



CORTE DEI CONTI
SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

La Corte dei conti Sezione di controllo
per la Regione siciliana

nell'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, e successive modificazioni, e, in particolare, l'art. 148 bis;

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

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

viste le linee guida e relativi questionari di cui delibera n. 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. 4198 del 27 maggio 2020, contenente osservazioni a seguito della verifica, ex art. 148-bis TUEL, dei rendiconti di gestione degli esercizi 2016, 2017 e 2018 e sul bilancio di previsione 2019/2021 del Libero consorzio comunale di Trapani;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 12/2021 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. 0002522/25.2.2021;

udito il relatore, Consigliere Alessandro Sperandeo;

uditi, per Libero consorzio comunale di Trapani, il dr. Raimondo Cerami, Commissario straordinario, il dr. Giuseppe Scalici, Segretario generale, e il dr. Renato A. Schifano, Responsabile del servizio bilancio; ha emesso la seguente deliberazione

1- La presente deliberazione esprime le conclusioni a cui è pervenuta la Sezione esaminati i rendiconti degli esercizi 2016, 2017 e 2018 e il bilancio di previsione 2019/2021 del Libero consorzio comunale di Trapani.

La verifica ha avuto ad oggetto il rispetto della normativa contenuta nell'art. 148-bis del TUEL, di cui si forniscono alcuni sintetici cenni.

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 del 2005 ha assegnato alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti la valutazione finanziaria dei bilanci preventivi e consuntivi degli enti locali.

L'art.148-bis, introdotto nel TUEL dal D.L. n. 174 del 2012, ha rafforzato la funzione, disciplinando due tipi di controllo: ai commi 1 e 2 si è resa più incisiva la valutazione finanziaria ai sensi del citato art. 1, co. 166 ss. della L. n. 266 del 2005; al comma terzo si è introdotta la verifica sulle *"misure correttive"* adottate dall'ente su pronuncia specifica della Corte dei conti.

La giurisprudenza, anche costituzionale (*cfr.* sentenza n. 60/2013), ritiene 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"*.

Inoltre, in considerazione degli insegnamenti della Consulta (*ex multis* n. 49/2018), è indubbio che l'oggetto del controllo finanziario della Corte dei conti sugli enti locali è il bilancio quale bene pubblico, da esaminare alla luce dei principi costituzionali ed euro- unitari e della normativa *armonizzata* recata dal D. Lgs.118 del 2011 s.m. e i.

Ogni ente territoriale (anche quelli dotati di autonomia differenziata) è sottoposto al controllo finanziario neutrale ed indipendente della Corte dei conti,

come ricavabile dal testo costituzionale, dopo le modifiche apportate dalla L. Cost. n. 1 del 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'UE.

Nel caso in esame, però, la normativa sostanziale, recata dal D. Lgs. 118 del 2011 s.m. e i., ha subito alcuni riflessi dalla riforma delle Province regionali, con il risultato che l'attività istruttoria, *ante* e *post* l'atto di deferimento prot. n. 4198/27.5.2020, si è svolta in un quadro modificato risultante dal coordinamento sistematico tra norme.

Operazione esegetica, questa, imposta dai pronunciamenti 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), sviluppati dalle SSRR della Corte dei conti nelle sentenze (*cfr.* n. 34/2014/EL, n. 2/2015/EL e n. 8/2018/EL) che hanno valorizzato l'aspetto dinamico del controllo finanziario, in coerenza con il principio costituzionale di equilibrio tendenziale del bilancio, volto a contemperare le risorse disponibili con l'ottimale assolvimento delle funzioni istituzionali.

2- Per meglio intendere le predette riflessioni e le valutazioni che seguiranno, è necessario riassumere il coacervo di norme, di recente succedutesi, per dare un coerente assetto strutturale e finanziario agli *enti di area vasta*, introdotti dalla L. n. 56 del 2014, c.d. legge Delrio.

L'incisiva riforma recata da quest'ultima, nella prospettiva dell'esclusione delle Province dall'ambito di rilevanza costituzionale (*cfr.* Parlamento A.S. 1429/2014 e A.C. 3613/2014), ha introdotto un assetto basato su due livelli di governo territoriale, Regioni e Comuni, lasciando alle Città metropolitane e alle Province, chiamate globalmente *enti di area vasta*, le funzioni *fondamentali* indicate nell'art. 1, commi 85 e 86, della stessa legge.

