



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nell'adunanza del 13 febbraio 2023, composta dai Magistrati:

|                  |          |                         |
|------------------|----------|-------------------------|
| Salvatore        | PILATO   | Presidente              |
| Adriana          | LA PORTA | Consigliere             |
| Giuseppe         | GRASSO   | Consigliere             |
| Tatiana          | CALVITTO | Primo Referendario      |
| Antonio          | TEA      | Referendario            |
| Giuseppe         | VELLA    | Referendario            |
| Massimo Giuseppe | URSO     | Referendario - Relatore |
| Emanuele         | MIO      | Referendario            |

\*\*\*\*\*

Visto l'art. 100, secondo comma, e gli artt. 81, 97 primo comma, 28 e 119 ultimo comma della Costituzione;

visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni; vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

visto l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni, recante il Testo Unico degli Enti Locali (T.U.E.L.) e, in particolare, l'art. 148 bis;

visto l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

visto, altresì, l'art. 1, comma 610, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), il quale espressamente prevede che le disposizioni della predetta legge "sono

applicabili nelle regioni a Statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti”;

VISTE la relazione del Magistrato istruttore sul rendiconto dell’esercizio finanziario 2020 e sui bilanci di previsione 2019/2021, 2020/2022 e 2021/2023 del Comune di Gela (CL), trasmesse con nota prot. Cdc. n. 155 del 10 gennaio 2023, approvata con deliberazione di questa Sezione n. 13/2023/PRSP del 17 gennaio 2023, che ha disposto il contraddittorio con l’Ente e la successiva relazione trasmessa con nota prot. Cdc n.809 del 24 gennaio 2023;

Vista l’ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 10/2023, con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l’adunanza al fine della instaurazione del contraddittorio con il Comune di Gela per il 13 febbraio 2023;

esaminata la memoria del Comune di Gela prot. 13987 del 09 febbraio 2023, acquisita al prot. Cdc n. 1524 in pari data (in prosieguo memoria), inviata in vista dell’adunanza del 13 febbraio 2023;

uditi per il Comune di Gela il Sindaco, dott. Cristoforo Greco, il Segretario generale e dirigente ad interim del Settore Bilancio, dott.ssa Loredana Patti, il Presidente del Collegio dei revisori dei conti dott. Santo Ferrarello e i componenti del medesimo organo dott. Giuseppe Cambria e dott. Fanino Pappalardo;

udito il relatore, referendario Massimo Giuseppe Urso.

\*\*\*\*\*

Premesso che:

L’art. 1, commi 166 e 167, della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per l’anno 2006) ha previsto, ai fini della tutela dell’unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, l’obbligo -a carico degli Organi di revisione degli enti locali- di trasmettere alla Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell’esercizio di competenza e sul rendiconto dell’esercizio medesimo, formulata sulla base dei criteri e delle linee guida definite dalla Corte.

Al riguardo, occorre evidenziare la peculiare natura di tale forma di controllo, volto a rappresentare agli organi elettivi, nell’interesse del singolo ente e della comunità nazionale, la reale situazione finanziaria emersa all’esito del procedimento di verifica effettuato sulla

base delle relazioni inviate dall'Organo di revisione, affinché gli stessi possano attivare le necessarie misure correttive. Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei Conti contribuisce ad assicurare quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato ordinamento, tanto più a seguito del novellato quadro scaturito dalle legge costituzionale n.1 del 2012 e dalla legge c.d. rinforzata n. 213 del 2012.

La giurisprudenza costituzionale ha precisato contenuti e fondamento di tale forma di controllo anche a seguito dei successivi interventi legislativi (cfr. la sentenza n. 39 del 2014, che richiama altresì le sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007), affermando che il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti (e, in particolare, quello che questa è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale) va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità - da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie - e ha lo scopo di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie, in una prospettiva non più statica (come il tradizionale controllo di legalità regolarità) ma dinamica.

Stante la natura di tale tipologia di controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, il Consiglio comunale deve essere informato dei contenuti della pronuncia specifica adottata dalla Corte ai sensi dell'art. 148 bis TUEL, allorché sia accertata la presenza di gravi anomalie contabili o gestionali; ad esso, infatti, è riservata, quale organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo dell'ente locale, la competenza esclusiva a deliberare le citate misure correttive, previa auspicabile proposta della Giunta comunale. Nel caso in cui, invece, sussistano squilibri meno rilevanti o irregolarità non così gravi da richiedere l'adozione della pronuncia di accertamento ex art. 148 bis TUEL, l'esito del controllo demandato alla Corte può comunque comportare eventuali segnalazioni, in chiave collaborativa, come previsto dall'articolo 7, comma 7 della legge n. 131 del 2003, pur sempre volte a favorire la riconduzione delle criticità emerse entro i parametri della sana e corretta gestione finanziaria al fine di salvaguardare, anche per gli esercizi successivi, il rispetto dei

necessari equilibri di bilancio e dei principali vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica. Anche in tale evenienza l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per il superamento delle criticità.

