REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti Sezione di controllo

per la Regione siciliana

nell'adunanza del 20 ottobre 2021 tenuta in videoconferenza composta dai seguenti magistrati:

Pilato Salvatore	Presidente
Carra Anna Luisa	Consigliere
La Porta Adriana	Consigliere
Parlato Adriana	Consigliere
Sperandeo Alessandro	Consigliere relatore
Calvitto Tatiana	Referendario
Tea Antonio	Referendario
Urso Massimo	Referendario
Catanzaro Antonio	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, in particolare, l'art. 243-bis "*Procedura di riequilibrio*

finanziario pluriennale" e il successivo art. 243-quater "*Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e controllo sulla relativa attuazione*";

viste le deliberazioni-Linee guida della Sezione delle Autonomie della Corte n. 16/2012/INPR, n. 11/2013/INPR, e n. 5/2018/INPR;

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 14/2013/INPR, recante "*Questioni di massima su taluni aspetti applicativi della disciplina concernente la procedura di cui artt. 243-bis e ss. TUEL*";

vista la deliberazione n. 22/SEZAUT/2013/QMIG della Sezione delle Autonomie, concernente la disciplina procedimentale dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale *ex* art. 243-bis e ss. del TUEL;

viste le misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile esposte all'art. 4 del D.L. n. 11/8.3.2020;

visto l'art. 85 del D.L. n. 18/17.3.2020 recante "*misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*", nonché i pertinenti Decreti del Presidente della Corte dei conti n. 139/3.4.2020, n. 153/18.5.2020 e n. 287/27.10.2020;

visto il piano di riequilibrio della Città metropolitana di Catania adottato con deliberazione commissariale n. 44 del 14 ottobre 2020;

vista la relazione finale della Commissione ministeriale per la stabilità finanziaria degli EE.LL. prot. n. 25075 del 15 febbraio 2021, acquisita al prot. Cdc. n. 7583 del 15 febbraio 2021;

considerato che, all'esito della discussione della Camera di consiglio del 12.3.2021, sono emersi i profili meritevoli di approfondimenti esposti nella deliberazione n. 49/2021, non sufficientemente chiariti dall'ente entro un termine consono con quello stabilito nella stessa deliberazione;

visto l'esito della camera di consiglio del 15 giugno 2021 che, a ragione della detta risposta giunta in *limine litis* e solo in parte sufficiente a schiarire i dubbi, ha ritenuto il bisogno di venire al contraddittorio pubblico con l'ente;

vista la relazione conclusiva del Magistrato istruttore n. 8018 del 9 settembre 2021, avente ad oggetto Piano di riequilibrio finanziario della Città Metropolitana di Catania;

vista l'ordinanza presidenziale n. 91/2021 con cui la verifica stata deferita all'adunanza pubblica del 20.10.2021;

viste le repliche fornite dall'ente con la PEC n. 52451 e n. 52452 del 15 ottobre 2021, nonché la documentazione pervenuta in pari data con PEC 52580;

considerato il contraddittorio avvenuto nella odierna adunanza pubblica mediante collegamento da remoto;

considerate le riflessioni esposte dal relatore, Consigliere Alessandro Sperandeo, ai rappresentanti dell'ente intervenuti in adunanza, il Sindaco metropolitano, dr. Salvatore Pogliese, il Segretario generale reggente, dott.ssa Rossana Manno, il Responsabile del servizio finanziario, dr. Francesco Schillirò e il Presidente del Collegio dei revisori, dr. Antonio Martoriello;

viste le osservazioni esposte, in adunanza, da alcuni rappresentanti dell'ente, e le PEC n. 53273/15.10.2021 e n. 54451/27.10.2021 giunte *post* adunanza;

in esito alla Camera di consiglio svoltasi in pari data dell'adunanza e proseguita in data 25.10.2021 si pronuncia la seguente deliberazione in ordine al Piano di riequilibrio finanziario della Città metropolitana di Catania.

******

1. Risultanze della gestione contabile dell'ente sulla base dei controlli finanziari realizzati dalla Sezione nei precedenti cicli di bilancio.

Prima di esaminare il merito del piano di riequilibrio finanziario della Città metropolitana di Catania sono opportune alcune precisazioni, poiché l'atto è venuto a configurarsi quale sopravvenienza di fatto, rispetto al controllo finanziario in attuazione sui rendiconti per gli esercizi finanziari 2017 e 2018 dell'ente, quindi di problematica valutazione in via autonoma.

Si deve dare atto, in linea preliminare, che, lo scenario fattuale e giuridico prospettato nella nota n 8018/9.9.2021 del magistrato istruttore, come motivo di deferimento all'odierna adunanza pubblica, è stato ampliato dalla rilevante quantità di osservazioni all'uopo depositate dall'ente, principalmente a comprova di una azione confacente al quadro legislativo in materia, che, medio tempore, ha assunto caratteri di maggiore concretezza.

Tuttavia, si rileva l'incompletezza dell'apporto informativo fornito dall'ente.

Infatti, il seppure vasto corredo informativo e documentale, trasmesso dall'ente, ha tralasciato di chiarire e documentare taluni aspetti del PRFP.

Ciò si è verificato nei casi in cui la trasmissione di informazioni esaustive è dipesa da forme di collaborazione con altri enti rimasti inoperosi innanzi alle richieste della Città metropolitana, restando in tal senso emblematica, ma non inconsueta, l'inattività delle società partecipate (vedi *infra*).

Per gli effetti, l'attività istruttoria a fondamento della presente pronuncia ha esaminato il PRFP in esame con approccio "*dinamico*", non solo per attenersi alle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza nelle sue massime

espressioni (*ex pluribus* Corte cost. sent. n. 49/2018, SSRR della Corte dei conti sent. n. 8/2018, deliberazione n. 5/2018 della Sezione delle autonomie), ma anche perché materialmente indotta a ciò dai motivi poco sopra indicati.

Di conseguenza, si è tenuto presente, il contesto accertato nelle pronunce n. 153/2019 e n.8/2021 di questa Sezione, relative ai resoconti di gestione di precedenti cicli di bilancio dell'ente, compilati da quest'ultimo sotto l'influsso delle preoccupazioni, divenute in seguito aspettative, indotte dalla legislazione nazionale rivolta contemporaneamente a un generale riassetto dei livelli di governo locale, sotto il profilo sia degli assetti istituzionali che degli aspetti finanziari, e al risanamento dei conti pubblici.

In pratica, nel detto periodo, il Parlamento e il Governo, in considerazione delle difficoltà economico-finanziarie sofferte dal comparto a seguito delle novità recate dalla L. 56/2014 -di riforma delle Città metropolitane, delle Province e delle unioni e fusioni di Comuni- ha progressivamente diminuito la leva finanziaria sovrastante, in precedenza, i predetti enti, a titolo di concorso al risanamento dei conti pubblici.

Per gli effetti, a partire dal 2016, la materia è stata interessata da atti legislativi comprendenti misure straordinarie a favore degli enti di comparto, sia di carattere finanziario, con diversi tipi di contributi a sostegno della spesa per l'esercizio delle funzioni fondamentali, sia di tipo contabile.

Però, ciò è accaduto *ab initio* con il legislatore nazionale maggiormente attento alle esigenze degli *enti di area vasta* -secondo la nuova denominazione adottata dalla citata L. 56/2014- delle Regioni ordinarie, e non per quelli situati nelle Regioni a Statuto speciale, come la Sicilia.

Il sistema di finanza pubblica degli *enti di area vasta* siciliani, includente, ai sensi della L. r. n. 15/2015, tre Città metropolitane e sei liberi Consorzi comunali, è stato integrato in un secondo tempo, in coerenza con gli accordi sottoscritti tra Governo e Regione siciliana il 19.12.2018 e, poi, il 15.5.2019.

Senza approfondire, è sufficiente ricordare che, a seguito degli accordi, il sostegno ai citati enti di governo intermedio ubicati in Sicilia, da parte dello Stato, è avvenuto con norme inserite nelle leggi di bilancio 2019, 2020 e 2021.

La legge di bilancio 2019 (L. 145/2018, integrata dagli artt. 33-ter e 38-quater del D.L. 34/2019), con il comma 883 ha attribuito alla Regione un contributo di totali € 540 milioni, da destinare agli *enti di area vasta* per la manutenzione straordinaria di strade e scuole, con erogazione di quote di € 20 milioni annui nel 2019 e nel 2020, e di € 100 milioni per ogni anno dal 2021 al 2025.

La legge di bilancio 2020 (L. n. 160/2019, art.1 co. 875, come corretto dal D.L.162/2019) ha attribuito agli stessi enti, un contributo di € 80 milioni annui a partire dal 2020, con la concreta ripartizione delle risorse fissata in tabella acclusa al testo di legge, specificando che il contributo spettante a ciascun ente è da utilizzare a parziale copertura del concorso alla finanza pubblica disposto dalla legge di stabilità 2015 (L. 190/2014, art.1 co. 418).

La legge di bilancio 2021(L. 178/2020), art. l, co 808, ha aumentato di € 10 milioni dal 2021, il contributo in favore degli *enti di area vasta* siciliani, portandolo da € 80 a 90 milioni, secondo un meccanismo di ripartizione della quota aggiuntiva sulla base del contributo spettante a ciascun ente per il 2020.

In atto, a *iter* normativo da ritenere in via teorica concluso, le dette misure di sostegno, nell'insieme valutate, appaiono, in astratto, idonee ad assicurare la funzionalità degli *enti di area vasta* siciliani, poichè erogano risorse adeguate alle funzioni loro spettanti *ex lege*, in grado di garantire, se utilizzate correttamente, l'attuazione degli equilibri di bilancio, con modalità certe, durevoli e confacenti al principio di "*sana gestione finanziaria*" (vedi *infra*).

Tuttavia, i detti effetti non erano prevedibili, con suficiente margine di certezza, alla stregua delle norme valide *ratione temporis* durante l'attività istruttoria condotta, ai fini del controllo finanziario previsto dalla L. n. 266/2005, sul rendiconto 2016, evoluta nella pronuncia n. 153/2019, che, perciò, ha concluso accertando "*la presenza di anomalie che potrebbero pregiudicare irrimediabilmente gli equilibri economico-finanziari della Città metropolitana di Catania, che, perciò, dovrà attenersi a quanto [..] esposto, adottando le misure correttive specificamente rammentate, e ogni altra ritenuta adeguata[..]*".

Né, potevano essere ritenute di certo avveramento, a fronte del quadro legislativo ancora a percorso dimezzato, durante l'attività istruttoria posta alla base della successiva pronuncia n.8/2021, riguardante il controllo finanziario sui rendiconti 2017 e 2018, e sulle misure correttive attuate dall'ente in seguito alla citata pronuncia n. 153/2019.

