



REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti Sezione di controllo
per la Regione siciliana

nell'adunanza del 14 luglio 2020 composta dai seguenti magistrati:

Luciana Savagnone	Presidente
Adriana Parlato	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, comma 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. 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, comma 38-*quater*, della L. n. 58/2019;

considerata la deliberazione n. 155/2019/PRSP;

visti i documenti che approvano i rendiconti 2017 e 2018 e i relativi questionari trasmessi alla Sezione;

considerato l'atto di deferimento del Magistrato istruttore n.3613/23.4.2020;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 99/2020, con la quale è stata convocata per la data odierna del 14 luglio 2020, l'adunanza pubblica per decidere in ordine al detto deferimento, contestualmente comunicato all'ente;

considerato che, sulla base della normativa connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19 di cui all'art. 85 del D.L. n. 18/2020 e del Decreto del Presidente della Corte dei conti n. 139/3.4.2020, l'indicata ordinanza presidenziale ha stabilito di svolgere l'adunanza pubblica in video-conferenza mediante l'applicativo Teams;

esaminate le memorie dell'ente di cui alla PEC 05055/14.7.2020;

udito il relatore, Consigliere Alessandro Sperandeo;

udito, per il libero Consorzio comunale di Caltanissetta, Eugenio M. Alessi Segretario generale e Alberto Nicolosi Ragioniere generale.

1- L'attuale pronuncia riguarda due verifiche, strettamente connesse, effettuate da questa Sezione sul libero Consorzio comunale di Caltanissetta.

Una, considerate le disposizioni contenute nell'art. 148-*bis*, comma 3, del TUEL, incentrata sulle misure correttive attuate dall'ente a seguito dei moniti espressi nella deliberazione n. 155/2019/PRSP.

L'altra, alla luce dei commi 1 e 2 del citato art. 148-*bis* del TUEL, a scrutinio dei rendiconti di gestione per il 2017 e il 2018, valutando la persistenza delle criticità rilevate nell'esercizio già scrutinato, evidenziandosi che, comunque, dati i tempi di svolgimento del precedente controllo, le misure correttive non possono aver spiegato la propria efficacia sul successivo biennio.

a) Giova premettere una sintetica ricostruzione della normativa che disciplina i controlli finanziari della Corte dei conti sugli enti locali.

Con l'art. 1, comma 166 ss., della L. n. 266/2005, il legislatore ha disciplinato la funzione svolta dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi e *consuntivi* degli enti locali, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica.

L'art.148-*bis*, introdotto nel TUEL dal D.L. n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 213/2012, ha rafforzato, in modo sensibile, tale funzione, tanto che è significativamente intitolato "*Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali*".

L'attuale art. 148-*bis* prevede due tipi di controllo: i commi 1 e 2 rendono più incisivo quello tradizionale, di cui all'art. 1, comma 166 ss. della L. n. 266/2005; il comma terzo introduce l'inedita verifica sulle "*misure correttive*".

Si tratta di un controllo di legalità e regolarità sull'equilibrio finanziario degli enti locali, esteso, a tutela dell'unità economica della Repubblica, anche agli ambiti di autonomia differenziata, affidato, nel contesto delle pertinenti norme e principi costituzionali (artt. 81, 119 e 120, nonché artt. 11 e 117, 1° comma, riguardo ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea; principio del pareggio di bilancio, introdotto nell'art. 97, dall'art. 2, co. 1, della L. Cost. n. 1/2012), ad una magistratura neutrale ed indipendente.

L'oggetto del controllo finanziario della Corte dei conti sugli enti locali, alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, è il bilancio quale *bene pubblico*, da esaminare secondo uno schema dicotomico, che evolve in un giudizio positivo o negativo di legittimità-regolarità, sulla base del raffronto, in chiave dinamica, con il parametro normativo (*cfr.* le decisioni della Corte costituzionale n. 60/2013 n. 49/2018 e 18/2019).

Anche le SSRR della Corte dei conti hanno chiarito che i controlli finanziari della Corte dei conti consistono in un confronto tra i parametri normativi e i risultati contabili, in una prospettiva "*dinamica*" (*cfr.*, *ex multis*, le sentenze n. 34/2014/EL, e n. 8/2018/EL), che per quanto articolate su questioni relative al "*Piano di riequilibrio finanziario pluriennale*", esprimono nozioni generali, valide anche per le altre forme di controllo intestate alla Corte dei conti).

b) Prima di passare agli esiti delle verifiche effettuate, è opportuno soffermarsi sul quadro normativo relativo agli "*enti territoriali di area vasta*", qual è il libero Consorzio comunale di Caltanissetta, oggetto del controllo, risultante da un intreccio di disposizioni statali e regionali.