La scrutinata legittimità costituzionale della riforma (*cfr.* Corte cost. n. 50/2015) non ha eliminato le difficoltà applicative recate dalla stessa, anche perché

l'apposito *referendum* costituzionale, svoltosi il 4.12.2016, ha dato esito negativo, comportando la sopravvivenza delle Province nell'assetto costituzionale.

Peraltro, la detta Legge n.56 del 2014, oltre che ridefinire le funzioni e il ruolo degli *enti di area vasta*, ha previsto talune misure di riduzione della spesa, funzionali al risanamento dei conti pubblici (c.d. *contributo alla finanza pubblica*), in aggiunta a quelle introdotte da altri coevi interventi normativi estesi a tutti gli enti territoriali, i cui effetti hanno avuto refluenza 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 maggior parte di tali contributi sono stati assegnati solo agli *enti di area vasta* delle Regioni a statuto ordinario.

Una nuova valutazione dettata dai bisogni della politica economica e delle disponibilità finanziarie, ha indotto il Legislatore a emanare specifiche norme per gli *enti di area vasta* ubicati in Sicilia, tra le quali si rammentano:

a) l'art. 1, comma 883, della legge n. 145 del 2018, legge di bilancio dello Stato 2019, che ha attribuito alla Regione -ai sensi dell'Accordo del 19.12.2018 tra Stato e Regione- l'importo complessivo di euro 540 milioni 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 euro 20 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di euro 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025; in particolare, l'ente in esame, ai sensi del D.A. 514 del 2019 è stato destinatario 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).

b) l'art. 1, co. 38-*quater*, del D.L. n. 34 del 2019, convertito in L. n. 58 del 2019, che, ai sensi dell'accordo Stato-Regione del 15 maggio 2019, ha assegnato agli *enti di area vasta* siciliani misure di sostegno di natura contabile e finanziario in deroga alla disciplina generale, tramite risorse aggiuntive, c.d. «ristori».

Sotto quest'ultimo aspetto, vengono in rilievo l'art. 1, comma 875, della L. n. 160 del 2019, legge di bilancio dello Stato 2020, che ha attribuito ai medesimi enti

siciliani un contributo di euro 80 milioni annui a decorrere dal 2020, nonché l'art. 1, comma 808, L. n. 178 del 2020, di bilancio dello Stato es. 2021, di incremento del detto contributo di euro 10 milioni a partire dal 2021.

La misura del tributo spettante a ciascun ente nel 2020 è stata fissata nella tabella acclusa al testo di legge: per il libero Consorzio comunale di Trapani è stata fissata in euro 6.752.219,00.

In disparte le norme sopraggiunte per contrastare gli effetti negativi derivanti dall'emergenza da COVID-19, che, tuttavia, produrranno effetti idonei a ridurre di molto l'impatto del c.d. *contributo alla finanza pubblica* per tutti gli enti che formano il territorio della Repubblica (*cf.* art.114 della Costituzione), e, in alcuni casi, per le sole Regioni a statuto speciale (*cf.* commi 805 e 806 dell'art. 1 della L. di bilancio dello Stato 2021, n. 178/2020,) è indubbio che, nell'ultimo biennio, gli *enti di area vasta* siciliani sono stati destinatari di norme nazionali, di natura contributiva e parzialmente in deroga ai principi di contabilità armonizzata recati dal D. Lgs. n. 118 del 2011, che hanno in parte mitigato le disfunzioni di carattere finanziario rilevate da questa Sezione nella deliberazione n.125/GEST/2017 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 del 2014, si rileva una certa esitazione del legislatore regionale.

Ciò trova indiretta conferma nella circostanza che la L. r. n. 15 del 2015, espressamente correlata alla citata riforma Delrio e rubricata "*Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane*", in forza di plurime sentenze della Consulta (*ex multis* n. 168/2018), è stata spesso modificata (*cf.* leggi regionali n. 28/2015, n.5, 8, 15 e 23 del 2016, n. 17/2017, n.23/2018, n.8/2019, n.11/2020 e n.5/2021); nell'ambito della detta legislazione regionale, soggetta a continue modificazioni, integrazioni e rinvii, peraltro, le leggi regionali n.11 del 2020 e n.5 del 2021, che hanno reiterato la posticipazione delle elezioni degli organi degli *enti di area vasta*, nulla hanno chiarito riguardo alle funzioni e ai compiti spettanti agli stessi enti, in conformità alle disposizioni della L. 56 del 2014, che, per inciso, esprime

principi di riforma economica e sociale che si applicano anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale (*cf.* Corte cost. n.168/2018).