Al riguardo la pronuncia n.8/2021 ha rilevato: "*nell'ultimo lustro il Legislatore, visti gli effetti derivati alle finanze dei richiamati enti dall'interagire della L. n.56/2014 con il regime degli «obiettivi di finanza pubblica», ha emanato norme [..], a favore, però, degli enti ubicati delle Regioni a statuto ordinario [..]Il trattamento differenziato è venuto meno con la soluzione recata dall'art. 1, co. 38-quater, della L. n. 58/2019, di conversione del D.L. n. 34/2019 [..]Nondimeno, la normativa statale, in conformità con la suddivisione delle competenze legislative tra lo Stato e la Regione siciliana, ha strutturato la sopravvenienza in termini progressivi, agganciando l'effettiva operatività della stessa alla successiva fonte regionale attuativa.*

Quest'ultima, a causa dei molteplici fattori da valutare[..], si è espressa con [..] normative, susseguitesi in un consistente lasso temporale, che, con riguardo alla Città metropolitana in esame, hanno trovato definitiva «attualizzazione» e «concretizzazione», in prossimità della fase decisoria dell'odierna pronuncia[..].

Nelle more dell'adozione della definitiva disciplina regionale si è determinata una situazione di legittima aspettativa dell'ente, che questa Sezione ha dovuto valutare ricostruendo, sotto l'aspetto «dinamico», il paradigma legale di riferimento in considerazione delle deroghe in fieri apportate dallo ius superveniens.

Peraltro, tale attività di ricostruzione ed interpretazione giuridica non ha rappresentato una novità, dal momento che anche l'attività di controllo confluita nella precedente pronuncia n. 153/2019/PRSP, relativa al rendiconto 2016, ha dovuto confrontarsi con la progressione normativa derivante dalla messa a sistema delle misure predisposte dall'art. 1, co. 38-quater, L. n. 58/2019".

Come prima segnalato, nel detto periodo, in prospettiva proficuo per le finanze degli *enti di area vasta* siciliani, la Città metropolitana di Catania ha scelto di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario di cui all'art. 243-bis del TUEL, come evidenziato nel prosieguo della detta pronuncia n.8/2021 nel passo che si trascrive: "*L'ente, nel contesto delle deduzioni depositate per dimostrare la realizzazione delle attività correttive derivanti dalla pronuncia n. 153/2019, [..] ha rappresentato, [..] di avere definitivamente deciso di fare ricorso alla procedura di «riequilibrio finanziario», essendo sul punto di concludere la fase della procedura di sua spettanza. [..] il ricorso dell'ente alla detta procedura ha introdotto, in limine, ulteriori criteri di giudizio su cui la Sezione ha dovuto soffermarsi, per verificarne i possibili effetti nell'ambito del controllo in svolgimento[..].*"

2. Preambolo sul PRFP adottato dall'ente e sulla relazione finale della Commissione per la stabilità degli ee.ll. del M.I.

L'ente ha deliberato la scelta di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario con l'atto commissariale n. 31/17.7.2020, a cui ha fatto seguito la deliberazione commissariale n. 44/14.10.2020, di approvazione del piano di riequilibrio (d'ora in poi PRFP), da attuare in anni 10, dal 2020 sino al 2029.

Successivamente, è giunta, per conoscenza, a questa Sezione la richiesta istruttoria, n. 2132/11.1.2021, inoltrata all'ente dal competente Organo del M.I. e, a seguire, la relazione conclusiva redatta dallo stesso Organo (*cfr.* nota n. 25075/15.02.2021), qui acquisita con il prot. n. 7583/15.02.2021.

Giunta la relazione finale della Commissione, *ex* art. 243-quater TUEL, si è, attuata l'analisi incrociata tra gli elementi evidenziati nella stessa con i fattori finanziari/contabili riportati nel PRFP, e ritenuti congrui dall'ente per conseguire il risanamento, al cospetto degli effetti delle nuovo assetto

legislativo dinanzi riassunto, considerando anche le disposizioni che, benchè ancora *in fieri,* hanno l'effettiva capacità di incidere sulle scelte finanziarie degli enti di area vasta siciliani.

Assumendo significatività, sotto quest'ultimo aspetto, il prolungato blocco della legislazione regionale circa il trasferimento delle funzioni non fondamentali ai Comuni o alla Regione, come prescritto dalla L. 56/2014, che costituirà oggetto di apposita trattazione nel capitolo finale a cui si rinvia.

Sulla base di dette premesse, anzitutto, con argomentazione di tipo inferenziale, va osservato che la conclusione a cui è pervenuta la relazione ministeriale, in ordine alla sussistenza di un PRFP nell'insieme "*[..]conforme alla normativa vigente e alle linee-guida approvate dalla Corte di conti[..]*", sia, anch'essa, il portato di logiche volte a non rimanere insensibili agli effetti derivanti dalle protratte innovazioni legislative, quindi assolutamente recettive dei concetti sostenuti dalla giurisprudenza contabile con riguardo alla modalità "*dinamica*" con cui eseguire i controlli finanziari sugli ee.ll.

Tuttavia, dalla disamina dei documenti effettivamente sussistenti in quel momento, sono emersi alcuni profili finanziari sottovalutati nel PRFP, cosicché, pur condividendo l'impegno della Commissione nello stimare ogni fattore contabile nel contesto giuridico e fattuale ancora in assestamento, il magistrato relatore, alla luce della originale *ratio* che ha introdotto la procedura *de qua,* ha individuato taluni spunti ritenuti meritevoli di approfondimenti.

La rilevata contingenza, esposta nella relazione n. 3268/2021 del magistrato relatore, è stata discussa nella Camera di consiglio del 12.3.2021, all'esito della quale con pronuncia n. 49/2021 si è disposto il deposito, entro gg.60, a cura dell'ente, di taluni specificati atti, con avvertenza che, in caso di inottemperanza, l'analisi del PRFP sarebbe avvenuta allo stato degli atti.

Il 15.6.2021, giorno fissato per valutare in Camera di consiglio la questione, è giunta la documentazione richiesta, peraltro incompleta, talché ne è seguita "*la necessità che il relatore predisponga una relazione di deferimento, anche alla luce della documentazione pervenuta in prossimità della Camera di consiglio, evidenziando i quesiti che non hanno trovato puntuale riscontro da parte dell'Amministrazione, che verranno approfonditi in sede di Adunanza pubblica, previa concessione di un congruo termine all'ente*".

La vicenda riassunta ha trovato epilogo nella deliberazione 91/2021, di fissazione dell'odierna adunanza pubblica, fondata sull'acclusa relazione n.8018/9.9.2021 del magistrato relatore, racchiudente talune perplessità residuate dal raffronto tra le valutazioni recate nella relazione ministeriale e gli elementi contenuti nel PRFP, alla luce dei chiarimenti forniti dall'ente

durante la fase istruttoria, accostati alle risultanze emerse nei pregressi cicli di bilancio, come da deliberazioni n. 153/2019 e n.8/2021.

3. Cenni alle norme e alla giurisprudenza su cui accertare l'idoneità pluriennale del PRFP a realizzare gli equilibri di bilancio.

3.1- I controlli finanziari della Corte dei conti, nel cui novero è da porre anche la verifica sul PRFP (vedi *infra*), poggiano su due presupposti fondamentali:

a) Il giudizio della Sezione di controllo è un giudizio "*dicotomico*", che porta ad esiti che sono determinati dalla legge e dall'ordinamento contabile pubblico (*ex multis* Corte cost. n. 60/2013).
b) Il principio dell'"*equilibrio di bilancio*", posto da molteplici precetti della c.d. "*Costituzione finanziaria*" a tutela dei conti delle amministrazioni pubbliche, non esprime la necessità dell'automatico pareggio del bilancio, bensì del tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa (*ex multis* Corte cost. n. 192/2012).

Ciò anteposto, a parte le regole poste dal D.lgs.118/2011, sull'armonizzazione contabile, che saranno approfondite durante l'analisi nel merito del PRFP, viene, anzitutto, in rilievo il contesto segnato dalla L. n.56/2014, c.d. legge Delrio, che ha ridefinito l'ordinamento dei livelli territoriali di governo intermedio, in direzione dell'abolizione delle Province e una riduzione delle funzioni fondamentali da espletare a cura degli enti di area vasta, a favore dell'ampliamento di quelle assegnate a Regioni e Comuni.

Tuttavia, il riordino, imposto dalla L. 56/2014, non è giunto celermente a termine, poichè l'apposito *referendum* costituzionale del 4.12.2016, ha sancito la sopravvivenza costituzionale delle Province, con intralcio dell'aspetto più qualificante della riforma: l'ampia diminuzione delle funzioni fondamentali intestate agli enti rientrati nel comparto di area vasta.

Però, mentre le leggi di recepimento delle Regioni a Statuto ordinario sono state approvate in tempi confacenti, in Sicilia ciò non è avvenuto, con il principale intervento, L. r. n. 15/2015, ripetutamente modificato dalle L. r. n. 28/2015, e n. 5, 8, 15 e 23 del 2016, in considerazione delle critiche espresse dalla Consulta (*ex multis* sent. nn. 19/2015, 277/2016, 154/2017 e 168/2018).

In atto, la Sicilia non appare dotata di una legge che, in adempimento dei canoni posti dalla L. 56/2014, distingua con chiarezza tra funzioni fondamentali e non fondamentali spettanti agli enti di area vasta, seguitando questi ultimi a svolgere le funzioni previste dalla L. r. n. 9/1986, con quelle ulteriori disposte dalla L. r. n. 15/2015, la cui realizzazione può, però, confliggere con taluni meccanismi fissati dal D.lgs.118/2011 (vedi *infra*).

La lacuna, peraltro, non è unica, infatti, a notevole distanza dalle relative previsioni recate dalla citata L. r. n. 15/2015, gli enti di comparto ubicati in Sicilia non sono dotati di assemblee rappresentative.

Ad oggi, l'elezione di secondo livello degli organi di governo degli enti di area vasta siciliani (*i.e.* Presidenti e Consigli dei liberi Consorzi comunali, nonché Consigli Metropolitani) non è, ancora, avvenuta, essendosi succeduti molteplici rinvii (l'ultimo disposto dalla Regione con atto giuntale n.276/1.7.2021), con gli enti, quindi, governati da Commissari straordinari, a discapito della partecipazione alle Istituzioni della collettività amministrata.

Così le cose, si osserva che la "*gestione provvisoria delle ex Province*", come definita, alla lettera, dalla L. r. n. 15/2015, appare, di fatto, disposta a "*definitività*", con gli enti di area vasta esercitanti funzioni conferite dalla vetusta L. r. n. 9/1986, secondo i richiami contenuti nella citata L. r. 15/2015, nella parte sopravvissuta alle plurime osservazioni della Corte costituzionale, in base, però, alle norme della legge Delrio, e delle leggi volte, parimenti, ad imporre/depotenziare i vincoli di finanza pubblica.