Da ultimo, il Giudice delle Leggi, con la sentenza n. 18 del 14 febbraio 2019, ha confermato che la vigente disciplina risponde all'esigenza di verificare il rispetto dei vincoli nazionali ed europei mediante il vaglio da parte di una magistratura specializzata, in modo da affrancare il controllo da ogni possibile contaminazione di interessi che privilegiano, non di rado, la sopravvivenza di situazioni patologiche rispetto al trasparente ripristino degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, elementi che il novellato art. 97, comma 1, Cost., collega alla garanzia di legalità, imparzialità ed efficacia dell'azione amministrativa.

\*\*\*\*\*

#### **A. ESAME DEL RENDICONTO DELLA GESTIONE DELL'ESERCIZIO 2020.**

Nell'ambito delle funzioni di controllo sulla legittimità e regolarità della gestione finanziaria degli enti locali, disciplinate dall'art. 20 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, dall'art. 148-bis del TUEL e dall'art. 1, commi 166 e ss., della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono state prese in esame le relazioni sul rendiconto 2020 e sui bilanci di previsione 2019/2021 e 2020/2022, trasmesse, tramite l'applicativo CONTE e LimeFit, dall'organo di revisione del Comune di Gela (CL), rispettivamente il 18 maggio 2022, il 10 gennaio 2022 e il 7 maggio 2021.

Inoltre, sulla base delle linee guida della Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 2/SEZAUT/2021/INPR), l'organo di revisione, per assolvere all'obbligo informativo sul bilancio di previsione 2021/2023, ha trasmesso, sempre attraverso il sistema CONTE, la deliberazione di Consiglio comunale n. 149 del 04.08.2021, di approvazione del bilancio di previsione 2021/2023 corredata del parere del medesimo organo.

È stato svolto, inoltre, un approfondimento istruttorio per l'acquisizione di documentazione integrativa e di circostanziati chiarimenti, con nota prot. Cdc n. 7823 del 27.10.2022, a cui è stato dato riscontro con nota prot. Cdc n. 8501 del 18.11.2022.

Valutato il contenuto informativo dei suddetti documenti, unitamente ai dati reperibili negli archivi elettronici della Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP) e del portale del Ministero dell'Interno-Finanza Locale, si formulano le seguenti osservazioni:

**1. Esiti dei precedenti cicli di controllo.**

Occorre premettere che, con deliberazione n. 131/2021/PRSP, depositata in data 3 novembre 2021, questa Sezione di controllo, in occasione del controllo sui rendiconti degli esercizi 2017, 2018 e 2019 e sul bilancio di previsione 2018/2020, ha accertato e richiamato l'Amministrazione comunale sui seguenti profili di criticità, con lo scopo di dare impulso alle opportune misure correttive, di esclusiva competenza dell'Ente.

- il ritardo nell'approvazione dei documenti contabili rispetto ai termini di legge;
- la non corretta costituzione e quantificazione del fondo contenzioso negli esercizi presi in esame (in particolare nel 2019), con la conseguente inattendibilità del risultato di amministrazione, che, in caso di corretto calcolo dello stesso, avrebbe certamente presentato un disavanzo di amministrazione (parte disponibile) notevolmente maggiore, con conseguente contrazione della spesa corrente e obbligo di copertura dello stesso ex art. 188 TUEL.
- l'elevato importo di debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2019 (in particolare quelli di cui alla lettera d dell'art. 194 TUEL) e la rappresentazione lacunosa e incompleta dei dati forniti;
- la presenza di pignoramenti per l'importo di euro 11.176,09 nell'esercizio 2017, di euro 4.198.628,15 nell'esercizio 2018 e di euro 3.924.393,83 nell'esercizio 2019;
- il mancato rispetto di alcuni indici di deficitarietà strutturale nel triennio;
- il mancato invio del prospetto delle spese di rappresentanza dell'esercizio 2019 e la presenza di irregolarità contabili in ordine alle spese di rappresentanza dell'esercizio 2018;
- la bassa percentuale di riscossione dei residui relativi alle entrate proprie: 16,9% nel 2017, 10,2% nel 2018 e 18,5% nel 2019;
- una rilevante incapacità dell'ente nell'organizzazione e attuazione dell'attività di recupero dei crediti e della riscossione dei tributi e in particolare:
  - il dato fortemente negativo della riscossione dell'IMU/TASI, in particolare nel 2017 (2,1%) e nel 2019 (7,4%);

