



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Servizio Supporto | Il Funzionario Responsabile

Al Commissario Straordinario
del Libero Consorzio Comunale di
RAGUSA

Al Collegio dei Revisori dei conti
del Libero Consorzio Comunale di
RAGUSA

PEC: protocollo@pec.provincia.ragusa.it

Oggetto: Adunanza del 14 LUGLIO 2020.
- **Trasmissione Deliberazione n. 21/2021/PRSP.**

Si trasmette, copia della deliberazione n. **21/2021/PRSP**, adottata dalla Sezione di Controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, nell'Adunanza del 14 LUGLIO 2020.

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





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 alla 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 alla 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 alla 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;

vista la deliberazione n. 38/11.12.2019, di approvazione del bilancio 2019, e gli atti che approvano i rendiconti riguardanti gli esercizi dal 2016 al 2018 e i relativi questionari, inviati a questa Sezione;

visto l'art 38 - *quater* del D.L. 34/2019;

considerata la relazione del Magistrato istruttore n.3665/26.4.2020;

vista l'ordinanza del Presidente di questa Sezione n. 100/2020, che ha fissato l'adunanza pubblica per il 14 luglio 2020, notificata all'ente, in uno con la relazione del Magistrato istruttore, con PEC 0016613 del 07-07-2020;

visto che l'ordinanza ha disciplinato l'adunanza in video-conferenza, mediante l'applicativo Teams, come consentito dall'art. 85 del D.L. n. 18/2020, e il pertinente Decreto del Presidente della Corte dei conti n. 139/2020;

esaminate le memorie depositate dal libero Consorzio comunale di Ragusa, tramite PEC n. 5031/13.7.2020;

considerata l'assenza in adunanza di rappresentanti dell'ente;

udito il relatore, consigliere Alessandro Sperandeo, nella Camera di consiglio svoltasi a seguito dell'adunanza.

1- 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*”.

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 (*cf.* 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” (*cf.*, *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).

2- Prima di passare alla disamina dei rendiconti 2016, 2017 e 2018 e del bilancio di previsione 2019, è opportuno soffermarsi sul quadro normativo relativo agli “*enti territoriali di area vasta*”, qual è il libero Consorzio comunale di Ragusa.

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 l’art. 23, comma 14, della legge n. 214/2011 e con l’art. 17 della n. 135/2012, rispettivamente di conversione del D.L. 201/2011 e del D.L. 95/2012, 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 legge n. 56/2014-nella parte in cui ha ridotto le funzioni dei detti enti, ma, al contempo,

l'abolizione delle Province non è avvenuta, poichè 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, comma 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 realizzare l'assetto territoriale previsto dall'art. 15 dello Statuto, in conformità alle previsioni delle leggi regionali 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 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 (*cfr.* le decisioni nn. 19/2015 e 154/2017).

Specificamente, il concorso alla finanza pubblica è stato realizzato, dapprima, con riduzioni nell'assegnazione di risorse agli enti territoriali, (art. 14 del D.L. n. 78/2010), e, in seguito, mediante la prescrizione (art. 47 del D.L. n. 66/2014 e art. 1, co. 418, L. n. 190/2014), vigente anche per gli "*enti di area vasta*" della Regione siciliana, di rivedere la spesa corrente, con obbligo di versare i correlati risparmi al bilancio dello Stato (i.e. c.d. "*contributi forzosi*").

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 (*cfr.* 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 "*estranei al sistema regolativo della finanza locale*", ed evidenziando come, in taluni casi, si sono 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* la L. n. 208/2015 e la L. n. 205/2017).

Il trattamento differenziato è venuto meno con l'adozione dell'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, per condurre gli enti ad una sana gestione finanziaria, gli si è data facoltà 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 stessi 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, che hanno accertato casi di mancato conseguimento dell'equilibrio finanziario da parte di alcuni 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 citato 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.

3-Il vasto e complesso quadro normativo sopra descritto è stato posto a fondamento della verifica condotta sul Libero Consorzio comunale di Ragusa, in ordine alla chiusura dei cicli di bilancio 2016, 2017 e 2018 nonché, all'avvio di quello relativo all'esercizio 2019.