Ora, indiscussa l'utilità dei benefici finanziari/contabili disposti, dalle recenti leggi di bilancio 2019, 2020 e 2021, a favore degli enti di area vasta della Regione siciliana, si deve constatare che in quest'ultima vige un contesto legislativo che ha avuto, e protrae, effetti più complicati di quelli rilevabili negli enti del medesimo tipo ubicati nelle Regioni a statuto ordinario.

Alla luce della giurisprudenza costituzionale (*cfr.* sent. n. 50/2015), secondo cui la L. n.56/2014 "*conserva piena efficacia quanto al dettagliato meccanismo di determinazione delle intere funzioni delle Province che continuano ad esistere quali enti territoriali «con funzioni di area vasta»*", si osserva che <u>i nuovi strumenti forniti dallo Stato alle Città metropolitane e ai liberi Consorzi comunali della Regione siciliana non riescono ad eliminare del tutto</u>, sotto l'aspetto contabile, <u>il *gap* creatosi nel pregresso, quando i citati enti</u>, anche a causa del "*contributo alla finanza pubblica*", <u>si trovavano a disagio nella strutturazione dei bilanci, quanto a osservanza delle regole dell' "*armonizzazione contabile*"</u>.

Poiché, in Sicilia il riordino avviato dalla L. 56/2014 -che esprime principi di "*grande riforma economica e sociale*" anche per le Regioni a Statuto speciale (*cfr.* Corte cost. n.168/2018)-, non è ancora giunto a compimento, <u>resta intatta la problematica della contabilizzazione e della copertura finanziaria delle molteplici funzioni non fondamentali che gli enti *de quo* seguitano a compiere in base a leggi regionali vigenti, ma assai datate</u>, non in armonia con i principi della citata riforma Delrio, e con taluni precetti della contabilità armonizzata, come esplicitato nelle conlusioni della presente pronuncia a cui si rinvia.

3.2- Di identico interesse, ai fini in esame, appare il regime recato dal TUEL in ordine al PRFP, tuttavia, non agevolmente coordinabile con le norme sopravvenute, come evidenziato dalla Consulta (*ex multis* 6/2017, 18/2019 e 115/2020), lì dove ha rilevato come "*il perpetuarsi di sanatorie*" di legge in materia " [..] *oltre che in contrasto con i precetti finanziari della Costituzione, disincentiva il buon andamento[..] e non incoraggia* [..] *quelle amministrazioni che si ispirano a un'oculata e proficua spendita delle risorse della collettività*".

Un concetto equivalente ha espresso la Sezione delle Autonomie (*cfr.* n. 5/2018/INPR e n. 4/2018/FRG), sulla considerazione che la legge ha previsto "[..] *plurime ipotesi di rimodulazione e/o riformulazione dei PRFP ben oltre i limiti di stretta indispensabilità*".

Ad ogni modo, il PRFP è l'atto amministrativo generale adottato e approvato dall'ente locale, sottoposto ad approvazione e successiva vigilanza della Sezione di controllo della Corte dei conti, ai sensi della originaria procedura indicata dagli artt. 243-bis ss. TUEL, come chiarita dalle Linee-guida predisposte dalla Sezione delle Autonomie.

La complessità della materia ha contato plurimi interventi delle SSRR della Corte dei conti in speciale composizione, consolidatesi nell'affermare che:

1) il PRFP non è un rimedio alternativo al dissesto, di cui art. 244 TUEL, ma uno strumento straordinario volto al ripristino, in un tempo prefissato, degli equilibri di bilancio, qualora uno squilibrio strutturale, non è risolvibile con i mezzi ordinari previsti dal TUEL (SSRR sentenza n. 25/2018);

2) a fondamento della disciplina sta il "principio di prevenzione", mediante predisposizione di un atto, con natura ricognitiva e programmatica, valutato congruo a superare le situazioni di squilibrio ed evitare il dissesto (*ex pluribus* SSRR sentenze n. 23/2018, n. 15/2019 e n. 2/2019).

Quindi, è pacifico per la Corte dei conti (*cfr.* n. 2/SEZAUT/2012 e SSRR n. 34/2014), e per la Consulta (*cfr.* n. 18/2019), che il PRFP non costituisce una valida alternativa al dissesto quando, "*di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo*" si deve "*necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose «eredità»*", ripristinando, con la separazione del bilancio *in bonis* da quello dissestato (*cfr.* art. 252, co. 4 TUEL), le condizioni per erogare le prestazioni essenziali, rassicurando fornitori e utenti sulla solvibilità e continuità funzionale dell'ente.

La giurisprudenza ha evidenziato con chiarezza il peso che assume nella procedura la valutazione di congruità (art. 243-bis co. 5 TUEL), affidata dalla legge sia all'ente che alla Corte dei conti.

L'ente esprime il giudizio di congruità, con il parere favorevole dell'organo di revisione, solo all'inizio della procedura, potendo valutare la congruità dei rimedi per uscire dalla "*crisi*", anche su criteri di opportunità, tuttavia con un tasso di discrezionalità minima, poiché comunque devono corrispondere ai paradigmi imposti dall'armonizzazione contabile.

Invece, il Magistrato contabile riscontra la sussistenza della congruità alla luce delle norme giuridiche che disciplinano la procedura, mai su parametri di opportunità, dovendo agganciare, in ogni caso, la valutazione alla salvaguardia del bilancio dell'ente quale "*bene pubblico*", tuttavia in un sistema caratterizzato dalla dinamicità dei fatti contabili e finanziari.

Il giudizio di congruità, *ex* Allegato 1, postulato n. 8, D. lgs. n. 118/2011, consiste nella "*verifica dell'adeguatezza dei mezzi disponibili rispetto ai fini stabiliti*", segnatamente nella capacità del piano di garantire, in ottica pluriennale e prospettica, l'effettivo recupero degli equilibri di bilancio, giusta la partizione concettuale modulata nella sentenza SSRR n. 34/2014, a ragione della quale la valutazione di congruità afferisce due aspetti:

1) La verifica del piano nel suo insieme, per accertare se è correttamente ed effettivamente calibrato rispetto al riequilibrio pronosticato dall'ente;

2) L'esame delle singole misure di risanamento previste, per vedere se sono finanziariamente sostenibili, cioè idonee a garantire l'adempimento delle obbligazioni insorgenti durante il PRFP, del debito pregresso, e dei servizi e delle funzioni essenziali che l'ente deve comunque assicurare.

In ordine all'accertamento della congruità, la legge ha adottato una metodica accertativa particolarmente attenta suddivisa in due fasi.

La prima, di natura istruttoria, ascritta alla Commissione per la stabilità finanziaria degli ee.ll., sfocia in una relazione finale da trasmettere alla competente Sezione della Corte dei conti.

Quest'ultima, valuta nel merito, con piena potestà decisoria, il PRFP e le misure di risanamento, prova ne è che, dopo avere ricevuto la relazione finale, può svolgere ulteriore attività istruttoria per ampliare il patrimonio cognitivo su cui decidere (*cfr.* n. 22/ SEZAUT/2013 e n. 5/ SEZAUT/2018).

La verifica di congruità della Corte dei conti esprime un controllo finanziario, di legittimità-regolarità sui conti dell'ente, come quello imposto dall'art. 1, co. 166 ss., L. n.266/2005 e art. 148-bis TUEL, talchè, per quanto i tipi richiedano un corretto coordinamento (*cfr.* citate n.5/SEZAUT/2018/INPR e SSRR sentenza n. 18/2020), concernono entrambi lo stesso bene costituzionale oggetto di tutela, cioè l'equilibrio di bilancio dell'ente locale.

Uno dei principali aspetti di necessario coordinamento tra le due tipologie di controllo è stato specificato dalla citata sentenza SSRR n.18/2020, per la quale, una volta che l'ente ha deliberato il PRFP "*la Sezione di controllo non può disporre l'adozione delle misure correttive; si tratta di una preclusione che ha una sua logica perché, se il ricorso alla procedura di riequilibrio presuppone l'impossibilita di far fronte agli squilibri strutturali con i rimedi ordinari previsti dagli articoli 193 e 194, non ha senso disporre l'adozione di misure correttive che invece dovranno, necessariamente, essere contenute nel PRFP[..]*".

Il che equivale a dire che, le misure di risanamento previste nel PRFP corrispondono ad altrettante misure auto-correttive, quindi, concepite dallo stesso ente sulla base della ricognizione dei fattori/valori di squilibrio, che, qualora superino, per come progettate, lo scrutinio di congruità della Corte dei conti, devono essere attuate pedissequamente dall'ente durante il corso della procedura.

A mettere maggiormente a fuoco la questione, ha provveduto la deliberazione n.110/2020 di questa Sezione.

Rinviando, per il resto, alle osservazioni svolte nella predetta pronuncia, incisivo valore assumono i seguenti passaggi: "*A maggior ragione, la Sezione regionale ha prerogative istruttorie quando esercita la funzione di verifica semestrale, momento in cui resta l'unico soggetto che valuta la persistenza o meno di un sufficiente livello di congruità sia del PRFP nell'insieme che delle singole misure[..] infatti, l'ente consuma la sua potestà decisionale nella fase d'avvio della procedura, quando, sulla base del giudizio di congruità, individua un PRFP idoneo a conseguire con gradualità il risanamento e l'equilibrio finanziario, realizzando, con le specifiche misure di risanamento previste, gli obiettivi intermedi pronosticati. Una volta ammesso alla procedura, l'ente deve realizzare il piano che ha voluto, [..] sul presupposto che, quanto approvato dalla Corte dei conti, rappresenta lo strumento che meglio consente di conseguire il fine imposto dalla Legge.*

Ai sensi [della] deliberazione n. 6/SEZAUT/2019/FRG, «il ricorso alla procedura.., una volta ..ottenuta l'ammissione, non prevede.. marce indietro. Il Piano approvato dalla Corte dei conti non è più soggetto ad alcuna modificazione che è consentita, esclusivamente, (oltre che nelle speciali ipotesi di rimodulazione), quando l'intervento di risanamento abbia dato, nel più breve periodo, risultati più positivi rispetto a quanto originariamente programmato» (cfr. art. 243-quater, co. 7-bis, TUEL)".