- il *trend* ancora peggiore del recupero dell'evasione della Tassa rifiuti, che negli esercizi presi in esame è pari sostanzialmente a zero.
- l'assenza nella nota informativa di cui all'art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. 118/2011, della doppia asseverazione con gli organismi partecipati per gli esercizi 2018 e 2019;
- in ordine alla razionalizzazione delle partecipate, il mancato rispetto dell'art. 20 del TUSP in merito all'azione decisa in ordine al Gal Valli del Golfo soc. consortile a r.l. e alla società consortile a r.l. GAC unicità del Golfo di Gela;
- l'accantonamento al risultato di amministrazione per fondo perdite società partecipate nel triennio non conforme ai principi del d. lgs. n. 118/2011;
- la presenza di profili critici nella delibera di C.C. n. 107 del 22.09.2020, avente ad oggetto *“Riconoscimento legittimità del debito Fuori Bilancio derivante dalla ricapitalizzazione della società partecipata Ghelas Multiservizi spa per perdite maturate al 31/12/2018, ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. c) del Tuel”*;
- il mancato invio del questionario relativo al bilancio di previsione 2019/2021 da parte dell'organo di revisione.

## **2. Tempi di adozione dei documenti contabili.**

Con riferimento al rendiconto 2020, approvato con deliberazione consiliare n. 190 del 16 novembre 2021 e il bilancio di previsione 2021-2023, approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 149 del 4 agosto 2021, si rileva che non è stato rispettato il più ampio termine previsto per gli enti locali destinatari di anticipazioni di liquidità del 31 luglio 2021, secondo le previsioni dell'art. 52, comma 2, lett. a), del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito con modificazioni, in legge 23 luglio 2021, n. 106. 2021.

Il bilancio di previsione 2019-2021 è stato approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 33 del 10 maggio 2019, nel rispetto del termine finale del 31 luglio 2019 (ex D.M. 24 aprile 2019), mentre il bilancio di previsione 2020-2022 è stato approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 141 del 23 novembre 2020, oltre il termine del 30 ottobre 2020, concesso, da ultimo, dal D.M. 30 ottobre 2020, nell'ambito delle disposizioni per fronteggiare l'emergenza sanitaria.

Il Comune di Gela, alla data del 31 dicembre 2022, non ha approvato il bilancio di previsione 2022/2024, a seguito del parere contrario del Collegio dei Revisori sullo schema di bilancio e del ritiro dello stesso schema da parte della Giunta comunale con deliberazione n. 194/2022.

L'Ente nella memoria segnala che <<Allo stato, questo ufficio è impegnato nelle operazioni propedeutiche al rendiconto della gestione 2021, che non è stato approvato entro la scadenza di legge del 30 aprile 2022, e a seguire del rendiconto della gestione 2022, la cui approvazione, a seguito della previsione normativa di cui all'articolo 151, comma 8 bis, del TUEL di recente introdotto con DL 115/22, farà venir meno l'obbligo di approvare il bilancio di previsione 2022/2024. In particolare, gli uffici sono ancora impegnati nell'attività di riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31/12/2021 considerato che si è reso necessario ripetere il riaccertamento a seguito del parere negativo, di cui al verbale n. 100 del 27/10/2022 assunto al prot. 110375 del 28/10/2022, del Collegio dei Revisori sulla proposta di deliberazione per la Giunta comunale n. 10 del 13/09/2022 avente ad oggetto "riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi al 31/12/2021 ai sensi dell'art. 3, comma 4, del D.lgs. 118/2011">>.

Sul punto questa Sezione ha evidenziato come <<l'art. 151, comma 1, del T.U.E.L. dispone che gli enti locali ispirano la propria gestione al principio della programmazione e prevede una precisa scansione temporale degli adempimenti contabili, al fine di garantire la corretta programmazione delle entrate e delle spese, non fondata sul superato criterio della spesa storica incrementale (art. 10, c. 1, d. lgs. n. 118/2011), coerente con il carattere autorizzatorio del bilancio di previsione. Il ritardo nell'approvazione dello strumento contabile di programmazione produce due ulteriori anomalie rispetto al cronoprogramma previsto dal legislatore. Da una parte, infatti, l'ente è limitato nella sua attività di gestione e resa dei servizi in virtù della previsione normativa di cui all'art. 163 T.U.E.L., che regola l'esercizio provvisorio e la gestione provvisoria; dall'altra, gli impegni di spesa, seppur limitati in virtù del citato articolo 163, si fondano sulle previsioni del bilancio pluriennale del ciclo precedente, le quali potrebbero non essere più rispondenti alla situazione attuale, con particolare riferimento alla previsione delle entrate>> (Corte conti, sez. controllo Sicilia, n. 112/2020/PRSP).

