



CORTE DEI CONTI
SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

La Corte dei conti Sezione di controllo
per la Regione siciliana

dell'adunanza del 2 marzo 2021 in videoconferenza composta dai seguenti magistrati:

Anna Luisa Carra	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;
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. 102/2017/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 2016;

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. 148-bis del TUEL nella formulazione derivante dal D.L. n. 174/2012, convertito nella L. 7 dicembre 2012, n. 213;

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

esaminato l'atto di deferimento del Magistrato istruttore prot. n. 4906 del 3 luglio 2020, contenente osservazioni a seguito della verifica, ex art. 148-bis TUEL, dei rendiconti di gestione degli esercizi 2016, 2017 e 2018 e dello schema di bilancio di previsione 2019 del Libero consorzio comunale di Enna;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 13/2021 con la quale, è stata convocata per il 2 marzo 2021, l'adunanza pubblica per decidere in ordine al suddetto deferimento;

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 presidenziale ha stabilito di svolgere l'adunanza in video-conferenza mediante l'applicativo Teams;

esaminate le documentate deduzioni trasmesse dall'ente mediante PEC acquisita con il n. 0002664/1.3.2021;

udito il relatore, Consigliere Alessandro Sperandeo;

uditi, per Libero consorzio comunale di Enna, il dr. Michele Iacono, Segretario generale, il dr. Gioacchino Guerrera, Dirigente settore Economico Finanziario, e l'avv. Maurizio Nicita, Responsabile servizio Affari Legali e Contenzioso.

1- Il libero consorzio comunale di Enna è stato oggetto di verifica, ex art. 148-bis TUEL, relativamente ai rendiconti di gestione degli esercizi 2016, 2017 e 2018 e dello schema di bilancio di previsione 2019.

Il paradigma legale di raffronto utilizzato è stato quello espresso dal D. Lgs. 118/2011 e s.m.i., con l'esegesi fornita dalla Giurisprudenza, anche costituzionale, integrato dallo *ius superveniens* in materia di finanza pubblica, nel più ampio contesto segnato dalla L. n.56/2014, c.d. legge Delrio, che ha ridefinito l'ordinamento delle Province ed istituito le Città metropolitane.

La complessità della disamina effettuata impone sintetici richiami al citato quadro legale, iniziando dalla normativa che ha intestato alla Corte dei conti il controllo finanziario sugli enti territoriali.

Ai fini della tutela dell'“*unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica*”, l'art. 1, co. 166 ss., della L. n. 266/2005 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 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.

Quest'ultima, valutato l'indirizzo della Consulta (cfr. sentenza n. 60/2013), ha ritenuto entrambi i tipi di controllo espressivi di “*riesame di legalità-regolarità*”, rivolto “*ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio*” quindi strutturato diversamente “*rispetto al controllo sulla gestione amministrativa*”.

L'oggetto del controllo finanziario della Corte dei conti sugli enti locali è il bilancio quale *bene pubblico* (ex multis Corte cost. n. 49/2018) da esaminare secondo uno

schema dicotomico, che trova riferimento soprattutto nei principi costituzionali ed euro unitari, e in quelli di armonizzazione contabile.

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.

2- La verifica ai sensi del citato art. 148-bis TUEL ha dovuto, tuttavia, commisurarsi con il nuovo assetto istituzionale e finanziario delle Province introdotto dalla L. n.56/2014, che, nella prospettata esclusione delle Province dall'ambito di rilevanza costituzionale (*cfr.* Parlamento A.S. 1429/2014 e A.C. 3613/2014), ha evidenziato due livelli di governo territoriale, Regioni e Comuni, lasciando agli *enti di area vasta* - Città metropolitane e Province così rinominate- le poche *funzioni fondamentali* indicate nella medesima legge.

La scrutinata legittimità costituzionale della riforma (*cfr.* Corte cost. n. 50/2015) non ne ha eliminato le difficoltà applicative, specialmente a seguito dell'apposito referendum costituzionale, svoltosi il 4.12.2016, che ha dato esito negativo, comportando la sopravvivenza costituzionale delle Province.

La L. n.56/2014, oltre che ridefinire le funzioni e il ruolo delle ex Province, ha previsto talune misure di riduzione della spesa, volte al risanamento dei conti pubblici (c.d. *contributo alla finanza pubblica*), in aggiunta a quelle introdotti da coevi interventi normativi validi per tutti gli enti territoriali, la cui sommatoria è refluita sull'azione finanziaria dei menzionati *enti di area vasta*.

Per superare l'*impasse*, alcune norme successive hanno attribuito importanti risorse agli *enti di area vasta* per l'esercizio delle *funzioni fondamentali* e per sostenere gli investimenti; tuttavia, la gran parte di tali contributi sono stati assegnati solo agli *enti di area vasta* delle Regioni a statuto ordinario.

Una nuova valutazione tra i bisogni di politica economica e le disponibilità finanziarie, sta alla base di diverse norme sopraggiunte, specifiche per gli *enti di area vasta* ubicati in Sicilia, tra le quali si annoverano:

- l'art. 1, co. 883, legge n. 145/2018, legge di bilancio 2019 dello Stato, che ha attribuito alla Regione -ai sensi dell'Accordo del 19.12.2018 tra Stato e Regione- l'importo complessivo di 540 milioni di euro da destinare agli *enti di area vasta* siciliani per le spese in conto capitale di manutenzione straordinaria di strade e scuole, da erogare in quote di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025; la Regione siciliana, ai sensi del D.A. 514/2019 è stata destinataria di complessivi euro 47.571.303,75 avendo ottenuto il trasferimento, nel 2020, di euro 924,513,62 per le scuole ed euro 978.338,53 per le strade (cfr. D.A. 159/2020);

-l'art. 1, co. 38-quater, del D.L. n. 34/2019, convertito in L. n. 58/2019, che, ai sensi dell'accordo Stato-Regione del 15.5.2019, ha assegnato agli *enti di area vasta* siciliani misure di sostegno di tipo contabile in deroga alla disciplina generale, nonché di tipo finanziario, tramite risorse aggiuntive, c.d. «ristori».

Sotto quest'ultimo aspetto, viene in rilievo l'art. 1, co.875, della L. n. 160/2019 (legge di bilancio dello Stato 2020) che ha attribuito ai medesimi enti siciliani un contributo di 80 milioni di euro annui a decorrere dal 2020, incrementato di 10 milioni di euro annui con l'art. 1, co. 808, L. n. 178/2020 di bilancio dello Stato 2021, a partire dal 2021.

La misura del tributo spettante a ciascun ente nel 2020 è stata fissata in tabella acclusa al testo di legge e, segnatamente, quella conferita al libero Consorzio comunale di Enna ammonta ad euro 4.053.997,00.

