



CORTE DEI CONTI
SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

La Corte dei conti Sezione di controllo
per la Regione siciliana

dell'adunanza del 28 luglio 2020 in videoconferenza composta dai seguenti magistrati:

Luciana Savagnone	Presidente
Alessandro Sperandeo	Consigliere-relatore
Massimo Giuseppe Urso	Referendario

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. 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;

esaminato l'atto di deferimento del Magistrato istruttore prot. n. 3601 del 22 aprile 2020, contenente osservazioni a seguito della verifica, ex art. 148-bis TUEL, dei rendiconti di gestione degli esercizi 2017 e 2018 della Città metropolitana di Messina e delle misure correttive adottate in seguito alla deliberazione n. 154/2019/PRSP sul rendiconto di gestione esercizio 2016;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 96/2020 con la quale, è stata convocata per il 14 luglio 2020, l'adunanza pubblica per decidere in ordine al suddetto deferimento;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 113/2020 che su richiesta dell'ente ha spostato la celebrazione dell'adunanza alla data odierna 28 luglio 2020;

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 dal Sindaco metropolitano mediante PEC n. 0018957-20 acquisita con n. 0005272 del 27 luglio 2020;

udito il relatore, Consigliere Alessandro Sperandeo;

uditi, per la Città metropolitana di Messina, l'avvocato Anna Maria Tripodo dirigente II Direzione affari tributari e finanziari, e il dott. Massimo Ranieri responsabile della gestione economica del personale

1- Vengono in evidenza due verifiche, strettamente connesse, sulla gestione finanziaria della Città metropolitana di Messina.

Una, agli effetti dell'art. 148-bis, co.3, del TUEL, incentrata sulle misure correttive attuate dall'ente a seguito dei moniti espressi nella deliberazione di questa Sezione di controllo n. 154/2019/PRSP, sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2016.

L'altra, ai sensi dei commi 1 e 2 del citato art. 148-bis del TUEL, volta ad esaminare i rendiconti per gli esercizi finanziari 2017 e 2018, considerata l'azione svolta dall'ente in conformità alla citata pronuncia n. 154/2019, nonché lo schema di bilancio di previsione 2019.

Il paradigma legale di raffronto utilizzato è stato quello espresso dal D.Lgs. 118/2011 e s.m.i., con l'esegesi fornita dalla Giurisprudenza, anche costituzionale, integrato dagli elementi normativi in deroga, introdotti, *ab initio*, dall'art. 1, co. 38-quater, della L. n. 58 del 28.6.2019, volti a liberare le *ex Province* siciliane dagli effetti sfavorevoli imputabili alla disciplina del "*contributo al risanamento della finanza pubblica*".

Infatti, salvo le deroghe espressamente previste, l'intervento legislativo presuppone l'osservanza dei principi di contabilità armonizzata, *in primis* quelli che impongono (*cfr.* D.lgs. 118/2011 allegato 1paragrafo 11) la "*continuità dei cicli finanziari*" e la "*dinamicità dell'equilibrio di bilancio*", nella prospettiva indicata dalla Corte costituzionale (*cfr.* n. 198/2012 e n. 49/2018).

Dai detti postulati, le SSRR della Corte dei conti (*cfr.* sentenze n. 34/2014/EL, n. 2/2015/EL e n. 8/2018/EL) hanno ricavato il correlato principio dell'immanenza *dinamica* dei controlli finanziari sugli enti locali, con logiche che, sebbene enunciate con riguardo alla "*procedura di riequilibrio*" di cui agli artt. 243-bis ss. del TUEL, esprimono nozioni generali, valide per tutta la materia di contabilità pubblica.

Ciò in un contesto legale di più ampia portata, a cui ha dato avvio la L. n.56/2014, c.d. legge Delrio, che ha ridefinito l'ordinamento delle Province ed istituito le Città metropolitane, come descritto nella deliberazione di questa Sezione n. 154 del 2019, a cui si rinvia nella logica del principio di sinteticità.

Per stemperare le difficoltà applicative derivanti dai continui mutamenti che hanno caratterizzato la normativa di settore, a mente l'attività esegetica della Giurisprudenza, alla costante ricerca di un punto di equilibrio tra la detta normativa e i principi affermati nella Costituzione, dopo le modifiche introdotte dalla L. cost. 20 aprile 2012, n. 1 (recante "*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*") e la connessa legge di attuazione (L. 24 dicembre 2012, n. 243, recante "*Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*"), si ritiene opportuno un sintetico richiamo ai tratti caratterizzanti il controllo che, per salvaguardare la finanza pubblica, la L. n. 266/2005 ha affidato alla Corte dei conti, mediante verifiche finanziarie volte ad individuare e segnalare all'ente interessato eventuali criticità degli equilibri di bilancio, da eliminare tramite misure correttive.

2 -Ai fini della tutela dell' "*unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica*", l'art. 1, co. 166 ss., della L. n. 266/2005 ha assegnato alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti lo scrutinio dei bilanci preventivi e *consuntivi* degli enti locali.

L'art.148-bis, introdotto nel TUEL dal D.L. n. 174/2012, ha esplicitamente rafforzato la funzione, disciplinando due tipi di controllo: ai commi 1 e 2 si è reso più incisivo quello tradizionale di tipo finanziario, ex art. 1, co. 166 ss. della L. n. 266/2005; al comma terzo si è introdotta la verifica sulle "*misure correttive*" adottate dall'ente su pronuncia specifica della Corte dei conti.

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

Aderendo alla Giurisprudenza costituzionale (*ex multis* n. 49/2018), è pacifico che, l'oggetto del controllo finanziario della Corte dei conti sugli enti locali è il bilancio quale *bene pubblico*, da esaminare secondo uno schema dicotomico, che trova riferimento nella normativa di armonizzazione contabile, e nei relativi principi costituzionali ed euro unitari.

Ogni singola amministrazione territoriale, comprese quelle dotate di autonomia differenziata, è sottoposta al controllo finanziario neutrale ed indipendente della Magistratura contabile, come ricavabile dal testo costituzionale, dopo le modifiche apportate dalla L. Cost. n. 1/2012 agli artt. 81, 97, 119 e 120, nonché agli artt. 11 e 117, 1° comma, riguardo ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Tuttavia, il presente accertamento dicotomico, non si è potuto svolgere come di regola, valutando l'eventuale scostamento dell'azione dell'ente dal parametro dettato dalle regole e dai principi generali della contabilità armonizzata, siccome durante tutta l'attività istruttoria, *ante* e *post* l'atto di deferimento prot. n. 3601 del 22 aprile 2020, è sopraggiunta la normativa derogatoria recata dal suddetto art. 38-quater del D.L. n.34 del 2019.

Peraltro, dopo l'emanazione dell'anzidetta norma, che, in recepimento dell'accordo sottoscritto tra il Governo e la Regione siciliana il 15.5.2019, ha disposto alcune deroghe alla legislazione contabile attribuendo agli enti siciliani di area vasta strumenti contabili e finanziari volti ad attenuare la tensione verificatasi in ordine concorso alla finanza pubblica, è intervenuto il conseguente e coerente *ius superveniens*.

Pertanto, occorre ricordare quanto meno, ma non solo, per completezza espositiva, le norme contenute nella legge di Bilancio 2021, L. 30.12.2020, n. 178, che ha modificato alcune norme della L. 27.12.2019, n. 160, inerente il Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020.

A prescindere dalla riduzione del contributo alla finanza pubblica anno 2021 disposto dai commi da 805 e 806 dell'art. 1 della legge di bilancio 2021 disposto, per contrastare gli effetti negativi derivanti dall'emergenza da COVID-19, a favore delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, viene specificatamente in evidenza il successivo comma 808, che ha aumentato di 10 milioni di euro, a decorrere dal 2021, il contributo in favore degli enti di area vasta della Regione siciliana, previsto dalla legge di bilancio 2020, art. 1, comma 875, a decorrere dal 2020, portandolo da 80 a 90 milioni di euro.