Il Collegio ribadisce che i termini fissati dal legislatore per l'approvazione dei documenti contabili non sono derogabili, imponendo all'Amministrazione di organizzarsi adeguatamente a regime per ottemperarvi compiutamente. Tali ritardi

pregiudicano il fisiologico sviluppo del ciclo di bilancio, non rendono tempestive le attività di programmazione, gestione e rendicontazione, impediscono le eventuali azioni correttive in corso di esercizio, svuotando di significato la funzione tipica del bilancio di previsione e ritardando conseguentemente le verifiche finanziarie demandate alla Corte in sede di controllo.

La Sezione, pertanto, conferma il rilievo critico, invitando l'Ente a superare questa illegittima prassi, che manifesta una criticità organizzativa di non scarsa rilevanza per le conseguenze negative sulla corretta gestione amministrativa e contabile del Comune, senza considerare, come si vedrà, che per accedere alla eventuale procedura di riequilibrio finanziario è necessario che l'Ente si trovi in regola con l'approvazione dei documenti contabili.

### **3. Il risultato di amministrazione e la sua composizione.**

Il risultato di amministrazione dell'esercizio finanziario 2020 non copre le quote accantonate, vincolate e destinate agli investimenti, con un conseguente disavanzo di amministrazione pari ad euro 8.950.693,47.

Il fondo di cassa finale è in crescita al 31.12.2020 (euro 20.383.838,28) rispetto al fondo di cassa iniziale all'1.1.2020 (euro 10.836.165,90) e contribuisce a determinare le risultanze finali in aumento rispetto all'esercizio precedente, così come dettagliatamente riportato nella tabella 1, in cui, al fine di una più agevole ricognizione, sono stati riportati i risultati di amministrazione dell'ultimo triennio.

TABELLA 1 - RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE E COMPOSIZIONE 2018 -2020

| RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE  | Rendiconto 2018      | Rendiconto 2019        | Rendiconto 2020       |
|---|----------------------|------------------------|-----------------------|
| Fondo cassa al 1 gennaio  | 16.037.447,96        | 16.362.154,09          | 10.836.165,90         |
| Riscossioni   | 67.882.549,10        | 59.842.171,95          | 74.370.444,21         |
| Pagamenti   | 67.557.842,97        | 65.368.160,14          | 64.822.771,83         |
| Saldo di cassa al 31 dicembre   | 16.362.154,09        | 10.836.165,90          | 20.383.838,28         |
| Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre                                     | -                    | -                      | -                     |
| Fondo di cassa al 31 dicembre   | 16.362.154,09        | 10.836.165,90          | 20.383.838,28         |
| Residui attivi  | 70.906.747,79        | 78.810.314,48          | 66.786.524,14         |
| Residui passivi   | 48.482.762,87        | 49.306.904,99          | 43.012.492,23         |
| Fondo pluriennale vincolato per spese correnti  | 2.494.875,30         | 1.625.967,08           | 533.915,23            |
| Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale   | 739.022,15           | 119.166,68             | 794.306,31            |
| Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie  | -                    | -                      | -                     |
| <b>Risultato di amministrazione al 31 dicembre</b>  | <b>35.552.241,56</b> | <b>38.594.441,63</b>   | <b>42.829.648,65</b>  |
| Parte accantonata   |                      |                        |                       |
| Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12  | 15.031.190,74        | 28.138.114,93          | 26.982.868,33         |
| Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti               | 4.453.831,62         | 5.420.557,43           | 5.250.787,41          |
| Fondo perdite società partecipate   | 500.000,00           | 500.000,00             | -                     |
| Fondo contenzioso   | 1.328.472,52         | 1.426.472,52           | 1.914.848,93          |
| Indennità di fine mandato Sindaco   |                      |                        |                       |
| fondo gestione post mortem discarica Timpazzo   |                      | 1.380.607,83           |                       |
| fondo fine mandato sindaco  |                      | 4.000,00               | 8.000,00              |
| accantonamento rischi per contenzioso amministratori  |                      |                        | 100.000,00            |
| bonifiche ambientali - accantonamento fondo copertura disavanzo di amministrazione (e. cap. 1444/0) |                      |                        | 1.033.000,00          |
| Altri accantonamenti  | 1.380.607,83         |                        |                       |
| <b>Totale parte accantonata</b>   | <b>22.694.102,71</b> | <b>36.869.752,71</b>   | <b>35.289.504,67</b>  |
| Parte vincolata   |                      |                        |                       |
| Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili   | 2.813.889,63         | 9.018.664,95           | 12.117.692,38         |
| Vincoli derivanti da trasferimenti  | -                    | 189.338,34             | 1.444.496,58          |
| Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui  | -                    |                        |                       |
| Vincoli formalmente attribuiti dall'ente  | 2.215.488,60         | 2.035.313,40           | 2.524.713,20          |
| Altri vincoli   | -                    |                        |                       |
| <b>Totale parte vincolata</b>   | <b>5.029.378,23</b>  | <b>11.243.316,69</b>   | <b>16.086.902,16</b>  |
| Parte destinata agli investimenti   | 7.503.397,22         | 1.072.330,64           | 403.935,29            |
| Totale parte destinata agli investimenti  | 7.503.397,22         | 1.072.330,64           | 403.935,29            |
| <b>Totale parte disponibile</b>   | <b>325.363,40</b>    | <b>- 10.590.958,41</b> | <b>- 8.950.693,47</b> |