Tralasciando lo *ius superveniens* a contrasto dell'emergenza da COVID-19, che ha ulteriormente ridotto l'impatto del *contributo alla finanza pubblica* per tutti gli enti che formano il territorio della Repubblica (cfr. art.114 Costituzione), e, in alcuni casi, per le sole Regioni a statuto speciale (cfr. commi 805 e 806 dell'art. 1 della L. n. 178/2020-bilancio dello Stato 2021), è indubbio che, da ultimo, gli *enti di area vasta* siciliani sono stati destinatari di norme nazionali, di natura *ristorativa* e parzialmente in deroga ai

principi di contabilità armonizzata, che hanno mitigato la disfunzionalità finanziaria patita dagli stessi come accertato anche nella deliberazione 125/GEST/2017 di questa Sezione, a seguito di disamina dei rendiconti 2015 dei suddetti enti.

Nondimeno, a fronte degli sforzi del legislatore nazionale volti a trovare una soluzione normativa per gli *enti di area vasta* siciliani, dopo la riforma ex L. n.56/2014, si rileva una certa esitazione del legislatore regionale.

Pertanto, si deve constatare lo stato di incertezza che preoccupa gli enti interessati, ovvero, ai sensi della L. r. 15/2015, i 6 liberi Consorzi comunali, (Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani), e le 3 Città metropolitane (Palermo, Catania e Messina).

3- Ferme le precedenti riflessioni, per cogliere appieno il percorso argomentativo sviluppato a seguire, si deve tenere in conto che anche la principale legge assunta a paradigma di raffronto della correttezza dell'azione contabile/finanziaria dell'ente, cioè il D. Lgs.118/2011, ha subito una continua evoluzione sulla base dei principi affermati dalla Consulta.

Sotto il profilo *de quo*, alla luce delle sopra descritte manovre di finanza pubblica volte ad assicurare il concorso degli *enti di area vasta* al risanamento dei conti pubblici, vengono in evidenza le sentenze della Corte costituzionale (*cfr.* n. 198/2012 e n. 49/2018), in ordine alla fondamentale importanza che assumono i principi di "*continuità dei cicli finanziari*" e "*dinamicità dell'equilibrio di bilancio*" (*cfr.* D. Lgs. 118/2011 allegato 1 paragrafo 11).

Con la precisazione che i concetti sviluppati al riguardo dalla Consulta sono stati accolti e valorizzati dalle SSRR della Corte dei conti (*ex multis* sentenze n. 34/2014/EL, n. 2/2015/EL e n. 8/2018/EL), risultando ormai pacifico nella giurisprudenza contabile che i controlli finanziari sugli enti locali devono essere condotti con approccio dinamico, in coerenza con il principio costituzionale di equilibrio tendenziale del bilancio, volto a contemperare le risorse disponibili con l'ottimale assolvimento delle funzioni istituzionali.

4- Premettendo che un primo punto di partenza è contenuto nelle riflessioni della deliberazione di questa Sezione n. 125/GEST/2017 sul rendiconto 2015 degli *enti di area vasta* siciliani, la disamina si è articolata in due connessi momenti valutativi: il primo, relativo ai documenti acquisiti *ex lege*, il secondo in contraddittorio con l'ente al quale è stato richiesto di fornire chiarimenti in ordine a talune questioni rimaste dubbie.

Nella prima fase l'analisi si è concentrata sui seguenti documenti:

- rendiconto esercizio 2016 approvato con deliberazione n. 36/16.11.2017, e questionario dell'organo di revisione acquisito con prot. n. 1440/13.2.2018;
- rendiconto esercizio 2017 di cui alla deliberazione n. 59/17.12.2018 e questionario dell'organo di revisione acquisito con prot. n. 14095/13.11.2019;
- rendiconto esercizio 2018, *ex* deliberazione n. 15/28.11.2019, e relativo questionario, protocollato con il n. 1079/28.01.2020;
- bilancio di previsione 2019/2021 di cui alla deliberazione n. 18/11.12.2019, tuttavia privo del questionario, necessario *ex art. 1, co.166 ss., L. n. 266/2005*.

Sulla scorta della citata documentazione, l'andamento finanziario dell'ente è apparso caratterizzato da un percorso non corrispondente alle regole prescritte dal D. Lgs. 118/2011 sulla contabilità *armonizzata* e dal TUEL (D. Lgs. 267/2000), evidenziate nella relazione del magistrato istruttore, prot. n. 4906 del 3 luglio 2020, deferita alla pronuncia collegiale e comunicata all'ente.

L'ente ha risposto, con le memorie trasmesse mediante PEC, acquisita con il n. 0002664/1.3.2021 in adunanza.

In via preliminare, si osserva che due aspetti oggetto della richiesta di chiarimenti non sono stati valorizzati nelle controdeduzioni dell'ente.

Anzitutto, si rileva il mancato rispetto della tempistica imposta dalla legge, circa la redazione del questionario inerente al bilancio di previsione 2019/2021, sul quale l'ente non si è espresso.

Al riguardo si osserva che l'inosservanza dei tempi imposti per attuare gli atti che concorrono a definire i cicli di bilancio, è espressione di una attività amministrativa poco efficiente ed efficace e non ben programmata.

Senza entrare nel dettaglio, non vi è dubbio che l'evoluzione normativa (*cfr.* art. 147-quinquies TUEL e art. 1, co.166 ss., L. n.266/2005) ha rafforzato le funzioni del revisore e chiarito i rapporti tra quest'ultimo e l'amministrazione.

Fermo restando che i revisori devono adempiere ai loro compiti con la diligenza del mandatario (*cfr.* art. 240 TUEL), si sottolinea l'indirizzo giurisprudenziale che ha affermato l'obbligo per l'organo di revisione e per l'ente locale di collaborare per fornire tempestivamente alla Sezione di controllo i documenti imposti dalla legge, ovvero richiesti in sede istruttoria dalla Sezione, rimanendo entrambi, secondo le rispettive competenze, responsabili nell'ipotesi di ritardi (*cfr.* Sezione Veneto n. 24/2019).

Pertanto, si richiama l'ente ad osservare, e a fare osservare, la tempistica legale in ordine all'approvazione/trasmisione/deposito dei fondamentali documenti contabili che concorrono ad assicurare la sana gestione finanziaria.

Secondariamente, emerge che l'ente non ha approvato il bilancio di previsione 2018, avvalendosi di una delle deroghe consentite dall'art. 38-quater della L. n. 58/2019 (*cfr.* comma 2 lett. A prima parte): *«approvare il rendiconto della gestione degli esercizi 2018 e precedenti anche se il relativo bilancio di previsione non è stato deliberato»*) con ciò vincolando la gestione dell'esercizio alle modalità di cui all'art. 163 del TUEL (esercizio provvisorio e gestione provvisoria) come disposto dalla medesima disposizione (*cfr.* comma 2 lett. A) seconda parte).

Al riguardo si deve fare presente che eventuali deroghe autorizzate dalla legge agli ordinari istituti contabili hanno carattere eccezionale e tassativo; esse sono, infatti, finalizzate a facilitare la predisposizione dei bilanci degli enti locali, ferme restando tutte le altre norme non espressamente derogate.

La natura eccezionale delle norme derogatorie comporta un'applicazione improntata a prudenza e cautela, nel caso specifico, del regime previsto dal comma 1 dell'art.163 TUEL.

Tanto premesso, si passa al confronto delle singole questioni evidenziate nel deferimento con i chiarimenti resi dall'ente e alle riflessioni del Collegio in ordine a profili finanziari di persistente problematicità.

