CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Servizio Supporto | Il Funzionario Responsabile

Al Commissario Straordinario del Libero Consorzio Comunale di
AGRIGENTO

Al Collegio dei Revisori dei Conti del Libero Consorzio Comunale di
AGRIGENTO

PEC: **protocollo@pec.provincia.agrigento.it**

Oggetto: Adunanza del 2 MARZO 2021.
- Trasmissione Deliberazione n. 87/2021/PRSP.

Si trasmette, copia della deliberazione n. **87/2021/PRSP**, adottata dalla Sezione di Controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, nell'Adunanza del 2 MARZO 2021.

Si prega di dare sollecito riscontro dell'avvenuta ricezione da parte dei destinatari esclusivamente a mezzo posta elettronica certificata (PEC) al seguente indirizzo:

sicilia.controllo@corteconticert.it

Distinti saluti

Boris Rasura

BORIS RASURA
CORTE DEI
CONTI
15.06.2021
15:04:01 UTC

Deliberazione n. 87/2021/ PRSP

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, 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. 4905 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, del bilancio di previsione 2018/2020 e del bilancio di previsione 2019/2021;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 14/2021 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. 0002613/26.2.2021;

udito il relatore, Consigliere Alessandro Sperandeo;

uditi, per libero Consorzio comunale di Agrigento il dr. Fabrizio Caruana, Direttore settore "*Finanza e bilancio*", e il dr. Giovanni Butticé, Direttore settore "*Affari Legali Contenzioso e Avvocatura*".

****

1- La presente deliberazione contiene gli esiti della verifica, ai sensi art. 148-bis del TUEL, sui rendiconti di gestione degli esercizi 2016, 2017 e 2018, sul bilancio di previsione 2018/2020 e sul bilancio di previsione 2019/2021, del libero Consorzio comunale di Agrigento, rimanendo il paradigma legale di raffronto quello del D. Lgs. 118/2011 e s.m.i., come interpretato dalla Giurisprudenza, anche costituzionale, e 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.

Si ritiene opportuno fornire alcuni sintetici richiami, iniziando dalla normativa che, ai fini della tutela dell'"*unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica*", ha intestato alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti lo scrutinio dei bilanci preventivi e consuntivi degli enti locali (*cfr.* art. 1, co. 166 ss., della L. n. 266/2005).

In seguito, 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 di tipo finanziario, ex citato art. 1, co. 166 ss., 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, valorizzando e facendo proprio l'insegnamento della Consulta (*cfr.* sentenza n. 60/2013 e n. 49/2018), ha ricondotto entrambi i tipi alla categoria del controllo finanziario di "*riesame di legalità-regolarità*", posto a presidio del bilancio quale "*bene pubblico*", assegnato dalla legge alla Corte dei conti e da eseguire con criterio dicotomico, alla luce della normativa di armonizzazione contabile, oltre che dei principi costituzionali ed euro unitari (*cfr.* vigenti artt. 81, 97, 119 e 120 Cost. come modificati dalla L. n. 1/2012, nonché agli artt. 11 e 117, 1°comma, riguardo ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE).

Al detto controllo finanziario soggiacciono tutti gli enti territoriali, compresi quelli dotati di autonomia differenziata, quindi anche le c.d. "*ex Province*", caratterizzate dal nuovo assetto istituzionale e finanziario introdotto dalla L. n.56/2014, c.d. riforma Delrio.

Tuttavia, la detta riforma ha generato talune incertezze applicative, a discapito del buon andamento di cui all'art. 97 Cost., poiché rimasta mutila rispetto allo scopo previsto dal legislatore.

La L. n.56/2014, emanata nella prospettiva dell'esclusione delle Province dall'ambito della Carta costituzionale (*cfr.* Parlamento A.S. 1429/2014 e A.C. 3613/2014), mediante la valorizzazione dei livelli di governo territoriale, rappresentati dalle Regioni e dai Comuni, con Province e Città metropolitane, definite globalmente *enti di area vasta,* titolari di poche funzioni fondamentali, non è giunta a definitivo compimento, poiché il *referendum* costituzionale del 4.12.2016 ha statuito la sopravvivenza costituzionale delle Province.