Al livello nazionale, nell'ambito del coordinamento dei rapporti Stato-Regioni-Comuni, è intervenuta la L. n.56/2014, volta a ridurre, in vista della esclusione delle Province dall'ambito di rilevanza costituzionale, prefigurata nel disegno di legge costituzionale A.S. 1429/2014 e A.C. 3613/2014, il livello intermedio di gestione del

territorio; in particolare, in continuità con le leggi n. 214/2011 e n. 135/2012, si è introdotto un assetto basato su due livelli di governo territoriale, Regioni e Comuni, lasciando alle Città metropolitane e alle Province, accomunate nella categoria degli “enti di area vasta”, solo due funzioni fondamentali, quelle inerenti alle strade provinciali e all’edilizia scolastica.

In seguito, la sentenza n. 50/2015 della Consulta, ha dichiarato legittima la radicale riduzione delle funzioni *provinciali* disposta dalla L. n.56/2014, ma, al contempo, l’abolizione delle Province non è avvenuta, poiché è stata respinta dal *referendum* del 4.12.2016, rimanendo incerto l’impianto normativo della riforma, formulato nella prospettiva della fuoriuscita delle Province dal sistema di garanzia costituzionale.

La Regione siciliana ha esercitato la funzione legislativa ai sensi degli artt. 1, commi 5, e 145 della L. n. 56/2014, approvando la L. r. n. 15/2015, “*in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane*”, volta a promuovere l’assetto territoriale già intrapreso dalle L. r. n. 7/2013 e n. 8/2014; successivamente, il legislatore siciliano, con le leggi n. 8/2016, e n. 17/2017 ha apportato modifiche alla citata L. r. n. 15/2015.

Il descritto impianto normativo, si è assestato, con l’attribuzione a 6 liberi Consorzi comunali (Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani), e a 3 Città metropolitane (Palermo, Catania e Messina), con ambito territoriale coincidente con quello delle soppresse Province regionali delle funzioni attribuite dalla L. r. n. 9/1986, con l’aggiunta di altre *ex artt.*27, 28 e 32 L. r. n. 15/2015.

Nel frattempo, la Corte delle leggi ha affermato la prevalenza del principio di coordinamento della finanza pubblica sulle scelte finanziarie-strutturali compiute degli enti, anche a regime speciale, con la conseguenza che la Regione siciliana, anche se a Statuto speciale, è tenuta a concorrere al riassetto della finanza pubblica, senza deviazioni dal percorso tracciato a livello nazionale (*cf.* le decisioni nn. 19/2015 e 154/2017).

Specificamente, il concorso alla finanza pubblica, realizzato, dapprima, con riduzioni nell’assegnazione di risorse agli enti territoriali, e, in seguito, mediante la prescrizione di rivedere la spesa corrente, con obbligo di versare i correlati risparmi al bilancio dello Stato (*i.e.* c.d. “*contributi forzosi*”), vige anche per gli “enti di area vasta” della Regione siciliana.

Tutto ciò premesso, il legislatore nazionale, visti gli effetti distorsivi causati, alle finanze degli “enti di area vasta”, dall’interagire della L. n.56/2014 con la generale disciplina sui “contributi forzosi”, è intervenuto con norme agevolative, sia di tipo contabile che finanziario.

La Sezione delle autonomie (*cf.* le decisioni n. 4/2018/FRG e 6/2019/FRG) ha auspicato l’avvio di una legislazione sistematica, considerando le norme intervenute, volte a conseguire gli equilibri finanziari e scongiurare il rischio di

dissesto tramite assegnazioni di risorse aggiuntive e strumenti contabili “*estraneae al sistema regolativo della finanza locale*”, evidenziando come, in taluni casi, si fossero rivelate, per di più, inidonee, visto che “*enti di area vasta*” fruitori dei «*ristori*», avevano subito, comunque, un progressivo e inesorabile deterioramento della loro situazione economico-finanziaria.

Analisi, quest’ultima, che, ripresa da alcune Sezioni regionali (*cfr.* Sez. Contr. Piemonte n. 92/2018), ha mostrato come la concessione dei «*ristori*» non abbia generato in automatico l’equilibrio finanziario, rimanendo quest’ultimo vincolato alle misure di risanamento adottate effettivamente dall’ente.

Le agevolazioni, in prima battuta, sono state concesse agli “*enti di area vasta*” delle Regioni a statuto ordinario, con esclusione delle Regioni a statuto speciale, come la Sicilia (*ex pluribus* L. n. 208/2015 e L. n. 205/2017).

Il trattamento differenziato è venuto meno con la soluzione recata dall’art. 1, comma 38-*quater*, della L. n. 58/2019, di conversione del D.L. n. 34/2019, che ha recepito l’accordo integrativo Stato-Regione del 15.5.2019: al fine di liberare anche le finanze degli “*enti di area vasta*” siciliani dalle alterazioni negative causate dal “*contributo forzoso*”, la normativa in questione ha previsto di misure di sostegno sia di tipo contabile, in deroga alla disciplina generale, sia finanziario, tramite l’assegnazione risorse aggiuntive.

In particolare, l’art. 1 comma 38-*quater*, per contrastare gli effetti negativi del c.d. “*contributo forzoso*” sulla gestione finanziaria degli “*enti di area vasta*” della Regione siciliana ha disposto l’assegnazione di risorse finanziarie aggiuntive, c.d. «*ristori*», (*cfr.* commi 4, 5, e 6), introducendo anche strumenti contabili in deroga alle vigenti disposizioni generali in materia (*cfr.* i commi 2 e 3).