Fonte: rendiconti BDAP

Secondo lo sviluppo della successiva tabella n. 2, il disavanzo dell'esercizio finanziario 2020, pari ad euro 8.950.693,47, risulta totalmente ascrivibile all'art. 39-*quater* del d.l. n. 162/2019, convertito in legge n. 8/2020 (disavanzo derivante dalla diversa modalità di calcolo dell'accantonamento al Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità, in sede di rendiconto negli esercizi finanziari 2018 e 2019); tale disavanzo, nell'esercizio finanziario 2019, è stato quantificato nell'importo di euro 9.719.545 (v. deliberazione n. 131/2021/PRSP).

La disposizione normativa (*art. 39-*quater*, D.L. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito in L. 28 febbraio 2020, n. 8*) stabilisce che il ripiano del suddetto disavanzo è consentito in un periodo massimo di 15 annualità, a decorrere dall'esercizio 2021.

TABELLA 2 - ANALISI DEL DISAVANZO

| ANALISI DEL DISAVANZO  | COMPOSIZIONE DEL DISAVANZO 2019  |                             |  |  |  |
|--|--|-----------------------------|--|--|--|
|  | ALLA DATA DI RIFERIMENTO DEL RENDICONTO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE 31/12/2018 (a) | DISAVANZO AL 31/12/2019 (b) | DISAVANZO RIPIANATO NELL'ESERCIZIO (c) = (a) - (b) | QUOTA DEL DISAVANZO DA RIPIANARE NELL'ESERCIZIO 2019 (d) | RIPIANO DISAVANZO NON EFFETTUATO NELL'ESERCIZIO 2019 (e) = (d) - (c) |
| Disavanzo della gestione 2019  |  | 871.412,96                  |  |  |  |
| Diversa modalità di calcolo del FCDE -art. 39-quater, D.L. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito in L. 28 febbraio 2020, n. 8 |  | 9.719.545,45                |  |  |  |
| <b>TOTALE</b>  |  | <b>10.590.958,41</b>        |  |  |  |

  

| ANALISI DEL DISAVANZO  | COMPOSIZIONE DEL DISAVANZO 2020  |                             |  |  |  |
|--|--|-----------------------------|--|--|--|
|  | ALLA DATA DI RIFERIMENTO DEL RENDICONTO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE 31/12/2019 (a) | DISAVANZO AL 31/12/2020 (b) | DISAVANZO RIPIANATO NELL'ESERCIZIO (c) = (a) - (b) | QUOTA DEL DISAVANZO DA RIPIANARE NELL'ESERCIZIO 2020 (d) | RIPIANO DISAVANZO NON EFFETTUATO NELL'ESERCIZIO 2020 (e) = (d) - (c) |
| Disavanzo della gestione 2019  | 871.412,96   |                             | 871.412,96   | 871.412,96   |  |
| Diversa modalità di calcolo del FCDE -art. 39-quater, D.L. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito in L. 28 febbraio 2020, n. 8 | 9.719.545,45   | 8.950.693,47                | 768.851,98   |  | -  |
| <b>TOTALE</b>  | <b>9.719.545,45</b>  | <b>8.950.693,47</b>         | <b>1.640.264,94</b>                                | -  | -  |

Fonte: rendiconti BDAP

In merito alla composizione del risultato di amministrazione 2020, si rileva:

3.a.Fondo crediti di dubbia esigibilità (di seguito FCDE).

L'organo di revisione ha attestato la congruità del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione per euro 26.982.868,33.

TABELLA 3 - FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA' 2020 ACCANTONATO NEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

| Titolo - Tipologia  | Residui attivi formati nell'esercizio 2020 (a) | Residui attivi degli esercizi precedenti (b) | Totale residui attivi (c) = (a) + (b) | Importo minimo del fondo (d) | Fondo crediti di dubbia esigibilità (e) | % di accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità (f) = (e) / (c) |
|---|--|--|---------------------------------------|------------------------------|---|--|
| Titolo 1 -Tipologia 101: Imposte, tasse e proventi assimilati non accertati per cassa                                     | 5.003.950,36                                   | 35.897.239,42                                | 40.901.189,78                         | 21.608.681,34                | 21.608.681,34                           | 52,83  |
| Titolo 3 - Tipologia 200: Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti | 360.969,87                                     | 8.244.719,82                                 | 8.605.689,69                          | 5.374.186,99                 | 5.374.186,99                            | 62,45  |
| Totale generale   | 8.407.439,15                                   | 54.757.697,68                                | 63.165.136,83                         | 26.982.868,33                | 26.982.868,33                           |  |
| di cui fondo crediti di dubbia esigibilità di parte corrente  |  |  |                                       | 26.982.868,33                | 26.982.868,33                           |  |

Fonte: all. 16 c) rendiconto 2020 BDAP

In nota al questionario rendiconto 2020, il nuovo organo di revisione, nominato con deliberazione consiliare n. 19 del 16.03.2022, ha rappresentato che "il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità non è stato calcolato su tutti i capitoli di entrata previsti dal principio contabile>>.