A comprova della validità della riforma è intervenuta la Consulta (*cfr.* Corte cost. n. 50/2015), cosicché la L. n.56/2014 è rimasta vigente, sia nella parte delimitante funzioni e ruolo delle ex Province, sia con riguardo alle misure di riduzione della spesa, volte al risanamento dei conti pubblici (c.d. contributo alla finanza pubblica), prescritte in aggiunta a quelle introdotte da coevi interventi normativi validi per tutti gli enti territoriali.

Ad appianare le difficoltà causate dalla riforma sugli equilibri finanziari degli *enti di area vasta,* alcune norme successive hanno attribuito importanti risorse agli *enti di area vasta* per l'esercizio delle funzioni fondamentali e per sostenere gli investimenti, tuttavia, l'assegnazione è avvenuta principalmente a favore di enti ubicati nelle Regioni a statuto ordinario.

Solo di recente, la rinnovata valutazione tra i bisogni di politica economica e le disponibilità finanziarie, ha visto il sopraggiungere di ulteriori norme, di aiuto anche 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 strumenti contabili in deroga alla disciplina generale, nonché risorse aggiuntive, c.d. «*ristori*», inizialmente, ex art. 1, co.875, della L. n. 160/2019 (legge di bilancio dello Stato 2020), fissati in 80 milioni di euro annui a decorrere dal 2020, e, dall'art. 1, co. 808, L. n. 178/2020 di bilancio dello Stato 2021, incrementati di 10 milioni di euro annui 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 Agrigento ammonta ad euro 7.146.531.

Senza valutare lo *ius superveniens* per l'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, talvolta, 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 hanno recuperato il *gap* rispetto a quelli delle Regioni ordinarie, tramite i menzionati *ristori* finanziari e gli strumenti contabili in deroga assegnati dalle normativa nazionale più recente, con eliminazione delle criticità finanziarie evidenziate nella pronuncia 125/GEST/2017 di questa Sezione, a seguito di disamina dei rendiconti 2015.

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).

2- Per cogliere appieno l'iter logico-giuridico seguito nel prosieguo, va tenuto a mente che, anche la principale legge che fissa le regole dell'azione contabile/finanziaria, cioè il D. Lgs.118/2011, ha subito una continua evoluzione ad opera della Consulta (*cfr.* sentenze n. 198/2012 e n. 49/2018), che ha posto a base del sistema i principi di "*continuità dei cicli finanziari*" e "*dinamicità dell'equilibrio di bilancio*" (*cfr.* D. Lgs. 118/2011 allegato 1 par.11).

L'insegnamento della Consulta, come valorizzato dalle SSRR della Corte dei conti (*ex multis* sentenze n. 34/2014/EL, n. 2/2015/EL e n. 8/2018/EL), è stato recepito dalla giurisprudenza contabile, ormai pacifica nell'affermare 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.

3- 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.

La disamina iniziale è avvenuta sui seguenti documenti:

Rendiconto 2016 delibera di approvazione n. 125/3.8.2017 con parere dell'Organo di revisione rinvenibile su BDAP con prot. n. 178483 del 02/10/2017 e questionario redatto dall'Organo di revisione prot. Cdc n. 9036/11.10.2017;

Rendiconto 2017 delibera di approvazione n. 73/31.05.2018 prot. Cdc n. 3620/02.04.2019 con parere dell'Organo di revisione prot. Cdc n. 3621/02.04.2019, questionario di quest'ultimo prot. Cdc n. 14093/13.11.2019 nonché prospetto Saldo finanza pubblica prot. Cdc n. 3624/02.04.2019;

Rendiconto 2018 delibera di approvazione n. 133/4.9.2019 prot. Cdc 15434/29.11.2019 con parere dell'Organo di revisione prot. Cdc n. 15437/29.11.2019, questionario di quest'ultimo prot. Cdc n. 10636/24.09.2019 e allegato per i revisori degli enti della Regione siciliana (nota del revisore) prot. Cdc n. 15436/29.11.2019 nonché prospetto Saldo finanza pubblica prot. Cdc n. 15435/29.11.2019;