Specificatamente, sono stati scrutinati i seguenti documenti:

- il rendiconto 2016, approvato con atto del commissario straordinario n. 23/19.07.2017, e il relativo questionario;
- il rendiconto 2017, approvato con atto del commissario straordinario n. 14/31.05.2018, e il pertinente questionario ;
- il rendiconto 2018, approvato con atto del commissario straordinario n.30/15.10.2019, e il relativo questionario, con la precisazione che l'approvazione del rendiconto 2018 è avvenuta senza l'approvazione del bilancio di previsione 2018/2020, ai sensi della deroga *ex art 38 - quater*, comma 2, lettera a) del D.L. 34/2019;
- le segnalazioni, *ex art. 153 TUEL*, in ordine alla gestione di entrate o spese correnti indicanti il costituirsi di situazioni - non compensabili da maggiori entrate o minori spese - tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio, pervenute con le note n. 26438/31.08.2016 e n. 42276/19.12.2018;
- il bilancio di previsione 2019, approvato con deliberazione commissariale n. 38/11.12.2019.

Così come riportato nel deferimento, sono emersi alcuni profili finanziari in parziale distonia con l'equilibrio dei conti, comunque superabili mediante l'impiego degli strumenti concessi dall'art. 1, comma 38-*quater*, della L. n. 58/2019, previo recupero, in via generale, di un approccio maggiormente aderente ai criteri e ai principi della contabilità armonizzata, di cui al D.Lgs. 118/2011 e s.m. e i., che trovano integrale

applicazione per gli istituti non esplicitamente derogati dal richiamato art. 1, co. 38-*quater*, legge n. 58/2019.

Si riportano, in prosieguo, i rilievi esposti nell'atto di deferimento, unitamente ai chiarimenti scritti forniti dall'ente, e, in conclusione, i percorsi argomentativi utilizzati dal Collegio a sostegno delle valutazioni, confluenti in raccomandazioni, per rendere più efficace ed efficiente l'azione dell'ente, oppure, nel caso di criticità più significative, in misure correttive da adottare ai sensi dell'art. 148-*bis*, co.3, del TUEL.

4- Rispetto al risultato di amministrazione si è accertato che il disavanzo riportato nella lettera E del prospetto dimostrativo allegato al rendiconto ex art. 11 co. 4, lettera a), del D.Lgs. 118/2011, pari a € 3.814.430,75 al 1.1.2015 (data di riferimento del riaccertamento straordinario, ex art. 3, co. 17, del D. Lgs. 118/2011) al 31.12.2018, si è ridotto di un importo pari o superiore alla quota di € 127.147,69, fissata nel piano trentennale di rientro del disavanzo da riaccertamento straordinario, senza accumularne ulteriore.

Tuttavia, il risultato di amministrazione di cui alla lettera A, dal 2016 al 2018 ha subito una progressiva erosione, passando da € 16.335.370,79 ad € 10.344.728,51, ascrivibile all'onere restitutorio derivante dal contributo alla finanza pubblica, inclusivo dei trasferimenti erariali negativi, di oltre € 12 milioni nel 2016 e di € 17 milioni sia nel 2017 che nel 2018, con i relativi importi previsti e impegnati alla voce 1.04.01.01 del piano dei conti.

Alla diminuzione del risultato di amministrazione lettera A) si è associato il decremento dei fondi accantonati, vincolati e destinati.

Per i fondi vincolati e destinati, nel periodo dal 2016-2017, sono diminuiti gli accantonamenti da trasferimenti in c/capitale, rispetto all'originaria imputazione alle somme rivenienti da mutui, (- € 4.261.838,02) e dei fondi destinati agli investimenti (- € 3.799.852,81) ha suscitato perplessità il cospicuo utilizzo di avanzo di amministrazione, applicato, nel rendiconto 2017, alla spesa di investimento, per € 3.958.585,08, ed alla spesa corrente per € 3.636.184,99, come precisato dall'ente nelle deduzioni, piuttosto che l'importo di € 2.355.580,23, originariamente rilevato.