5- Circa la composizione ed evoluzione del *risultato di amministrazione* nel triennio in esame, nella relazione del magistrato istruttore è stata predisposta una tabella con i dati di maggiore rilievo, a fronte dei quali sono state chieste le seguenti delucidazioni:

a) considerate le modalità e i termini che caratterizzano l'obbligo previsto dall'art. 188 del TUEL e visto il disavanzo d'amministrazione registrato in sede di rendiconto 2018, di oltre euro 800 mila, si sono chiesti ragguagli in ordine al ripiano del citato importo, con specifici dettagli riguardo alla provenienza e natura delle fonti di copertura;

b) in merito agli accantonamenti, essendo sorte perplessità in ordine alla sussistenza dei residui attivi *ante* 2012 di cui al titolo III, si è chiesto di chiarire adeguatamente come è stato attuato il calcolo di ogni singolo accantonamento, nonché l'esatta natura e valore economico di ogni residuo attivo *ante* 2012;

c) l'ente è stato invitato a fornire chiarimenti circa l'assenza, nel triennio, di accantonamenti nel fondo perdite *partecipate*.

Nella memoria di replica l'ente ha dichiarato:

sub a) *"il disavanzo è stato ripianato integralmente con il bilancio 2019, grazie al contributo straordinario [...]art. 38 quater del D.L. 34/2019, in forza del quale è stata assegnato al LCC di Enna, [...] la somma di euro 8.848.028,85", allegando a dimostrazione tabella sull'importo del disavanzo iscritto in parte spesa;*

sub b), ha evidenziato, con l'ausilio di prospetti dimostrativi, la composizione dei residui attivi titolo III al 31.12.2018, nonché la *"natura e valore economico di ogni singolo residuo, integrato con l'apposita colonna del FCDE, correlato per ogni livello di analisi dell'entrata"* mettendo in evidenza che *"a fronte di residui attivi del titolo III al 31/12/2018 di euro 1.607.622,25, è stato effettuato un accantonamento al FCDE di euro 1.115.885,61, riferito, prevalentemente, alle entrate derivanti dai fitti attivi"*, chiudendo l'analisi mediante l'esposizione dell' *"andamento della gestione del titolo III nel corso del 2019"* mediante prospetto indicativo di *"un significativo miglioramento dell'andamento della realizzazione delle entrate extra tributarie, accertate in conto*

competenza (i residui della competenza sono stati ridotti da 559,031,03 del 2018 a 137.855,24 del 2019)''.

Pur apprezzando lo sforzo argomentativo profuso dall'ente, si deve osservare che le documentate attestazioni indicative di un miglioramento dell'azione volta ad eliminare i residui vetusti, conferma allo stesso tempo la permanenza di una quantità di residui al titolo III assai elevata, tenuto conto che viene accantonato a FCDE una percentuale pari a 79,44%, sintomatica di scarsa riscossione in conto residui, come attestano i dati comunicati: residui attivi Titolo III anno 2018 pari ad euro 1.607.622,25 con FCDE per euro 1.115.885,61 e residui attivi di pari fonte dell'anno 2019 di euro 1.311.015,31 con FCDE attestato a euro 1.041.467,26.

Quindi, il Collegio, nel confermare la sussistenza dell'anomalia, sollecita l'ente ad incrementare l'analisi dello stock di residui attivi, a far data da quelli vetusti, il cui mantenimento in bilancio va verificato alla luce dei precetti del D.Lgs.118/2011 punto 9.1 del principio contabile 4.2, che recita: *"Trascorsi 3 anni dalla scadenza di un credito di dubbia e difficile esazione non riscosso, il responsabile del servizio competente alla gestione dell'entrata valuta l'opportunità di operare lo stralcio di tale credito dal conto del bilancio, riducendo di pari importo il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione. In tale occasione, ai fini della contabilità economico patrimoniale, il responsabile finanziario valuta la necessità di adeguare il fondo svalutazione crediti accantonato in contabilità economico patrimoniale (che pertanto può presentare un importo maggiore della quota accantonata nel risultato di amministrazione) e di riclassificare il credito nello stato patrimoniale"*.

Il Collegio invita, altresì, l'Organo di revisione a vigilare sulle motivazioni del mantenimento di uno stock così rilevante di residui attivi nel conto del bilancio, anche attraverso controlli a campione su quelli più risalenti, onde analizzare la correttezza dei saldi del risultato di amministrazione.

sub c), circa l'accantonamento per perdite società partecipate, l'ente ha fornito argomentazioni e un prospetto la cui disamina viene posticipata al paragrafo 5.7.

5.1 Con riguardo alle *passività potenziali da contenzioso* e ai *debiti fuori bilancio*, nella relazione del magistrato istruttore è stato evidenziato uno schema comprendente,

per il triennio, il contenzioso pendente, l'accantonamento appostato nel relativo fondo e l'incidenza di quest'ultimo sul risultato di amministrazione.

Poiché il confronto incrociato dei valori schematizzati ha restituito incertezze, sono state chieste all'ente le spiegazioni di seguito riportate.

Sorgendo “[..] perplessità sui criteri adottati per calcolare il quantum da mettere nel relativo fondo, principalmente riguardo al [...] cosiddetto «coefficiente di rischio», nonché sul percorso logico seguito per verificare la congruità degli accantonamenti[...] si ritiene adeguato che l'ente fornisca dettagliata relazione analitico-descrittiva al 31.12.2019 sulla quantità, qualità e accantonamenti predisposti, singolarmente e complessivamente, in ordine al contenzioso passivo pendente[.]”.

In aggiunta si sono chiesti chiarimenti sui debiti fuori bilancio, visto che *“il Rendiconto 2016 registra debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati per € 445.238,42 relativi a sentenze esecutive ex lett. a) art. 194 TUEL; il Rendiconto 2017 rileva il riconoscimento e finanziamento di partite fuori bilancio per € 102.942,44 tutti di parte corrente, suddivisi in € 85.757,08 per sentenze esecutive ed € 17.185,36 per beni e servizi; il Rendiconto 2018 restituisce debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati per € 74.421,79 ed in attesa di riconoscimento per € 423.888,72”.*

Quanto sopra con la precisazione che, per l'esercizio 2018, il revisore ha rilevato il rinvio della regolarizzazione di debiti fuori bilancio già censiti *“ad esercizi futuri”*, mentre *“il bilancio di previsione 2019 registra debiti fuori bilancio per euro 751.541,89”.*

Infine, risultando *“ in ogni annualità presa in esame, la stima del volume finanziario del contenzioso passivo parecchio maggiore rispetto al peso economico caratterizzante i debiti fuori bilancio”* con il sorgere di dubbi *“in ordine alla decrescita del contenzioso[.]principalmente quella ingente registratasi tra l'esercizio 2016 e l'esercizio 2017”*, si è invitato l'ente a relazionare ponendo in premessa *“un dettagliato excursus dell'evoluzione e delle eventuali intersezioni verificatesi riguardo ai due fattori contabili in esame prendendo abbrivio dal 31.12.2015”.*

Con riguardo alle *passività potenziali da contenzioso* la misura della complessità della situazione si coglie nella tecnica redazionale utilizzata dall'ente per fornire chiarimenti, *per relationem*, al documento redatto dal “Servizio di staff contenzioso e

affari legali”, accluso alla memoria depositata, che, “tenuto conto della difficoltà relativa alla costituzione del fondo accantonamento e al monitoraggio del contenzioso”, ha riportato una situazione alquanto sofferente, visto che la stima del contenzioso al 31.12.2019 è quantificata in euro 30.061.933,00 con accantonamento di euro 2.600.000,00.