Bilancio di previsione 2018/2020 delibera di approvazione n. 147/19.11.2018 prot. Cdc n. 11033/12.12.2018 con parere dell'Organo di revisione prot. Cdc n. 11034/12.12.2018, e questionario di quest'ultimo prot. Cdc n. 11032/12.12.2018;

Bilancio di previsione 2019/2021 delibera di approvazione n. 160/25.09.2019 con parere dell'Organo di revisione rinvenibile su BDAP con prot. n. 230816/21.10.2019 e questionario dell'Organo di revisione prot. Cdc n. 2716/05.03.2020;

Bilancio consolidato delibera di approvazione n. 190/23.10.2019 con parere dell'Organo di revisione rinvenibile su BDAP con prot. n. 241930/11.11.2019 e questionario dell'Organo di revisione prot. Cdc n.15433/29.11.2019;

Ricognizione periodica delle partecipazioni societarie, art. 20, co. 1, del D.lgs. 175/2016, delibera n. 222/11.12.2019, prot. Cdc n. 2321/27.02.2020.

La disamina dei menzionati documenti ha consegnato divergenze rispetto al quadro legale *ratione temporis* vigente, talché la Sezione ha ritenuto opportuno deferire in adunanza la questione, per valutare, in contraddittorio con l'ente, se, ed in che misura, le criticità rilevate fossero in grado, *dinamicamente osservate*, di compromettere gli equilibri di bilancio con violazione della fondamentale regola del principio di copertura/sostenibilità delle spese.

Prendendo le mosse dai dubbi esposti nell'atto di deferimento in ordine alla conformità dell'azione finanziaria e contabile dell'ente al tipo legale, a seguire si riportano le argomentazioni pervenute in replica, sia quelle in grado di superare, in prospettiva futura, le perplessità, sia quelle insufficienti, con permanenza di profili di criticità che comportano interventi dell'ente volti a rendere maggiormente conforme a legge la sua azione finanziaria.

4- Il deferimento ha dato atto che, nel triennio 2016/2018, l'ente ha registrato un risultato di amministrazione sostanziale (parte disponibile di Riga E) positivo ma in leggero decremento, visto che al 31.12.2016 è stato di € 36.209.506,32 e al 31.12.2018 di € 26.309.761,12.

Tenendo in considerazione, ai sensi delle previsioni del D.Lgs.118/2011, il sistema dei fondi e degli accantonamenti che concorrono a definire il risultato di amministrazione, il magistrato istruttore ha elaborato una tabella riepilogativa a dimostrazione che nel periodo considerato, la gestione finanziaria dell'ente non ha presentato profili di irregolarità, fuorché l'anomalo incremento connotante l'accantonamento al fondo rischi contenzioso e la singolare modicità dell'accantonamento annuale nel fondo perdite società partecipate.

Tuttavia, a prescindere dai valori espressi nella tabella circa la riduzione annuale dell'accantonamento al FCDE ritenuta attendibile visto l'andamento della riscossione, si è rilevata la sussistenza al Titolo III di residui attivi *ante* 2012 di euro 958.955,89, indicativi, per il grado di vetustà, di difficoltà gestionali.

Riservando al prosieguo le riflessioni sul fondo rischi contenzioso, sulle due dette situazioni si è chiesto all'ente di fornire chiarimenti.

In ordine al fondo perdite società partecipate, l'ente accogliendo l'invito del deferimento, ha rinviato la trattazione dell'argomento nell'apposita parte dedicata alla *corporate governance* sugli organismi partecipati.

Per i residui del Titolo III di euro 958.955,89 l'ente ha asserito che al 31.12.2020 l'importo è decisamente diminuito, attestandosi a circa 134 mila euro, poiché i residui vetusti inerivano a canoni locatizi non corrisposti dalla Prefettura, che sono stati percepiti su sentenza favorevole al libero Consorzio, rimanendo

la giustificazione idonea a sgombrare il campo da eventuali dubbi in proposito.

5- In merito alle passività potenziali da contenzioso e ai debiti fuori bilancio, la crescita subita, nell'esercizio 2017 rispetto al 2016, e in misura minore nel 2018, dal fondo rischi contenzioso, è stata reputata meritevole di essere sviluppata in apposita tabella, evidenziata nel deferimento.