L'incremento del contributo spettante a ciascun ente è avvenuto in rapporto alle risorse assegnate a ciascun ente come da tabella contenuta nel citato comma 875 dell'art. 1 della L. n. 160 del 2019, che per la Città metropolitana di Messina è pervenuto ad oltre 10 milioni di euro.

Si deve, altresì, rammentare che a decorrere dal 2019 lo Stato ha assegnato agli enti siciliani di area vasta ulteriori risorse finanziarie ad altro titolo.

L'accordo Governo-Regione siciliana del 19.12.2018 ha attribuito a quest'ultima un contributo di 540 milioni di euro da destinare alle Città metropolitane e ai liberi consorzi di Comuni per le spese di manutenzione di strade e scuole; ai sensi dell'art. 1, co.883, della legge 145/2018 (legge di Bilancio di previsione dello Stato 2019) l'importo deve essere erogato 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.

3- Quanto sopra premesso, la iniziale ricostruzione volta a definire la situazione finanziaria dell'ente nei periodi oggetto di valutazione, ha restituito le incertezze e le criticità esposte nel deferimento del 22 aprile 2020 alla luce del quadro normativo applicabile *ratione temporis*.

Di seguito si riportano, nell'ordine, le criticità segnalate nell'atto di deferimento, i chiarimenti resi dall'ente con le memorie scritte, e le precisazioni aggiunte in pubblica adunanza, nonché, infine, le riflessioni della Sezione in ordine a profili finanziari e contabili che, se non corretti, possono comportare, comunque, rischi per la stabilità degli equilibri di bilancio.

3.1 Esame delle misure correttive sulle risultanze del rendiconto 2016

Con deliberazione n. 34 del 29.10.2019, del Commissario straordinario con i poteri del Consiglio metropolitano, sono state approvate le misure correttive derivanti dal contenuto della deliberazione 154/2019/PRSP di questa Sezione relativa al rendiconto 2016; l'atto prot. n. 33723 del 30.10.2019 è stato acquisito al protocollo C.d.c. n. 13349 del 4/11/2019.

A seguito della disamina della citata deliberazione n. 34/2019, sono emersi taluni profili di dubbio, messi in evidenza nel deferimento, che l'ente ha trattato nelle relative memorie, prot. n. 18957 del 24.07.2020, acquisite al protocollo C.d.c. n. 5272 del 27.07.2020.

3.1.1 È stato chiesto all'ente il motivo per cui la delibera commissariale n.34/2019, concernente le misure correttive, non è stata dotata del parere obbligatorio dell'organo di revisione, ex co. 1, lett. b) n.2 dell'art. 239, del TUEL, a proposito di "*verifica degli equilibri e variazioni di bilancio*".

Nella replica l'ente ha riconosciuto la inesattezza del proprio *modus procedendi*, impegnandosi ad adottare nel futuro ogni attività del tipo in questione in osservanza della normativa che la conforma.

Collocata all'interno della più vasta verifica in esecuzione, l'inosservanza non appare idonea a condizionare in maniera irreparabile gli equilibri di bilancio.

Però, sotto l'aspetto atomistico si deve osservare che la carenza incide il quadro legale volto ad assicurare una incisiva capacità "*tutoria*" all'organo di revisione, titolare di molti adempimenti, incluso quello di segnalare all'ente l'eventuale sussistenza di gravi irregolarità contabili e finanziarie e le doverose correzioni da adottare (*cfr.* art. 1, co.167, L. n. 266/2005).

Quindi, si raccomanda alla Città metropolitana di Messina di adempiere all'impegno assunto con riguardo a tutte le ipotesi in cui la legge impone l'intervento dell'organo di revisione economico-finanziaria.

3.1.2 Accertato che l'ente, per quanto asseritamente ausiliato da una struttura esterna, ha approvato il rendiconto 2016 con ritardo, sono stati chiesti chiarimenti, anche in ordine alla natura del supporto ricevuto.

Nella replica l'ente ha specificato che, la mancata tempestiva approvazione del rendiconto si è verificata perché, nel periodo di tempo considerato, il personale dipendente non aveva ancora maturato un'approfondita conoscenza informatica, talché si è fatto ricorso al supporto gestionale informatico di una specifica azienda "*già presente in seno all'Ente attraverso il pacchetto informatico finanziario e del CED e relativa manutenzione*".

Pur prendendo atto di quanto evidenziato dall'Amministrazione, il Collegio, ricorda che per legge il rendiconto è atto obbligatorio, tant'è che dal ritardo nell'approvazione o dalla sua omissione, nei casi più gravi, può conseguire l'attivazione della procedura disciplinata dall'art. 137 del TUEL e dall'art. 120, co. 2 e 3, della Costituzione, che prevede l'eventuale esercizio di poteri in sostituzione degli organi inadempienti.

L'obbligatorietà e tempestività dell'atto in questione è confermata dal contenuto dell'art. 172, co. 1, lett. a), del TUEL, secondo cui il rendiconto, formalmente deliberato, deve essere allegato al bilancio di previsione.

Tralasciando ulteriori e noti riferimenti normativi in ordine alla necessaria tempestiva approvazione del rendiconto, ad esempio l'art. 38 del TUEL, si deve ricordare che il documento in oggetto rappresenta un momento

essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente, in grado di contenere informazioni per misurare i valori delle previsioni e degli equilibri di bilancio.

Alla luce delle precedenti osservazioni, si invita l'ente alla puntuale osservanza dei termini perentori stabiliti in materia dal legislatore.

3.1.3 In merito al superamento delle soglie dei due parametri di deficitarietà strutturale di cui al D.M. 18/02/2013, relativi al volume complessivo delle spese di personale, di cui al parametro n. 3, nonché il valore dei DFB, fissati al parametro n. 5 del medesimo decreto, le argomentazioni addotte nella delibera n.34/2019 non sono apparse convincenti.

Perciò, nel deferimento si è osservato che l'esubero del parametro n. 3 impatta con l'indirizzo espresso dalla Corte costituzionale (*ex multis* n. 27/2014), mentre per il parametro n. 5, l'inevitabilità dello sfioramento affermata dall'ente, impinge nella consolidata giurisprudenza contabile, secondo cui la formazione dei debiti fuori bilancio costituisce anomalia, tanto più grave alla luce delle prescrizioni contenute nel D.lgs. 192/2012, nell'art. 9, co. 1, lett. a) n. 2 del D.L. n. 78/2009 e nei principi del D.Lgs.118/2011.

In merito l'ente ha opposto articolate argomentazioni, alcune specificamente riprese in sede di adunanza pubblica, che vale la pena riportare in sintesi: *“relativamente allo sfioramento del parametro P1 di cui al D.M. del 28/12/2018, che agglomera il precedente parametro n. 3 ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, si conferma che l'ammontare complessivo del costo del personale al netto del contributo regionale per il personale precario è, comunque, allo stato attuale un dato incompressibile rispetto all'ammontare complessivo della spesa corrente. L'Ente si era già attivato nel corso dell'esercizio 2015 con la Delibera n. 46 del 31/03/2015, ad operare una consistente riduzione di detta spesa procedendo al prepensionamento di circa n. 95 unità [...] inoltre l'Ente ha provveduto già dall'anno 2013 a ridurre anche il costo del salario accessorio del personale non finanziando la parte variabile del Fondo Risorse Decentrate comparto Dirigenza e Personale. [...] inoltre, l'Ente nell'attesa che vengano definiti i criteri per la mobilità del personale da parte dell'Osservatorio Regionale a seguito della legge di riforma delle ex province[...], si trova oggi ad avere in servizio soltanto n. 2 Dirigenti [...], non avendo potuto procedere ad assunzioni esterne per i ben noti problemi legati all'adozione dei documenti contabili, [...]. L'elevata incidenza delle spese complessive "rigide" relative alla determinazione del richiamato parametro P1, che ricomprende adesso oltre alle spese del personale, anche la spesa per il ripiano del disavanzo e quella dei debiti, rispetto ai tre titoli delle Entrate dell'anno 2018, si ritiene possa essersi anche determinata a seguito di tale nuova inclusione nei nuovi parametri. Infatti,*

analizzando unicamente la spesa per il personale anno 2018 rispetto alle entrate correnti, secondo quindi i criteri dell'ex parametro 3 di cui al D.M. del 18/2/2013, risulta una diversa ed inferiore percentuale di incidenza delle sole spese del personale rispetto alla spesa corrente, così come evidenziato nei sottoindicati prospetti, in diminuzione rispetto dati rilevati nel 2016 =49,76% e dell'anno 2017= 40,23”.