Questa Sezione ha effettuato una simulazione della determinazione del FCDE 2020, considerando l'ammontare finale dei residui attivi concernenti le medesime tipologie oggetto di svalutazione da parte dell'Ente, pervenendo al seguente risultato:

TABELLA 4 - DETERMINAZIONE CORTE DEI CONTI DEL FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA' 2020

| Titolo/tipologia       | Residui attivi                    | 2016          | 2017          | 2018          | 2019          | 2020          | a)<br>% media di<br>riscossione | b)<br>complemento<br>a 100 (100-a) | c) totale<br>residui<br>conservati al<br>31.12.2020 | d) FCDE<br>accantonato<br>(c*b) |
|------------------------|-----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------------------------|------------------------------------|---|---------------------------------|
| Tit. 1 - tipologia 101 | residui complessivi all'1.01      | 27.611.630,71 | 34.116.554,10 | 39.486.335,85 | 41.467.918,65 | 43.748.736,59 |                                 |                                    |   |                                 |
|                        | riscossioni in c/residui al 31.12 | 1.355.049,96  | 2.266.868,42  | 4.859.056,28  | 7.482.222,23  | 3.172.497,17  |                                 |                                    |   |                                 |
|                        | percentuale di riscossione        | 4,91          | 6,64          | 12,31         | 18,04         | 7,25          | 9,83                            | 90,17                              | 40.901.189,78                                       | 36.880.380,99                   |
| Tit.3 - tipologia 200  | residui complessivi all'1.01      | 4.910.342,81  | 4.928.837,03  | 7.858.898,53  | 9.960.201,01  | 9.665.304,42  |                                 |                                    |   |                                 |
|                        | riscossioni in c/residui al 31.12 | 149.278,50    | 229.372,37    | 138.911,59    | 171.874,47    | 222.961,50    |                                 |                                    |   |                                 |
|                        | percentuale di riscossione        | 3,04          | 4,65          | 1,77          | 1,73          | 2,31          | 2,70                            | 97,30                              | 8.605.689,69  | 8.373.443,28                    |
| <b>totale FCDE</b>     |                                   |               |               |               |               |               |                                 |                                    |   | <b>45.253.824,27</b>            |

Fonte: elaborazione Corte conti con i dati della banca BDAP

In base agli esiti sugli approfondimenti istruttori condotti, la differenza di euro 18.270.955,94 tra il FCDE calcolato dall'Ente e quello calcolato da questa Sezione, discende, oltre che ad una diversa determinazione delle percentuali di svalutazione determinate dall'Ente in 52,83% per il titolo 1- tipologia 101 e 62,45% per il titolo 3 - tipologia 200, rispetto a quella determinata da questa Sezione in 90,17% per il titolo 1- tipologia 101 e 97,30% per il titolo 3 - tipologia 200), dall'esclusione di determinate categorie di entrata.

Come risulta infatti da pag. 8 della relazione della Giunta al rendiconto 2020, per il calcolo del FCDE (tabella n. 5), l'Ente ha considerato solo alcuni capitoli di entrata del titolo 1 - tipologia 101 e del titolo 3 - tipologia; in particolare, l'Ente non ha tenuto conto dei residui attivi finali di alcune rilevanti voci (tabella n. 6) tra cui, i residui attivi registrati a titolo di IMU recupero evasione, TASI, alcuni residui relativi all'ICI nonché di una serie di residui attivi del titolo 3 - tipologia 302, relativi ai processi verbali del codice della strada.