Gli importi esposti in tabella hanno restituito somme notevoli con tassi d'incremento idonei ad alterare gli equilibri di bilancio, in quanto, valutate le circostanze del caso, sono rimasti dubbi in ordine all'adozione di meccanismi volti alla continua alimentazione "*del debito occulto, rappresentato dal debito riconosciuto ma non finanziato o, addirittura, da quello noto ma neppure riconosciuto*" (*cfr.* deliberazione n. 6/SEZAUT/2019/FRG).

Elementi di convincimento nel senso descritto sono stati individuati nella caratterizzazione, quantitativa e qualitativa, assunta nel triennio dai debiti fuori bilancio, nonché da alcune incongruità emerse riguardo ai criteri parametrali per individuare lo stato di deficitarietà strutturale.

Talché, rinviando ad un secondo momento il tema dei parametri di deficitarietà strutturale, si è chiesto all'ente, spiegazioni su "*tutto il contenzioso passivo esistente, e sulla fase in cui è giunta ogni singola questione,[..]e sulla sussistenza di copertura parziale o totale in bilancio*" nonché sulla "*effettiva consistenza e natura, al 31.12.2019, dei debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati, segnalando, a parte, quelli occulti, cioè riconosciuti ma non finanziati ovvero conosciuti ma non legittimamente riconosciuti*".

Quanto ai dubbi circa la corretta riconduzione dei debiti ad una delle fattispecie previste dalla legge, per evitare alterazioni degli equilibri di bilancio, l'ente ha riferito che i debiti fuori bilancio "*al 31.12.2019, riconosciuti e finanziati, ammontano a complessivi euro 35.580,07, di cui euro 35.413,07 scaturiscono da sentenze esecutive, la rimanente parte da acquisizione di beni e servizi. I debiti fuori bilancio al 31.12.2019, in attesa di riconoscimento, ammontano ad euro 32.609,19*", con ciò riportando il fenomeno a una dimensione che può essere ritenuta accettabile.

Tuttavia, si rammenta che la formazione dei debiti fuori bilancio indica in sé una mancata osservanza dei principi di sana gestione finanziaria, parecchio significativa, tanto da essere previsto l'invio alla Procura regionale della Corte dei conti delle delibere di riconoscimento (*cfr.* art. 23, co. 5, L. n. 289/2002), con la conseguenza che l'ente è tenuto ad osservare con rigore la disciplina recata dall'art. 191 del TUEL che scandisce le "*regole per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese*".

In ordine agli analitici chiarimenti richiesti sul contenzioso passivo, l'ente ha rinviato alla nota dell'ufficio legale, aggiungendo che la copertura avviene *"con l'accantonamento di parte dell'avanzo in sede di rendiconto 2020"*. Rapportando tale ultima asserzione con quella rinveniente nella nota dell'ufficio legale a tenore della quale *"nell'anno 2020 sono intervenute sentenze favorevoli all'ente che hanno comportato la riduzione dell'originaria riduzione di spesa"* pervenendo quella relativa a tale annualità ad € 10.756.352,27, si deve dedurre l'asserita diminuzione della posta di circa un milione di euro rispetto all'importo registrato nel rendiconto 2018.

Tuttavia, si rileva che l'elenco compilato dall'ufficio legale non è esaustivo , infatti, in disparte che non contiene indicazioni riguardo alla data in cui è stato effettuato il rilevamento, diverse liti non riportano la tipologia a cui appartengono, rimanendo l'atto privo di indicazioni sui criteri adottati per valutare il rischio di soccombenza e l'aliquota di accantonamento, permanendo il dubbio che quest' ultima sia stata quantificata in maniera forfettaria sulla base di informazioni non complete.