Sostanzialmente, si è data facoltà agli enti, per condurli ad una sana gestione finanziaria, di utilizzare eccezionalmente i meccanismi contabili derogatori espressamente indicati nella normativa sopraggiunta, in modo di potere fruire delle risorse aggiuntive assegnate dalla Regione in via condizionata rispetto all’adozione del bilancio di previsione 2019, nonché dei rendiconti esercizi finanziari 2016 e seguenti.

La normativa assunta come punto di riferimento per migliorare l’assetto finanziario degli “*enti di vasta area*” siciliani è sovrapponibile a quella già adottata a favore degli enti ricadenti nelle Regioni ordinarie per contrastare gli effetti negativi discendenti dal sistema del “*contributo forzoso*”: mantengono, quindi, la loro validità i precedenti giurisprudenziali sopra riportati, riguardanti anche casi di mancato conseguimento dell’equilibrio finanziario da parte di enti locali sebbene fruitori della procedura agevolativa.

Per gli effetti, le precedenti considerazioni portano a ritenere concreta l'evenienza che qualche "ente di area vasta" siciliano, pur fruendo dei ristori ex art. 1, co. 38-quater, peggiori fatalmente la sua situazione finanziaria.

Resta da precisare che le deroghe al quadro generale recate dalla sopravvenienza sono applicabili solo agli strumenti contabili espressamente previsti dalla stessa, mentre la stabilizzazione dell'equilibrio finanziario dell'ente passa comunque dall'adempimento degli ordinari/generali precetti posti a tutela degli equilibri economico-finanziari "che custodiscono la sana gestione finanziaria" (ex plurimis, sentenze cost. n. 213/2008 e 181/2015), il cui difetto può sfociare nella procedura prospettata dall'art. 6, comma 2, del D.Lgs. n. 149 /2011.

Il delineato quadro normativo, di recente introduzione, pertanto, non esaurisce le ragioni di diritto poste a fondamento delle valutazioni adottate da questo Collegio per definire le attuali verifiche: la duplice disamina svolta si basa, infatti, sui principi basilari della contabilità pubblica contenuti nel D.Lgs. 118/2011 e s.m. e i., come interpretati dalla prevalente giurisprudenza.

2- Ciò premesso, per apprezzare i miglioramenti caratterizzanti la gestione finanziaria dell'ente nel biennio 2017/2018, occorre valutare nell'ordine: le riflessioni e i moniti contenuti nella deliberazione di questa Sezione n. 155/2019, riguardante il rendiconto 2016; la complessiva azione correttiva attuata dall'ente in osservanza della detta pronuncia, come attestata nella delibera commissariale n. 33/2019 e nel parere del Collegio dei revisori n. 72/2019; le conclusioni contenute nel deferimento del Magistrato istruttore n. 3613/23.4.2020, a seguito dello scrutinio dell'azione correttiva svolta dall'ente e dell'esame dei questionari riguardanti gli esercizi 2017 e 2018, con particolare riguardo alla presenza delle criticità già accertate; la nota di replica n. 7975/9.7.2020 da parte del Libero consorzio.

a) In primo luogo, quindi, occorre esaminare il contenuto della delibera n. 155/2019, premettendo che nel deferimento approdato alla citata pronuncia venivano contestate n.12 anomalie gestionali.

Sulla base delle documentate osservazioni fornite dall'ente in funzione della definizione della verifica, due delle situazioni in precedenza ritenute irregolari sono apparse compatibili con il quadro normativo di riferimento; si tratta, precisamente di quelle segnalate in delibera sotto i nn. **3)** e **11)**, rispettivamente riguardanti l'assenza di conciliazione della cassa vincolata, come riportata nelle scritture dell'Ente al 31.12.2016 con quelle del Tesoriere, e l'insufficiente incameramento delle risorse a titolo di TEFA.

In definitiva, la delibera ha accertato la persistenza di n. 10 profili finanziari-contabili non conformi a normativa, e in tale ambito, ha evidenziato criticità più significative in ordine ai nove valori finanziari-contabili di seguito riportati con la numerazione originariamente seguita: **2)** "risultato della gestione di competenza fortemente negativo

pari a € 6.119.950,63”; **4)** “situazione di squilibrio finanziario, derivante dal totale dei contributi, € 32.784.096, 19, derivanti dal concorso alla finanza pubblica, ancora da restituire/assoggettare al prelievo forzoso al 31.12.2017”; **5)** “reiterato ricorso dell’applicazione dell’avanzo di amministrazione per il finanziamento di spesa corrente ripetitiva, che è sintomatico di un evidente squilibrio strutturale”; **6)** “mancato conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nel consuntivo 2016 per € - 6.193, 00”; **7)** “mancato rispetto di 3 parametri sintomatici, ex D.M. del 18.2.2013”; **8)** “insufficiente attività volta alla riscossione dei residui di cui al titolo IX (partite di giro) principalmente di quelli vetusti”; **9)** “presenza di una massa debitoria liquida/esigibile di € 972.298,58 derivante da sentenze e provvedimenti giudiziari non ancora esecutivi nonché consistenti passività potenziali per complessivi € 7.628.908,03”; **10)** in combinato con il **12)** “In merito agli organismi partecipati[.]l’incapacità del sistema informativo di rilevare i rapporti finanziari-economici-patrimoniali con le partecipate[.]la mancata conciliazione e necessaria asseverazione dei rapporti debito/credito tra l’Ente ed alcune partecipate”.