È sufficiente rilevare il forte divario sussistente tra i due fattori indicati per ravvisare l’inadeguatezza dell’accantonamento ai sensi dei principi contabili di cui al punto 5.2. lett. h) allegato n. 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011, nonché del paradigma valido, in via generale, per verificare la congruità degli accantonamenti, a tenore del quale l’adeguatezza della valutazione va monitorata costantemente, per evitare l’insorgenza di eventuali oneri di rilevante portata a cui il bilancio non riesce a dare copertura, rimanendo i criteri adottati per la quantificazione dell’accantonamento da spiegare nei documenti che accompagnano il bilancio e il rendiconto (nota integrativa e relazione sulla gestione), ai sensi dell’articolo 11, comma 5, lett. a) e comma 6.

L’inadeguatezza dell’accantonamento, peraltro, si riflette sul risultato di amministrazione e impedisce la corretta rappresentazione dell’effettivo disavanzo o avanzo dell’ente, ritenendo ragionevole dedurre che qualora l’ente avesse accantonato le risorse adeguate a fronte del contenzioso sussistente, la parte disponibile (E) rappresentata nel risultato di amministrazione sarebbe stata negativa già negli esercizi *ante* 2019.

Il Collegio, pertanto, invita l’Ente ad approntare *ogni misura correttiva idonea* a rivedere l’accantonamento sul presupposto che, alla luce del citato punto 5.2. lett. h) allegato n. 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011, le casistiche che impongono l’appostamento sono essenzialmente due: contenziosi con significative probabilità di soccombenza e sentenze non definitive e non esecutive.

Passando ai *debiti fuori bilancio*, le controdeduzioni ne hanno confermato la gestione anomala, imputandola prevalentemente, anche con l’ausilio di tabelle e rinvii ad atti allegati, alla poco chiara evoluzione normativa che ha connotato la riforma ordinamentale e finanziaria delle Province recata dalla L. 56/2014, unitamente alle

norme volte a disciplinare il contributo alla finanza pubblica, come sintetizzato al superiore paragrafo 2.

In particolare, nelle memorie l'Ente evidenzia che la scelta del legislatore, di esonerare gli enti di area vasta siciliani *“dall'approvazione del bilancio di previsione 2018 e di approvare direttamente il rendiconto, non costituisce quella che potremmo definire la «soluzione costituzionalmente orientata», che avrebbe richiesto, invece, l'assegnazione di adeguate risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni attribuite”*; ciò, in quanto *“[...] il prelievo forzoso dello Stato, agli enti d'area vasta siciliani, era sin dall'origine finanziariamente non sostenibile, atteso che detti enti, diversamente da quelli del resto d'Italia, non erano stati coinvolti, in concomitanza al prelievo forzoso, in un contestuale percorso di ristrutturazione della propria spesa corrente, per effetto della rideterminazione degli organici, con l'avvio dei processi di mobilità in uscita, e delle funzioni, che avrebbe dovuto consentire di finanziare il concorso alla spesa pubblica”*.

Tuttavia, si deve osservare che la legge regionale di riordino degli enti di area vasta è stata approvata dalle 15 Regioni a Statuto ordinario, mentre in Sicilia è tutt'ora in corso una reiterata revisione della principale legge in materia, la L. r. 15/2015, come già precisato.

Tale circostanza ha, di fatto, comportato l'assunzione da parte degli enti di area vasta siciliani di funzioni amministrative ultronee, previste da leggi regionali ancora vigenti, *in primis* la L. r. 9 del 6 marzo 1986, prive, tuttavia, dell'imprescindibile copertura finanziaria prevista dalla legge: ciò si deduce dalla stessa argomentazione esposta nelle memorie, ovvero che i liberi consorzi comunali della Regione ex art. 27 della L. r. n.15/2015 *“hanno avuto confermate le funzioni già svolte dalle ex Province in aggiunta ad altre che con il prelievo forzoso si sarebbero dovute svolgere nei limiti delle disponibilità finanziarie in atto esistenti”*.

Rinviando la disamina di questo ultimo profilo alla parte conclusiva, il Collegio sottolinea che i debiti fuori bilancio hanno carattere eccezionale, in quanto causati da obbligazioni assunte al di fuori delle previsioni e dei limiti di bilancio e possono essere ascrivibili all'ente solo a seguito del riconoscimento della loro legittimità nelle forme e nei termini *“tipici”* previsti dalla legge.

Pertanto, le argomentazioni dell'ente volte a giustificare "la situazione straordinaria dell'anno 2018, caratterizzata dal formarsi di DFB non finanziati nel medesimo esercizio finanziario[..] finanziati e riconosciuti nel corso del 2019" come da prospetto che viene allegato, non appaiono convincenti nella misura in cui fanno riferimento ai *servizi essenziali* (cfr. « le risorse nette disponibili (al netto del prelievo forzoso) non sono state sufficiente a garantire nemmeno la spesa che era correlata ai servizi essenziali» e «spese necessarie per l'espletamento dei servizi essenziali»), non già a spese per le poche *funzioni fondamentali* indicate nell'art. 1, commi 85 e 86, della L. 56/2014.

Il Collegio, pur prendendo atto di una tecnica legislativa che può causare incertezze in ordine alla distinzione tra *funzioni fondamentali* e *servizi essenziali* nei vari livelli territoriali di governo, rammenta, tuttavia, che la L. 56/2014 esprime principi di grande riforma economica e sociale anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale (cfr. Corte cost. n.168/2018): ciò consegue che l'ente, se pur in via del tutto eccezionale e nel più rigoroso rispetto delle regole poste dal TUEL e dei correlati principi del D. Lgs. 118/2011 (cfr. punto 9.1 dell'allegato 4/2), può ricorrere ai debiti fuori bilancio esclusivamente per spese inerenti alle *funzioni fondamentali* come individuate ai sensi dell'art. 1, commi da 85 a 97, della legge Delrio n. 56 del 2014.

Per il resto si rinvia agli approfondimenti, svolti nel paragrafo 5.5 per l'adozione delle necessarie misure correttive.

5.2 In relazione all'entità e alla *gestione dei residui*, nell'atto di deferimento, sempre sulla base di apposita tabella esplicativa realizzata sui dati acquisiti, è stato esposto l'andamento triennale e sono state chieste documentate informazioni circa il FPV di parte capitale, alla luce dei principi della contabilità armonizzata.