La pronuncia aggiunge: "*l'analisi di congruità del Magistrato contabile, sia durante l'esercizio della potestà «omologatoria» sia quando procede a verifica periodica, avviene esclusivamente alla luce delle norme giuridiche che disciplinano la procedura, rimanendo, in ogni caso, la salvaguardia del bilancio quale «bene pubblico», nell'accezione individuata dalla Corte costituzionale al centro dello*

scrutinio della Corte dei conti.[..] l'attuale sistema finanziario degli enti locali prevede diversi tipi di verifica della Magistratura contabile sulla "legittimità-regolarità" dei conti, che permangono distinti ma collegati, rendendosi necessario un coordinamento tra le diverse discipline (cfr. deliberazione N.5/SEZAUT/2018/INPR e sentenza SSRR n. 18/2020). Sia la verifica semestrale di esecuzione del PRFP, (cfr.art. 243-quater TUEL), sia quella sul rendiconto o sul previsionale (cfr. art. 1, co. 166 ss., L. n. 266/2005 e 148- bis TUEL), pur distinguendosi per finalità ed effetti, appartengono alla stessa categoria del controllo di «legittimità-regolarità». In entrambi i casi, le dinamiche esaminate dalla Corte dei conti per accertare la conformità a legge delle attività finanziarie insistono sul bilancio dell'ente, che è un «bene pubblico» di valore costituzionale,[..] (cfr. Corte cost. n. 184/2016 e n. 115/2020)".

Infine, la deliberazione conclude rilevando che, il controllo di tipo finanziario della Corte dei conti: "*sfocia sempre in una pronuncia il cui contenuto condiziona, più o meno intensamente, la successiva attività dell'ente. Ciò, a prescindere dall'imposizione o meno all'ente di misure correttive, nei limiti e con gli effetti previsti dalla normativa, di obbligatorio adempimento. Le pronunce di tipo PRSP della Corte dei conti, hanno, in ogni caso, natura conformante e propulsiva*".

In finale, l'ente destinatario di una pronuncia di tipo PRSP della Corte dei conti deve adottare obbligatoriamente le eventuali misure correttive prescritte nell'atto, nonché improntare la futura azione finanziaria alle raccomandazioni indicate nella medesima pronuncia, poiché costituiscono formalmente un richiamo all'osservanza della normativa vigente.

Dette affermazioni trovano fondamento nella Giurisprudenza costituzionale intervenuta in materia, a partire dalla sentenza n. 60 del 2013, che ha fatto leva sul progressivo rafforzamento del controllo finanziario sulla gestione degli enti locali intestato alla Corte dei conti, a seguito delle modifiche agli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. apportate dalla L.Cost. n. 1 del 2012 e sul coinvolgimento in contraddittorio dei detti enti nei controlli in parola.

Peraltro, il valore condizionante e propulsivo delle delibere volte a soddisfare gli interessi sottesi all'art. 148 bis e all'art.243 bis ss. TUEL, ancorché non contengano misure correttive, si ricava dalla disciplina che, nel 2012, ha introdotto una apposita articolazione della Corte dei conti, le Sezioni riunite in speciale composizione, con giurisdizione piena ed esclusiva sulle pronunce emesse dalla Magistratura contabile nell'ambito del controllo finanziario.

Del resto, le riflessioni contenute nella citata delibera n.110/2020 si collocano coerentemente nel restante circuito tracciato dalla Consulta circa la *nuova* funzione di controllo assegnata dal Sistema alla Corte dei conti.

Le sentenze della Consulta successive alla n. 60/2013 (*ex multis* n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 115/2020) hanno individuato nella Corte dei conti la

Magistratura designata a salvaguardare i bilanci degli enti locali, mediante i vari tipi di controllo di "legittimità-regolarità", introdotti dal legislatore, e improntati al massimo contraddittorio, a seguito delle modifiche agli artt. 81, 97, 117 e 119 Costituzione apportate dalla Legge costituzionale n. 1/2012.

Sotto altro aspetto, assume rilievo l'orientamento della Consulta (*cfr.* sentenze n. 198/2012, 60/2013 e 39/2014), a tenore del quale i controlli finanziari della Corte dei conti devono assicurare il confronto tra i parametri normativi e i risultati contabili in una prospettiva "dinamica", in modo tale che la funzione resti sempre volta a tutelare il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio.

Mentre, in ordine alla cura che l'ente locale deve esprimere nei confronti del proprio bilancio, la Consulta ha riassunto la sua opinione nella sentenza n. 115/2020, sulla c.d. contabilità/responsabilità di mandato, stabilendo che: "*il bilancio è un «bene pubblico» funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente [..], sia in ordine all'[..]entrate, sia [..]degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale [..]tra il programmato ed il realizzato*".

4. Contenuto della relazione finale della Commissione nel contesto di riordino istituzionale e finanziario degli enti di area vasta siciliani.

Secondo l'impostazione normativa, il patrimonio cognitivo fornito dall'ente nel corpo del PRFP, riguardo alla massa passiva e ai flussi finanziari di prevedibile introito, per ripristinare l'equilibrio di bilancio, per ripianare il disavanzo di amministrazione e per finanziare i debiti fuori bilancio, svolge un ruolo fondamentale nel giudizio di congruità.

Per questo, la Commissione ministeriale, in sede istruttoria, e, poi, la Sezione regionale in sede di decisione nel merito del PRFP, devono riscontrare se la massa passiva e le risorse esposte dall'ente, promotore della procedura, siano combinabili, garantendo in prospettiva un equilibrio economico-finanziario reale e duraturo, alla luce del principio di dinamicità contabile/finanziaria.

Nella fattispecie, la disamina della relazione finale della Commissione, ha restituito una analisi, non meramente statica degli elementi di bilancio, bensì comprensiva dell'aspetto dinamico dei dati contabili, volti soprattutto a quantificare la massa passiva foriera di dissesto, e degli elementi finanziari, nel senso della reale reperibilità delle risorse indicate nel PRFP per prevenire il perfezionarsi degli insanabili presupposti previsti dall'art. 244 TUEL.

Sia il PRFP che la citata relazione ministeriale sono stati redatti in coformità al modello predisposto dallo schema istruttorio accluso alle linee-guida, deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR, appositamente suddiviso in più

parti: la «*Sezione preliminare*» contenente informazioni di natura generale; la «*Sezione I*» dedicata ai fattori e alle cause dello squilibrio; la «*Sezione II*» riservata alle misure di risanamento.

Nondimeno, da un lato, l'avviluppata normativa, in precedenza riassunta, in ordine alla configurazione istituzionale e finanziaria degli enti di vasta area siciliani e, dall'altro, la complessità della situazione finanziaria e contabile dello specifico ente, non hanno permesso una lettura fluida dei dati rappresentati nel PRFP e degli elementi di valutazione forniti dalla relazione ministeriale, permanendo taluni profili idonei di approfondimenti.

Lo stato degli atti pervenuti alla valutazione del Collegio ha reso quindi necessaria una ulteriore attività in contraddittorio con l'ente interessato, motivo per cui vale la pena dare brevemente conto delle valutazioni espresse dalla Commissione, che rappresentano, comunque, un ragguardevole bagaglio informativo, da tenere, *ex lege*, in massima considerazione.

4.1- Riguardo alla redazione, a cura dell'ente, della «*Sezione preliminare*» dello schema istruttorio, la Commissione ha rilevato ed elencato gli atti posti a supporto documentale del PRFP, ponendo tra gli stessi lo schema di rendiconto 2019 come approvato dall'atto commissariale n.67/24.11.2020.

Il magistrato istruttore non ha ritenuto la fattispecie conforme alle istruzioni delle linee-guida, dove affermano: "*Condizione per accedere alla procedura[..] è la regolare approvazione [..] dell'ultimo rendiconto nei termini di legge: ciò in quanto è necessario che le successive proiezioni abbiano come punto iniziale di riferimento una situazione consolidata in documenti ufficiali o comunque, conosciuti in momenti topici della gestione[..]*", perciò ha chiesto ragguagli all'ente.

Durante il supplemento istruttorio, questa Sezione ha ottenuto i chiarimenti chiesti al riguardo, apprendendo che il rendiconto 2019 definitivo è stato approvato con atto n. 26/23.03.2021, quindi, di fatto, dopo l'approvazione del PRFP da parte della Commissione del M.I. (*i.e.* relazione n. 44/14.10.2020).

Tuttavia accostando i due atti **-**lo schema di rendiconto 2019 e la stesura definitivamente approvata dal Commissario straordinario con i poteri del Consiglio metropolitano**-** è emersa la esatta sovrapposizione tra gli stessi, con la conseguenza che le risultanze del definito rendiconto 2019, *in primis* riguardo al disavanzo, confermano il principale punto di partenza del PRFP preso in considerazione dalla Commissione per gli ee.ll.

Per gli effetti, secondo ovvi criteri di logica giuridica, l'assoluta assenza di modifiche tra i due documenti può far ritenere soddisfatta la *ratio* perseguita in merito dalle linee-guida, siccome basata sull'art. 243-bis, co. 6, TUEL,

secondo cui il PRFP deve contenere tra l'altro la ricognizione dell'avanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato.

4.2- La proposizione che precede permette di inquadrare e comprendere meglio le riflessioni della Commissione, anche sulla base di statistiche, concretamente riscontate dal magistrato istruttore, a conclusione della disamina degli elementi contenuti nella «*Sezione I*» dello schema istruttorio.

Riferisce la Commissione che, nel periodo 2013-2019, la Città metropolitana *de qua* è stata quella maggiormente penalizzata dal c.d. "*contributo forzoso*", infatti, ha corrisposto allo Stato una quantità di risorse maggiore di quella imposta agli altri enti di area vasta siciliani, Città metropolitana di Palermo compresa, ricevendone, però, meno ristori in termini percentuali da parte della Regione siciliana.

La relazione continua rappresentando che, la successiva legislazione adottata dallo Stato, volta ad eliminare la disomogeneità di trattamento creatasi tra gli enti di area vasta delle Regioni ordinarie e quelli ubicati in Sicilia, già riassunta *supra* al capitolo 3, ha assegnato all'ente in esame, periodo 2020-2025, poco meno di € 100 milioni, per la manutenzione di strade e scuole.

Tanto premesso, e considerati i dati contenuti nel bilancio di previsione adottato per il 2019, di cui deliberazione commissariale n.53/9.9.2020 nonché i risultati a cui è pervenuta la revisione straordinaria dei residui attivi e passivi, di cui all'atto commissariale n. 29/21.9.2020, la relazione finale conclude *in parte qua* affermando che "*il disavanzo da prerendiconto 2019[..]è pari ad € 50.613.395,12, come da prospetto nella parte relativa al risultato di amministrazione. L'ente, pertanto, presenta uno squilibrio strutturale determinato esclusivamente dal disavanzo da ripianare in quanto a regime le norme prima richiamate [..] consentono di riequilibrare le entrate e le spese di parte corrente*".

Andando alla sostanza della questione, al netto, per adesso, da valutazioni in ordine all'eventuale scostamento della quantificazione/composizione di taluni fattori contabili dalle regole di armonizzazione contabile, si deve evidenziare l'avallo interpretativo fornito dalla Commissione alle intuizioni espresse nelle precedenti delibere di questa Sezione, circa la insufficiente compensabilità della "*nuova*" disciplina degli enti di area vasta, soprattutto siciliani alla luce dalla specialità dello Statuo regionale, e al, ancora più difficile, coordinamento della stessa con il regime del "*contributo forzoso*".