- **I Prospetto: Rigidità strutturale bilancio parametro P1 anno 2018**
Ripiano disavanzo a carico dell'esercizio stanziamento definitivo
4.470.327,48.

Macroaggregato 1.1 "Redditi di lavoro dipendente" Impegni 27.166.047,68.

Macroaggregato 1.7 "Interessi passivi" Impegni 1.543.376,73.

Spesa Titolo 4 "Rimborso prestiti" Impegni 2.543.254,82.

IRAP" pdc U.1.02.01.01 Impegni 1.722.795,04.

FPV spesa concernente il Macroaggregato 1.1] / Impegni 2.312.089,94.

Primi tre titoli delle Entrate = Accertamenti 78.709.575,64.

Incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti 50,51 %.

II Prospetto: Calcolo secondo parametro 3 D.M. 18/02/2013 anno 2018

Macroaggregato 1.1 "Redditi di lavoro dipendente" Impegni 27.166.047,68.

IRAP" pdc U.1.02.01.01 Impegni 1.722.795,04.

FPV spesa concernente il Macroaggregato 1.1] / Impegni 2.312.089,94.

Primi tre titoli delle Entrate = Accertamenti 78.709.575,64.

Incidenza spese personale su entrate correnti 39,64 %.

[..]nel successivo anno 2019 si sono avute n.35 cessazioni di unità di personale, nell'anno 2020 (ad oggi) n. 25 cessazioni e dall'anno 2021 al 2025, secondo gli attuali criteri di pensionamento per raggiunti limiti di età, si prevedono circa n. 200 ulteriori cessazioni dal servizio, con possi-bili incrementi dovuti anche al raggiungimento dei limiti di servizio.

Dato utilizzato dalle Tabella parametri di deficitarietà della procedura per il calcolo del PARAMETRO P7 Debiti fuori Bilancio

Importo Debiti fuori bilancio in corso di riconoscimento € 4.026.581,44

Totale accertamenti titolo 1, 2 e 3 accertamenti € 78.709.575,64.

Debiti in corso di riconoscimento 5,12%”.

Alla luce dei valori riportati nella deliberazione n. 4/19.5.2020, di approvazione del rendiconto 2019, che sarà oggetto di specifico esame nel prossimo ciclo di controllo, sorgono perplessità in ordine alle surriportate osservazioni, ribadite in adunanza, circa le spese di personale per gli anni dal 2020 al 2025, nella parte in cui utilizzano proiezioni statistiche basate sugli attuali parametri legali caratterizzanti l'aspetto quantitativo dei pensionamenti, senza, tuttavia, dare il giusto peso ai plurimi fattori che concorreranno a formare le dette spese ai sensi della normativa in atto vigente,

in particolare la L. di Bilancio 2019, n. 145 del 30.12.2018, il D.L. n. 4 del 28.1.2019, convertito con modificazioni dalla L. 28.3.2019, n. 26.

Infatti, la tabella dei parametri di deficitarietà contenuta nel detto documento mostra carenze, oltre che riguardo al parametro P5, ancora con riguardo alle spese di personale, di cui al parametro P1, e ai debiti fuori bilancio sub P7.

L'art. 242, co. 1, del TUEL prevede che siano da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un'apposita tabella, da allegare al rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari.

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

Al riguardo si ritiene adeguato rammentare che, la situazione di deficitarietà strutturale consiste in un grave squilibrio finanziario deducibile oggettivamente dalla rilevazione di una serie di valori finanziari-contabili condensati nei parametri obiettivi.

Quando almeno la metà di tali parametri presenta valori deficitari la legge prevede la sottoposizione dell'ente ad una serie di controlli volti a prevenire il verificarsi del definitivo deficit strutturale.

La soglia di valore che qualifica l'ente come deficitario è previamente calcolata dalla legge per ogni singolo parametro obiettivo.

I vigenti parametri obiettivi, come da D.M. del 28.12.2018, sono costituiti da 8 indicatori, espressamente previsti all'art. 18- bis del D.Lgs. 118/2011, che indicano dei valori soglia non superabili.

Il primo degli indicatori, P.1, analizza l'incidenza delle spese rigide sulle entrate correnti, cioè gli accertamenti dei primi tre Titoli delle entrate, verificando che tale rapporto esprima un valore non superiore a quello fissato dalla norma che lo prevede, collocandosi l'ente, in caso di eccesso, in situazione di deficitarietà.

L'indicatore P.5 attiene al rapporto tra disavanzo iscritto in spesa del conto del bilancio e gli accertamenti dei primi tre titoli delle Entrate: *"Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio"*; il superamento del valore soglia fissato al 1,20%, identifica un ente deficitario.

L'indicatore P.7 è denominato *"Debiti in corso di riconoscimento + Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento"* e se supera il valore del 0,60%, rivela la deficitarietà dell'ente.

Le evidenze rappresentate, pur non rendendo l'ente strutturalmente deficitario, anche mercè l'impegno profuso dall'Amministrazione, fanno emergere una situazione di sofferenza finanziaria per esubero dai valori soglia indicati ai parametri P.1, P.5 e P.7.

3.1.4 Nel deferimento sono stati richiesti chiarimenti in ordine al mancato rispetto dell'obiettivo del pareggio di bilancio, negativo per € 8.290,00, non persuadendo la causale addotta dall'ente *"la riduzione delle entrate finali rispetto alle spese finali valide ai fini dei saldi di finanza pubblica con conseguente necessaria applicazione dell'avanzo di amministrazione per conseguire gli equilibri di bilancio"*.

L'ente ha ribadito: *"il mancato rispetto dell'obiettivo del pareggio di Bilancio 2016 è dovuto prevalentemente alla riduzione delle entrate finali rispetto alle spese finali valide ai fini dei saldi di finanza pubblica con conseguente necessaria applicazione dell'avanzo di amministrazione utilizzato per conseguire gli equilibri di bilancio."*

In merito si rileva che la *ratio* dell'art. 40 del D.L. 50/2017, è stata solo di eliminare le sanzioni previste a carico degli enti di area vasta, anche della Regione siciliana, che non hanno rispettato il vincolo del saldo non negativo tra le entrate e le spese finali nell'anno 2016, rimanendo ferma per il resto la regola di finanza pubblica introdotta con la legge di stabilità 2016 (*cf.* art. 1, co. 707, co. da 709 a 713, co. 716 e co. da 719 a 734, L. 28.12. 2015, n. 208), basata, in sostituzione del patto di stabilità interno, sul conseguimento di un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

Altresì, va rilevata la natura eccezionale del comma 758 dell'art. 1 della medesima legge di stabilità 2016, che ha consentito alle Regioni di operare lo svincolo dei trasferimenti correnti e in conto capitale già attribuiti alle province e affluti nell'avanzo di amministrazione vincolato dell'anno 2015.

Tanto premesso, si osserva che l'applicazione di avanzo per conseguire gli equilibri di parte corrente non si è rivelata una scelta prudente, visto che successivamente è stata accertata la sottostima dei vincoli con il disavanzo

2016 individuato in - € 3.763.939,97, a seguito della riapprovazione del rendiconto 2016 con deliberazione n. 55 del 21/11/2017.

Si deve rammentare che, il precetto dell'equilibrio e la clausola generale della copertura economica e finanziaria delle spese rappresentano i fondamentali assunti della vigente "Costituzione finanziaria" (art. 81 e 97 Cost.), e fondano il nuovo sistema della contabilità armonizzata, che richiama e valorizza al massimo il principio di prudenza, fissando rigorosi limiti al finanziamento della spesa mediante applicazione del risultato di amministrazione.