La pronuncia, inoltre, ha raccomandato, *sub 1)*, di intervenire su di un altro aspetto negativo emerso dalla verifica, consistente nel mancato rispetto del termine legale di approvazione del rendiconto che, se reiterato, avrebbe potuto concorrere ad aggravare la situazione finanziaria e refluire negativamente sugli equilibri di bilancio.

Ad ogni modo, la delibera ha assunto una formulazione connessa agli effetti riconducibili allo *ius superveniens* nazionale, come prospettabile a seguito dell’incipiente intervento della fonte regionale, assente in quel momento, ma di doverosa prossima emanazione, per “concretizzare” e “attualizzare” le disposizioni dell’art. 1, co. 38-*quater*, della L. n. 58/2019, espressamente rivolte a porre la gestione finanziaria degli “enti di area vasta” siciliani nella stessa condizione concessa in precedenza a quelli delle altre Regioni; l’aspetto più rilevante della pronuncia in esame si può rinvenire proprio nelle riflessioni inerenti alla mancanza di sistematicità del regime sui “contributi forzosi”, e all’assenza, in quel momento, della disciplina regionale di attuazione del menzionato art. 1, comma 38-*quater*.

A mente il fondamentale ruolo cui deve adempiere la Corte dei conti in sede di controllo finanziario sugli enti locali, la delibera ha tenuto in debita considerazione la giurisprudenza orientata ad esprimere le valutazioni finanziarie alla luce della *dinamicità* che caratterizza i dati contabili, e, conseguentemente, ha adottato un percorso metodologico-esegetico inclusivo di osservazioni riferite a una normativa non ancora completata durante l’esecuzione del controllo, ma di sicura definizione, in tempi assai rapidi, per i motivi esplicitati nella stessa pronuncia.

Su queste premesse, la pronuncia n. 155/2019, pur ritenendo dotate di oggettivo fondamento giuridico le argomentazioni dell’ente volte ad imputare la sussistenza delle irregolarità individuate ai precedenti punti **2)**, **4)**, **5)**, **6)** e **7)** a perturbamenti finanziari causati dalla disciplina del contributo al risanamento della finanza

pubblica gravante sugli *“enti di area vasta”* siciliani, non ha ritenuto *attuali e concrete* le misure indicate per eliminarle.

Invece, con riguardo alle circostanze indicative di difficoltà gestionali, di cui ai superiori punti **1), 8), 9), e 10)**, connesso al **12)**, le repliche dell'ente, seppure, indicative, nell'insieme, di approcci improntati a maggiore considerazione del quadro giuridico di riferimento, sono state ritenute, per certi aspetti, insufficienti, restituendo la sussistenza di lacune contabili.

Di conseguenza, all'esito del percorso valutativo sviluppato alla luce dell'ordinario criterio dicotomico, la pronuncia ha formulato alcuni moniti in funzione correttiva, e specifiche raccomandazioni finalizzate a dare impulso ed accelerazione al completamento delle azioni intraprese dall'ente, oltreché ad incentivare, in generale, approcci conformi a sana gestione finanziaria.

b)-In replica agli esiti della verifica confluiti nella citata pronuncia n. 155/2019, l'ente ha trasmesso due documenti (*cfr.* la delibera commissariale n. 33/2019 e il parere del Collegio dei revisori n. 72/2019), volti ad assicurare e documentare che *“le problematichità segnalate nella suddetta pronuncia sono state risolte o sono in via di risoluzione”* grazie ai *“«maggiori trasferimenti ricevuti»”*, che hanno permesso di superare *“« le criticità[...] poiché l'ente nel rendiconto 2018 ha potuto determinare un avanzo libero di € 3.326.796,93 e un fondo di cassa di € 43.142.466,41»”* e inoltre che *“i profili di dubbia conformità [...] indicati nei punti n. 2, 4, 5 e 6 della delibera n. 155/2019/PRSP, «sono da ritenersi superati per l'esercizio 2019 giusta assegnazione con D.A. n. 352/8.8.2019 di € 5.210.568,90, corrispondente allo squilibrio di parte corrente, per gli anni successivi giusto accordo da doversi concretizzare tra il Governo e la Regione siciliana al fine di potere attenuare gli effetti del prelievo forzoso [...]»*

Dall'approfondita disamina delle deduzioni fornite dall'ente e dall'organo di revisione, sono emersi profili contabili idonei superare le difformità accertate *sub 2), 4), 5), 6) e 7)* della delibera 155/2019, delle persuasive argomentazioni incentrate sul principio di *dinamicità* dei profili contabili, rafforzate dall'avvenuta emanazione, nelle more della procedura di controllo condotta da questa Sezione, delle principali fonti regionali volte a *“concretizzare/attualizzare”* il contenuto dell'art. 1, co. 38-*quater* della L. n. 58/2019.