In ordine alla consistenza dei residui passivi, l'ente ha esposto il dettaglio dell'importo del contributo alla finanza pubblica da restituire al 31.12.2018, ammontante a complessivi euro 20.291.502,34 di cui euro 9.654.120,98 per l'esercizio 2017 e euro 10.637.381,36 per il 2018, pari a circa l'86% del totale dei residui passivi (91% del titolo I).

L'ente non ha quindi provveduto al versamento spontaneo, con l'importo non restituito al 31.12.2019, pari a complessivi euro 24.954.802,29.

Inoltre, l'ente ha comunicato che "dal 2020 l'Ente versa allo Stato il prelievo forzoso entro i termini di scadenza e, pertanto, già dall'esercizio precedente non si sono formati ulteriori residui passivi, mentre quelli provenienti dalle annualità pregresse saranno smaltiti con il meccanismo della trattenuta sul gettito IPT e RCA".

Ciò trova conferma nella constatazione che i residui attivi del Titolo I e III appaiono di modesta entità, mercè le progressive compensazioni operate dallo Stato per il trattenimento delle somme dovute, con l'effetto, tuttavia, di comprimere la effettiva disponibilità di cassa dell'ente, ciò che costituisce ulteriore criticità, che formerà oggetto di analisi nei successivi cicli di controllo.

Con riferimento ai *residui attivi*, l'ente ha fornito informazioni circa il mancato introito relativo a spese di investimento, nei termini attestati nelle tabelle nonché alla luce dei dati contenuti nell'accluso prospetto sul dettaglio dei capitoli che hanno alimentato al 31.12.2019 il *FPV di parte capitale*.

Per gli elevati residui attivi registrati nel titolo IV- entrate in conto capitale- l'ente ha esposto il dettaglio dei finanziamenti statali e regionali finalizzati agli investimenti, quali opere pubbliche, come di seguito rappresentato: euro 1.424.239,29 finanziamento ex art. 10 della L. r. 9/2015 (Programma di interventi sulla viabilità secondaria); euro 1.791.853,88 finanziamento ex art. 1, co. 4 quater della L. r. 16/2011; euro 1.003.275,00 finanziamento ex art. 1, co. 4 *septies* della L. r. 16/2011; euro 1.447.314,29 finanziamento statale per la viabilità secondaria; euro 3.644.094,73 per pregressi finanziamenti, destinati ad investimenti, ex art. 4 della L. r. 26/2012, utilizzabili per investimento e/o quote capitale mutui, che l'ente ha integralmente introitato nel corso del 2019.

Apposita tabella evidenzia che i finanziamenti risultano parzialmente riscossi al 31.12.2019 per euro 3.734.888,91 e riaccertati per euro 65.519,94, talché il loro importo al 31.12.2019 risulta ricondotto all'importo di euro 6.978.120,68.

Infine, l'ente ha fornito un prospetto riportante gli equilibri relativi alla gestione in conto capitale proiettata all'esercizio 2019, allegando al contempo il dato del

risultato di amministrazione presunto al 31.12.2019; tuttavia, il Collegio riserva l'approfondita analisi dei detti documenti ai futuri cicli di controllo, in forza del principio generale avallato dalla Consulta (*ex multis* n. 157/ 2020), che la Corte dei conti deve realizzare il controllo finanziario sugli enti locali con riguardo ai documenti e nei termini espressamente previsti dalla legge, tra i quali non rientrano quelli annunciati dall'ente, siccome non rappresentativi di una situazione consolidata in documenti ufficiali.

In conclusione, il Collegio, pur riconoscendo l'azione dell'ente volta a ricondurre sia la gestione dei residui che il FPV al perimetro segnato dalle norme di contabilità esposte nel TUEL e nel D. Lgs. 118/2011, deve ricordare che quando il fenomeno *de quo* assume la rilevanza nei termini rappresentati nella relazione del magistrato istruttore, lo stesso è di norma riconducibile ad una non sufficientemente ponderata politica di programmazione e gestione finanziaria delle risorse e delle spese.

Ciò posto, è innegabile che nella fattispecie in esame ha costituito concausa della situazione, non certamente prioritaria, la disciplina del "*contributo forzoso*" solo di recente razionalizzata dalla legge, con la conseguenza che l'aspetto sarà oggetto delle successive verifiche contabili che potranno tenere meglio in conto gli effetti dello *ius superveniens*.

5.3 Nella relazione del magistrato istruttore si è data evidenza, anche tramite schema riepilogativo appositamente redatto, del notevole incremento triennale che ha riguardato il *fondo cassa*, generante dubbi e richiesta di precisazioni in merito: 1) all'eventuale utilizzo di fondi vincolati e alla loro ricostituzione al 31/12 di ogni anno; 2) all'eventuale utilizzo delle anticipazioni di tesoreria e alla loro restituzione a fine anno; 3) all'eventuale intervento di procedure esecutive/pignoramenti nel triennio, e, infine, 4) all'eventuale ricorso ad ogni tipo di anticipazioni di liquidità.

Nelle memorie l'ente ha reso argomentazioni esaustive in ordine al detto incremento, affermando l'assenza, al 31 dicembre di ciascun esercizio esaminato, di somme vincolate da ricostituire, di anticipazioni di tesoreria e ad anticipazioni di liquidità, nonché la sussistenza di un esiguo pignoramento di euro 4.097,00, al momento sottoposto a verifiche.

L'ente ha arricchito le informazioni comunicando la sussistenza di una giacenza positiva negli esercizi finanziari che saranno oggetto di prossimi controlli finanziari, per euro 36.552.883,25 nel 2019 ed euro 40.484.038,49 nel 2020.

Nondimeno, dalla disamina d'insieme degli atti acquisiti emerge che siffatto incremento del saldo di cassa trova motivo anche in proventi derivanti dalle significative alienazioni immobiliari, menzionate nel successivo paragrafo.

5.4 Con riguardo agli *equilibri di bilancio* il deferimento ha rilevato dati e fattori relativi ai 3 esercizi rendicontati, in parte comprensibili alla stregua dell'applicazione della disciplina del contributo alla finanza pubblica, che, tuttavia, in considerazione degli elementi acquisiti relativi allo schema di preventivo 2019, e alla relativa nota integrativa, hanno restituito perplessità.

Infatti, l'ente, fruendo di un'altra delle deroghe previste dall'art. 38 quater del D.L. 34/2019, a motivo della sussistenza di uno squilibrio strutturale di parte corrente di circa 7 milioni di euro, ostativo all'approvazione del bilancio pluriennale 2020/2021, ha redatto con funzioni autorizzatorie il documento di previsione finanziaria solo per l'annualità 2019, mentre ha redatto, a soli fini conoscitivi, il bilancio pluriennale 2020/2021, evidenziando squilibri per gli esercizi 2020 e 2021, segnatamente di euro -6.889.838,90 e euro - 6.821.032,04.