La Sezione, prendendo atto comunque dell'imponente accantonamento al relativo fondo, alla luce di quanto affermato nelle controdeduzioni, ritiene confacente richiamare l'ente al pedissequo rispetto dell'All. 4/2- par. 5.2, lett. h) - del D.Lgs. n. 118/2011, secondo cui *"nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio [..] è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi. Nel caso in cui il contenzioso nasce con riferimento ad una obbligazione già sorta, per la quale è stato già assunto l'impegno, si conserva l'impegno e non si effettua l'accantonamento per la parte già impegnata. L'accantonamento riguarda solo il rischio di maggiori spese legate al contenzioso. [..] In presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l'accantonamento annuale può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente. Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali accantonato nella spesa degli esercizi successivi al primo, sono destinati ad essere incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio. In occasione dell'approvazione del rendiconto è possibile vincolare una quota del risultato di amministrazione pari alla quota degli accantonamenti riguardanti il fondo rischi spese legali rinviati agli esercizi successivi, liberando in tal modo gli stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi spese legali (in quote costanti tra gli*

accantonamenti stanziati nel bilancio di previsione). È parimenti possibile ridurre gli stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi contenzioso in corso d'anno, qualora nel corso dell'esercizio il contenzioso, per il quale sono stati già effettuati accantonamenti confluiti nel risultato di amministrazione dell'esercizio precedente, si riduca per effetto della conclusione dello stesso contenzioso (ad es. sentenza, estinzione del giudizio, transazione, ecc.) che consentano la riduzione dell'accantonamento previsto per lo specifico rischio di soccombenza. L'organo di revisione dell'ente provvede a verificare la congruità degli accantonamenti", quindi responsabilizzando nella dovuta misura l'ufficio affari legali.

6- In merito alla gestione dei residui la verifica preliminare ha consegnato gli esiti problematici rilevati nell'atto di deferimento, dapprima tramite tabella riportante l'andamento dei relativi valori nel periodo 2016/2018, e, a seguire, mediante motivate osservazioni sulla conformità a legge del percorsi seguiti dall'ente, per registrare le entrate accertate ma non ancora riscosse ovvero riscosse ma non ancora versate, nonché le spese già impegnate e non ancora ordinate ovvero ordinate ma non ancora pagate, anche alla luce del connesso istituto del fondo pluriennale vincolato.

Per praticità di esposizione appare opportuno iniziare l'esame dai residui passivi, in specie sub Titolo I, spese correnti, rimasti esposti alle interferenze derivanti dalla disciplina del *"contributo al risanamento della finanza pubblica"*, come in precedenza approfondito.

Al riguardo, l'ente ha illustrato sinteticamente ma fattivamente una situazione in evoluzione indicativa di una più razionale capacità di gestire i residui passivi provenienti dagli esercizi precedenti.

Senz'altro, tale dinamismo, nel segno di un'azione che, allo stato degli atti, appare più rispondente a principi di sana gestione finanziaria, è da ricollegare al recente *imput* legislativo improntato, come sopra esposto, ad eliminare le conseguenze finanziarie sfavorevoli determinatesi a carico degli *enti di area vasta* siciliani, quali effetti non voluti del contributo alla finanza pubblica derivante dalla riforma recata dalla L. n. 56/2014 in combinato con successivi provvedimenti volti, in misura prevalente, ad alleggerire il peso del *"contributo"* per gli enti di governo intermedio delle Regioni ordinarie.

Tuttavia, si deve osservare che la recente razionalizzazione legislativa nazionale attuata a favore degli *enti di area vasta* siciliani, mediante l'assegnazione di ulteriori strumenti finanziari e di procedure contabili in deroga al quadro positivo, non appare ancora ottimizzata sotto l'aspetto della riorganizzazione istituzionale ed amministrativa e soprattutto nell'ottica delle

funzioni amministrative assegnate dalla legge Delrio, venendo al riguardo in evidenza l'indecisione del legislatore regionale dianzi accennata.

Tale ultima riflessione, segnatamente in ordine allo svolgimento di funzioni effettivamente compatibili con le specifiche finalità istituzionali assegnate dalla riforma Delrio agli *enti di area vasta*, chiama in causa la gestione dei residui attivi riguardo ai quali il deferimento ha rilevato "*elementi contabili non conciliabili con il regime introdotto dalla contabilità armonizzata, D.lgs. 118/2011, per conseguire, gradualmente, la stabilizzazione al massimo ribasso dei residui attivi*".