Pertanto, si deve constatare lo stato d'incertezza, in ordine alle funzioni *fondamentali* e a quelle non repute tali, che preoccupa gli enti interessati, ovvero, ai sensi della L. r. 15 del 2015, i 6 Liberi Consorzi comunali, (Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani), e 3 le Città metropolitane (Palermo, Catania e Messina).

3-Siffatto quadro ordinamentale, segnato nei principi generali espressi dal D. Lgs.118/2011 da una elevata "*complessità tecnica delle regole di redazione dei bilanci[.] e, talvolta, da un rilevante deficit di chiarezza*" (*ex multis* Corte cost. n. 274/2017) ha costituito il paradigma normativo di riferimento per verificare la correttezza dell'azione finanziaria-contabile del libero Consorzio comunale di Trapani negli esercizi presi in esame.

La disamina si è articolata in due fasi, la prima in cui sono stati valutati i documenti acquisiti *ex lege*, e la seconda in contraddittorio con l'ente al quale è stato richiesto di fornire chiarimenti in ordine a talune questioni rimaste dubbie.

Nel primo segmento, il riscontro - alla luce degli inerenti esiti della delibera n. 125/GEST/2017- si è svolto sui seguenti documenti:

-rendiconto 2016 approvato con deliberazione n. 7/24.05.2017 e questionario dell'organo di revisione acquisito con prot. n. 8994/11.10.2017;

-rendiconto 2017 di cui alla deliberazione n. 10/C del 25.07.2018 e pertinente questionario acquisito con il prot. n. 14098/13.11.2019;

-rendiconto 2018, ex deliberazione n. 10/C del 17.04.2019 e relativo questionario, acquisito con il prot. n. 11043/01.10.2019;

-bilancio di previsione 2019/2021 deliberazione n. 17/10.06.2019 acquisito con prot. C.d.c n. 1938/19.02.2020.

Sulla scorta della citata documentazione, l'andamento finanziario dell'ente è apparso caratterizzato da un percorso orientato a osservare i principi e i postulati della contabilità armonizzata, in conformità agli orientamenti forniti dalla magistratura costituzionale e contabile.

Tuttavia, sono emerse talune criticità, segnalate nella relazione prot. n. 4198 del 27.5.2020 con cui il magistrato istruttore ha deferito al Collegio la questione, sulle quali l'ente ha argomentato e fornito documenti, in uno alle memorie trasmesse il 25.2.2021, acquisite con il prot. n. 2522/2021.

4- In primo luogo, il Collegio osserva che l'ente non ha replicato ai chiarimenti richiesti facendo leva (come altri Enti) sugli effetti sfavorevoli derivanti dal regime del "*contributo al risanamento della finanza pubblica*", bensì con argomentazioni fondate sui principi dell'armonizzazione contabile.

Inoltre, si deve evidenziare che dalla disamina delle controdeduzioni emerge la ponderata applicazione delle norme in deroga ai principi contabili generali, legittimate dal citato art. 1, co. 38-quater, della L. n. 58 del 2019 e successive norme applicative.

Anche tale circostanza induce ad affermare la consapevolezza del Libero Consorzio comunale di Trapani che l'applicazione di norme derogatorie recate dallo *ius superveniens* abbia carattere eccezionale: se per un verso non elide l'esigenza di ricostruire i vincoli di destinazione, né la vigenza dei principi in materia di entrate in conto capitale e sulla loro destinazione, per altro verso deve realizzare esigenze di natura oggettiva, valutate con i criteri del principio di prudenza, al fine di non mettere in pericolo gli equilibri finanziari futuri dell'ente.

Ciò premesso, a seguire si elencano le perplessità esposte dal magistrato istruttore nella relazione di deferimento, i chiarimenti resi dall'ente con le memorie scritte, e le precisazioni aggiunte in pubblica adunanza, nonché, infine, le riflessioni del Collegio in ordine ai fattori finanziari e contabili che meritano maggiore attenzione da parte dell'Ente.