Per i fondi accantonati, è venuto in evidenza, fra il 2015 e il 2018, un andamento oscillante, ascrivibile alla modifica della tecnica utilizzata per calcolare il FCDE: quella ordinaria nell'esercizio 2015, quella semplificata negli esercizi 2016 e 2017, tornando a quella ordinaria nel 2018.

Ulteriori incertezze sono sorte poichè:

- al 31.12.2018, il FCDE ha coperto circa il 29% dei residui attivi Titoli I e III, restituendo un importo ridotto che non risulta giustificato dalle motivazioni addotte dall'ente nella relazione al rendiconto 2018;

- dal 2015 al 2018, al fondo rischi contenzioso, è stato posto, annualmente, l'importo di € 2.000.000,00, assai modesto, visto che, lo *stock* totale, al 3.12.2018, è stato di € 22.360.514,72, mentre, nel periodo considerato, il valore medio si è attestato ad € 24,5 milioni, con il risultato che l'accantonamento annuale effettuato dall'ente è corrisposto solo al 9% di quest'ultimo importo;

- nel triennio 2016/2018 si è rilevata l'emersione di debiti fuori bilancio, da riconoscere e riconosciuti, d'importo significativamente più contenuto rispetto all'ampiezza del fenomeno correlato, costituito dal contenzioso passivo dell'ente.

Ciò premesso, in sede di deferimento si è chiesto all'ente di fornire delucidazioni riguardo a diversi profili, fra i quali: ① i fondi vincolati, destinati e accantonati nel risultato di amministrazione, ② la sussistenza, nell'esercizio 2017, di una quota disponibile (lett. e) negativa, ③ la tecnica utilizzata circa l'utilizzazione, nell'esercizio 2018, dell'avanzo vincolato e destinato, ④ l'intero contenzioso passivo esistente, anche considerata l'entità dei debiti fuori bilancio.

Le richieste sono state argomentate anche graficamente, tramite tre tabelle, riportanti gli essenziali elementi contabili presi in considerazione, intitolate: «*composizione ed evoluzione del risultato di amministrazione*», «*situazione del contenzioso*» e «*situazione debiti fuori bilancio*».

Le risposte rese dall'ente, in parte, sottendono il ricorso ad azioni adeguate che, tuttavia, devono essere rafforzate mentre, sotto altri profili, confermano la sussistenza di anomalie integranti irregolarità contabili in senso tecnico, quindi da eliminare mediante l'adozione "di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio" (cfr. cit. la sentenza della Corte cost. n. 60/2013).

Specificatamente, in risposta ai chiarimenti richiesti sub ① e ②, l'ente ha precisato che, nel 2017, è stato applicato avanzo per complessivi € 7,6 milioni, con alcune variazioni nella rappresentazione dei vincoli rispetto all'anno precedente, e, inoltre, che 3,6 milioni di euro sono stati destinati agli investimenti, indicando in merito il dettaglio delle relative voci.

Chiarita la modalità di applicazione dell'avanzo vincolato alle spese di investimento, la memoria ha confermato l'applicazione alla parte corrente della quota riveniente dallo svincolo della quota destinata agli investimenti di € 3.878.640,80, invocando l'art. 18, co. 1 lett. b), del D.L. 50/2017, a tenore del quale gli

“enti di area vasta” in ordine al bilancio di previsione 2017 “al fine di garantire il mantenimento degli equilibri finanziari, possono applicare[...] l'avanzo libero e destinato”.

La risposta non è apparsa esaustiva, non contenendo adeguate informazioni circa gli originari vincoli di destinazione dei fondi e la loro provenienza; inoltre, nell'elenco analitico fornito in merito alle quote accantonate, vincolate e destinate del risultato di amministrazione non sono stati evidenziati i movimenti e le variazioni da un esercizio all'altro.