Anche per tale valore la replica dell'ente è stata sintetica ma efficace, coincidendo le asserzioni dell'ente con la *ratio* della disciplina introdotta dalla contabilità armonizzata con riguardo ai residui attivi Titolo I e Titolo II correnti al 31.12.2019 che registrano un significativo decremento. Lo stesso non è osservabile per quelli del Titolo III, in buona parte assestati su importi che inducono a richiamare l'ente al rigoroso rispetto delle regole che vietano il mantenimento in bilancio di residui attivi sopravvalutati, risalenti ed inesigibili, ai sensi del punto 9.1 allegato 4/2 del D.Lgs. 118/2011.

In proposito, appare confacente richiamare l'attenzione su una problematica di fondo che appare comune a gran parte degli *enti di area vasta* siciliani, ancorché non distintamente ravvisabile dagli atti acquisiti e valutati per stabilire la condizione finanziaria dell'ente in esame negli esercizi esaminati.

Il riferimento è diretto ai principi contenuti nella L. 56/2014, in ordine alle *funzioni di spettanza degli enti di area vasta*, che sono distinte in fondamentali, assegnate dalla stessa legge, e non fondamentali, ossia eventualmente riattribuite all'esito dell'attuazione del processo riformatore rimesso nelle mani del legislatore regionale.

Però, come sopra osservato, la definitiva strutturazione istituzionale e funzionale dei "*nuovi*" enti intermedi, imposta dalla L. 56/2014, che per inciso esprime principi di grande riforma economica e sociale di ogni ente territoriale (cfr. Corte cost. n.168/2018), in Sicilia non è ancora avvenuta, con la conseguenza che nelle varie realtà territoriali del tipo in esame si può rilevare un esercizio di funzioni "non fondamentali" disomogeneo.

Venendo in evidenza, quanto a queste ultime, l'esiguità di quelle direttamente ascrivibili a delega/trasferimento in attuazione della stessa L. 56/2014, e, al contrario, l'ampiezza di quelle in tesi da espletare sulla base di leggi regionali assai vetuste, in assenza dell'intervento legislativo regionale definitivo.

Allora, ad evitare un *cortocircuito* del sistema non si deve perdere di vista la regola basilare in materia secondo cui tutti gli enti territoriali, compresi quelli *di area vasta* devono improntare la gestione, e le relative operazioni contabili,

alla luce del principio costituzionale di garanzia delle coperture finanziarie in ordine alle funzioni effettivamente esercitate, fondamentali o meno che siano.

Per gli effetti, l'attuale incompletezza della disciplina di riferimento che caratterizza la Regione siciliana, esige che gli *enti di area vasta* realizzino un serio e un ponderato bilanciamento degli interessi antagonisti, rimanendo l'esercizio di funzioni "non fondamentali" con risorse proprie, per ritardi nell'erogazione della provvista da parte dei competenti livelli di governo, oltre che rischioso per i propri equilibri di bilancio, causa efficiente di residui attivi, non speditamente sistemabili nel circuito della contabilità armonizzata e degli scopi perseguiti dalla legge Delrio.

La precedente riflessione deve essere prudentemente valutata dal libero Consorzio comunale di Agrigento.

Ai sensi di quanto previsto al punto 5.4.2. dell'allegato 4/2 del D.Lgs. 118/2011, in merito al fondo pluriennale vincolato che si forma in sede di riaccertamento dei residui, il deferimento ha chiesto delucidazioni in merito "*al FPV stanziato nel bilancio di previsione 2019, per un totale di € 2.101.614,00, suddiviso in € 171.614,00 di parte corrente relativo alla quota di salario accessorio relativo al 2019 da erogare nel 2020 [..] più € 1.930.000,00 di parte capitale relativo a due interventi di manutenzione straordinaria su immobili di proprietà dell'ente, da finanziare con l'avanzo di Amministrazione, sulla previsione di realizzare l'investimento nell'annualità successiva, sulla base del relativo cronoprogramma*".