In sintesi, si è accertato che l'ente ha fatto un uso adeguato degli strumenti contabili in deroga, utilizzando le risorse aggiuntive con modalità che, allo stato degli atti, appaiono idonee a ristabilire una condizione di sana gestione finanziaria, residuando, tuttavia, le incertezze esposte nel prosieguo.

Più in particolare, con riferimento alle raccomandazioni espresse da questa Sezione in ordine alle attività contraddistinte nella pronuncia n. 155/2019 con i nn. **1), 8), 9), 10)**, in collegamento con il **12)**, l'ente ha dedotto come appresso.

Il ritardo nell'approvazione del rendiconto 2016 di cui *sub 1)* è stato imputato "principalmente alla mancanza della figura del dirigente dei servizi finanziari con decorrenza gennaio 2017, oltre alle problematiche connesse all'approvazione dello stato patrimoniale al 1.1.2016, riclassificato e rivalutato, nel rispetto dei principi di cui al D.Lgs. n. 118/2011, che ha richiesto tempi più lunghi del previsto da parte dell'Ufficio Tecnico per determinare i valori relativi al patrimonio immobiliare".

Relativamente alla composizione del risultato di amministrazione e alla gestione dei residui *sub 8)* l'ente ha dimostrato: di avere attuato una scelta contabile apprezzabile, improntata al principio della prudenza, con riguardo al calcolo dell'accantonamento al FCDE; una sufficiente attività volta alla riscossione dei residui di cui al titolo IX (partite di giro), principalmente di quelli vetusti; di avere eliminato i crediti riconosciuti inesigibili, iscritti fra i residui attivi da oltre tre anni dalla loro scadenza e non riscossi.

In merito alle osservazioni *sub 9)*, riguardanti i debiti fuori bilancio e le passività potenzialmente derivanti dal contenzioso, e *sub 10)*, inerenti al sistema di *governance* sulle *partecipate*, le deduzioni dell'ente, invece, non sono apparse esaustive.

Del resto, con riguardo alla situazione delle *partecipate*, lo stesso ente ha manifestato insoddisfazione per l'insufficiente cooperazione apprestata da queste ultime ai fini previsti dal TUSP (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica di cui D.Lgs. n. 175/2016 e s.m. e i.), considerata la parte della memoria difensiva in cui evidenzia che "alcuni organismi partecipati nonostante i ripetuti solleciti non hanno fatto pervenire i dati richiesti".

Cionondimeno, in quest'ultimo settore si è ravvisato un lieve progresso, ascrivibile esclusivamente all'amministrazione, visto che ha documentato di avere superato l'inadempimento segnalato *sub 12)*, provvedendo "ad integrare la trasmissione alla BDAP dei documenti contabili al rendiconto 2016, ai sensi dell'art. 11, co.4, del D.Lgs. 118/2011".

4- L'atto di deferimento, n. 3613/23.4.2020, posto a supporto dell'attuale controllo, ha mosso le osservazioni che di seguito meglio si specificano.

La verifica, svolta alla luce di un quadro legale ancora *in fieri*, ha riguardato l'uso, finalizzato alla correzione delle anomalie segnalate *sub 2), 4), 5), 6)* e *7)* della delibera 155/2019, da parte dell'ente, degli strumenti finanziari straordinari e del rispetto delle regole generali di contabilità pubblica non espressamente derogate dalle sopravvenienze recate dall'art. 1, co. 38-*quater*, L. n. 58/2019.

Dando rilievo all'aspetto *dinamico* della questione, alla luce del principio generale della *continuità* dei cicli finanziari (*cfr.* allegato 1, postulato 11, D.Lgs.118/2011), evocato dal citato art.1 comma 38-*quater*, va evidenziato che le documentate repliche fornite dall'ente in merito all'attuazione delle misure correttive hanno dimostrato

un'attività diretta a migliorare la gestione finanziaria, rispetto a quanto accertato sub **2), 4), 5), 6) e 7)** della delibera 155/2019, con positivi riflessi sui successivi rendiconti, benché con i limiti indicati nella seconda parte del deferimento.

Segmento, quest'ultimo, in cui, sgombrato il campo dalle perplessità contrassegnate nel deferimento sub **1), e 8)**, poiché stimate accettabili le relative osservazioni dell'ente, si sono, all'opposto, giudicate inidonee le risposte fornite dall'ente ai dubbi esternati sub **9) e 10)**.

5. Alle osservazioni rappresentate al punto 9) della delibera, in ordine alla situazione dei debiti fuori bilancio e del contenzioso, l'ente ha contrapposto argomentazioni generiche, pertanto, nel contesto dell'atto di deferimento sono stati richiesti dati più precisi, pervenuti con la memoria funzionale all'adunanza, e ulteriormente specificati in tale sede.