| classificazione                  | capitolo | descrizione  | Residui attivi formati nel 2020 | Residui attivi anni precedenti | Totale residui attivi | Importo minimo del fondo | Fondo crediti di dubbia esigibilità |
|----------------------------------|----------|--|---------------------------------|--------------------------------|-----------------------|--------------------------|-------------------------------------|
| 1.01.01.08.002                   | 11.1     | IMPOSTA COMUNALE SUGLI IMMOBILI (I.C.I.)A SEGUITO RECUPERO EVASIONE                                      | 0                               | 6.864.297,80                   | 6.864.297,80          | 2.851.122,03             | 2.851.122,03                        |
| 1.01.01.51.001                   | 70       | TASSA PER LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI TARI (S. 2464/0 - 2464/2 - 2450/2 - 2454/0 - 2500/0)  | 4.573.400,32                    | 15.101.265,29                  | 19.674.665,61         | 15.724.586,58            | 15.724.586,58                       |
| 1.01.01.51.002                   | 73       | TASSA SMALTIMENTO RIFIUTI SOLIDI URBANI DA RUOLI SUPPLEMENTIVI (S. 2464/1)                               | 323.347,25                      | 1.107.770,11                   | 1.431.117,36          | 1.378.309,13             | 1.378.309,13                        |
| 1.01.01.51.002                   | 71       | ADDIZIONALE ERARIALE SULLA TASSA SMALTIMENTO RIFIUTI SOLIDI URBANI                                       | 0                               | 254.471,93                     | 254.471,93            | 243.275,17               | 243.275,17                          |
| 1.01.01.52.001                   | 73.1     | NUOVI AVVISI DI ACCERTAMENTO PER TARI - DESTINATI A TRANSAZIONE ATO AMBIENTE CL2 S.P.A. (CAP. S. 2450/3) | 31.384,29                       | 948.409,72                     | 979.794,01            | 658.127,64               | 658.127,64                          |
| 1.01.01.53.001                   | 60       | TASSA PER L'OCCUPAZIONE DI SPAZI ED AREE PUBBLICHE   | 17.000,00                       | 123.486,83                     | 140.486,83            | 57.388,87                | 57.388,87                           |
| 1.01.01.53.001                   | 30       | IMPOSTA COMUNALE SULLA PUBBLICITA'   | 17.500,00                       | 192.757,76                     | 210.257,76            | 152.626,11               | 152.626,11                          |
| 1.01.01.53.001                   | 120      | DIRITTI SULLE PUBBLICHE AFFISSIONI   | 1.238,60                        | 0                              | 1.238,60              | 973,54                   | 973,54                              |
| 1.01.01.76.002                   | 29       | IMPOSTA COMUNALE SULLA PUBBLICITA'   | 39.765,37                       | 118.747,11                     | 158.512,48            | 116.379,86               | 116.379,86                          |
| 1.01.01.76.002                   | 115.1    | IMPOSTA TASI A SEGUITO RECUPERO EVASIONE   | 0                               | 425.892,41                     | 425.892,41            | 425.892,41               | 425.892,41                          |
| Totale titolo 1 - tipologia 1.01 |          |  | 5.003.635,83                    | 25.137.098,96                  | 30.140.734,79         | 21.608.681,34            | 21.608.681,34                       |
| 3.02.02.01.004                   | 850.2    | VIOLAZIONE NORME DI CIRCOLAZIONE STRADALE - PM   | 167.565,35                      | 5.364.279,21                   | 5.531.844,56          | 5.374.186,99             | 5.374.186,99                        |
| Totale titolo 3 - tipologia 3.02 |          |  | 167.565,35                      | 5.364.279,21                   | 5.531.844,56          | 5.374.186,99             | 5.374.186,99                        |
| Totale                           |          |  | 5.171.201,18                    | 30.501.378,17                  | 35.672.579,35         | 26.982.868,33            | 26.982.868,33                       |

Fonte: relazione della Giunta al rendiconto 2020

TABELLA 6 - ENTRATE NON CONSIDERATE DALL'ENTE NELLA DETERMINAZIONE DEL FCDE

| Codice voce del Piano dei conti finanziario - sezione Entrate | Descrizione   | Residui da riportare |
|---|---|----------------------|
| <b>E.1.01.01.08.000</b>                                       | <b>Imposta comunale sugli immobili (ICI)</b>  | <b>1.684.719,04</b>  |
|   | Approvazione ruolo anno 2006  | 497.821,04           |
|   | Approvazione ruolo ICI anno 2011  | 1.186.898,00         |
| E.1.01.01.06.000  | <b>Imposta municipale propria</b>   | <b>8.552.166,80</b>  |
| E.1.01.01.76.000  | <b>Tributo per i servizi indivisibili (TASI)</b>  | <b>488.196,05</b>    |
| <b>TOTALE Titolo 1 - tipologia 101</b>                        |   | <b>10.725.081,89</b> |
| 3.02.02.01.004  | Proventi derivanti dall'emissione del ruolo per i processi verbali elevati nel 2015, non oblati entro i termini previsti dal c.d.s. - ruolo reso esecutivo in data 24/07/2018   | 600.000,00           |
| 3.02.02.01.005  | Proventi derivanti dall'emissione del ruolo per i processi verbali elevati nel 2015, non oblati entro i termini previsti dal c.d.s. - ruolo reso esecutivo in data 24/07/2018 - | 450.883,07           |
| <b>TOTALE Titolo 3 - tipologia 302</b>                        |   | <b>1.050.883,07</b>  |

Sull'esclusione di tali crediti l'Ente ha riferito in sede istruttoria all'organo di revisione di non essere in grado di relazionare.