Per il futuro, il Collegio raccomanda all'ente, al fine di favorire una coerente e approfondita verifica dei bilanci da parte di questa Sezione, di effettuare riscontri maggiormente esaurienti, consegnando esattamente i dati che vengono richiesti, ovvero i motivi per cui gli stessi non vengono forniti.

Le riflessioni di cui sopra permettono comunque, pur alla luce dei chiarimenti incompleti resi dall'ente, di introdurre l'irregolarità individuata nell'ambito del risultato di amministrazione: si fa riferimento all'applicazione alla parte corrente dell'importo di € 3.878.640,80, proveniente dallo svincolo della quota destinata agli investimenti, realizzata dall'ente sulla base dell'art. 18, comma 1 lett. b), del D.L. 50/2017, in presenza di quota disponibile negativa del risultato di amministrazione.

Il collegio ritiene che l'ente abbia applicato la disposizione *de quo* in base ad una valutazione non condivisibile, contrastante con la lettera della norma e con lo specifico fine dalla stessa perseguito.

Per comprendere la questione occorre partire dal contenuto degli artt. 187 e 199 TUEL e dei principi contabili di cui ai paragrafi 9.2, allegato 4/2, e 9.7 e 9.7.3., allegato 4/1, del D.Lgs.118/2011, la cui applicazione costituiva l'oggetto dei chiarimenti invano richiesti.

La normativa richiamata concerne, per quanto d'interesse, due aspetti: **i)** la natura delle risorse che compongono l'avanzo destinato; **ii)** le spese che tali risorse possono sostenere, nonché il momento in cui il peculiare tipo di avanzo può essere utilizzato per coprire le dette spese.

L'art. 18 del D.L. 50/2017, riguardante il bilancio di previsione 2017, confermando la scelta legislativa attuata dal D.L. 78/2015 e dalla L. 208/2015, per i bilanci 2015 e 2016, ha replicato i precedenti interventi derogatori rispetto al regime ordinario dell'applicazione dell'avanzo destinato, volti ad agevolare gli *enti di area vasta* in situazione di crisi finanziaria; il meccanismo concretamente adottato è stato quello di permettere agli enti, al fine di garantire il mantenimento degli equilibri finanziari, di elaborare i bilanci di previsione 2015, 2016 e 2017 manovrando sull'avanzo destinato, con l'aggiunta di quello libero per gli esercizi 2016 e 2017.

L'ente, però, come permesso, ha applicato il comma 1 lett. b) dell'art.18 del D.L. 50/2017 sul presupposto di una non condivisibile interpretazione.

L'enunciato espresso nel citato art. 18 (come quelli contenuti nell'art. 1-ter del D.L. 78/2015 e nell'art. 1, co. 756, L. 208/2015) infatti, permette espressamente di derogare alla regola generale della tempistica nell'utilizzo dell'avanzo destinato, ma non dispone nulla sull'impiego in parte corrente delle entrate destinate ad investimenti, con la conseguenza che resta di necessaria applicazione la disciplina generale di contabilità armonizzata in ordine alle entrate in conto capitale e alla destinazione da imprimere alle stesse.

Inoltre, la normativa sopravvenuta ha eccezionalmente consentito di superare la mancata approvazione del bilancio di previsione 2018/2020, senza però espressamente consentire l'utilizzo di avanzo di amministrazione in gestione provvisoria.

Così stando le cose, poiché la norma a carattere eccezionale contenuta nell'art. 18 del D.L. 50/2017 " *non fa venire meno la cogenza dei principi in tema di entrate in conto capitale e sulla loro destinazione*" resta a carico del libero consorzio di Ragusa " *immanente l'esigenza di ricostruire i vincoli di destinazione*" (Sezione delle autonomie n. 13/2020), con la specificazione che, ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3, del TUEL., l'azione di ripristino costituisce **misura correttiva**, di necessaria attuazione.