Alla luce dei chiarimenti forniti e della documentazione pervenuta, i rilievi precedentemente esposti dal Magistrato istruttore, in ordine alle incongruità apparse con riferimento al fondo contenzioso e ai relativi accantonamenti nel risultato di amministrazione esercizi 2017 e 2018, nonché all'andamento dei debiti fuori bilancio nei medesimi esercizi, possono ritenersi superati.

6. Con riguardo alle riflessioni contenute sub **10)**, riguardanti il risultato di amministrazione, il deferimento, ritenendo *“non risolutivi, ma sufficientemente orientati gli sforzi dell'ente per riportare il risultato di amministrazione in equilibrio”*, ha manifestato perplessità circa il significativo aumento, al 31.12.2018, della posta *“altri accantonamenti”* rispetto agli anni pregressi.

Ciò a ragione dell'inclusione di importi da ascrivere agli accantonamenti per le *partecipate*, caratterizzate da una gestione confusa, causa, in particolare, di incertezze in ordine: **i)** alla natura del *“Campo scuola Tennis club di Caltanissetta”* e al titolo che ha permesso di accantonare a favore di quest'ultimo € 103.000,00, come da risultato di amministrazione al 31.12.2017; **ii)** al rispetto della normativa, *ex art. 11, co. 6 lett. J, del D. Lgs. 118/2011*, riguardante la conciliazione dei rapporti credito-debito tra *partecipante e partecipate*; **iii)** alle *«somme accantonate per € 361.619,23, a titolo di disallineamenti nei rapporti credito-debito con le società “ATO CL 1”, “Nuova Gela Sviluppo s.c.p.a” e “Ato Idrico CL 6”, nel prosieguo non più rinvenibili»*.

A proposito degli elementi problematici sopradetti, l'ente, in adunanza, ha esplicitato quanto dedotto nella memoria precedentemente depositata (prot.n. 7975/9.7.2020), svolgendo plausibili considerazioni riguardo al *“Campo scuola Tennis club di Caltanissetta”*, al cui proposito ha precisato che *“non trattasi di società partecipata e la relativa fidejussione, inizialmente concessa in favore del Tennis Club di Caltanissetta a garanzia del mutuo allora in corso di concessione da parte della F.I.T. per la realizzazione di una copertura dell'impianto di proprietà di questo Ente, non ha mai avuto di fatto alcun seguito, con conseguente recupero della somma di € 103.000,00 che confluirà*

nell'avanzo di amministrazione disponibile in sede di approvazione del rendiconto della gestione al 31.12.2019".

Non sono apparse convincenti, invece, le deduzioni contrapposte alle contestazioni mosse nel deferimento circa l'inadeguatezza e alle imprecisioni del sistema di rilevazione della situazione contabile, gestionale e organizzativa delle *partecipate*, avuto riguardo alla disciplina recata dal D.Lgs. 118/2011 e dal TUSP.

a) Alcune osservazioni riguardano, in generale, il rapporto fra il Consorzio e tutte le sue società partecipate.

Si sottolinea, anzitutto, che i rapporti debito/credito intercorrenti tra l'ente e le partecipate sono descritti nelle schede allegate alla memoria, recanti, in intestazione, il richiamo all'art. 6, co. 4, del D.L. n. 95/2012, che prevedeva, dal 2012, l'obbligo di allegare al rendiconto della gestione una nota informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione.

Ciò suscita perplessità, visto che l'obbligo di allegare la nota informativa asseverata, è stato oggetto di "*abrogatio sine abolitio*" da parte dell'art. 77, comma 1, lett. e) del D.Lgs. n. 10/2016, permanendo in vigore la fattispecie prevista dall'art. 11, co. 6 lett. j), D.Lgs. n. 118/2011, che impone modalità applicative di più incisiva portata, cui sia l'ente sia le società, tramite i *rispettivi organi di revisione*, sono tenuti a dare corretto adempimento (*cf.* n. 2/SEZAUT/2016/QMIG).

Nella sostanza, comunque, le schede hanno fatto emergere dati contabili non coerenti tra loro, e, in molteplici casi, hanno dato atto della mancata asseverazione da parte dei revisori delle *partecipate*.

Inoltre, il consorzio sia pure sollecitato in sede istruttoria, non ha sufficientemente chiarito le modalità di attuazione delle specifiche regole, volte alla riduzione dei costi delle *partecipate* poste dall'art. 19 TUSP, rubricato "*Gestione del personale*", dispone, al comma 5, che "*le Amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle Società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera e tenuto conto di quanto stabilito dall'art. 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale.*" e, al successivo comma 6 che "*le Società a controllo pubblico garantiscono il concreto perseguimento degli obiettivi di cui al comma 5 tramite propri provvedimenti da recepire, ove possibile, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, in sede di contrattazione di secondo livello*".

b) Le perplessità più significative ineriscono alle situazioni dell'«Ato CL1» e della «Società in House Providing Caltanissetta Service», che, valutate atomisticamente e

nell'insieme, hanno evidenziato una situazione in grado di vanificare il percorso intrapreso dall'ente verso una più attenta adesione alla disciplina legale.