5- Riguardo al *risultato di amministrazione*, sulla base dei dati emergenti da apposita tabella inerente al triennio 2016/2018 comunicata all'ente, si sono chiesti chiarimenti in ordine:

- i) agli stanziamenti del FCDE computati nella parte accantonata;
- ii) alla circostanza che gli esercizi 2016 e 2017 si sono chiusi con una quantificazione della parte vincolata pari a zero euro;

iii) all'assenza di appostamenti nel fondo perdite società partecipate, con riserva di approfondire il profilo nella successiva sezione dedicata all'argomento.

Con riguardo ai primi due aspetti si è invitato l'ente ad allegare alla risposta *“il prospetto analitico, delle quote accantonate vincolate e destinate nel risultato di amministrazione, da compilare ex allegato 4/1 del D. Lgs. 118/2011, paragrafi 13.7.1,2 e .3 rispettivamente allegati a/1 a/2 e a/3”*.

Circa l'adeguatezza dello stanziamento FCDE e all'assenza di quota vincolata nell'avanzo di amministrazione sono pervenute articolate argomentazioni, corredate da tabelle esplicative, idonee a dimostrare che *“Nella fattispecie concreta l'Ente ha provveduto ad effettuare gli accantonamenti in rapporto a due voci del Titolo 3[.] Sulla base delle superiori premesse, tenuto conto del metodo della «Media dei rapporti annui» previsto dai principi contabili calcolato, così come previsto, sul complemento a 100 della media degli incassi degli ultimi cinque anni”*.

Tuttavia, la risposta, collocata in un'ottica più vasta includente la gestione della riscossione, consegna una situazione che richiede un maggiore impegno da parte dell'ente.

Infatti, dalla disamina d'insieme è emerso che nell'esercizio 2019 è stato accantonato un importo pari a circa il doppio del precedente esercizio: ciò induce a ritenere che l'ente abbia difficoltà nell'attività di riscossione delle entrate proprie, soprattutto tributarie; con la sottolineatura che la mancata riscossione, specie dei crediti tributari, può mettere a rischio il mantenimento degli equilibri finanziari, oltre che nuocere alla situazione di liquidità. Pertanto, il Collegio raccomanda all'ente di porre in essere tutte le misure necessarie ad incrementare l'attività di riscossione, sia delle entrate accertate nell'esercizio di competenza e degli esercizi pregressi.

In ordine alla mancata indicazione di quote di avanzo vincolato per gli esercizi 2016 e 2017 l'ente ha confermato, anche mediante l'ausilio di una tabella riepilogativa, *“che a fronte delle somme ricevute in ciascuno degli esercizi a destinazione vincolata, [..], non ha avuto luogo la formazione di avanzo vincolato, ai sensi del principio*

contabile sopra richiamato al paragrafo 9.2.8", con ciò rispondendo alle richieste della Sezione.

Anche riguardo alla richiesta di allegazione del "prospetto analitico, delle quote accantonate vincolate e destinate nel risultato di amministrazione [..]" l'ente ha trasmesso l'atto compilato in relazione al rendiconto 2019 ai sensi di legge.

5.1- Con riguardo alle *passività potenziali da contenzioso e ai debiti fuori bilancio* inerenti il triennio, partendo dagli elementi sintetizzati in apposita tabella consegnata all'ente, sono emerse diverse incertezze, talché si sono chiesti "dettagliati chiarimenti **a)** su tutto il contenzioso passivo attualmente esistente, e sulla fase in cui è giunta ogni singola questione, in uno con notizie sulla eventuale sussistenza di copertura parziale o totale in bilancio; **b)** sulla effettiva consistenza e natura, al 31.12.2019, dei debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati, segnalando, a parte, qualora ve ne siano, quelli riconosciuti ma non finanziati".

In ordine alle passività potenziali, le argomentazioni addotte dall'Ente, da tabelle esplicative, consentono di individuare una gestione prudente, in quanto la quota accantonata rispetto al contenzioso in essere appare congrua; tuttavia, si ritiene di evidenziare la sussistenza di un orientamento giurisprudenziale che fa riferimento, ai fini della classificazione delle passività potenziali, distinguendole tra "probabili", "possibili" e da "evento remoto" (ex pluribus Sezione regionale Campania n. 125/2019).

Con riferimento ai *debiti fuori bilancio*, l'ente ha reso risposte conformi, fornendo un prospetto al 31.12.2019 di debiti riconosciuti e finanziati pari a euro 78.202,66, idoneo a fugare ogni perplessità.