Alla richiesta di spiegazioni in ordine all'utilizzazione, nell'esercizio 2018, dell'avanzo vincolato e destinato, *ut supra* n. ③, l'ente, premessi cenni sull'alterazione al proprio sistema finanziario causata dai *contributi forzosi*, ha svolto documentate e convincenti argomentazioni, riferendo di aver agito, sulla base di parere favorevole ottenuto dall'IFEL, per la copertura, tramite avanzo vincolato, delle relative spese finalizzate, evitando all'ente di subire un pregiudizio

Lo stesso livello di persuasione non raggiunge la risposta fornita al punto ④ del deferimento, volto a conoscere, sotto ogni aspetto, il contenzioso passivo sussistente e connessa situazione dei debiti fuori bilancio.

L'ente ha sostenuto che l'entità dell'accantonamento al fondo rischi contenzioso, pari a € 2.000.000 annui dal 2015 al 2018, era stato calcolato sull'andamento effettivo e reale della soccombenza giudiziaria subita nel quadriennio; l'asserzione è supportata: **i)** dall'allegazione di alcuni documenti e da " *una relazione analitica descrittiva su tutto il contenzioso passivo attualmente esistente*" (Allegato "4.11"); **ii)** dall'evidenziazione dei conteggi attuati per giungere all'importo annuo accantonato; **iii)** dall'indicazione delle iniziative adottate per tenere sotto controllo l'esatta situazione, quantitativa e qualitativa, del contenzioso.

Si osserva che la realizzazione di un efficiente Ufficio legale interno che vigila sull'andamento del contenzioso, pur riconducibile ad apprezzabili esigenze organizzative, con indubbi riflessi indiretti sulle finanze dell'ente, non incide in misura sufficiente sul rischio connaturale alla materia; lo stesso è a dire sul metodo valutativo utilizzato dall'ente stabilito sulla base della media ricavata dalle *"intervenute pronunce sfavorevoli di condanna esecutive e passate in giudicato"*, nel periodo preso in esame.

Premesso che non è immaginabile l'eliminazione totale, bensì il massimo contenimento del rischio connesso, si deve, peraltro, rilevare che la relazione "4.11", allegata alla memoria è carente, visto che comprende sia liti di importo indeterminato, per le quali è impossibile la pertinente valutazione, sia giudizi pendenti in grado di appello e in cassazione (fra cui un esproprio del valore di euro 3.000.000,00) che non risultano stimati circa la probabilità di soccombenza.

Il Collegio deve rammentare, in proposito, l'orientamento assunto dalla Sezione delle autonomie (cfr. deliberazioni n. 14/2017/INPR e n. 9/2016/INPR) circa la particolare attenzione che deve essere riservata alla quantificazione degli accantonamenti al *fondo contenzioso*, legato a rischi di soccombenza su procedure giudiziarie.

Per gli effetti, si raccomanda all'ente di incrementare l'azione volta a verificare la congruità dell'accantonamento al fondo rischi contenzioso, tenendo nella massima considerazione la più recente Giurisprudenza, che fa riferimento, ai fini della classificazione delle passività potenziali tra *"probabili"*, *"possibili"* e da *"evento remoto"* (ex pluribus Sezione regionale Campania n. 125/2019).

5- I chiarimenti richiesti in relazione alla **gestione dei residui** si sono incentrati sui due tradizionali aspetti, rispettivamente delle spese impegnate ma non pagate e delle entrate accertate, ma non riscosse, chiedendo all'ente di specificare: ⑤ *"l'importo da restituire al 31.12.2019, distinto per esercizi di provenienza, [...] la sussistenza di oneri restitutori derivanti da trasferimenti erariali negativi, raccordando le somme con i relativi residui passivi risultanti in bilancio " ;_⑥ " [...] le ragioni del mancato introito, facendo, altresì, chiarezza su tutte le spese di investimento in itinere, e relativi cronoprogrammi, dato che risultano concausa dell'elevato importo del fondo pluriennale vincolato di parte capitale"* .

La parte discorsiva del deferimento è stata preceduta da una tabella di sintesi intitolata *"andamento residui attivi e passivi dal 31.12.2016 al 31.12.2018"* .