Tali limiti derivano dalla maggiore rigidità che caratterizza il sistema di finanziamento della spesa degli esercizi futuri, che impone di verificare che in ogni esercizio la copertura giuridica sia qualificata in termini di "sostenibilità finanziaria", tant'è che l'Allegato 1 punto 9 del D.Lgs. 118/2011 espressamente dispone il postulato generale: " Il principio della prudenza si applica sia nei documenti contabili [...] di previsione, sia nel rendiconto[...] Il principio della prudenza deve [...] esprimere qualità di giudizi a cui deve informarsi un procedimento valutativo e di formazione dei documenti del sistema di bilancio che risulti veritiero e corretto. Ciò soprattutto nella ponderazione dei rischi e delle incertezze connessi agli andamenti operativi degli enti e nella logica di assicurare ragionevoli stanziamenti per la continuità dell' amministrazione".

Per gli effetti, considerato l'indirizzo della Corte costituzionale (cfr. sentenze nn. 274/2017; 184/2016), si ritiene di invitare l'ente a dedicare, nella redazione dei bilanci, massima attenzione al menzionato postulato di prudenza in correlazione al principio costituzionale di copertura effettiva/"sostenibilità finanziaria" delle spese in ogni caso, anche sussistendo una legge che permette temporanee operazioni contabili.

3.1.5 Riguardo al risultato di amministrazione, rilevati persistenti disallineamenti, si sono chiesti chiarimenti circa " **(I)** il divario tra la delibera n.55/21.11.2017 del Commissario straordinario, che registra un disavanzo di amministrazione pari ad € -3.763.939,97, e i dati presenti nel rendiconto 2016, che rivelano una quota disponibile del risultato di amministrazione di € 1.547.473,00; **(II)** il totale acquisito a titolo di anticipazioni di liquidità di € 4.062.668,96, non preceduto da una seria istruttoria, con la conseguenza che sono stati restituiti oltre € 2 milioni, mentre un milione di euro circa, del restante importo effettivamente utilizzato, è stato erogato alle società partecipate, non risultando dagli atti motivo e misura di ogni singola rimessa (cfr. prot. n. 13367/14.4.2015 e prot. 221/16.10.2019), in un contesto di assenza di trasparenza nei rapporti tra l'ente e le dette partecipate; **(III)** fermo restando che l'ente, senza documentare dettagliatamente, riconduce la considerevole differenza sul contenzioso che lo grava (€ 21 milioni da questionario 2015 ed € 6

milioni da questionario 2016) a mero errore, con riferimento ai soli 6 milioni di euro non contestati, si osserva che l'accantonamento a fondo rischi contenzioso permane assai ridotto, considerato che, la mole dell'importo, obbliga ad un accantonamento congruo, basato su una rigorosa valutazione degli oneri scaturenti dalla soccombenza, quale misura prudenziale volta a garantire gli equilibri di bilancio".

In replica ai rilievi **sub I**, l'ente ha opposto la delibera n. 55/21.11.2017, di rettifica dei vincoli rivenienti da mutui nel risultato di amministrazione 2016, come sintetizzato nel seguente prospetto:

COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	RENDICONTO 2016 CS 49 del 17/09/2017	RENDICONTO 2016 CS 55 del 21/11/2017
A) RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	11.694.177,39	11.694.177,39
B) FONDI ACCANTONATI	7.188.257,04	7.188.257,04
-FCDE	5.031.962,80	5.031.962,80
- fondo anticipazione dl 35 (se non utilizzata per fsc)	1.606.294,24	1.606.294,24
- fondo perdite società partecipate		
- fondo rischi contenzioso	550.000,00	550.000,00
- ALTRI VINCOLI		
C) FONDI VINCOLATI	2.379.882,14	7.691.295,69
- mutui		5.311.413,55
- trasferimenti in conto capitale/correnti	771.634,68	771.634,68
- vincoli formalmente attribuiti dall'ente (vedi del sez autonomie 31/2015)	316.006,65	316.006,65
- genericamente leggi e principi contabili	1.292.240,81	1.292.240,81
-ALTRI VINCOLI		
D) FONDI DESTINATI AGLI INVESTIMENTI	578.564,63	578.564,63
QUOTA DISPONIBILE	1.547.473,58	- 3.763.939,97

Tale operazione ha determinato l'emersione di un disavanzo nell'esercizio 2016 di € 3.763.939,97 da ripianare ai sensi 188 del TUEL a mente del quale "L'eventuale disavanzo di amministrazione, accertato ai sensi dell'articolo 186, è immediatamente applicato all'esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto. La mancata adozione della delibera che applica il disavanzo al bilancio in corso di gestione è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione"

Una quota pari ad un terzo del disavanzo accertato (€ 1.254.646,67) risulta stanziato nel bilancio di previsione 2017 assestato.

Accertato che l'organo di revisione non ha effettuato la trasmissione del questionario sulla piattaforma Siquel, si raccomanda all'ente di fare osservare al detto organo, e osservare egli per primo, i numerosi adempimenti che la legge impone al fine di consentire alla Sezione di avere entro i termini prescritti tutto il materiale informativo idoneo ad approfondire la verifica.

Con riferimento all'anticipazione di liquidità (*cf. supra sub II*), l'ente ha affermato l'esattezza dei conteggi esposti nel deferimento, confermando l'entità accantonata nel risultato di amministrazione, con il restante importo di € 2.224.848,26 rimasto non utilizzato e perciò restituito alla Cassa DD.PP.

Nel prendere atto di quanto esposto dall'ente, senza ripercorrere le questioni del fondamento e della natura dell'istituto *de quo*, rimanendo sufficiente in merito rinviare all'attuale contenuto dell'allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118 del 2011, punto 3.20-bis, introdotto dal D.M. 1.8.2019, recante l'11 correttivo ai principi contabili, la Sezione rammenta che, le anticipazioni di liquidità altro non sono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie, e come queste ultime comportano il rimborso di oneri e interessi anche sulle somme restituite.

Quindi, per il futuro, si raccomanda all'ente la massima prudenza nella quantificazione delle richieste di anticipazioni di liquidità, con previa verifica circa l'effettiva sussistenza dei requisiti legali che permettono di accedere alle diverse tipologie previste dall'Ordinamento, e, qualora ottenute, occorre rispettare la disciplina di contabilizzazione stabilita dalla legge.

Poiché, sotto quest'ultimo profilo, dall'esame delle controdeduzioni addotte non emergono le richieste delucidazioni sui pagamenti effettuati con l'anticipazione di liquidità effettivamente utilizzata e sugli originari impegni di spesa, si invita l'ente ad adottare ogni misura correttiva idonea a superare la criticità, onde, in futuro, risulti ricostruibile integralmente il percorso contabile e finanziario realizzato con le anticipazioni di liquidità acquisite.

In risposta ai chiarimenti richiesti al superiore **punto n. III**, circa il contenzioso e l'esiguità dell'accantonamento nel risultato di amministrazione (€ 550.000,00), l'ente ha evidenziato l'andamento decrescente dei giudizi promossi contro l'ente, da n.115 del 2015 a n. 63 del 2019, specificando la loro ascrivibilità soprattutto a richieste risarcitorie per sinistri stradali.

Inoltre, nel confermare l'entità del contenzioso passivo al 31.12.2016 per € 6.199.714,71, ha affermato di ritenere corretto l'accantonamento attuato nel risultato di amministrazione del rendiconto 2016, nonché l'incremento compiuto nel rendiconto 2018, pervenendo ad € 1.815.394,31 e nel rendiconto 2019 con € 1.173.857,00.

Prendendo atto dell'oggettivo incremento dell'accantonamento realizzato, si deve evidenziare la carenza delle memorie sull'argomento, poiché non contenenti alcuna illustrazione sugli aspetti, qualitativi e quantitativi, dei singoli giudizi promossi e sulla specifica probabilità di soccombenza.

In merito si ricorda all'ente che la questione deve essere improntata alla maggiore chiarezza possibile già nella relazione al rendiconto ai sensi dell'art. 11 comma 4 lett. o) del D.lgs. 118/2011 secondo le modalità previste nel successivo comma 6, con la conseguenza di invitare l'ente ad una più accurata applicazione delle inerenti regole nei prossimi cicli di bilancio.