5.2- Riguardo alla *gestione dei residui*, i dubbi esternati nella relazione del magistrato istruttore erano riferiti ai dati contenuti nelle due tabelle -la prima relativa al "trend dei residui dal 31.12.2016 al 31.12.2018" e la seconda riportante la consistenza del "Fondo pluriennale vincolato inizio e fine esercizio 2018" - che sono giunte all'ente in uno con la richiesta di chiarimenti "in ordine alla gestione dei residui al 31.12.2019, soffermandosi: **a)** con riguardo ai residui attivi, sulle ragioni dei mancati introiti, facendo, altresì, chiarezza su tutte le spese di investimento in itinere, e relativi

cronoprogrammi, in considerazione del significativo importo raggiunto, a fine 2018, dal fondo pluriennale vincolato di parte capitale; b) con riguardo ai residui passivi, sull'importo da restituire, complessivamente e analiticamente, distinto per esercizi di provenienza, nonché sulla sussistenza di oneri restitutori derivanti da trasferimenti erariali negativi".

In replica alle notizie richieste sub *a)* sulla gestione dei residui attivi al 31.12.2019, l'Ente ha fornito un prospetto che ne illustra una significativa diminuzione rispetto agli esercizi precedenti.

Inoltre, relativamente ai mancati introiti dei residui attivi al titolo 2 negli esercizi 2017 e 2018, l'Ente ha asserito che si tratta delle quote dei trasferimenti regionali per i quali sono stati adottati i decreti di finanziamento ma non è avvenuta l'erogazione; tuttavia, la tabella esibita evidenzia un disallineamento con la suesposta argomentazione, poco comprensibile.

Ancora, ha inteso fare chiarezza *"su tutte le spese di investimento in itinere, e relativi cronoprogrammi"* dichiarando: *"In ordine ai mancati introiti dei residui attivi del Titolo 6 che finanziano spese d'investimento e la cui entità a chiusura dell'esercizio 2019 è pari a circa € 9,5 milioni [...] l'Ente nel corso dell'ultimo triennio ha aderito a diverse opportunità di finanziamento soprattutto nell'ambito dell'edilizia scolastica e della viabilità. Ai sensi del principio contabile prima richiamato paragrafo 3.6, lettera b), l'Ente ha registrato il relativo accertamento in entrata"*.

Infine, con attinenza alle quantità di residui passivi del Titolo 1 - esercizi 2017 e 2018 - l'ente ha riferito che le stesse *"[...] erano comprensive del residuo relativo al contributo alla finanza pubblica previsto dalla legge 190/2014 relativo agli anni 2016 e 2017 pagato nell'esercizio successivo"* dimostrando l'assunto con l'ausilio di una tabella sufficientemente chiara.

Venendo ai chiarimenti richiesti sub *b)*, riguardanti i residui passivi sotto i diversi aspetti sopra riportati, l'Ente ha fornito le seguenti argomentazioni: *"In ordine ai residui passivi e al FPV per spese in conto capitale, si segnala che i cronoprogrammi di spesa hanno subito un generale rallentamento soprattutto nell'ambito dell'edilizia scolastica allorché è previsto che ai sensi dell'OPCM 3274/2003 e s.m. e i. tutti i progetti relativi a edifici esistenti ricadenti della zona sismica 1, 2, 3 e 4 ove non fossero state già espletate le*

verifiche di vulnerabilità sismica, devono prevedere l'effettuazione preventiva delle stesse. [...] l'attività è ripresa con una certa dinamicità nel corso dell'esercizio 2019, per tale ragione, a chiusura dell'esercizio 2019, il FPV per spese in conto capitale lo stesso ha subito un ridimensionamento riducendosi ad euro 9.509.295,87".

A seguire, l'Ente ha compendiato in una tabella dimostrativa le spese di investimento *in itinere* distinte per fonte di finanziamento; infine, ha attestato l'assenza di "oneri restitutori derivanti da trasferimenti erariali negativi e che l'incapienza sui trasferimenti erariali al 31/12/2020 è già stata completamente riassorbita dal recupero alla fonte del gettito sui trasferimenti dell'imposta RCA senza ripercussioni sugli equilibri di bilancio".