Rispetto al punto ⑤ l'ente ha replicato con argomentazioni, tanto sintetiche quanto di facile comprensione, che confermano gli effetti recessivi, che ha sofferto, sotto

l'aspetto finanziario, a causa della normativa sul contributo alla finanza pubblica in uno con l'impianto recato dalla legge n.56/2014, ideato sulla base di una riforma costituzionale non giunta a compimento.

Quel che più conta in questa sede, comunque, è l'evidenza, al 31.12.2019, di residui passivi di parte corrente di € 36.300.508,42, formati per il 79% da oneri restitutori per il concorso alla finanza pubblica ammontanti a € 28.636.743,91.

Al riguardo, vengono in rilievo le considerazioni svolte sopra in merito al fatto che, la concessione *ex lege* di «ristori» agli "enti di area vasta" delle Regioni a statuto ordinario non ha conseguito, talvolta, lo scopo prefissato, dipendendo la realizzazione di quest'ultimo dal concreto utilizzo delle risorse aggiuntive.

Quindi, si raccomanda all'ente di assumere, con riguardo al ristoro conseguito *ex art.* 38 quater, co.2. lett. b), L. n. 58/2019 un approccio generale connotato da massima consapevolezza, con rigoroso rispetto delle regole di sana gestione finanziaria.

Inoltre, sono state chieste al punto ⑥ del deferimento chiarimenti in merito all'andamento della realizzazione dei residui attivi.

Al Titolo II, sono presenti residui attivi anteriori al quinquennio, sui quali pendono contenziosi e solleciti, per un importo complessivo di € 4.219.313,27, e, al Titolo IV, residui attivi vetusti in conto capitale per un totale di € 23.218.779, 40; tralasciando i residui attivi relativi al Titolo II, le notizie concernenti i residui attivi attinenti al Titolo IV appaiono generiche, evidenziandosi una rallentata gestione delle entrate.

Le deduzioni acquisite non sono state soddisfacenti dal momento che non è stata spiegata la causa della lentezza della realizzazione delle entrate, e che, in merito a quelle derivanti dai cosiddetti "fondi *ex Insicem*", quantificate al 31.12.2018 in € 21.858.017,32, è stata fornita una motivazione del tutto generica, limitata all'affermare per cui "la complessità degli interventi nonché la molteplicità dei soggetti attuatori ha comportato il procrastinarsi nel tempo dei suddetti residui".

Per il futuro si esorta a dare risposte effettivamente idonee a garantire l'efficacia del controllo intestato a questa Sezione, illustrando dettagliatamente i fatti gestionali all'origine delle evidenze raffigurate nel rendiconto.

La Sezione, comunque, sulla base degli elementi conoscitivi a propria disposizione, ritiene di evidenziare perplessità in ordine all'inoperosità nella realizzazione di programmi di opere, che pure hanno già ottenuto le disponibilità finanziarie, tenuto conto delle apposite disposizioni contenute nell'allegato 4/1 del D.Lgs. 118/2011, e soprattutto, delle molteplici e apposite norme recate dall'allegato 4/2, esplicitamente connesse all'art. 21 del codice dei contratti pubblici, recato dal D.Lgs.

n. 50/2016 al fine di coordinare le norme contabili e quelle sugli appalti di lavori pubblici.

6- Per comodità espositiva, l'atto di deferimento ha riassunto i dati più significativi sulla **gestione di competenza e sugli equilibri di bilancio** emersi dall'attività istruttoria in due tabelle esplicative intitolate rispettivamente «*Saldo della gestione di competenza ed equilibri di bilancio*» e «*raffronto tra finanziamenti regionali e passività da onerare*».

Il deferimento ha dato maggior peso ai dati contenuti nella prima tabella, connessi con la richiesta di chiarimenti formulata sub ③; valgono, quindi, le informazioni sopra riportate, che hanno permesso a questo Collegio di valutare con favore, allo stato degli atti, l'azione finanziaria-contabile condotta dall'ente sotto lo specifico profilo.