3.1.6 In merito alla gestione della cassa, prospettata nel deferimento come bisognosa di chiarimenti, l'ente ha fornito l'apposito prospetto richiesto consentendo di prendere atto nel dettaglio degli accertamenti assunti negli esercizi 2015-2019 con riferimento alle principali risorse afferenti alle entrate correnti, con la conseguenza che l'andamento della relativa riscossione sarà oggetto di monitoraggio nei successivi cicli di controllo.

3.1.7 A seguito dei rilievi mossi nella deliberazione 154/2019/PRSP circa la situazione dei debiti fuori bilancio, sia quelli già riconosciuti legittimi che quelli ancora in attesa di riconoscimento, la deliberazione n. 34/29.10.2019, dell'ente che ha individuato le misure correttive da adottare nella *"intensificazione dell'attività volta al miglioramento delle situazioni debitorie attraverso azioni transattive e stragiudiziali"* non è stata ritenuta idonea ad eliminare le perplessità, cosicché si sono chiesti maggiori ragguagli sul fenomeno al 31.12.2017.

L'ente ha confermato in € 2.466.667,22 l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti e ha indicato in € 1.525.034,34 l'importo dei nuovi debiti fuori bilancio oggetto di riconoscimento insorti nel 2016, evidenziando come il ritardo nel riconoscimento dei debiti originatisi negli esercizi pregressi sia da addebitare a svariati motivi (ritardo nell'approvazione dei documenti contabili, insufficiente stanziamento dei capitoli di spesa, notificazione degli atti giudiziari a fine esercizio).

Le argomentazioni addotte dall'ente non consentono di individuare, nell'esercizio 2016, il rispetto della normativa vigente in materia; inoltre, guardando all'intera documentazione rassegnata dall'ente si rileva la presenza della criticità, per importi notevoli, anche negli esercizi successivi.

Si deve ribadire che i debiti fuori bilancio consistono in obbligazioni assunte verso i terzi senza il rispetto delle norme giuscontabili che regolamentano i procedimenti di spesa degli enti territoriali, quindi possono manifestarsi in via eccezionale e per importi contenuti.

La formazione dei debiti fuori bilancio indica una mancata osservanza dei principi di sana gestione finanziaria, la cui gravità è presa in massima considerazione nell'ambito dei parametri di deficitarietà strutturale, ex Decreto del 28.12.2018, che, tra gli otto indicatori previsti, individua in due distinte occasioni il fenomeno come significativo di sofferenza finanziaria.

Dalla disciplina normativa contenuta nel TUEL e nel D.lgs.118/2011 discende l'obbligo per gli enti di procedere con tempestività al riconoscimento dei debiti fuori bilancio al fine di evitare oneri aggiuntivi e per rispettare i principi di veridicità, di trasparenza ed equilibrio di bilancio.

L'azione dell'ente deve essere tempestiva non solo nell'evidenziare le passività insorte ma anche nell'adottare gli atti necessari per ricondurre in equilibrio la gestione modificando, ove necessario, le priorità relative alle spese da realizzare.

Ciò premesso, si ritiene di sollecitare l'ente ad intraprendere ogni iniziativa organizzativa per evitare la formazione di nuovi debiti fuori bilancio, nonché di adottare le dovute misure correttive, contabili e finanziarie, per eliminare il fenomeno, principiando immantinentemente dal *quantum* al 31.12.2017.

3.1.8 In merito alla mancata riconciliazione dei rapporti credito/debito tra l'ente e gli organismi partecipati, ai sensi dell'art.11, co. 6 lett j, D.Lgs. 118/2011, rilevata nella pronuncia n. 154/2019/PRSP, l'ente, con la deliberazione n. 34/29.10.2019, ha rappresentato di non avere ottenuto i necessari documenti contabili dalle partecipate, sicché ha diffidato i relativi organi societari *"ad ottemperare agli obblighi di trasmissione dei documenti contabili approvati dalle stesse al fine di potere assicurare la riconciliazione tra reciproci crediti e debiti"*, assumendo la detta diffida natura di misura correttiva.

Questa Sezione, non ritenendo sufficientemente idonea la detta misura correttiva, ha chiesto ulteriori chiarimenti,

La replica ricevuta ha evidenziato che, nessuna delle società partecipate risulta affidataria di servizi da parte dell'ente, e, inoltre che, negli esercizi successivi al 2016, la quantità di partecipazione è stata ridotta per effetto dell'esercizio del diritto di recesso esercitato in molteplici *partecipate* ad eccezione che per le seguenti:

- Società per la Regolamentazione del Servizio di Gestione Rifiuti Messina Isole Eolie;
- Società per la Regolamentazione del Servizio di Gestione Rifiuti Messina Area Metropolitana;
- la Società per la Regolamentazione del Servizio di Gestione Rifiuti Messina Provincia;
- Centro per lo Sviluppo del Turismo Culturale per la Sicilia;
- organismi interessati (già da tempo) da procedure concorsuali o di liquidazione.

Le precedenti asserzioni sono state documentate allegando alle memorie la deliberazione n.53 del 18.12.2018, di revisione ordinaria delle partecipazioni possedute alla data del 31.12.2017, e la deliberazione n. 41 del 13.12.2019, di revisione ordinaria delle partecipazioni possedute alla data del 31/12/2018.

Nel complesso, pur emergendo elementi utili per apprezzare l'attività dell'ente volta a rendere maggiormente chiara e gestibile la situazione, si deve osservare una perdurante azione finanziaria lacunosa siccome carente di una corretta attività di *governance* (cfr. deliberazione 2/SEZAUT/2016/QMIG).

In proposito vale la pena osservare l'importanza che assume l'asseverazione dei rapporti debiti-crediti con le partecipate, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. j) del Decreto Legislativo n. 118/2011.

L'adempimento *de quo*, consistente nella doppia asseverazione dei debiti e dei crediti da parte dell'organo di revisione dell'ente territoriale e di quelli degli organismi partecipati, è sempre necessario, anche con riguardo alle società in liquidazione (*ex multis* Sez. contr. Sicilia n. 394/2013/PAR) e alle partecipazioni indirette (*ex multis* Sez. contr. Lombardia n. 479/2013/PAR).

La magistratura contabile è unanime nel ritenere che la riconciliazione delle partite debitorie e creditorie deve coinvolgere tutti gli organismi partecipati: la corretta rilevazione delle ridette posizioni, infatti, mira a salvaguardare gli equilibri di bilancio, attenuando il rischio di emersione di passività latenti per l'ente territoriale, e risponde, inoltre, all'esigenza di garantire trasparenza e veridicità delle risultanze del bilancio.

Poiché dall'esame della documentazione ricevuta l'obbligo non risulta adempiuto, risulta necessario che l'organo esecutivo dell'ente assuma senza indugio, ogni provvedimento necessario ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie, se è il caso, usando le azioni permesse dall'art. 1, co. 3, e dal seguente art. 12, 2 co., del TUSP, mediante rinvio alla materia societaria disciplinata dal c.c. 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'inflizione di sanzioni amministrative pecuniarie.

3.2 Rendiconti 2017 e 2018.

Riguardo ai rilievi evidenziati nella relazione di deferimento sui rendiconti 2017, 2018 e lo schema bilancio di previsione 2019, l'ente ha esposto le proprie controdeduzioni, confermandone i punti più salienti durante l'adunanza.

3.2.1 Innanzitutto, si rileva che, le documentate argomentazioni offerte dall'ente per spiegare la situazione di sofferenza finanziaria che ha caratterizzato i cicli finanziari presi in considerazione, non riescono ad eliminare *in toto* le criticità rilevate nel deferimento.

Ciò anche se, considerando complessivamente l'azione dell'ente, sono individuabili iniziative che, valorizzando le misure finanziarie recate dallo *ius superveniens*, appaiono caratterizzate dalla volontà di eliminare, ovvero ad impedire il ripetersi, di talune cause di criticità finanziaria.