Dall'analisi dei dati e delle prevedibili risorse necessarie per soddisfare sia le funzioni fondamentali, riconducibili o meno alla *ratio* della legge Delrio, sia i vincoli di concorso alla finanza pubblica, è apparso un contesto di incerta adeguatezza finanziaria dell'ente, per cui è si è chiesta *“una esaustiva ricognizione al 31.12.2019 della effettiva situazione finanziaria in cui orbita, affinché questa Sezione possa[..] per stimarne le ricadute nel prossimo biennio[..]che [...] deve includere tutti i fenomeni finanziari incidenti sulla gestione perciò tenendo in conto[..]gli effetti correlati al significativo dislivello esistente fra entrate ordinarie e spese ordinarie nonché alla effettiva situazione di tutti i debiti fuori bilancio anche di quelli di cui si è già a conoscenza, ma che ancora non hanno avuto il formale riconoscimento e finanziamento [..].*

In risposta l'ente ha fornito le seguenti argomentazioni: *“La situazione finanziaria al 31.12.2019 viene riportata nell'allegato prospetto di composizione del risultato di*

amministrazione (Allegato 9), che evidenzia il rientro del disavanzo 2018 e l'avvenuta copertura dei DFB rinvenienti dall'esercizio 2018, per il quale non è stato possibile approvare il bilancio di previsione. La situazione finanziaria del Libero Consorzio Comunale di Enna, comunque, si è strutturalmente stabilizzata, grazie alle seguenti disposizioni normative [art. 38 quater D.L. 34/2019=€ 8.848.028,85 per contributo straordinario 2019; art. 1, co. L.160/2019=€ 4.053.997,00 + € 4.053.997,00 per contributi strutturali 2020 e 2021; art. 1 co.808, L. 178/2020= €506.749,63 ulteriore contributi strutturali 2021] che hanno consentito dal 2020 di approvare il bilancio di previsione pluriennale, dopo un lungo periodo caratterizzato da bilanci annuali (anni 2016, 2017 e 2019) o bilanci non approvati (anno 2018). I consistenti finanziamenti ricevuti dallo Stato e/o Regione per le manutenzioni della rete viaria e delle istituzioni scolastiche, hanno contribuito ulteriormente a migliorare gli equilibri correnti, essendo stato possibile ridurre l'entità di dette spese finanziate con entrate proprie. Inoltre, si ritiene opportuno segnalare che nel corso del mese di dicembre 2020 e gennaio 2021, l'ente ha effettuato, e dunque accertato tra le entrate ed introitati i relativi proventi, avendo stipulato i relativi atti notarili di vendita, le seguenti alienazioni immobiliari: Ex Hotel Sicilia con rogito 2020 e provento di € 2. 050 000,00 [...]Complesso immobiliare cittadella degli studi con rogito 2020 e provento di € 14.936.000,00. A fronte di superiori introiti, si procederà alla parziale estinzione anticipata dei mutui in ammortamento con la CDP. Detta operazione, con la riduzione delle quote capitale mutui ed interessi, contribuirà a migliorare gli equilibri di parte corrente dei futuri esercizi[...]"

Le delucidazioni chiariscono le perplessità espresse nell'atto di deferimento, in considerazione dei dati contenuti nell'allegato prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2019 da cui si evince l'integrale recupero del disavanzo, un saldo positivo della quota disponibile di euro 1.862.481,14 e l'integrale copertura dei debiti fuori bilancio rinvenienti dall'esercizio 2018.

5.5 Dal raffronto degli atti relativi ai rendiconti 2016, 2017 e 2018 con i parametri fissati dalla legge per individuare i casi di deficit strutturali di bilancio (cfr. D.M./18.02.2013 rivisto dal D.M./28.12.2018) sono emersi taluni valori indicativi di sofferenza finanziaria, anzitutto i debiti fuori bilancio sempre oltre la soglia legale di criticità, di cui si è chiesto conto.

Portando nuovamente l'attenzione su effetti ricollegabili al contributo alla finanza pubblica, l'ente ha dato il seguente riscontro: *“Nel premettere che i parametri di deficitarietà strutturale, hanno risentito negli anni degli effetti del prelievo forzoso[..]che, avendo sottratto la totalità delle risorse proprie, che annualmente sono inferiori al prelievo, hanno contribuito al formarsi di DFB, si rappresenta che la situazione risulta notevolmente migliorata dal 2020, allorché i DFB riconosciuti sono stati pari ad € 90.701,09 e quelli in attesa di riconoscimento pari a zero. Entrambi i parametri, in base ai dati del preconsuntivo 2020, assumono valori negativi, ai fini della verifica dello stato di deficitarietà strutturale dell'Ente. In sintesi, i minori DFB riconosciuti o in attesa di riconoscimento da una parte, e le maggiori entrate (quota parte dei 80 milioni per il 2020 e dei 90 milioni dal 2021) dall'altra, hanno consentito di rientrare nei parametri nel 2020”.*

Le deduzioni dell'ente rendono una situazione che non evidenzia il superamento della soglia di criticità legale, sulla base di elementi contabili registrati in un documento ancora non definito, che sarà oggetto di scrutinio da parte della Corte in occasione dell'analisi del prossimo ciclo di bilancio.

Allo stato degli atti, l'accertato sfioramento dell'indicatore P.7, denominato *“Debiti in corso di riconoscimento + Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento”*, al netto delle risorse acquisite per ridurre l'impatto del contributo alla finanza pubblica, rimane accertato per gli esercizi in cui si è verificato ed è significativo di un *modus operandi* inosservante della giurisprudenza contabile, secondo cui la formazione dei debiti fuori bilancio costituisce anomalia grave alla luce delle prescrizioni del D.lgs. 192/2012, dell'art. 9, co. 1, lett. a) n. 2 del D.L. n. 78/2009 e dei principi del D. Lgs.118/2011.

Sul punto, si sottolinea che per la giurisprudenza (ex multis Sez. contr. Sicilia n. 114/2014, Sez. contr. Puglia n. 17/2017) il mancato rispetto anche di uno solo dei parametri è sintomatico di gestione finanziaria non improntata a correttezza e prudenza, e *“se reiterato per più esercizi, costituisce una criticità che richiede la tempestiva adozione di concrete misure correttive da parte dell'Ente, utili a garantire l'eliminazione delle cause che hanno generato lo sfioramento”* (cfr. Sez. contr. Lazio n.80/2020).

Poiché i debiti fuori bilancio, per la loro intrinseca ed elevata aleatorietà, costituiscono un elemento di forte destabilizzazione degli equilibri di bilancio, e possono costituire indice di un potenziale difetto di programmazione della spesa, la Sezione invita l'ente ad adottare *ogni misura correttiva idonea* per fare "emergere " e finanziare prontamente passività fuori bilancio, a mente dei principi espressi della Corte dei conti, Sezione Autonomie n. 21/2018.

5.6 In merito al *saldo di finanza pubblica*, nel deferimento si è rilevato il pareggio di bilancio negli esercizi 2016 e 2018, ma non nel 2017, a conferma dei dubbi espressi dall'organo di revisione.

I chiarimenti dell'ente fanno leva sul regime derogatorio consentito dall'art. 18 del D.L. 50/2017, tuttavia con argomentazioni che il Collegio non ritiene idonee in punto di diritto, per la seguente considerazione: la *ratio* dell'art.1, co. 2-*sexies*, del D.L. n.91/2018, invocato dall'ente, è da ricondurre esclusivamente alla eliminazione delle sanzioni previste a carico degli enti di area vasta che non hanno rispettato il vincolo del saldo non negativo tra le entrate e le spese finali nell'anno 2017, ferma restando la disciplina introdotta dalla legge di stabilità 2016 (*cfr.* art. 1, co. 707, co. da 709 a 713, co. 716 e co. da 719 a 734, L. n. 208/2015), 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.