La circostanza è ben evidenziata nella parte della relazione ministeriale che espone gli esiti inerenti la disamina dei "*fattori e cause dello squilibrio*"; infatti dopo averli passati in rassegna, nell'ordine e per i fini indicati nella «*Sezione I* » dello schema istruttorio, precisa: "*Dai risultati fin qui esposti risulta che nel*

2019 si è evidenziata una positiva inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti soprattutto per quel che riguarda:

-capacità di riscossione relativa alle entrate proprie;

-smaltimento residui attivi delle entrate proprie e residui passivi per spese correnti;

- raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente;

-disavanzo di amministrazione che passa da € 62.906.695,96 del 2018 a € 50.613.395,12 del 2019;

Il tutto riconducibile alle misure correttive conseguenti alla deliberazione n. 153/2019 della Sezione regionale di controllo nonché alla mutata politica di finanza pubblica".

4.3 Anche con riguardo alla «*Sezione II*» dello schema istruttorio, dedicato al "*Risanamento*", compilato dall'ente per dimostrare la congruità/sostenibilità finanziaria delle misure concepite per raggiungere il riequilibrio, l'attinente segmento della relazione illustrativa della Commissione ha esplicitato un *iter* argomentativo favorevole all'approvazione del PRFP.

I principali passaggi, che depongono in tal senso, sono quelli che, anche tramite tabelle riepilogative, ritengono, sussistenti misure di risanamento, tanto più se valutate in via complessiva, sistemica e dinamica, in grado di permettere all'ente di lasciarsi alle spalle la fase di *crisi* e riportare la propria azione finanziaria entro il perimetro ermeneutico delineato dalla Consulta nelle sentenze in cui ha declinato il principio di "*sana gestione finanziaria*"(*ex multis* n. 18/2019, n. 227/2019, n. 4/2020, n. 62/2020 e n. 115/2020).

Senza scendere nel dettaglio si osserva che, la relazione ha ritenuto le misure di risanamento prospettate nel PRFP, sia quelle inerenti le entrate che quelle relative alle spese, attendibili e congrue, appoggiando la valutazione, in entrambi i casi, alle sopravvenienze normative, in precedenza riassunte.

Alla luce della definitività della logica legislativa, caratterizzante le relative norme contenute nelle leggi di bilancio 2019, 2020 e 2021, che ha comunque e oggettivamente dotano l'ente di maggiori e cospicue risorse finanziarie, idonee ad impedire il sopraggiungere della condizione di dissesto, si riconosce la fondatezza della relazione ministeriale *in parte qua*.

Cionondimeno, dalla comparazione del contenuto dell'atto finale della Commissione con il PRFP sono emerse perplessità in ordine al risanamento di taluni fattori di squilibrio, quindi da chiarire a cura dell'ente mediante più approfondite argomentazioni volte a dimostrare comunque la capacità della procedura di giungere a effettiva conclusione, realizzando lo scopo indicato dall'art. 243-bis,co.1, TUEL.

Di ciò si dà conto nel capitolo seguente, in cui si evidenziano i chiarimenti apposta richiesti dal magistrato istruttore e le risposte formulate dall'ente, con, a seguire, le relative valutazioni espresse al riguardo dal Collegio.

5-Gli elementi del PRFP su cui il Collegio si è soffermato con apposita integrazione istruttoria svolta in via cartolare e in sede di contraddittorio in pubblica adunanza.

In via preliminare si prende atto che "*il progressivo indebolimento degli equilibri di bilancio e della situazione finanziaria che ha spinto l'ente a ricorrere ed approvare il PRFP*", come letteralmente distinto nell'atto di deferimento in adunanza pubblica, risulta superato, riscontrandosi un PRFP nell'insieme sufficientemente articolato, con l'ente predisposto a un più fattivo approccio verso il principio di *sana gestione finanziaria*, inteso quale corretta tenuta ed esposizione dei conti a garanzia di legalità, imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa (Corte cost. cit. n. 18/2019).

In tal senso depone anche l'impegno dell'ente, con i limiti in precedenza evidenziati, per ampliare il corredo documentale e le argomentazioni giuridiche poste a fondamento del PRFP, manifestato durante l'attività istruttoria suppletiva, nelle memorie funzionali all'adunanza, e in seguito alla celebrazione di quest'ultima, mediante tempestiva trasmissione, come richiesto dal magistrato relatore, di chiarimenti in ordine alla "*stima aggiornata sul contenzioso con le società partecipate*" (*cfr.* PEC n. 53273/15.10.2021), e, successivamente, la situazione aggiornata in ordine alla riscossione della TEFA (*cfr.* PEC 54451/27.10.2021), come preannunciato nelle memorie scritte.

Con tutto ciò, taluni fattori contabili e finanziari contenuti nel PRFP non sono apparsi valutati, ovvero documentati, con la dovuta attenzione da parte dell'ente, mentre la relazione della Commissione si è assestata su posizioni argomentative che la Sezione ha ritenuto di approfondire.

Segnatamente, l'attività istruttoria integrativa della Sezione si è concentrata: **1)** sulla quantità di TEFA incamerata *ante* 31.12.2019, con eventuali effetti sulla composizione del FCDE; **2)** sulla situazione dei debiti fuori bilancio da riconoscere al 31.12.2019; **3)** sulla *corporate governance* degli enti partecipati dalla Città metropolitana.

L'esigenza di fugare dubbi, impone di mettere in chiaro da subito che la realizzazione del PRFP, come congegnato dall'ente, non è preclusa dalle precisazioni e raccomandazioni esposte nei successivi paragrafi, a mente le riflessioni della sentenza delle SSRR n.14/2014.

Si rammenta che, quest'ultima ha indicato il valore da assegnare alla locuzione "*congruenza ai fini del riequilibrio*", contenuta nell'art. 243-quater, co. 3, TUEL, da cui questa Sezione non intende discostarsi.

Con la precisazione che, immediatamente dopo, la richiamata formulazione normativa aggiunge "*In caso di approvazione del piano, la Corte dei conti vigila sull'esecuzione dello stesso, adottando in sede di controllo, effettuato ai sensi dell'articolo 243-bis, comma 6, lettera a), apposita pronuncia*".

Alla luce della prevalente giurisprudenza contabile, l'enunciato trascritto va inteso nel senso che, eventuali criticità esposte nella delibera di approvazione di un PRFP da parte della Sezione della Corte dei conti, ancorchè non comportanti specifiche prescrizioni e/o misure correttive a carico dell'ente, devono essere da quest'ultimo tenute sotto rigoroso controllo durante l'esecuzione della procedura di risanamento.

Ciò per evitare che, la vigilanza periodica condotta dal magistato contabile abbia ad evolvere in apposita pronuncia accertante la radicale trasfigurazione delle anomalie, individuate in sede di approvazione del PRFP quali mere criticità, in gravi irregolarità contabili idonee a non permettere la realizzazione dell'intero PRFP ovvero degli obiettivi intermedi.

5.1 L'impegno della Sezione per fare definitiva chiarezza sulle criticità emerse relativamente alle ricadute sul PRFP del tributo per l'esercizio delle funzioni ambientali, c.d. TEFA, riscosso dai Comuni, dalla Società Simeto Ambiente in liquidazione e dal Concessionario della riscossione, è pervenuto, alla fine, mercè i chiarimenti forniti *in limine* dall'ente, a risultati confacenti.

Pur tenendo in considerazione le incertezze derivanti dall'andirivieni normativo sulla TEFA **-**introdotta con il D.lgs. n. 504/92, abolita con il D.lgs. n. 152/2006, reintrodotta con il D.lgs. 4/2008 e integrata dal D.L. n. 201/2011**-** dagli atti è emerso che l'iniziale confusione in materia è da ascrivere all'inerzia che ha caratterizzato la pregressa azione amministrativa dell'ente, visto che, a lungo, ha tollerato i mancati riversamenti da parte dei Comuni e della Società Simeto Ambiente in liquidazione.

Preso atto delle recenti misure attuate dall'ente che, come riconosciuto nella relazione della Commissione, hanno portato, nel 2019, un "*netto miglioramento del grado di realizzo dei residui da entrate proprie*", la documentazione esaminata esibisce inadempienze di vario tipo da parte dei soggetti tenuti al riversamento della TEFA.

A prescindere dalla situazione relativa alla Società Simeto Ambiente in liquidazione, che ha gestito sino al 2012 l'incasso di tale tributo senza riversarlo, rimanendo tutt'ora la questione sottoposta al vaglio dell'autorità

giudiziaria, dalle risposte istruttorie fornite dall'ente, anche *post* adunanza pubblica, appare che ancora oggi diversi Comuni non hanno reso la dichiarazione dell'importo riscosso dai contribuenti ed altri pur avendolo dichiarato non lo hanno corrisposto.

Dalle stesse risposte si ricava che, la Città metropolitana di Catania, una volta maturata la scelta di ricorrere al PRFP, non essendosi curata in precedenza di apprendere con esattezza la quantità/qualità dei crediti vantati a titolo TEFA, ha fatto ricorso a un criterio presuntivo, utilizzando i dati dei prospetti SIOPE, e successivamente, considerando tali incassi come certi, nonchè prescindendo dalla verifica che tali somme oltre che riscosse risultassero formalmente impegnate nei bilanci dei Comuni debitori, ha inserito le somme nel calcolo dell'accantonamento al FCDE.

Senza scendere in approfondimenti dogmatici in ordine alla natura dei crediti a titolo TEFA, e connessa questione in ordine alla corretta sistemazione degli stessi nel bilancio dell'ente che riscuote e dell'ente impositore, non appare confacente, rispetto a talune regole espresse dalla contabilità armonizzata, lo specifico *modus operandi* adottato della Città metropolitana di Catania.

Alla luce di quanto rappresentato dall'ente, la Sezione prende atto delle misure avviate per la riscossione dei crediti a titolo TEFA e raccomanda di proseguire l'attività intrapresa per recuperare il pregresso, tuttavia, riportando la determinazione dell'accantonamento al FCDE ai paradigmi descritti nell'allegato 4/2 al D.lgs. 118/2011 e in osservanza dei postulati di "*prudenza, veridicità, attendibilità e correttezza del bilancio*".

Il rispetto della precedente raccomandazione è, d'altronde, agevolato dalla sopravvenienza di due circostanze in grado di alleggerire l'onere di gestione contabile del TEFA.

Anzitutto, i decreti del MEF dell'1.7.2020 e del 21.10.2020 hanno stabilito il sistema con cui, a regime dal 2021, avviene la riscossione del tributo -*i.e.* con riversamento diretto dello stesso agli aventi diritto-, quindi da tale annualità sarà impossibile la formazione di crediti a titolo TEFA nei confronti di Comuni che riscuotono ma non riversano il tributo, fermo restando per l'ente creditore, nel caso specifico la Città metropolitana di Catania, l'obbligo di attivare gli strumenti forniti dal Sistema per ottenere l'adempimento del credito impositivo relativo alle annualità pregresse.