Anche in tale occasione la risposta dell'ente è stata sintetica, però carente, quanto alla somma di € 171.614,00 di parte corrente a titolo di quota di salario accessorio, e insufficiente in relazione all'importo di € 1.930.000,00 di parte capitale relativo a due interventi di manutenzione straordinaria su immobili di proprietà dell'ente, limitandosi a precisare che: "*trattandosi di investimenti programmati e finanziati con contributi erogati dalla regione a rendicontazione annuale, la cui esigibilità è correlata alla realizzazione delle spese, e non avendo speso nell'anno 2018 le somme preventivate, si è provveduto in sede di revisione ordinaria dei residui, alla reimputazione degli accertamenti e degli impegni secondo i nuovi cronoprogrammi [..] riassunti nelle tabelle allegate*".

La disamina delle tabelle allegate non ha restituito un apporto conoscitivo ulteriore idoneo a fare chiarezza, rimanendo incertezze alla luce dei dati contenuti nei prospetti di composizione per missioni e programmi del fondo pluriennale vincolato dei rispettivi esercizi.

Alla luce di quanto sopra, si raccomanda all'ente di osservare nei prossimi cicli di bilancio un'applicazione più accurata dei principi posti alla base del FPV anche con riguardo alla redazione degli atti relativi, nonché a sviluppare con esaustività gli approfondimenti istruttori chiesti da questa Sezione.

7- Con riguardo alla gestione della cassa si è chiesto all'ente di specificare nel dettaglio la composizione e l'utilizzo nel triennio 2016-2018, mettendo in rilievo l'eventuale sussistenza di procedure esecutive/pignoramenti ovvero il ricorso ad ogni tipo di anticipazione di liquidità.

La richiesta di indicazioni è intervenuta tenendo in considerazione il considerevole fondo di cassa, pari a € 77.693.662,34, sussistente al 31.12.2018 a fronte del notevole ammontare dei residui passivi del Titolo I, di oltre 38 milioni di euro, formati in larga parte dal contributo alla finanza pubblica da restituire necessariamente, a pena di prelievo forzoso.

L'ente, dopo avere chiarito, anche tramite tabella, il percorso che ha portato a normalizzare la situazione di cassa, con estinzione delle anticipazioni di tesoreria e ricostituzione dell'utilizzo dei fondi vincolati, mercè, nel febbraio 2016 l'accreditamento dallo Stato di complessivi € 64 milioni per trasferimenti ordinari, riferiti agli anni pregressi, si è limitato ad allegare il quadro generale riassuntivo esercizio 2017 e il medesimo quadro relativo all'esercizio 2018 contenenti i dati di cassa, attestando che nei detti cicli non ha fatto ricorso a nessuna anticipazione di liquidità.

In finale, a tenore delle risposte rese dall'ente la Sezione non ha arricchito il patrimonio informativo in merito alla presenza di una così elevata giacenza di cassa al 31.12.2018, pur nella sussistenza di una idonea dotazione di risorse libere oltre che di quelle vincolate.

Per tale motivo il Collegio non può esimersi dal raccomandare all'ente di riferire sull'argomento con maggiori dettagli, in occasione del prossimo controllo di regolarità amministrativo contabile, qualora permanga l'ingente disponibilità giacente in cassa, nella considerazione che come regolarmente evidenziato dalla Sezione delle Autonomie nelle annuali linee guida -da ultimo con deliberazione n. 3/SEZAUT/2020/INPR- l'analisi della gestione di cassa è di basilare importanza per il controllo finanziario, *"da condurre in parallelo con le verifiche delle risultanze della gestione di competenza in quanto la dimostrazione degli equilibri di cassa è inscindibilmente collegata al mantenimento di quelli finanziari complessivi ed alla realizzazione degli interventi programmati"*.

8- Per approfondire la verifica in ordine agli equilibri di bilancio, nella cognizione del quadro legale fortemente influenzato dalla disciplina del contributo alla finanza pubblica, si è chiesto all'ente, alla luce di apposita tabella contenente gli importi ascrivibili a trasferimenti regionali, di effettuare *"una esaustiva ricognizione al 31.12.2019 della effettiva situazione finanziaria in cui orbita, affinché questa Sezione possa detenere il maggior numero d'informazioni possibili per stimarne le ricadute, almeno, nel prossimo biennio[..]"*.