Vengono al riguardo in massima evidenza il precetto dell'equilibrio e la clausola generale della copertura economica e finanziaria delle spese, recepiti con chiarezza nella vigente "*Costituzione finanziaria*" (art. 81 e 97 Cost.), che fondano il nuovo sistema della contabilità armonizzata, edificato anche alla luce del principio di prudenza, quindi con rigorosi limiti al finanziamento della spesa mediante applicazione del risultato di amministrazione.

Nello specifico, il sistema di finanziamento della spesa degli esercizi futuri, impone di verificare che in ogni esercizio la copertura giuridica sia qualificata in termini di "*sostenibilità finanziaria*" (*cfr.* Allegato 1 punto 9 del D. Lgs. 118/2011 che dispone: *Il principio della prudenza si applica sia nei documenti contabili [...] di previsione, sia nel*

rendiconto[.] Il principio della prudenza deve [.] esprimere qualità di giudizi a cui deve informarsi un procedimento valutativo e di formazione dei documenti del sistema di bilancio che risulti veritiero e corretto. Ciò soprattutto nella ponderazione dei rischi e delle incertezze connessi agli andamenti operativi degli enti e nella logica di assicurare ragionevoli stanziamenti per la continuità dell'amministrazione).

Per gli effetti, considerato l'indirizzo della Corte costituzionale (cfr. sentenze nn. 274/2017; 184/2016), il Collegio invita l'ente a valutare attentamente, nella redazione dei bilanci, il postulato della prudenza in correlazione al principio costituzionale di copertura effettiva e/o "sostenibilità finanziaria" delle spese in ogni caso, anche in presenza di disposizioni di legge che permettono eccezionalmente operazioni contabili in deroga alle regole di contabilità armonizzata.

5.7 A seguito dei rilievi esposti nel deferimento sugli *organismi partecipati*, a cui si rinvia, l'ente ha dapprima chiarito che, nel triennio in esame non ha posto accantonamenti nel relativo fondo del risultato di amministrazione siccome in possesso solo di partecipazioni in società in liquidazione o in fallimento, come stabilito dall'art. 21 D. Lgs. 175/2016, c.d. TUSP.

Inoltre, ha rappresentato che *"alla data odierna non è stato approvato il GAP 2020, e si assicura l'approvazione entro breve termine[.] invece, che nel corso del mese di dicembre 2020 è stato approvato e trasmesso alla BDAP il consolidato 2019"*.

In merito all'osservanza dell'art.11, co. 6 lett. j, D. Lgs. 118/2011, ha esposto una situazione assai problematica ascrivibile agli enti rimasti silenti innanzi ai solleciti di adempimento, allegando a comprova idonei documenti, con la conseguenza *"che il Collegio dei Revisori [.] ha proceduto all'asseverazione in base alle risultanze contabili disponibili. Per i casi in cui negli anni è stata riscontrata una discordanza, l'ente ha provveduto ad accantonare il relativo importo in avanzo d'amministrazione mantenendolo anche dopo il recesso dalla partecipazione"*, e, a conferma, ha allegato atti attestanti la situazione dei crediti/debiti 2016 - 2017 e 2018 e il dettaglio delle voci accantonate in avanzo di amministrazione negli esercizi 2016-2017 e 2018, per effetto delle discordanze rilevate.

A seguire l'ente ha dichiarato: *“Gli accantonamenti sono stati mantenuti anche se l'ente ha contestato i crediti iscritti nei rispettivi bilanci degli organismi. L'ente mantiene l'accantonamento anche se ha cessato la partecipazione nei seguenti organismi: Consorzio Ennese Universitario, Distretto Turistico e Ato idrico[.] oggi di fatto sono attivi e svolgono attività funzionali per l'Ente solo i seguenti organismi Ente Autodromo, Ente Parco Florestella e SRR (Società per la Regolamentazione del servizio Rifiuti, ATO 6) per i quali sono stati stanziati in bilancio risorse [.]”* tuttavia *“Nessun onere finanziario è previsto per la SRR (Società per la Regolamentazione del servizio Rifiuti, ATO 6)”*

Per completezza informativa l'ente ha allegato la relazione sulle partecipate al 31.12.2019, la relazione sullo stato di approvazione dei bilanci delle partecipate unitamente ai bilanci d'esercizio 2019, e, infine, un prospetto riportante le risultanze dei rendiconti (risultato economico e di amministrazione per gli organismi in contabilità finanziaria) periodo 2015/2019.

Il Collegio, pur prendendo atto dell'impegno profuso dall'ente per realizzare, e pretendere, l'attuazione da parte di tutti *“gli organismi aziendali facenti parte del gruppo amministrazione pubblica”* (c.d. GAP disciplinato in primis dall'All. 4/4 del D. Lgs.118/2011) delle dinamiche di settore, deve rilevare che, nel triennio considerato, l'ottimizzazione ambita dal libero Consorzio è rimasta distante da risultati efficaci, e ciò per inefficienza di taluni enti del GAP.

Senza approfondire la disciplina del GAP, è sufficiente ricordare che non tutti gli enti che ne fanno parte rientrano nel perimetro di consolidamento dei conti, essendo il regime tecnico basato su valori finanziari; tuttavia, alcune disposizioni valgono per l'intero GAP, come il comma 6, dell'art.11, del D. Lgs. 118/2011 che prescrive: *“La relazione sulla gestione[.] è un documento”* contenente anche *“gli esiti della verifica dei crediti-debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie”*.

A siffatto precetto non possono essere ricondotte attività contabili reputate dall'ente in certo qual modo equipollenti (cfr. asseverazione del solo revisore dell'ente locale "*in base alle risultanze contabili disponibili*"), ostandovi -oltre la specifica finalità del regime del GAP/Bilancio consolidato quanto il sistema integrato dei controlli interni di cui agli artt. 147 ss. del TUEL- la *ratio* della contabilità armonizzata, informata all'esigenza di omogeneizzare le modalità di determinazione, di valutazione, di gestione delle principali grandezze contabili e finanziarie del bilancio quale "bene pubblico", nell'ambito delle materie costituzionali "*armonizzazione dei bilanci pubblici*" (cfr. 117, lett. e co.2), e "*coordinamento della finanza pubblica*" (cfr. 117, co.3). Sul punto il Collegio richiama la pacifica giurisprudenza contabile, secondo cui l'asseverazione crediti-debiti deve avvenire a cura dei corrispondenti revisori, poiché mira a tutelare gli equilibri di bilancio dell'ente locale, attenuando il rischio di emersione di passività latenti di quest'ultimo, nonché a garantire trasparenza e veridicità delle risultanze del bilancio. La Sezione raccomanda all'ente di prendere ogni iniziativa permessa dall'Ordinamento per raggiungere lo scopo, se del caso iniziando, a carico delle *partecipate*, le azioni consentite dall'art. 1, co. 3, e dall'art. 12, 2 co., del TUSP, mediante rinvio alla materia societaria disciplinata dal c.c., dove rilevano gli artt. 2381 e 2403, nonché gli artt. 2630 e 2631 che prevedono l'inflizione di sanzioni amministrative pecuniarie.