Poi, spicca l'approvazione del rendiconto 2020 (*cfr.* atto n.40/20.7.2021), caratterizzato, oltre che da una accelerazione del recupero del disavanzo, da una contrazione di circa € 3 milioni dei residui attivi a titolo TEFA.

A tale ultimo riguardo, va evidenziato che, il rendiconto 2020 per quanto esaminato nel complesso dalla Sezione, poichè oggetto di verifica, *ex* art. 148-bis TUEL, nei successivi cicli di bilancio, registra la presenza di fattori contabili in linea con il PRFP, con ciò deponendo nel senso della sussistenza di un ente volto a basare maggiormente la sua azione al principio di *sana gestione finanziaria*.

Cionondimeno, il detto miglioramento dei dati finanziari assegna maggiori finalità pratiche e giuridiche alle riflessioni *ut supra*, relative alla necessità di recuperare la TEFA pregressa e di determinare correttamente il FCDE, sicché l'effettiva attuazione degli scopi indicati nelle suddette raccomandazioni confluirà nella verifica semestrale da parte di questa Sezione volta a constatare lo stato di attuazione del PRFP, in uno alla verifica di tutte le voci componenti il risultato di amministrazione (accantonate e vincolate), fermo l'obbligo di riferire le novità da parte del *Revisore* in occasione della relativa relazione semestrale.

5.2 A conclusione dell'attività istruttoria suppletiva condotta dalla Sezione, è risultata parzialmente persistente la criticità relativa alla gestione dei debiti fuori bilancio e alle passività potenziali, non approfondita in seno alla relazione finale della Commissione, e non sufficientemente chiarita dall'ente in sede di contradditorio.

La relazione ministeriale ha circoscritto l'analisi al fatto che i debiti fuori bilancio sorti nel 2020 sono stati interamente coperti e che l'importo delle passività potenziali al 31.12.2019 corrisponde(va) ad € 4.113.483,31, rilevando l'attualità di un contezioso con la società Simeto Ambiente in liquidazione recante un eventuale debito fuori bilancio ancora non riconosciuto, però, con la relativa somma accantonata a fondo rischi, e, inoltre, che l'ente "*pur non avendo in essere un contenzioso rilevante ha valutato prudenzialmente l'opportunità di accantonare annualmente una parte della spesa [..]*".

Poiché, anche le argomentazioni in contraddittorio rese dall'ente non hanno fornito alcun apporto conoscitivo e valutativo in grado di modificare significativamente il quadro di fatto e di diritto esposto nel deferimento n. 8018/9.9.2021, sono rimaste immutate le criticità individuate in quest'ultimo,.

Talchè non appare superfluo riportarne i passaggi più indicativi: *"[..]con riguardo ai «Debiti fuori bilancio e passività potenziali», [..] risalta una situazione disorganica e confusa, la cui disamina, [..] è stata aggravata dalla quantità e qualità degli atti trasmessi dall'ente[..]. Anche una disamina del PRFP condotta superficialmente, restituisce importi impropriamente accantonati per debiti fuori bilancio consistenti in passività certe e non probabili, tuttavia in assenza di una specifica programmazione della relativa copertura finanziaria collegata ai tempi di*

esborso. [..] appare accantonata la somma di € 7.277.254,94, corrispondente all'importo di residui attivi, irregolarmente ricompresi nelle partite di giro, relativi a pignoramenti pagati su assegnazioni del giudice dell'esecuzione, non regolarizzati con il correlato impegno nella spesa corrente o in conto capitale, nonché privi di copertura finanziaria sui bilanci successivi e riconoscimento del relativo debito fuori bilancio. In replica[..], l'ente ha argomentato asserendo che «considerato il lungo tempo trascorso si intende procedere attraverso la proposizione di un unico atto deliberativo di riconoscimento dopo l'approvazione del bilancio del bilancio di previsione 2020-2021 e del rendiconto 2020». La risposta suscita forti dubbi[..] visto il grado di anzianità delle poste che vengono in rilievo, tutte anteriori al 2012, e induce a ritenere, [..] l'alterazione del postulato della «veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità»,[..] si ritiene di riportare a seguire apposita tabella che dà conto della prolungata persistenza e consistenza dei valori in questione:

Anno Acc.	Totale
1992	9.403,23
1993	6.649,85
1994	159.343,38
1995	95.371,92
1996	1.111.783,28
1997	554.395,20
1998	1.748.198,37
1999	224.323,20
2000	142.069,67
2001	381.927,76
2002	187.641,19
2003	61.027,58
2004	15.887,20
2005	543.259,73
2006	541.228,72
2007	656.485,54
2008	240.749,41
2009	429.722,47
2010	135.272,55
2011	10.615,56
2012	21.899,13
Totale	**7.277.254,94**

Le perplessità esposte in precedenza, [..] non rimangono isolate, infatti, altre ne sorgono dalla constatazione che le poste in esame sono state prese in considerazione esclusivamente a partire dal disavanzo relativo al rendiconto 2017[..] La disamina ha consegnato, riguardo i debiti fuori bilancio riconosciuti nel triennio 2017/ 2019, l'andamento compendiato nei dati riportati nella tabella a seguire:

Andamento dei debiti Fuori Bilancio		2017	2018	2019
Articolo 194 T.U.E.L:				
- lettera a)	- sentenze esecutive	€ 2.736.706,31	€ 4.390.318,33	€ 2.019.412,86
- lettera b)	- copertura disavanzi			
- lettera c)	- ricapitalizzazioni			
- lettera d)	- procedure espropriative/occupazione d'urgenza			
- lettera e)	- acquisizione beni e servizi senza irrpegno di spesa	€ 2.252.579,52	1.353,34	
Totale		€ 4.989.285,83	€ 4.391.671,67	€ 2.019.412,86

"Tuttavia, la situazione non è lineare come appare a prima vista, poiché in relazione ai debiti fuori bilancio da riconoscere al 31.12.2019 vengono in rilievo i dubbi espressi a riguardo degli accantonamenti del risultato di amministrazione, sia sotto la lettera B) «Impropria determinazione del fondo rischi contenzioso in € 17.037.614,04» che la successiva lettera C) dedicata «all'accantonamento per gli impegni assunti a titolo di ricapitalizzazione della partecipata Pubbliservizi» [..]".

Nell'insieme, emerge una situazione/esposizione debitoria che configura una criticità, peraltro di consistenza simile a quella già segnalata nella precedente deliberazione 49/2021 alla cui lettura si rinvia.

Con riguardo alle passività potenziali da contenzioso persiste la situazione non sufficientemente chiara avuto riguardo ai principi contabili di cui al punto 5.2. lett. h) allegato n. 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011, nonché del paradigma valido, in via generale, per verificare la congruità degli accantonamenti, a tenore del quale l'adeguatezza della valutazione va monitorata costantemente, per evitare l'insorgenza di eventuali oneri di rilevante portata a cui il bilancio non riesce a dare copertura.

Passando ai debiti fuori bilancio, le deduzioni fornite dall'ente hanno confermato una gestione non conforme a quella legale, perdurando il dubbio che la criticità sia, in maggiore misura, da ascrivere a spese prive della dovuta copertura finanziaria, come prescrive la "Costituzione finanziaria", per assolvere funzioni non annoverabili tra quelle fondamentali, alla luce della legge Delrio, a monte l'incertezza causata dal fatto che, in Sicilia, il processo riformatore avviato dalla menzionata legge non ha ancora trovato attuazione.

Rinviando la disamina di questo ultimo profilo alla parte conclusiva, il Collegio sottolinea che i debiti fuori bilancio hanno carattere eccezionale, in quanto causati da obbligazioni assunte al di fuori delle previsioni e dei limiti di bilancio e possono essere ascrivibili all'ente solo a seguito del riconoscimento della loro legittimità nelle forme e nei termini "tipici" previsti dalla legge.

Per gli effetti, la Sezione non può esimersi dal raccomadare all'ente di applicare con scrupolo, la normativa gius-contabile e la più recente giurisprudenza in materia debiti fuori bilancio e passività potenziali, seguendo comunque un percorso volto alla diminuzione dell'ammontare del debito contratto e al contenimento di quello da contrarre, considerando che quest'ultimo profilo si interseca, quanto a reperimento delle risorse finanziarie, con l'accennata persistente inattuazione, nella Regione siciliana, della distinzione recata dalla legge Delrio tra funzioni fondamentali e non fondamentali inerenti gli enti di area vasta (vedi *infra*).

Si rammenta che, le precedenti riflessioni, e relative raccomandazioni, corrispondono a quanto prescritto dal vigente quadro legale, perciò saranno riconsiderate in sede di monitoraggio semestrale del PRFP, e su di essi si richiama l'attenzione dell'Organo di revisione tenuto a riferire sull'attuazione del PRFP con la dovuta relazione semestrale.

5.2 L'argomento maggiormente impegnativo e problematico affrontato dalla Sezione è stato quello relativo all'esame delle eventuali implicazioni discendenti sul PRFP dalla gestione da parte della Città metropolitana di Catania delle proprie partecipazioni societarie.

In merito, la basilare ricostruzione materiale dei fatti posti a fondamento del giudizio dicotomico è rimasta quella negativa esposta nell'atto n. 8018/9.9.2021 di deferimento in adunanza, consistente, peraltro, nello sviluppo logico di osservazioni presenti, *in nuce*, nella pronuncia n. 153/2019 (vedi *supra*), con l'effetto che i predetti documenti si intendono qui interamente richiamati, in ragione del "*principio di sinteticità degli atti*", valido in qualunque contesto processuale.

Sotto l'aspetto *de quo,* le considerazioni svolte nella relazione finale della Commissione, pur non superficiali, sono apparse poco pertinenti, poiché concentrate sui dati relativi al "*gruppo amministrazione pubblica*", cd. GAP, e relativo "*perimetro di consolidamento*", senza articolare osservazioni in merito a uno dei principali argomenti che caratterizza la materia, focalizzato sulle ricadute finanziarie delle attività svolte dalle *partecipate* sui bilanci degli Enti *partecipanti,* e sulla capacità delle stesse a ostacolare l'approvazione di un PRFP ovvero il risanamento già oggetto di approvazione della Corte dei conti.