Dall'esame del rendiconto 2018 è emerso il mancato rispetto di 4 degli 8 rinnovati parametri stabiliti dal D.M. del 28.12.2018, segnatamente il parametro P1, contenente elementi riconducibili al parametro n. 3 del previgente sistema (spese rigide su entrate correnti), i parametri P6 (debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati) e P7 (debiti fuori bilancio in corso di riconoscimento e in corso di finanziamento), che rinnovano, più in dettaglio, il vecchio parametro n. 5, e il parametro P5 (sostenibilità del disavanzo).

L'accadimento, peraltro, rilevato dall'organo di revisione nella inerente relazione, e stigmatizzato nella deliberazione n. 6/2019/FRG della Sezione autonomie, è stato obiettato nel deferimento, invitando l'ente a produrre una specifica relazione circa l'esatta quantificazione e natura dei debiti indicati alla tabella A1 parametri P6 e P7 del D.M. 28.12.2018, nonché le singole misure intraprese per riportare la situazione entro le soglie di tollerabilità previste

dalla normativa, e, inoltre, di attualizzare il dato al 31.12.2019, includendo la situazione del contenzioso passivo e dei pignoramenti in essere.

Alla luce delle controdeduzioni e dei dati esposti nei questionari trasmessi dall'organo di revisione è emersa la situazione appresso rappresentata:

DFB RICONOSCIUTI	2017	2018	2019
<i>Art 194 lett a)- sentenze esecutive</i>	745.882,57	3.820.911,40	593.243,97
<i>Art 194 lett b)- copertura disavanzi</i>			
<i>Art 194 lett c)- ricapitalizzazioni</i>			
<i>Art 194 lett d)- acquisizioni di beni e servizi</i>		15.307,41	
TOTALE	745.882,57	3.836.218,81	593.243,97
DFB DA RICONOSCERE (*)	2.997.452,07	3.945.774,50	2.513.052,29
<i>(*) Dati 2017 e 2018 estrapolati dal questionario integrativo trasmesso dall'organo di revisione.</i>			
TOTALE DFB RICONOCIUTI E DA RICONOSCERE	3.743.334,64	7.781.993,31	3.106.296,26

Il riportato quadro sinottico riproduce una situazione pluriennale, 2017/2019, non conforme a normativa, parimenti a quanto osservato in precedenza con riguardo ai debiti fuori bilancio relativi al rendiconto 2016, configurando un quadro finanziario che assume i debiti fuori bilancio come prassi ordinaria piuttosto che eccezionale.

Allora vale la pena ribadire che, i debiti fuori bilancio, principalmente quando sono di ammontare consistente, rappresentano un costante pericolo per il conseguimento degli equilibri finanziari.

La situazione aggiornata al 31.12.2019, con un importo di debiti da riconoscere per € 2.513.052,29, restituisce un quadro che conferma l'esiguità del fondo rischi contenzioso accantonato nel risultato di amministrazione, risultando, peraltro, la maggior parte degli importi ascrivibile alla fattispecie di cui all'art. 194 lettera a) del D.Lgs. 267/2000.

La misura prospettata nelle memorie, consistente in un accantonamento di € 4.020.581,44 nel risultato di amministrazione 2019 per il finanziamento dei debiti fuori bilancio segnalati dagli uffici, in astratto valutabile come idonea, nel concreto può rivelarsi problematica con riguardo all'incidenza della

relativa spesa, permanendo, quindi, in capo all'ente l'obbligo di osservare con rigore la relativa disciplina contenuta nel TUEL e nel D.lgs.118/2011.

3.2.2 Nel deferimento, a seguire, si è posto in evidenza l'andamento in ascesa, negli esercizi 2017 e 2018, del disavanzo di amministrazione [lett. E-quota disponibile dell'allegato a) al rendiconto] assestatosi al 31.12.2018 ad - € 15.988.454,89, e all'uopo si sono sintetizzati i dati di rilevanza in apposita tabella che ad ogni buon fine si riporta appresso

COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	RENDICONTO 2016	RENDICONTO 2017	RENDICONTO 2018
A) RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	11.694.177,39	16.820.969,41	17.397.328,86
B) FONDI ACCANTONATI	7.188.257,04	6.187.502,69	14.265.926,09
- FCDE	5.031.962,80	4.036.558,88	6.552.659,97
- fondo anticipazione dl 35 (se non utilizzata per fsc)	1.606.294,24	1.600.943,81	1.555.283,72
- fondo perdite società partecipate		-	316.006,65
- fondo rischi contenzioso	550.000,00	550.000,00	1.815.394,31
- ALTRI VINCOLI			4.026.581,44
C) FONDI VINCOLATI	7.691.295,69	15.861.830,96	18.215.761,09
- mutui	5.311.413,55	4.625.926,43	4.703.318,93
- trasferimenti in conto capitale/correnti	771.634,68	4.592.261,33	5.647.417,14
- vincoli formalmente attribuiti dall'ente (vedi del sez autonomie 31/2015)	316.006,65	316.006,65	
- genericamente leggi e principi contabili	1.292.240,81	2.473.228,53	4.010.617,00
-ALTRI VINCOLI		3.854.408,02	3.854.408,02
D) FONDI DESTINATI AGLI INVESTIMENTI	578.564,63	496.609,90	904.096,57
QUOTA DISPONIBILE	- 3.763.939,97	- 5.724.974,14	- 15.988.454,89

ritenuta indicativa di una evidente vanificazione del recupero del disavanzo generato nell'esercizio 2016.

Pur considerando la sopraggiunta asserzione dell'ente volta a giustificare l'accrescimento del disavanzo da € - 3.763.939,97, dell'anno 2016, ad - € 5.724.974,14 dell'anno 2017, a mero errore di trascrizione (cfr. mancato inserimento di € 2.968.907,94, percepiti dalla Regione, ex D.D.G. n. 385/31.12.2015, per l'attuazione di specifici interventi, tra le somme che compongono l'avanzo vincolato come asserito nella delibera n.238/11.10.2018, di rideterminazione dei vincoli del risultato di amministrazione esercizio 2017), si è rilevata la grave anomalia che deriva dall'inosservanza dell'obbligo di mantenimento, nel risultato di amministrazione, dei vincoli esistenti sulle entrate affluite al bilancio e non impegnate per le specifiche finalità imposte.

Sottolineando che l'anomalia causa un occultamento del disavanzo ed una traslazione in avanti del relativo onere (Cfr. Corte cost. 279/2016 secondo cui *"gli scostamenti dai principi del D.lgs. n. 118/2011[.] non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio [.] presidiati dall'art. 81 cost."*), si è, quindi, chiesto all'ente una specifica relazione circa le misure intraprese per rendere sostenibile il disavanzo a carico dell'esercizio 2018.

È stato chiesto, altresì di verificare la corretta contabilizzazione dell'impegno contabile per la restituzione del contributo alla finanza pubblica (28,3 milioni di euro) per gli anni 2017 e 2018 ed il relativo stanziamento nel bilancio di previsione 2019.

Nella risposta, l'ente ha imputato l'incremento del disavanzo 2018 per lo più al fatto di *"avere appostato congrui accantonamenti tra le altre componenti del Risultato di Amministrazione. Più specificatamente, ad esempio, la quota accantonata è passata da € 7.188.257,04 al 31/12/2016 ad € 14.265.926,09 al 31/12/2018 con la conseguenza di avere visto peggiorato il dato della parte disponibile"*, aggiungendo, riguardo alle misure attuate *"Con Deliberazione del Commissario Straordinario n. 44 del 13/12/2019 è stato deliberato il ripiano ex art. 188 del TUEL del Disavanzo di Amministrazione del Rendiconto 2018 approvato con la Deliberazione del Commissario Straordinario n. 43 di pari data, per un complessivo importo, sopra specificato, di € 15.988.454,89 mediante l'utilizzo delle intere somme (€ 10.063.086,60) assegnate dalla Regione Siciliana con il D.A. n.445 del 24/10/2019 proprio per fronteggiare le difficoltà degli Enti di area vasta siciliani e per la rimanente parte per gli anni 2020 e 2021. Il Rendiconto 2019, recentemente approvato, ha registrato un avanzo (parte disponibile) di € 2.704.215,88"*.

