trasparenza*", "*qualità delle informazioni*" e "*obblighi di pubblicazione concernenti gli atti di carattere normativo*" come intesi nel D.Lgs. n. 33/2013, rimane confacente invitare l'ente ad intervenire sulla detta pagina internet istituzionale, completando le informazioni fornite mediante l'inserimento della normativa nazionale di riforma attualmente vigente sopravvenuta *in subiecta materia*.

P. Q. M.

La Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

ORDINA

che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia comunicata al Commissario Straordinario con i poteri del Consiglio metropolitano, al Sindaco Metropolitano, al Collegio dei Revisori dei Conti, della Città Metropolitana di Palermo

Così deliberato in Palermo nella camera di consiglio del 9 settembre 2020.

Considerato che la Presidente è deceduta in data 6/1/2021;

Visto l'art. 39, IV c., del Codice di giustizia contabile il quale prevede, in caso di morte o impedimento del presidente, la sottoscrizione del provvedimento da parte del componente più anziano del collegio

L'ESTENSORE/RELATORE

Alessandro Sperandeo

Per il PRESIDENTE

Cons. Adriana La Porta

Depositata in segreteria il 12 aprile 2021.

Il Funzionario Responsabile