Alla luce degli elementi illustrati dall'Ente, il Collegio rileva l'assenza dei chiarimenti richiesti in ordine alla quantificazione del FPV di parte corrente, la cui entità al 31.12.2018, rispetto al 1.1.2018, considerati i dati riferiti dall'organo di revisione, è apparsa ingiustificatamente elevata.

In merito, il Collegio sottolinea che la contabilità armonizzata, di cui al D. Lgs. n. 118 del 2011, presuppone, oltre che una corretta rappresentazione dei residui attivi e passivi secondo le regole della "competenza finanziaria potenziata", il calcolo fedele di valori contabili di nuova istituzione, quali, appunto, il Fondo Pluriennale Vincolato che incide sulla quantificazione e sulla rappresentazione del risultato di amministrazione.

Il punto 5.4 dell'All. 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011 recita: "Il fondo pluriennale vincolato è un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata. [...] garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, che nasce dall'esigenza di applicare il principio della competenza finanziaria di cui all'allegato 1, e rendere evidente la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse [...]".

Ciò premesso, con rinvio all'orientamento consolidato della Sezione delle autonomie (*ex multis* n. 9/SEZAUT/2016) in ordine alla naturale correlazione esistente con il principio di competenza finanziaria potenziata, si deve richiamare

l'attenzione dell'ente sul fatto che l'importante funzione assolta dall'istituto -di legare temporalmente l'acquisizione delle risorse all'utilizzo delle stesse viene- può trovare realizzazione solo con la puntuale osservanza dello specifico quadro legale di riferimento, recato dagli appositi principi posti nel D. Lgs. 118/2011 come interpretati dalla giurisprudenza.

Pertanto, è necessario che l'ente nei prossimi cicli di bilancio adotti un'azione contabile e finanziaria conforme al principio contabile generale n. 16 della competenza finanziaria, cd. potenziata, esplicitato nell'All. 1 del D. Lgs. 118 del 2011 e all'assunto ribadito nell'All. n. 4/2, punto 5.4.4. secondo cui il FPV è *“uno strumento di rappresentazione della programmazione e previsione delle spese pubbliche territoriali, sia correnti sia di investimento, che evidenzia con trasparenza e attendibilità il procedimento di impiego delle risorse acquisite dall'ente che richiedono un periodo di tempo ultrannuale per il loro effettivo impiego[.]”*.

5.3, 5.4, 5.5 e 5.6 - In merito alle riflessioni contenute nell'atto di deferimento redatto dal Magistrato istruttore con riguardo ai dati venuti in rilievo a seguito dell'attività istruttoria condotta sui rendiconti 2016, 2017 e 2018 e sul bilancio di previsione 2019/2021 in ordine rispettivamente alla *“gestione della cassa”*, agli *“equilibri- trasferimenti regionali”*, alla *“deficitarietà strutturale”* e al *“saldo di finanza pubblica”*, l'ente non ha fornito argomentazioni.

Per completezza espositiva, si deve fare presente che, in sede di adunanza, il rappresentante dell'ente ha dato ulteriori ragguagli in ordine alle ragioni che hanno determinato il superamento dei parametri di deficitarietà e alle azioni intraprese per *“rientrare”*.

Le argomentazioni utilizzate al riguardo si sono conformate alla tesi esposta nel deferimento circa la farraginosità delle leggi volte ad assicurare il concorso degli *enti di area vasta* al risanamento dei conti pubblici -ai sensi del principio costituzionale del *coordinamento della finanza pubblica*- tramite importi sempre più consistenti, salvo successivi ripensamenti suffragati, ad esempio, dal citato art. 38-*quater* del D.L n. 34 del 2019.

5.7 - L'ultima questione discussa ha riguardato l'attività di *governance* sugli organismi partecipati, anzitutto sotto il profilo degli strumenti legali utilizzati per esercitarla, iniziando dall'assenza di accantonamenti nell'apposito fondo perdite, in ripresa del rinvio posto *ut supra* paragrafo 5 lett. iii).

In sintesi, il magistrato istruttore, riconosciuto l'impegno profuso dall'ente per gestire le *partecipate* con modalità aderenti ai parametri legali, ha rilevato la sussistenza di un "sistema opaco caratterizzato: **I**) dall'incapacità dell'ente di rilevare gli effettivi rapporti finanziari, economici e patrimoniali con le *partecipate*; **II**) dalla mancata conciliazione-asseverazione dei rapporti debito/credito tra l'ente ed alcuni organismi partecipati, ex art. 11, co. 6, lett. j del D.lgs. 118/2011".