Inoltre, gli approfondimenti motivazionali illustrati al riguardo nelle cotrodeduzioni dell'ente, sono apparsi scarsi e poco convincenti, oltre che basati sulla una lacunosa documentazione posta a comprova, con ciò confermando la diffusa situazione accertata in precedenza, ascrivibile principalmente a omissioni delle società partecipate, caratterizzata da

trasgressioni alle norme che conformano la disciplina delle partecipazioni pubbliche, principalmente contenute nel TUSP, di cui D.lgs. n. 175/ 2016

In pratica, un contesto impeditivo ad una confacente e obiettiva *corporate governance* da parte della Città metropolitana di Catania, obiettivamente causato dall'azione aziendale inefficace, inefficiente e priva di economicità condotta da talune *partecipate*, tollerata a lungo dell'ente *partecipante*.

Comunque, sulla base di alcuni spunti, argomentati e documentati con evidente soggettività, presenti nelle memorie strumentali all'adunanza, la Sezione ha ritenuto di attingere notizie dalle banche dati in uso.

Principalmente, a ragione della conformazione delle controdeduzioni dell'ente, è stata esaminata la vicenda relativa la Pubbliservizi spa, che è una società "*in house providing*"con la compagine sociale costituita dalla Città Metropolitana di Catania con capitale sociale del 99,50%, e dall'Istituto Musicale "*Vincenzo Bellini*" di Catania per il residuo 0,50%.

Dalla consultazione, specie del servizio *on-line* della Camera di Commercio, è emersa una relazione patrimoniale e finanziario assai confusa tra l'ente e la Pubbliservizi spa, poiché ancora non completata la procedura concorsuale avviata dalla medesima *partecipata*.

In un primo momento, la Pubbliservizi spa ha intrapreso la procedura nelle forme dell'autofallimento, a cui, però, in seguito ha rinunciato per formulare domanda di concordato preventivo, *ex* art. 161, co. 6, L.F., dichiarato inammissibile (decreto Tribunale di Catania 27.6.2018) e dunque sfociato nella procedura di "*amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza*", mercè la valutazione del MISE, che ha ritenuto sussistenti i requisiti richiesti dal D.lgs. n. 270/1999, comportante l'apertura della procedura straordinaria (decreto Tribunale di Catania 26.11.2018).

Con ciò, venendosi a configurare una situazione che non ha permesso all'ente di eseguire con esattezza le indicazioni recate dalle linee-guida, deliberazione n. 5/SEZAUT/2018, nella parte in cui specificano: "*il PRFP deve necessariamente contenere una quantificazione veritiera ed attendibile della situazione economico-finanziaria dell'ente e dell'esposizione debitoria, la puntuale ricognizione e quantificazione dei fattori di squilibrio e dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato. Nella rilevazione dell'entità della situazione iniziale di squilibrio assume un rilievo pregnante la ricognizione degli oneri latenti al fine di poterne stimare le ricadute negli anni di svolgimento della procedura di risanamento*".

Non si può omettere di evidenziare che, la misura della complessità e degli intrecci che hanno caratterizzato negli anni la situazione economico-

finanziaria tra Pubbliservizi spa e la Città metropolitana di Catania è stata delineata in modo netto dal Tribunale di Catania-Sezione fallimentare, come esposto, nell'ambito del procedimento R.G. Conc. n. 1/2018, nel decreto del 27.6.2018 e nella sentenza 128/2018, nonché nel decreto del 26.11.2018.

Non si può tralasciare di osservare che, gli indicati provvedimenti del Tribunale di Catania, considerati complessivamente, stabiliscono in maniera chiara la corretta prospettiva giuridica in cui si deve porre la Città metropolitana di Catania in ragione del "*controllo analogo*" esercitato nei confronti della Pubbliservizi spa.

Tralasciando i passaggi dei provvedimenti che evidenziano la mancanza di regolarità e veridicità dei dati aziendali, e i gravi inadempimenti "*agli obblighi informativi nei confronti del Tribunale in costanza del termine per il deposito della proposta concordataria*" di cui si è resa responsabile la Pubbliservizi spa, soprattutto il decreto 27.6.2018 elenca una esauriente casistica di anomalie, nei rapporti tra *partecipante* e *partecipata*, che, a prescindere dall'idoneità a rendere inammissibile la proposta di concordato preventivo, hanno causato una reiterata situazione di illegalità diffusa presso la Pubbliservizi.

Tale tendenza alla trasgressione delle norme di legge continua a distinguere l'azione della *partecipata,* rimanendo la persistenza comprovata dal fatto che ad oggi, con la procedura straordinaria aperta il 26.11.2018, la Pubbliservizi non ha ancora redatto la proposta di concordato *ex* art. 78 D.lgs. 270/1999.

Il quadro succintamente descritto deve essere assolutamente ponderato dalla Città metropolitana, poiché la sospensione delle azioni esecutive, disposta dall'art. 243-bis, co.4, TUEL è solo temporanea, con la conseguenza che il successivo *iter* dell' amministrazione straordinaria, sia che la procedura venga convertita in fallimento quanto se venga protratta in vista del ritorno *in bonis* della *partecipata*, espone l'ente al forte rischio dell'insorgenza di "*debiti e oneri latenti*", idonei ad inficiare la realizzazione del PRFP, accertabili dalla Sezione di controllo al momento della verifica semestrale.

Del resto, le indicate pronunce del Giudice fallimentare esemplificano principi coerenti con la disciplina delle società *in house*, a cui, perciò, l'ente non può non volgere l'attenzione per rivedere i rapporti con l'altra società su cui esercita il "*controllo anlogo*", cioè a dire l'A.P.E.A. srl in liquidazione.

Da ultimo, appare conferente rammentare il valore specifico che assumono, ai sensi dell'applicazione dell'art. 248, co.5 e 5-bis, del TUEL, le asserzioni contenute nel decreto 27.6.2018 del Tribunale fallimentare in ordine al "*mancato esame delle prospettive di recupero provenienti da una azione di responsabilità nei confronti degli amministratori della Pubbliservizi*".

Infatti, qualora il risanamento prospettato nel PRFP non dovesse andare a buon fine evolvendo nel c.d. "*dissesto guidato*", di cui all'art.243-quater,co.7, TUEL, a motivo del favorevole esperimento di azioni giudiziarie -risarcitorie, recuperatorie o revocatorie- nei confronti dell'ente locale, nella qualità di terzo debitore della Pubbliservizi, sia che quest'ultima permanga insolvente *ex* art. art.1 D.lgs. 270/1999 quanto se venga dichiarata fallita, la competente Sezione giurisdizionale della Corte dei conti sarà chiamata a pronunciarsi sui soggetti "*responsabili di aver contribuito con condotte, dolose o gravemente colpose, sia omissive che commissive, al verificarsi del dissesto finanziario*".

Comparendo al riguardo presumibili profili di responsabilità erariale, e susseguente responsabilità sanzionatoria tipizzata, in capo ai Sindaci, ai Commissari Straordinari con i poteri del Consiglio, e ai componenti del collegio dei revisori della Città Metropolitana di Catania, espletanti le relative funzioni all'indomani della pubblicazione del decreto 27.6.2018 del Tribunale di Catania, senza iniziare, a tutela delle ragioni dell'ente locale, le dovute azioni contro gli amministratori della società Pubbliservizi, ignorando le inequivocabili affermazioni rese al riguardo dal Tribunale di Catania.

Infatti, nella fattispecie non viene in rilievo una valutazione discrezionale, espressiva di interessi pubblicistici di più ampia portata, come la salvaguardia dei posti di lavoro ovvero dell'attività imprenditoriale insolvente con prospettive di risanamento, bensì una attività vincolata e doverosa che, come presuppone l'art. 12 del TUSP, trova radice nel più penetrante obbligo di fedele osservanza delle leggi e di cura degli interessi collettivi posto dalla Costituzione (cfr. art. 54, co. 2) sui funzionari pubblici, impiegatizi e onorari.

Come ha sancito la Cassazione per casi analoghi non viene il rilievo il mancato "*utilizzo di poteri discrezionali [..]bensì l'omesso esercizio di qualsiasi elementare forma di tutela del patrimonio comunale, che avrebbe dovuto esprimersi principalmente nella proposizione dell'azione di responsabilità degli amministratori della società[..]. Tale omessa attività non rientra nel contesto delle attività discrezionali dell'ente, rimesse a valutazioni di merito, ma consiste in una violazione di precisi obblighi di tutela del patrimonio comunale conseguenti al prescelto modulo organizzativo dell'attività (s.p.a. a capitale interamente pubblico)*" (*cfr.* SSUU n. 13702/2004).

Detto ciò, a fronte della accertata gestione "*fallimentare*" della Pubbliservizi a causa di amministratori infedeli, interessati nel 2017 da ordinanze di custodia cautelare e poi condannati in via definitiva (*cfr.* Cassazione n. 37076/2021), sfugge il motivo per cui l'ente non ha intrapreso azioni giudiziarie, utilizzando la previsione dell'art. 1, co. 3, TUSP, che rinvia alla materia societaria disciplinata dal Codice civile e alle norme generali di diritto privato.

Assenza che appare più oscura valutando la citata giurisprudenza della Cassazione (*cfr.* SSUU n. 13702/2004), secondo cui, il socio pubblico che non esercita nei termini l'azione di responsabilità sociale ai sensi dell'art. 2393 c.c. può essere soggetto a responsabilità erariale, in quanto lascia spirare inutilmente il *dies ad quem* della prescrizione (*cfr.* art.52 all.1 D.lgs.154/2016).

A proposito del regime di prescrizione dell'azione di responsabilità erariale, considerato il giudicato di condanna intervenuto su alcuni ammistratori della Pubbliservizi nella qualità (*cfr.* cit. Cass. n. 37076/2021), si deve ricordare pure che, l'art.51, co.7, dell'allegato 1 del D.lgs.154/2016 prescrive, nel caso di condanna penale definitiva di dipendenti pubblici, l'obbligo dell'ente di notiziare la Procura regionale della Corte dei conti, includendo espressamente nel novero dei dipendenti pubblici anche quelli delle società partecipate.

Non è superfluo rammentare che, anche in siffatta ipotesi all'inadempimento dell'obbligo può seguire l'affermazione di responsabilità amministrativo-contabile per omessa denuncia del danno erariale.

In disparte le superiori prospettazioni in ordine a mancanze che possono sfociare in accertamenti riservati alla Giurisdizione contabile, per quanto di interesse in questa sede, si deve raccomandare all'ente di applicare, in coerenza con la *ratio* sottesa alle relative disposizioni, le norme dettate dal TUSP, in capitolo di "*Princìpi fondamentali sull'organizzazione- gestione delle società a controllo pubblico*" nonché di "*Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche*" e le correlate norme contenute nel D.lgs. 118/2011.

Nonché, irrobustire, con lo stesso energico e documentato impegno, le metodologie adottate in adempimento dell'assetto imposto dal Titolo VI Capo III del TUEL, come modificato dal DL n. 174/2012, al fine di verificare la regolare e la corretta gestione delle *partecipate*, e, più in generale per garantire il buon andamento dell'intero ente.