Alla luce delle risposte fornite, appare che la quota disponibile del risultato di amministrazione, ex delibera n. 4 del 10.05.2020, è pari a - 5.673.636,34, con la conseguenza che l'ente al 31.12.2019 permane ancora in disavanzo, benché notevolmente ridotto di oltre 10 milioni di euro.

In merito assume rilievo la lett. a) del co. 2 bis dell'art. 4 della L. r. 29.11.2018, n. 21 [aggiunto dalla lett. d) del co. 1 dell'art. 12 della L. r. 19.7. 2019, n.13], che prevede l'assegnazione, per l'esercizio finanziario 2019, agli enti di area vasta siciliani della somma di € 100.000.000,00 per *"assicurare le funzioni essenziali"* da ripartire *"tenuto conto del vigente quadro normativo e della condizione finanziaria"* dei medesimi enti.

Con D.A. n. 352 dell' 8.8.2019 e il successivo n. 445 del 24.10.2019 sono state attribuite le relative somme in acconto e saldo rispettivamente pari, per la Città Metropolitana di Messina, ad € 5.818.535,46 ed € 10.063.086,80.

Fermo restando che, gli effetti finanziari concreti derivanti dall'acquisizione del "ristoro" de quo potranno essere adeguatamente valutati solo in sede di verifica afferente il rendiconto 2019, e con rinvio alle conclusioni per alcune brevi riflessioni in ordine ai rapporti sistematici e funzionali sussistenti tra i principi contenuti nella L. n. 56/2014 e la legislazione siciliana in un quadro di corretta attuazione della disciplina contabile armonizzata, introdotta dal D.Lgs. n. 118/2011, è il caso di segnalare che l'ente ha approvato il rendiconto 2018 senza la preventiva approvazione del bilancio di previsione 2018.

L'appena menzionata operazione contabile in deroga del quadro generale, legittimamente realizzata ai sensi dell'art. 38-quater del D.L 30 aprile 2019, n. 34, convertito in L.n.58/2019, ha permesso all'ente di agire in esercizio provvisorio e gestione provvisoria ex art. 163 del TUEL.

Cionondimeno, la gestione del bilancio senza la revisione dei limiti autorizzatori aggiornati all'emersione del disavanzo 2017 non si è rivelata improntata al principio di prudenza, come sopra interpretato, visto il notevole aumento del disavanzo verificatosi nell'esercizio successivo.

A completezza delle successive osservazioni, è il caso di riprendere le riflessioni *ut supra* segnalate in merito al composito *ius superveniens*, intervenuto a sostegno finanziario degli enti di area vasta della Regione siciliana, a seguito degli accordi sottoscritti tra il Governo e la Regione siciliana il 19.12.2018 e il 15.5.2019.

Soprattutto, rileva la specifica normativa recata dalle successive leggi di bilancio dello Stato.

Il comma 883 della legge del 30.12.2018, n. 145, legge di bilancio 2019, ha attribuito alla Regione un contributo complessivo di 540 milioni di euro da destinare ai liberi Consorzi e alle Città metropolitane per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole, con la Città metropolitana di Messina destinataria di complessivi € 82.327.202,93.

Rinviando a quanto già sopra riferito in ordine all'erogazione annuale della quota di contributo, è indubitabile che gli importi percepiti all'uopo consentono un alleggerimento del carico degli oneri di manutenzione a valere sulle risorse proprie dell'ente.

Del pari, parecchio meno gravosa appare la gestione finanziaria volta a soddisfare il dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi di finanza pubblica, valendo al riguardo gli approfondimenti sopra esposti in merito al contributo disposto dal comma 875 della legge di bilancio 2020, n. 160/2019, come modificato dall'art. 31-bis, co. 2, lett. a) e b), del D.L. n. 162/2019, convertito dalla L. 28 febbraio 2020, n. 8, e integrato, quanto a importo complessivo, dall'art. 1, co. 808, della L. 30.12.2020, n. 178, legge di bilancio 2021.

Tutto ciò premesso, questa Sezione non ha potuto verificare la corretta contabilizzazione dell'impegno contabile per la restituzione del contributo alla finanza pubblica (28,3 milioni di euro) per gli anni 2017 e 2018, ed il relativo stanziamento nel bilancio di previsione 2019, poiché l'ente non ha fornito i chiarimenti richiesti.

3.2.3 Nel deferimento si è messo in risalto una ulteriore discrepanza in ordine al saldo di cassa evidenziato nel risultato di amministrazione, considerato il disallineamento con la cassa del tesoriere per un importo complessivo di € 89.083,59, corrispondenti a mandati da regolarizzare, suscettibile, peraltro, di inficiare la corretta determinazione del saldo di finanza pubblica.

Nelle controdeduzioni l'ente ha rappresentato quanto segue "Nell'anno 2015 il Tesoriere di questo Ente ha chiesto la regolarizzazione di n. 2 sospesi di Cassa per l'importo di € 89.083,59 (€ 83.780,79 Mandato n. 1004 del 02/02/2016 e € 5.302,80 mandato n. 1005 del 02/02/2016) derivanti da azioni esecutive mobiliari con addebito contestuale al conto cassa intestato a questa Città Metropolitana di Messina. A fronte di tali sospesi sono state proposte le regolarizzazioni solo nel successivo anno finanziario 2016 anziché entro il termine del 31/12/2015, che non potranno comunque più essere contabilizzate dal Tesoriere, generando quindi, la differenza di cassa dell'Ente e quello della Tesoreria per l'importo complessivo sopracitato. Tale situazione si è protratta negli anni successivi e, nell'anno finanziario 2018 questo Ente ha disposto l'emissione di un Ordinativo di incasso (n. 4196 del 18/12/2018 causale «Regolarizzazione contabile dei sospesi di cassa anno 2015 nn. 2926-3925-2779») per l'importo di € 89.083,59, al solo fine di assicurare la concordanza con il saldo di cassa giacente presso la Tesoreria".

La precedente argomentazione chiarisce solo alcuni aspetti della questione, infatti venendo in rilievo pignoramenti rimangono dubbi in ordine all'avvenuto riconoscimento di legittimità del relativo debito fuori bilancio.

3.2.4 Nel deferimento si è osservato che, durante gli esercizi 2017 e 2018, l'azione di *governance* sugli organismi partecipati ha sofferto le medesime tensioni che hanno caratterizzato l'esercizio 2016, emergendo inadempienze

di doveri legali da parte sia delle *partecipate* che della *partecipata*, Città metropolitana di Messina, persistendo l'assenza della *doppia asseverazione* da porre a fondamento della riconciliazione dei rapporti credito-debito tra i due enti, e, in aggiunta, la ricognizione annuale, aggiornata al 31.12.2018, delle partecipazioni ex art. 20 del D.Lgs. 175/2019.

Come in precedenza esposto, a tale riguardo l'ente ha addotto argomentazioni e prodotto documenti (atti di ricognizione ordinaria per il 2017 e il 2018 rispettivamente delibere n.53/18.12.2018 e n. 41/13.12.2019) che, tuttavia, non permettono di individuare la ricorrenza di una attività di *corporate governance* sovrapponibile alla disciplina recata dal D.lgs. n. 175/2016 s.m. e i., c.d. TUSP, e alle specifiche e collegate norme di contabilità rivenienti dal D.Lgs. n. 118 del 2011, soprattutto dall'art. 11, comma 6, lett. j).

Pertanto, si rileva che l'attività realizzata dall'ente per rimediare la criticità in questione, già segnalata con la deliberazione n.154/2019/PRSP sul rendiconto 2016, non ha raggiunto l'obiettivo, perdurando nei successivi cicli finanziari.

Evocando l'incontrovertita esegesi espressa in merito dalla deliberazione n. 2/SEZAUT/2016/QMIG, si ravvede la necessità che l'ente, alla luce del rigoroso paradigma comportamentale delineato dal TUSP a carico sia della *partecipata* che della *partecipante*, adotti ogni misura correttiva utile e adeguata ad attuare la "*riconciliazione delle partite debitorie e creditorie*" imposta dall'art. 11, co. 6, lett. j), del D.Lgs. n. 118/2011.