7- Agli esiti dell'istruttoria, come constatato nel deferimento, l'ente non è risultato, nel triennio 2016/2018, in condizioni di **deficitarietà strutturale**, sussistendo, tuttavia, alcuni indici di sofferenza finanziaria, all'evidenza superati come è apparso confrontando in progressione gli esercizi in esame.

Nondimeno, la richiesta, formulata dal Magistrato istruttore, di conoscere le specifiche misure correttive intraprese per eliminare le condizioni di squilibrio verificatesi, non ha avuto risposta, limitandosi l'ente a confermare i dati già conosciuti da questa Sezione.

Al riguardo, si deve invitare l'ente a prestare la dovuta attenzione a quanto in precedenza osservato in merito al carattere strumentale dell'attività istruttoria che la Sezione regionale di controllo intende realizzare rispetto all'oggetto e alla natura del controllo di regolarità/legittimità che deve esercitare.

Maggiormente alla luce dell'attuale enunciato dell'art. 97 della Costituzione, che pone una stretta connessione logico-giuridica tra "*l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*" da una parte, e il "*buon andamento*" dall'altra, si deve ribadire la necessità che l'ente risponda in ogni caso alle richieste di chiarimenti che formula la Corte dei conti in sede di controllo finanziario, mediante argomentazioni non meramente formali ma sostanziali, specificando, eventualmente, i motivi per cui non vengono forniti chiarimenti.

8- Con riguardo al **saldo di finanza pubblica**, constatato l'avvenuto rispetto del valore negli esercizi 2016 e 2018, si è chiesto all'ente di chiarire, in continuità logica con quanto richiesto al superiore punto ②, i motivi della certificazione negativa per € - 4.836.000,00 relativa all'esercizio 2017.

La replica acquisita non ha fornito ulteriori elementi conoscitivi sullo specifico profilo, rinviando al contenuto delle obiezioni esposte in precedenza, con la conseguenza che vengono in rilievo le raccomandazioni propedeutiche e la **misura correttiva** che l'ente deve realizzare, a motivo delle approfondite argomentazioni *ut supra* sviluppate.

9- In merito alla gestione degli organismi partecipati si sono chieste spiegazioni in merito alla mancanza, al 31.12.2018, della "*riconciliazione dei rapporti debito-credito tra l'ente e le sue partecipate, e conseguente assenza della nota informativa di cui all'art. 11 comma 6 lett. J del D. Lgs. 118/2011*".

Pur apprezzando lo sforzo dell'ente, che ha trasmesso la nota informativa *ex citato* art. 11 del D.Lgs. 118/2011, asseverata solo dal proprio *revisore*, di adeguarsi alla normativa, si ritiene che mancanza di collaborazione della *partecipata* vada contrastata con gli incisivi metodi previsti dal TUSP, esortando il consorzio a dare attuazione agli artt. 2381, co. 3 e 6, e 2403 del Codice civile, rispettivamente riguardanti l'operato del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale, applicabili in forza del rinvio contenuto nell'art. 1, co. 3, del D.lgs. n. 175/2016 (*cfr.* anche il successivo art. 12).

Per concludere, non è superfluo ricordare che, le raccomandazioni presenti nelle delibere di tipo PRSP (pronuncia specifica) della Corte dei conti, sono funzionali al rispetto degli equilibri di bilancio presidiati dall'art. 81 della Costituzione, invitandosi l'ente al comunicare, nei prossimi cicli di controllo, gli esiti dell'attività stimolata dalle osservazioni della Sezione.

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 2016, 2017 e 2018 del libero Consorzio comunale di Ragusa, dagli atti acquisiti e dai risultati emersi, come precisato nella parte motiva della presente specifica pronuncia, criticità e l'irregolarità che l'ente deve impegnarsi a correggere

DISPONE

che l'Ente trasmetta a questa Sezione di Controllo le misura correttive da adottare entro il termine di cui all'art. 148 *bis*, comma 3, del TUEL ai fini della relativa verifica.

ORDINA

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, del libero Consorzio comunale di Ragusa.

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.