Preso atto della cura con cui l'ente ha formulato le controdeduzioni al riguardo, riproposte con approfondimenti in sede di adunanza pubblica, il Collegio osserva che le suddette argomentazioni sono prive di riferimenti probatori in ordine alla sussistenza della doppia asseverazione richiesta dal citato art. 11, co. 6, lett. j del D.lgs. 118/2011, riguardo, indistintamente, a tutti gli organismi in cui l'ente è partecipante.

A titolo esemplificativo sotto l'aspetto in esame e, più in generale, di una *governance* poco efficiente, viene in rilievo l'allegato tecnico accluso alla deliberazione n. 31/c/ 30.12.2019 di ricognizione delle *partecipate* - anno 2019.

In tale contesto appaiono significative le notizie riguardo alla società Belice Ambiente S.p.a. in liquidazione, con l'Ente socio al 10%, in base alle quali si afferma che l'asseverazione crediti/debiti è avvenuta sino al 2014; poi, "a causa della Sentenza del Tribunale di Sciacca che ha dichiarato il fallimento della Società, non si possono definire né i tempi di cessazione della stessa, né le refluenze di impatto sul bilancio del LCC di Trapani che risulta creditore delle somma di € 1.1191.337,00 a titolo di TIA [...] gestita per conto dei vari comuni della provincia ed impropriamente trattenuta e non riversata[.]" con il Giudice delegato che ha ammesso in privilegio ex art. 2752 una somma irrisoria mentre quelle relative alla "TIA nonché a titolo di tributo speciale per il deposito in discarica sono state inserite tra i crediti chirografari per un totale di € 16.749.935,20".

Non meno significative sono le informazioni riguardo alla società *Terra dei Fenici S.p.a.* in liquidazione, al *Consorzio di gestione e ripopolamento ittico della fascia costiera occidentale* in liquidazione, alla *S.p.a per la gestione dell'aeroporto di Pantelleria*, alla s.r.l. *Funierice Service*, alla *S.c.p.a per il servizio gestione rifiuti Trapani provincia nord*, alla *S.c.p.a per il servizio gestione rifiuti Trapani provincia sud*, per le quali il detto documento asserisce con generica locuzione di avere assicurato gli adempimenti ex art.6, co.4, del D.L. n.95 del 2012, relativi alla doppia asseverazione crediti/debiti sino al 2014, cioè “*fino all'abrogazione dello stesso a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs.118 del 2011*”.

Occorre evidenziare che la disposizione contenuta nell'art.6, co.4, del D.L. n.95 del 2012 abrogata dall'art. 77, co.1, lett. f), D. Lgs. n. 118/2011, è stata reintrodotta, con maggiore forza precettiva, dall' art. 11, co. 6, lett. j del medesimo Decreto legislativo.

Il Collegio deve richiamare, in ordine alla fondamentale importanza che assume la doppia asseverazione, la pronuncia delle Sezione delle Autonomie n.2/2016/QMIG, ed evidenzia, altresì, che secondo la più recente giurisprudenza (*cf.* Sez. Marche, n. 55/2020) l'asseverazione condotta in autonomia dai revisori dei rispettivi enti e la successiva necessaria attività di riconciliazione delle partite debitorie e creditorie deve coinvolgere tutte le *partecipate* dell'ente, sia quelle dirette che quelle indirette (*cf.* deliberazione n. 29/SEZAUT/2019/FRG), qualunque sia la quota di partecipazione.

Detto orientamento è richiamato dalla giurisprudenza (*cf.* Sez. Veneto n. 485/2018 e Marche n. 40/2020) che afferma la necessità dell'accantonamento nell'apposito fondo del risultato di amministrazione anche con riguardo alle partecipazioni indirette.

L'assenza dell'attività di riconciliazione debiti-crediti nelle forme imposte dalla legge è stata rilevata anche dall'organo di revisione con riguardo al rendiconto 2018, con le *partecipate* rimaste silenti alle richieste e successivi solleciti inoltrati dallo stesso.