Per la prima, l'ente ha precisato che la posta "altri accantonamenti" al 31.12.2018 "è significativamente aumentata rispetto agli anni pregressi atteso che il Liquidatore dell'Ato CL1 (di cui l'Ente detiene obbligatoriamente per legge una quota del 10%) ha presentato i bilanci per gli esercizi dal 2013 al 2018, per i quali, in attesa della relativa approvazione avvenuta in data 08/01/2020, l'Ente ha provveduto ad accantonare l'importo di € 963.080,80, corrispondente alla quota parte (nella misura del 10%) imputata a questo Ente per le spese generali relative all'espletamento del servizio di raccolta rifiuti. Pertanto non trattasi di un fondo a copertura delle perdite registrate dalle società partecipate".

Il Collegio osserva che le deduzioni in merito all'importo accantonato a favore dell'«Ato CL1», data la significatività dello stesso e lo specifico oggetto della correlata questione (i.e. *governance* congiunta di una società di obbligatoria costituzione per la gestione dei rifiuti), imponeva all'ente la trasmissione di informazioni più complete e approfondite, improntate a sintetica esaustività.

Dal riscontro effettuato dalle banche dati in uso alla Sezione, è emerso, infatti, che numerosi Comuni soci dell'«ATO CL1 s.p.a.» in liquidazione hanno impugnato i bilanci di quest'ultima per le annualità dal 2013 al 2018, a motivo "della cattiva gestione della liquidazione della società in quanto[.]il liquidatore non ha fornito ai soci un quadro chiaro delle situazioni creditorie-debitorie della società durante questo lungo periodo[.]", aggravando "la posizione della società e, con essa, quella dei soci. [.]peraltro il liquidatore, in violazione dell'art. 22 del D.Lgs. n. 175/2016, [.] non ha messo a disposizione dei soci l'elenco dei contratti stipulati e i nominativi dei creditori, anche per consentire ai soci di valutare la legittimità «a monte» delle attività compiute[.]".

La scheda n. 2, di verifica dei rapporti di debito/credito tra l'ente e la nominata s.p.a., allegata alla memoria, conferma la sussistenza, al 31.12.2018, di una rilevante conflittualità, visto che "le somme conservate tra i residui passivi dell'ente risultano inferiori rispetto ai crediti certificati dalla società per un ammontare pari ad € 1.053.265.80" mentre "le somme conservate tra i residui attivi dell'ente risultano inferiori rispetto ai crediti certificati dalla società per un ammontare pari ad € 90.185,00"; il contrasto fra i dati esposti non è stato riconciliato, data l'assenza, all'interno della relazione sulla gestione da allegare al rendiconto, della nota informativa asseverata dai rispettivi organi di revisione ex art. 11, c. 6, lett. j), D.Lgs. 118/ 2011.

Ciò posto, sul piano istruttorio, deve rilevarsi che l'ente avrebbe dovuto illustrare, seppure succintamente, il procedimento istruttorio seguito per accertare l'attendibilità e la completezza dei dati comunicati dal liquidatore dell'«Ato CL1».

Nel merito si osserva che, allo stato degli atti, non emergono concrete iniziative dell'ente, n.q. di Istituzione di governo territoriale intermedia, per eliminare l'accertata diffusa difficoltà ad esercitare, congiuntamente agli altri enti titolari di

partecipazioni nella menzionata s.p.a., i poteri di indirizzo e di controllo assegnati dal Sistema per gestire la *partecipata* secondo criteri di sana gestione finanziaria.

Inoltre, se da una parte, nelle deduzioni difensive, viene affermato che “*risulta in atto mantenuta la partecipazione in alcune società in liquidazione o in procedura fallimentare la cui definizione dipende dagli organi preposti alle relative procedure*”, d’altra parte si osserva che gli enti in liquidazione sono stati inclusi nel “*gruppo amministrazione pubblica*” (G.A.P.), di cui agli artt. 11 *bis* ss. e allegato 4/4 del D.Lgs. 118/2011, e segnatamente nel perimetro di consolidamento. (cfr. delibera commissariale n. 46/11.6.2019): tale inserimento porta *naturaliter* la necessità per l’ente di possedere una robusta base conoscitiva (non riscontrata nel caso concreto) su tutti i soggetti che, a vario titolo, sono inclusi nel GAP, anche delle *partecipate* poste in stato di liquidazione, considerati i potenziali riflessi sugli equilibri di bilancio dell’ente derivanti dalla mancata conciliazione delle rispettive risultanze contabili quanto ai reciproci rapporti creditori e debitori.