Qualora l'inerzia sia ascrivibile ad enti strumentali, ai sensi dell'art. 1, co. 2, del D. Lgs.118/2011, in via generale il quadro di riferimento è recato dalle regole per ottimizzare la produttività, l'efficienza e la trasparenza della P.A. introdotte dal D. Lgs. 150/2009 s.m. e i. che, in un contesto basato sulla valorizzazione del merito e della performance, disciplina l'attribuzione di premi o, al contrario, di sanzioni disciplinari a seconda dei casi.

Nell'ipotesi in esame, emerge, altresì, la necessità di potenziare la responsabilità della dirigenza e la responsabilità del soggetto che è rimasto inerte in presenza del dovere di provvedere.

In conclusione, poiché la disamina degli atti trasmessi ha evidenziato che all'azione dell'ente volta a una *governance* efficace si oppone l'azione inefficiente di taluni enti

del GAP, si raccomanda all'ente di valutare le precedenti osservazioni e, si ribadisce di avviare ogni iniziativa che, in via diretta o indiretta, ovvero con applicazione del sistema premiante delle *performance*, conduca all'adempimento del precetto contenuto nell'art.11, co. 6 lett. j, D. Lgs. 118/2011.

5.8 In conclusione, il libero Consorzio comunale di Enna è tenuto a porre in essere adeguate *misure correttive*, amministrative e gestionali, per quanto attiene la riconduzione delle *passività da contenzioso* nel perimetro della sana gestione finanziaria e per quanto riguarda la rimozione delle cause che determinano la formazione e dei *debiti fuori bilancio*.

Inoltre, l'ente deve valutare l'adozione di opzioni conformi alle surriferite raccomandazioni di ordine generale in ordine al risultato di amministrazione e alle sue componenti, alla gestione dei residui, alla strategia sugli organismi formanti il GAP e sul saldo di finanza pubblica.

Sotto quest'ultimo aspetto la Sezione riconosce che il quadro ordinamentale sia particolarmente complesso e articolato, viste le interferenze tra alcuni principi recati dal D. Lgs. 118/2011 e successive norme derogatorie con la disciplina che ha posto con oscillamenti i vincoli di finanza pubblica sugli *enti di area vasta* siciliani e con la L. Delrio, che ha strutturato questi ultimi con caratteristiche funzionali improntate a un forte ridimensionamento, ancora non attuato dalla Regione siciliana.

In ordine alle funzioni attribuite alle ex Province, e assumendo il distinguo tra *funzioni fondamentali* e *servizi essenziali* recepito dalla disciplina di contrasto al COVID-19 (cfr. D.L. n. 34/2020 poi L. n. 77/2020 e D.L. n. 104/2020 poi L. n.126/2020), la Sezione sottolinea che gli enti in discussione devono rivolgere la propria azione alla realizzazione delle *funzioni fondamentali* assegnate dalla L. 56/2014, per i motivi in precedenza esaminati.

Dall'esame degli atti prodotti, sembra, invece, che l'ente ha finanziato con risorse proprie *funzioni non fondamentali* ex L. 56/2014, ancorché previste da norme regionali entrate in vigore prima della riforma di cui alla citata legge Delrio, in assenza di un quadro legislativo regionale coordinato con le più recenti leggi nazionali, come interpretate dalla Consulta.

Come in precedenza accennato, la principale legge regionale n. 15/2015, *“in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane”*, poiché in contrasto con l’indirizzo della Consulta (*ex multis* sentenze nn. 19/2015, 154/2017 nonché la citata n. 168/2018), ha subito plurime modificazioni e integrazioni (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) che non giovano all’attuazione dei principi contenuti nella L. 56/2014, in ordine alle funzioni spettanti agli *enti di area vasta*, distinguendo tra quelle fondamentali, assegnate dalla stessa legge, e quelle non fondamentali, ossia eventualmente riattribuite all'esito dell'attuazione del processo riformatore.

Poiché quest’ultimo non è ancora definito, permane l’assetto descritto dai commi da 85 a 97 dell’art. 1 della citata legge, al quale le *ex* Province hanno l’obbligo di attenersi (*cfr.* Consulta n. 50/2015).

Cionondimeno, non va trascurato quanto affermato dalla Corte costituzionale nelle sentenze in cui ha evidenziato come *“la forte riduzione delle risorse destinate a funzioni esercitate con carattere di continuità ed in settori di notevole rilevanza sociale risulta manifestamente irragionevole proprio per l’assenza di proporzionate misure che ne possano in qualche modo giustificare il dimensionamento”* (*cfr.* sentenza n. 188/ 2015), e ha richiamato *“i contenuti sostanziali dei precetti costituzionali finalizzati a garantire il diritto alla prestazione dei servizi, assicurati anche dall’esercizio delle funzioni amministrative che non possono venir meno e che devono essere adeguate a livelli minimi essenziali al di sotto dei quali i finanziamenti insufficienti risultano altresì inutili”* (*cfr.* sentenza n. 10/2016).

Con il risultato che, in via preliminare rispetto ad ogni altra azione, è fondamentale che l’*ente di area vasta* segua un percorso finanziario e contabile in armonia con le diverse disposizioni ordinamentali vigenti, fermo restando il principio costituzionale di garanzia delle coperture finanziarie in ordine alle funzioni effettivamente esercitate, sia con riferimento a quelle fondamentali che a quelle di natura diversa, ma che, tuttavia, devono essere espletate sulla base di leggi regionali vigenti.

È doveroso osservare, purtuttavia, che proprio con riferimento alle *funzioni non fondamentali* possono derivare serie criticità finanziarie, laddove ravvisabili ritardi

nell'erogazione delle pertinenti risorse da parte dei competenti livelli di governo, poiché è inevitabile che il ritardo/blocco comporti l'anticipo di tali risorse da parte *dell'ente di area vasta*, con ulteriore peso per il proprio bilancio.

Per non vanificare il processo di razionalizzazione avviato nell'ultimo periodo dal legislatore nazionale per ridurre il carico finanziario gravante sugli enti in questione, ascrivibile in parte al concorso degli stessi alla finanza pubblica, nonché allo *ius superveniens* di contrasto al COVID-19, è essenziale che il libero Consorzio comunale di Enna monitori costantemente le risorse finanziarie a disposizione, attivando con tempestività i rimedi previsti laddove accerti che le risorse a disposizione per le funzioni non fondamentali siano insufficienti.

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 e al Collegio dei Revisori dei Conti, del Libero consorzio comunale di Enna per le rispettive competenze.

Così deliberato in Palermo nella camera di consiglio del 2 marzo 2021.

L'ESTENSORE

Alessandro Sperandeo

IL PRESIDENTE

Anna Luisa Carra

Depositata in segreteria il 24 maggio 2021

Il Funzionario Responsabile