Sotto il profilo in esame l'ente ha dato risposta accurata, potendosi condividere, allo stato degli atti, l'argomentazione conclusiva secondo cui "*sia la riduzione del contributo da versare allo Stato che gli interventi di razionalizzazione e riduzione delle spese ed in particolare delle spese di personale, effettuate negli ultimi anni, consentiranno all'Ente di rispettare gli equilibri finanziari*".

9- In merito ai parametri di deficitarietà strutturale il deferimento ha dato atto che l'ente nell'esercizio 2018 è risultando sopra soglia solo riguardo ad un parametro degli otto previsti dal DM del 28/12/2018, con ciò superando la situazione di criticità ravvisabile nel precedente esercizio.

Al riguardo l'ente ha chiarito che nel 2019 ha rispettato tutti i parametri di deficitarietà strutturale.

10- Anche per il saldo di finanza pubblica la Sezione non ha prospettato criticità per l'esercizio 2018, individuando un miglioramento rispetto al passato, avvalorato nelle memorie dell'ente con la documentata precisazione che pure "*nell'anno 2019 ha rispettato i vincoli di finanza pubblica*".

11- In merito alla *corporate governance* sugli organismi partecipati, il deferimento ha esposto la sussistenza di una situazione non sufficientemente chiara sotto molteplici aspetti, soprattutto riguardo alla immutabilità della quota accantonata, ex art. 21, co. 1 e 2, T.U.S.P./D.Lgs. n. 175/2016, nonché all'assenza di riconciliazione delle partite debitorie e creditorie ex art. 11, co.6, lett. j), del D. Lgs. n. 118/2011.

Talché, si è chiesto all'ente di relazionare "*a parte sulla situazione delle partecipate al 31.12.2019*" significando i "*motivi per cui ad oggi risulta incompleta la verifica della corrispondenza dei rapporti credito-debito con le partecipate, principalmente per l'assenza della doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo imposta dalla legge[..]il resoconto deve essere documentato, perciò accludere, nel minimo, il bilancio di esercizio 2019 e i dati del risultato d'esercizio di ogni singolo anno dell'ultimo quinquennio di ogni organismo in cui detiene, direttamente o indirettamente, partecipazioni*".

L'articolata e documentata replica fornita al riguardo, elenca molteplici elementi, di fatto e di diritto, che permettono di escludere la produzione di riflessi negativi e pregiudizievoli sulla gestione finanziaria dell'ente in ipotesi di crisi finanziaria di una (qualunque) delle società a cui partecipa, come pure la correttezza della quota accantonata annualmente nel relativo fondo.

Tuttavia, si rileva la perdurante assenza di "*doppia asseverazione*", con le controdeduzioni affermanti "*per quanto riguarda le osservazioni circa l'accertata perdurante mancanza di esatta applicazione delle prescrizioni del citato art. 11 c.6 lett.j, l'Ente ha chiesto più volte, anno per anno, alle predette società, la comunicazione*

della situazione debitoria e creditoria con relativa asseverazione. A seguito di ciò, nonostante i solleciti, la quasi totalità delle società non ha risposto".

L'osservazione non può essere ritenuta sufficiente alla luce delle insuperate e approfondite riflessioni presenti nella deliberazione n. 2/2016/QMIG della Sezione Autonomie della Corte dei conti.

P. Q. M.

si invitano l'ente e l'Organo di revisione ad adoperarsi per assicurare l'adempimento dell'obbligo prescritto dal citato art. 11 co.6 lett.j, del D.Lgs. 118/20121, dovendo ricordare al *revisore* che il controllo sugli equilibri finanziari, ai sensi dell'art. 147-quinquies comma 3, *"implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni".*

Per gli effetti, 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 Agrigento per le rispettive competenze.

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

L'ESTENSORE

Alessandro Sperandeo

ALESSANDRO
SPERANDEO
CORTE DEI CONTI
15.06.2021 11:22:32
CEST

Il PRESIDENTE

Anna Luisa Carra

ANNA LUISA
CARRA
CORTE DEI
CONTI
15.06.2021
14:52:24 CEST

Depositata in segreteria il 15 giugno 2021.

Il Funzionario Responsabile

BORIS RASURA
CORTE DEI CONTI
15.06.2021
14:36:14 UTC