Quindi, pur apprezzando l'impegno dell'ente nella ricostruzione dello stato dei crediti/debiti reciproci con le *partecipate*, come riferito nelle controdeduzioni, il Collegio rileva una situazione non conforme alla citata deliberazione n.2/SEZAUT/2016/QMIG, che evidenzia l'inattendibilità dell'asseverazione compiuta dal solo ente territoriale; in tal senso appaiono poco conducenti le deduzioni esposte dall'ente secondo cui "*in ragione delle solidità finanziaria della [...] Funierice Service SRL e del mancato rischio di fronteggiare eventuali ricapitalizzazioni sulle altre partecipazioni, si è ritenuto non necessario costituire apposito accantonamento al fondo perdite società partecipate*".

Pertanto, il Collegio invita l'organo esecutivo dell'Ente ad assumere, senza indugio, ogni provvedimento necessario ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie ai sensi di legge, anche avvalendosi delle azioni previste dall'art. 1, co. 3, e dal seguente art. 12, 2 co., del TUSP, approvato con D.lgs. n. 175 del 2016 s.m. e i., mediante rinvio alla materia societaria disciplinata dal Codice civile e alle norme generali di diritto privato: in tale contesto vengono soprattutto in rilievo gli artt. 2381, co. 3 e 6, e 2403 del c.c., nonché gli artt. 2630 e 2631 del c.c. che prevedono l'infrazione di sanzioni amministrative pecuniarie.

5.8 In conclusione, il Collegio raccomanda all'Ente di applicare con maggiore incisività ogni disposizione di legge volta a rendere effettiva e veloce l'attività di riscossione delle entrate proprie e di realizzare la *corporate governance* sulle *partecipate* applicando tutti gli strumenti permessi dal TUSP e correlate regole prescritte dal D. Lgs.118 del 2011.

Occorre, altresì, che l'Ente si attenga alla giurisprudenza contabile, ferma nel rammentare che "*[...]particolare attenzione meritano le voci di bilancio di incerta copertura*" come appunto il fondo per le perdite società partecipate "*ed ogni altro istituto contabile che possa rischiare di produrre effetti espansivi della capacità di spesa a detrimento degli equilibri di parte corrente o che sia suscettivo di provocare, nel tempo, pericolosi squilibri di cassa prodromici del dissesto*".

Il Collegio, infine, raccomanda all'Ente di improntare la propria azione all'espletamento delle funzioni *fondamentali* assegnate dalla L. 56 del 2014, le cui

norme esprimono principi di riforma economico- sociale cogenti anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale, come stabilito dalla Corte costituzionale nella sentenza n.168 del 2018.

Appare fondamentale che *l'ente di area vasta* impronti il suo percorso finanziario e le relative operazioni contabili alla luce del principio costituzionale di garanzia delle coperture finanziarie in ordine alle funzioni effettivamente esercitate; e ciò vale sia per quelle fondamentali che per quelle di natura diversa, ma che, tuttavia, devono essere espletate sulla base di leggi regionali vigenti ovvero delegate e/o trasferite in attuazione della L. 56 del 2014.

Il Collegio osserva che proprio dall'esercizio di tali funzioni "*non fondamentali*" possono derivare elementi di seria criticità finanziaria, laddove dovessero ravvisarsi ritardi nell'erogazione delle risorse da parte dei competenti livelli di governo, poiché è inevitabile che anche il semplice ritardo, senza considerare il blocco *sine die*, comporti l'anticipo di risorse da parte dell'*ente di area vasta*, con ulteriore onere per il proprio bilancio.

Al fine di proseguire in un percorso coerente con il processo di razionalizzazione, avviato - nell'ultimo periodo - dal legislatore nazionale per ridurre il carico, sia finanziario (tramite ristori/contributi), che contabile (mediante deroghe ai principi generali) gravante sugli enti in questione, ascrivibile in parte al concorso delle stesse alla finanza pubblica e alle misure di contenimento della spesa pubblica, è essenziale che il libero Consorzio comunale di Trapani monitori costantemente le risorse finanziarie a disposizione, attivando con tempestività i rimedi consentiti dall'Ordinamento laddove accerti che le risorse a disposizione per le funzioni non fondamentali non siano sufficienti.

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 Trapani per le rispettive competenze.

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

L'ESTENSORE

Cons. Alessandro Sperandeo

IL PRESIDENTE

Cons. Anna Luisa Carra

Depositata in segreteria il 5 maggio 2021.

Il Funzionario Responsabile