3.2.5 L'analisi dei rendiconti in esame ha restituito qualche dubbio in merito all'importo del fondo pluriennale vincolato derivante da mutui iscritto in entrata e in spesa al 31.12.2017, con particolare riferimento alla natura delle economie, che l'ente ha chiarito solo in parte.

Infatti, ha fornito il prospetto per missioni e programmi del FPV ma non ha argomentato in dettaglio sulle economie di impegno per complessivi € 79.954,59, come richiesto nel deferimento, al fine di riscontrare la corretta rappresentazione della refluenza sui vincoli del risultato di amministrazione.

Ulteriore necessità di chiarimenti è stata rappresentata all'ente riguardo la natura dei residui attivi al 31.12.2018 del Titolo III tipologia 500 rimborsi e recuperi, e sui relativi accertamenti assunti negli esercizi 2017 e 2018.

Segnatamente, la disamina ha evidenziato al 31.12.2018 la presenza nel titolo III di residui attivi anteriori al quinquennio per € 2.298.019,91 su un importo complessivo di significativa entità, € 7.983.087,16, di cui una parte cospicua

(oltre 5,4 milioni di euro) relativa alla tipologia 500 (rimborsi e recuperi), come confermato dalla lettura dei dati contabili analitici.

Nell'allegato 6, prodotto con le memorie, l'ente ha fornito il dettaglio degli accertamenti 2017 e 2018 per capitolo, ma non dei singoli residui, come espressamente richiesto con l'atto di deferimento.

In assenza delle informazioni richieste rimangono non chiarite le perplessità sollevate in merito agli aggregati sopra descritti.

3.3 Osservazioni in merito al bilancio di previsione 2019.

Preliminarmente si dà atto che, l'assenza del parere dell'organo di revisione in allegato alla delibera di approvazione del bilancio di previsione 2019 contestata con l'atto di deferimento, è stata totalmente recuperata, avendo l'ente trasmesso la versione completa della deliberazione n. 45/18.12.2019, di approvazione del detto documento inclusiva del parere dell'organo di revisione formulato in termini favorevoli.

La stessa completezza di risposta non è rinvenibile riguardo ad un'altra problematicità segnalata con il deferimento.

Infatti, alle perplessità sollevate circa le modalità di conseguimento dell'equilibrio di parte corrente cui concorre l'applicazione di una quota cospicua di avanzo accantonato, vincolato e destinato, per complessive € 23.545.189,68, l'ente ha contrapposto argomentazioni parecchio articolate accostate a tabelle esplicative, tuttavia, ha lasciato in ombra taluni elementi di significativa rilevanza per eliminare ogni dubbio sulla questione.

Segnatamente, la parte centrale della risposta ha messo in luce i seguenti fattori contabili e gestionali: *“Relativamente alla realizzazione dell'equilibrio di parte corrente per l'esercizio 2019: (1). Nel corso dell'esercizio 2019 è stata ripianata una quota di disavanzo di Amministrazione 2018 così come previsto nella deliberazione 44/CS del 13/12/2019, [vedasi punto 10] che si allega in copia, pari ad € 10.063.086,80 corrispondente all'importo del trasferimento regionale ai sensi dell'art. 4 L.R. 21/2018. (2) . Risulta applicato al Bilancio di Previsione 2019 l'avanzo Accantonato, vincolato e destinato risultante dal Rendiconto per l'esercizio 2018 per complessivi € 23.545.189,68. Tale applicazione dell'avanzo al Bilancio di Previsione 2019 è stata fatta nel rispetto dell'obbligo generale di legge senza distoglierle dalla loro finalizzazione di spesa e precisamente destinandolo alle spese correlate per le quali erano state accantonate e vincolate nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione anno 2018 come da prospetti di seguito allegati:*

-Parte Accantonata € 4.425.332,02

-Parte vincolata € 18.215.761,09

-Parte destinata agli investimenti € 904.096,57.”

Occorre rilevare che il composito riscontro fornito non ha incluso taluni precisi chiarimenti richiesti dal magistrato istruttore.

Non sono, appunto, pervenuti dettagli sulle singole spese finanziate, nonché gli elenchi analitici “delle quote del risultato di amministrazione accantonate, vincolate e destinate agli investimenti” al 31.12.2018, compilati come prescritto nell’allegato 4/1 del D.lgs. 118/2011, segnatamente al paragrafo 13.7.1-all. A/1, al paragrafo 13.7.2-all. A/2 e al paragrafo 13.7.3-all. A/3.

Ad ogni buon conto dalla disamina è emerso che l’ente:

- al 31.12.2018 era in disavanzo lett. e) di oltre 15,9 milioni di euro;
- ha approvato il bilancio di previsione il 18.12.2019, quindi con evidente ritardo rispetto la tempistica imposta dalla legge;
- ha definito l’importo dell’avanzo applicato con metodologia che, allo stato degli atti, sembra oltrepassare il limite stabilito dall’art.1 commi 897 e 898 della L. n. 145/2018.

Restando indubbio che la valutazione degli effetti sugli equilibri di bilancio dei concreti utilizzi dell’avanzo accantonato e vincolato saranno oggetto di verifica nel successivo ciclo di controllo afferente al rendiconto 2019, le sintetiche osservazioni esposte nel presente paragrafo depongono nel senso che la Città metropolitana di Messina, nonostante l'impegno profuso per improntare la sua azione ai criteri di sana gestione finanziaria, presenta talune criticità a cui deve porre rimedio disponendo le misure correttive indicate in precedenza.

Più in generale, appare doveroso raccomandare all'ente di prestare la massima attenzione nell’applicazione delle vigenti disposizioni di contabilità armonizzata, di *corporate governance* in materia di società a partecipazione pubblica, nonché d’improntare l’azione alle funzioni assegnate dalla L. 56/2014, le cui norme esprimono principi di grande riforma economica e sociale anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale, come stabilito dalla Corte costituzionale nella sentenza n.168/2018.

Sotto quest’ultimo aspetto emerge una questione assai complessa, che meriterebbe un approfondimento che in questa sede non è possibile fornire, rimanendo comunque accertato che il quadro legislativo regionale non ha ancora trovato una composizione definitiva.

Infatti, la L. r. n. 15/2015, “*in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane*”, siccome apparsa in contrasto con l’indirizzo della Consulta (*ex multis* sentenze nn. 19/2015, 154/2017 nonché la citata n. 168/2018), ha subito plurime modificazioni e integrazioni (ad esempio leggi regionali n. 28/2015, n.5, 8, 15 e 23 del 2016, n. 17/2017, n.23/2018, n.8/2019, n.11/2020 e n.5/2021) che non giovano all’attuazione dei principi contenuti nella L. 56/2014, in ordine alle funzioni spettanti agli enti di area vasta, distinguendo tra quelle fondamentali, assegnate dalla stessa legge, e quelle non fondamentali, ossia eventualmente riattribuite all'esito dell'attuazione del processo riformatore.

Siccome quest’ultimo appare ancora *in fieri*, permane l’assetto descritto dai commi da 44 a 46 dell’art. 1 della citata legge, con la conseguenza che le *ex province* sono tenute ad improntare l’azione sul nuovo modello ordinamentale, come sancito dalla sentenza della Consulta n. 50/2015.

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 con i poteri del Consiglio metropolitano, al Sindaco Metropolitano, al Collegio dei Revisori dei Conti, della Città Metropolitana di Messina per le rispettive competenze.

Così deliberato in Palermo nella camera di consiglio del 28 luglio 2020.

Il Presidente è deceduto in data 6.1.2021, dovendosi applicare l’art. 39, co. 4, del D.Lgs.26.8. 2016, n. 174, Codice di giustizia contabile, che prevede, in caso di morte o impedimento del Presidente, la sottoscrizione del provvedimento da parte del componente più anziano del collegio.

L'ESTENSORE/RELATORE

Alessandro Sperandeo

Per il PRESIDENTE

Alessandro Sperandeo

Depositata in segreteria il 23 marzo 2021.

Il Funzionario Responsabile