E' il caso di ribadire che le precedenti considerazioni, come quelle anteriori in ordine alla TEFA, al FCDE, e ai debiti fuori bilancio-passività potenziali, si inquadrano perfettamente nel contesto segnato dall'armonizzazione contabile, nonché dal TUSP, con la conseguenza che, benchè non configuranti misure cogenti, ai sensi dall'art. 148-bis, co.3, TUEL, forniscono raccomandazioni che, in virtù della valenza semantica della parola, l'ente non può tralasciare di passare al vaglio formalmente, in modo che la Sezione possa rendere un esaustivo controllo finanziario in sede di verifica semestrale, restando in ogni caso fermi gli obblighi posti a carico del Revisore previsti dal comma 6 del citato art. 243-quater.

6- Conclusioni sullo stato economico-finanziario e l'esposizione debitoria evidenziata nel PRFP, rispetto alle misure offerte per ripristinare l'equilibrio di bilancio, alla luce della "*Costituzione finanziaria*" e dei condizionamenti derivanti dalla legislazione.

Giova chiarire, prima di ogni altra cosa, che dal PRFP passato in rassegna non emergono elementi in grado di dimostare univocamente un concreto, attuale e irrversibile radicamento delle condizioni previste dall'art. 244 del TUEL per la dichiarazione di dissesto.

Infatti, salve le critiche espresse *supra* e appofondite *infra*, l'analisi della prospettazione fornita dall'ente, presenta, una certa coerenza logica, documentando misure sufficienti per conseguire risparmi di spesa corrente, nonché, esaminando, nei limiti del consentito, i dati del rendiconto 2020 definitivamente approvato, una significativa accelerazione del recupero del disavanzo, in virtù delle recenti risorse finanziarie ricevute dalla Stato.

Inoltre, dalla approfondita e lunga disamina non sono emersi segnali concreti per ritenere il PRFP *de quo* un "*escamotage per evitare*" il sopraggiungere di un dissesto ai sensi dell'art. 6, co.2, D.lgs. 149/2011, mediante la diluizione "*in un ampio arco di tempo soluzioni che andrebbero immediatamente attuate*" (*cfr.* deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR).

Ad ogni modo, alla luce della naturale dinamicità dei fattori finanziari nei vari cicli di bilancio, la permanenza dei margini di congruità e attendibilità finanziaria del PRFP riscontrati al momento dell'approvazione iniziale, va accertata periodicamente dalla Sezione di controlo della Corte dei conti.

In tale sede, la verifica della corretta strutturazione delle azioni e della realizzazione dei risultati prospettati nel PRFP va compiuta nel più ampio contesto segnato dalla giurisprudenza, che, già si è detto, articola il sistema introdotto dalla contabilità armonizzata sui due precetti dell'equilibrio e della copertura economica e finanziaria delle spese, sanciti dalla vigente "*Costituzione finanziaria*" (art. 81 e 97 Cost.), che "[..] *pur presidiando interessi di rilievo costituzionale tra loro distinti, risultano coincidenti sotto l'aspetto della garanzia della sana ed equilibrata gestione finanziaria*" (Corte cost. sent. n. 4/2020).

Di conseguenza, l'ente, durante la procedura, deve adempiere, con esattezza, l'autovincolo a cui si è assoggettato, curando l'attuazione del PRFP e il raggiungimento degli obiettivi intermedi secondo il percorso che ha liberamente scelto di intraprendere, ma sempre nel rispetto del principio di "*sana gestione finanziaria*", per la Corte costituzionale volto a garantire pure: il "*coordinamento della finanza pubblica*" (*ex multis* sent.n. 40/2014 e n. 39/2014);

l'esposizione dei conti a protezione del dissesto dell'ente (*ex multis* sent. n. 18/2019); il controllo intestato alla Corte dei conti sulla gestione economico-finanziaria (*ex multis* sent. n. 60/2013).

Correlando i concetti della Consulta a quelli della sentenza SSRR n. 18/2020, occorre osservare che, la Sezione regionale di controllo, pur non potendo condizionare l'approvazione del PRFP all'adempimento di misure correttive, deve richiamare l'attenzione dell'ente sugli eventuali profili contabili-finanziari che possono vanificare il percorso di risanamento, siccome contrari alla c.d. "*sana gestione finanziaria*", anche nell'accezione accolta dalla Corte dei conti (SSRR 3/2020 e Sezione delle autonomie n. 19/2019).

Vengono, quindi, in chiara evidenza le raccomandazioni formulate in precedenza, sulla base di chiare e specifiche norme giuridiche, a cui l'ente deve prestare massima e documentata attenzione, per allontanare il rischio che, durante lo svolgimento della procedura, l'attuale sostenibilità economico-finanziaria delle misure indicate nel PRFP, per raggiungere il risanamento, socomba innanzi a dinamiche finanziarie di segno negativo.

Le raccomandazioni *ut supra* volte ad attirare l'ente verso un'azione maggiormente corrispondente a "*sana gestione finanziaria*", per evitare l'aggravarsi delle criticità rilevate in ordine alla TEFA, al FCDE, ai debiti fuori bilancio-passività potenziali e alla *corporate governance*, sono state argomentate con procedimenti logici caratterizzati da discorsività organica.

Lo stesso non è avvenuto riguardo all'attuale tensione esistente tra legislazione nazionale di riforma degli enti di area vasta recata dalla L. 56/2014 e legislazione della Regione siciliana, che, tenuta ad adeguare la disciplina al proprio ordinamento interno, ai sensi dell'art. 1, co.165, della citata legge, non ha ancora provveduto, rimanendo la disciplina quella contenuta nella L. r. 15/2015, oggetto di un cospicuo numero di ritocchi legislativi, e, tuttavia, ancora non ottemperante alla L. 56/2014.

La natura trasversale della questione ha comportato riflessioni disseminate nel corpo del presente atto, che, per ragioni di sistematicità, è opportuno, adesso, ricondurre ad unità.

La problematica non è di poco conto, visto che è strettamente collegata a uno dei maggiori aspetti qualificanti la riforma Delrio, quello relativo alla ridefinizione delle funzioni, e delle risorse spettanti agli enti di area vasta, che distingue tra quelle fondamentali assegnate *ex lege* agli enti, e quelle non fondamentali eventualmente riattribuite agli stessi dalle Regioni in attuazione della riforma.

Come in precedenza più a fondo argomentato, a fronte dell'inerzia di alcune Regioni ad ultimare il processo riformatore, sono intervenute leggi statali volte a sollecitare le operazioni, anche mediante incentivi finanziari, ma ciò non ha riguardato la Regione siciliana a motivo della specialità dello Statuto, che è rimasta pressochè esclusa, *ab initio*, dall'assegnazione di contributi statali volti a ridurre l'impatto del c.d. *contributo alla finanza pubblica*.

Ora, benchè, con l'*iter* normativo sopra riassunto, contenuto nelle leggi di bilancio 2019, 2020 e 2021, lo Stato abbia assegnato importanti risorse finanziarie anche agli enti di area vasta ubicati in Sicilia, si continua a registrare una situazione non conforme alla *ratio* della legge Delrio, oggettivamente volta a trasferire le funzioni non fondamentali ai Comuni e alle Regioni, con ovvio sgravio per le casse degli enti intermedi, volte a soddisfare, in via di principio, esclusivamente quelle fondamentali ai sensi dell'art. 1, co.44, 85 e 86, L. 56/2014.

Infatti, tutt'ora è oggettivamente rilevabile che, gli enti di area vasta siciliani svolgono funzioni amministrative previste da leggi regionali assai vetuste ma vigenti, senza tenere abbastanza in conto gli effetti delle sopravvenienze normative, derivanti principalmente dal precetto costituzionale della copertura economica-finanziaria delle spese, e i correlati concetti inerenti la "*sana gestione finanziaria*" (cit. Corte cost. sent. n. 4/2020).

Si rappresenta che, l'individuazione, in sede di verifica periodica del PRFP, di azioni volte a soddisfare funzioni non fondamentali, la cui conformità ai principi di contabilizzazione e copertura finanziaria induce perplessità, potrebbe riflettersi sulla veridicità e sulla chiarezza del bilancio dell'ente, e, per gli effetti, configurare la sussistenza di gravi irregolarità contabili ostative all'attuazione della procedura di risanamento.

Con la conseguenza che si deve fare all'ente l'ulteriore raccomandazione di monitorare stabilmente le risorse finanziarie a disposizione, concentrandosi, principalmente, nell'adempimento delle funzioni fondamentali *ex* legge Delrio e gli scopi fissati nella recente normativa di sostegno finanziario, non apparendo ammissibile distogliere le risorse dalla destinazione agli specifici interventi indicati dal legislatore.

Mentre, riguardo alle funzioni non fondamentali, l'ente, qualora volto a realizzarle in base a vetuste norme regionali non in linea con le recenti norme statali, non può comunque prescindere dall'osservanza dell' "*armonizzazione contabile*", nonché dalla previa verifica dell'esistenza delle risorse necessarie senza incidere su quelle destinate alle funzioni fondamentali.

Peraltro, non appare superata la giursisprudenza costituzionale (*cfr.* sent. n. 10/2016 e n.188/2015) che con riguardo ai rapporti tra Regione ed *ex* Province, in forza del principio di sussidiarietà nelle materie *c.d.* delegate dalla prima alle seconde, asserisce: *"[..]sussiste l'obbligo da parte del delegante di assicurare risorse finanziarie, [..] affinché il delegato sia in grado di svolgere i compiti assegnati nel rispetto del principio del buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione"*.

In sede di verifica semestrale sarà verificato il grado di valutazione da parte dell'ente dello scopo posto a fondamento di siffatta ultima raccomandazione, fermi gli obblighi, *ex* art. 243-quater, co.6, TUEL a carico del *Revisore*.

P.Q.M.

alla luce delle sopra esposte argomentazioni e raccomandazioni la Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana

DELIBERA

L'approvazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale della Città metropolitana di Catania valutandone l'attuale congruenza ai fini del riequilibrio (art. 243 quater, comma 3, del TUEL)

ORDINA

che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente deliberazione sia comunicata -ai fini dell'esecuzione- al Sindaco della Città metropolitana di Catania, al Commissario Straordinario con i poteri del Consiglio della Città Metropolitana di Catania, nonché all'Organo di revisione del medesimo ente.

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del 20 ottobre 2021 proseguita il 25 ottobre 2021

L'ESTENSORE
Alessandro Sperandeo

ALESSANDRO SPERANDEO
CORTE DEI CONTI
13.11.2021
17:29:10
GMT+01:00

IL PRESIDENTE
Salvatore Pilato

PILATO SALVATORE
15.11.2021 09:45:56
GMT+01:00

Depositata in segreteria il 15 novembre 2021.

Firmato Digitalmente da/Signed by:
BORIS RASURA

In Data/On Date:
lunedì 15 novembre 2021 10:05:20