La mancata conciliazione dei dati e la presenza di controversie in atto riguarda anche la *Società in House Providing Caltanissetta Service*, in merito alla quale l’ente ha precisato che “*...la quota accantonata di € 151.765,67 [...] non si riferisce alla copertura di perdite ma ad un disallineamento dei dati contabili, in presenza di una controversia in corso di definizione, così come esposto nella nota informativa redatta al 31.12.2018 ai sensi dell’articolo 6, co.4, del D.L. n. 95/2012, convertito nella Legge 135/2012, di cui si allega copia. (All. 01)*”, asserendo, senza adeguato supporto documentale, l’avvenuta asseverazione da parte della *partecipata in house*, tanto che dalla lettura delle deduzioni volte a giustificare l’accantonamento di € 151.765,67 si apprende che, al 31.12.2018, “*le somme conservate tra i residui passivi dell’ente risultano inferiori rispetto ai crediti certificati dalla società per un ammontare pari ad € 124.398,09 oltre IVA 22% per un ammontare complessivo di € 151.765,67*” mentre “*le somme conservate tra i residui attivi dell’ente risultano inferiori rispetto ai crediti certificati dalla società per un ammontare pari ad € 64.584,00*”.

c. In conclusione, in primo luogo, si evidenzia, il mancato rispetto dell’art. 11, co. 6 lett. J, del D. Lgs. 118/2011.

In secondo luogo, l’azione esercitata ai sensi dell’art. 147-*quater* del TUEL, appare inadeguata, rilevandosi la mancata integrazione fra il controllo sugli equilibri finanziari con quello espletato sugli organismi partecipati, come da *schema di referto annuale sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni* negli esercizi 2017 e 2018, di cui alle linee-guida della Sezione delle autonomie, in materia di applicazione dell’art. 148 del TUEL, recepite nelle delibere di questa Sezione n. 164/2018 e 169/2019.

Inoltre, alla luce di una valutazione complessiva di tutti i dati esaminati, l’ente non risulta aver effettivamente esercitato i poteri connessi alla *governance* sulle partecipate, secondo lo schema indicato dal TUSP.

A tal ultimo proposito, si deve richiamare l'attenzione sul paradigma fornito dalle SSRR della Corte dei conti nella sentenza n. 25/2019, volto ad ampliare il contenuto del "controllo pubblico", rispetto alla corrispondente fattispecie codicistica, evidenziando che il "controllo analogo" cui sottoporre le "società in house", presuppone l'"eterodirezione strategica" della controllata, oltre che sulla partecipazione maggioritaria del capitale pubblico.

Il Collegio esorta, quindi, l'ente ad un maggiore impegno nell'attività di governo degli organismi partecipati, allo stato inadeguata, innalzandone i livelli di efficienza ed efficacia, nell'osservanza di quanto enunciato nei paragrafi 1.3.3 e 1.4.1 della relazione approvata con deliberazione n. 23/SEZAUT/2018/FRG.

Ancora, s'intende richiamare l'attenzione del libero Consorzio sulla raccomandazione formulata nella precedente delibera n.155/2019 in ordine all'eventuale esercizio, secondo la prospettiva imposta dall'art. 1, comma 553, della L. n. 147/2013, nel caso di insufficiente collaborazione da parte delle *partecipate*, delle azioni previste dal Codice civile e di attivare incisivi rimedi, quali revoche soggettive, in caso di emersione di profili di difformità dagli "obiettivi di finanza pubblica" e da "sana gestione" (cfr. la decisione delle SSUU n. 16335/2019).

Va, infine, stigmatizzata l'abnorme dilatazione dei tempi di liquidazione delle *partecipate*: «ATO Ambiente CL 1 s.p.a.», in liquidazione dal 20.12.2010, «ATO Ambiente CL 2 s.p.a.» in liquidazione dal 12.4.2011, «Caltanissetta Scarl» in liquidazione dal 3.4.2008, «Nuova Gela Sviluppo Scpa» in liquidazione dal 21.7.2009, «Le Colline del Nisseno Scarl» in liquidazione dal 14.11.2013.

5 - Infine, si rammenta che le raccomandazioni contenute nelle delibere di tipo PRSP della Corte dei conti sono funzionali al rispetto degli equilibri di bilancio, presidiati dall'art. 81 della Costituzione, ed esprimono generali canoni di prudenza a salvaguardia del bilancio quale "bene pubblico", con la conseguenza che, in occasione dei prossimi cicli di controllo, l'ente che ne è stato destinatario, sarà tenuto a riferire gli esiti dell'attività svolta su sollecitazione dei giudici contabili.

P. Q. M.

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

ACCERTA

che in sede di verifica, ex art. 148-bis TUEL, dei rendiconti di gestione degli esercizi 2017 e 2018 del libero Consorzio comunale di Caltanissetta, dagli atti acquisiti e dai risultati istruttori, è emersa la problematicità enunciata in parte motiva, con raccomandazione all'ente di orientare ex lege la pertinente attività di controllo

interno e di riservare il dovuto impegno nell'esercizio delle prerogative di socio nei confronti delle proprie *partecipate*.

O R D I N A

che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia comunicata al Commissario Straordinario ed al Collegio dei Revisori dei Conti, tramite il Presidente dello stesso, del libero Consorzio comunale di Caltanissetta.

Così deliberato in Palermo nella camera di consiglio del 14 luglio 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

Alessandro Sperandeo

Per il PRESIDENTE

Adriana Parlato

Depositata in segreteria il 11 febbraio 2021.