Il Magistrato istruttore, pertanto, evidenziava che il FCDE accantonato nel risultato di amministrazione 2020 appariva sottostimato di euro 18.270.955,94, con un conseguente disavanzo latente di pari importo.

Tale dato è stato sottoposto a contraddittorio con il Comune, il quale, nella memoria inviata in vista dell'adunanza, ha ripetuto il calcolo, attraverso la procedura del gestionale in uso all'Ente, inserendo nella determinazione le voci di entrata escluse dalla determinazione effettuata in sede di rendiconto della gestione 2020, pervenendo a un totale FCDE 2020 pari a euro 45.859.662,14, addirittura in aumento rispetto alla sottostima quantificata in sede istruttoria di euro 605.837,87, rappresentando che la determinazione corretta del fondo avrebbe determinato un extra disavanzo di amministrazione che avrebbe dovuto trovare copertura nel bilancio di previsione per l'esercizio 2021/2023.

Il Collegio ritiene in conclusione accertata la sottostima del FCDE sul rendiconto 2020 di euro 18.876.793,81 (€ 45.859.662,14 - € 26.982.868,33).

### 3.b.Fondo rischi contenzioso.

Il risultato di amministrazione presenta un accantonamento per fondo rischi contenzioso di euro 1.914.848,93.

Il Collegio rileva, tuttavia, che nella relazione al rendiconto 2020 l'organo di revisione, considerato l'ammontare del contenzioso passivo in essere (pari a circa euro 60.905.103,91) e il rischio quantificato dal dirigente del Settore Legale (ammontante ad euro 28.479.202,63), ha ritenuto il fondo non congruo. Sempre secondo l'organo di revisione, non sembrano siano state rispettate nella determinazione delle somme accantonate, le modalità previste dal principio applicato alla contabilità finanziaria al punto 5.2 lettera h) e tenuto conto di quanto previsto dall'OIC 31 per la definizione della gradualità del rischio, per il pagamento di potenziali oneri derivanti da sentenze.

In sede di istruttoria è stato chiesto all'organo di revisione di trasmettere, con il supporto di un foglio in *Excel*, un elenco idoneo a rappresentare una ricognizione analitica del contenzioso pendente al 31.12.2020.

L'organo di revisione ha trasmesso la comunicazione del dirigente del Settore Contenzioso del 19.10.2021, a cui è allegato un elenco in *pdf* dei contenziosi in essere alla data del 31.12.2020, comprensivo dei giudizi definiti con sentenze e/o transazioni, per un *petitum* di importo complessivo di euro 60.905.103,91 e per il quale il dirigente ipotizza una soccombenza al 50% (euro 28.479.202,63).

Come evidenziato dall'organo di revisione, nell'elenco trasmesso molti contenziosi non risultano quantificati, né riportano la percentuale di soccombenza.

Si evidenzia che la Sezione, nella citata deliberazione n. 131/2021/PRSP, aveva accertato <<che l'ente, anche valutando il solo esercizio 2019 e prendendo per buona l'ultima versione della stima del rischio di soccombenza nel contenzioso pendente effettuata dall'ente nella memoria del 13 settembre 2021, in cui viene indicato l'importo di euro 25.800.912,00 (comunque non coincidente con l'importo di euro 28.310.276,98 quantificato, per difetto, dal magistrato istruttore) (...), a fronte di tale rilevantisimo rischio accantona nel fondo rischi solo l'importo di euro 1.426.472,52, lievemente incrementato rispetto al 2018 (in cui era pari a € 1.328.472,52) e al 2017 (€ 741.272,52)>>, con un sottostima (e conseguente disavanzo occulto) pari ad almeno 26.883.804.46.

Il Magistrato istruttore, in sede istruttoria, ha chiesto espressamente di chiarire sulla base di quali ragioni giuscontabili l'Ente ha ritenuto di non adeguarsi a quanto accertato da questa Sezione nella citata deliberazione n. 131/2021/PRSP, la quale ha evidenziato la sottostima del fondo in esame sopra quantificata, non ricevendo alcuna risposta che potesse giustificare il mancato adeguamento al *decisum* di questa Sezione.

Pertanto, il Magistrato istruttore, anche sulla sola base della relazione del dirigente, riteneva la quantificazione del fondo contenzioso non conforme alle disposizioni del d.lgs. n. 118/2011 e inidonea a sterilizzare i rischi di soccombenza, con conseguente disavanzo sommerso di almeno euro 26.564.353,70 (€ 28.479.202,63 - € 1.914.848,93).

Nella memoria trasmessa in vista dell'adunanza, l'Ente rappresenta che, sulla base della ricognizione effettuata dal Settore Affari Legali in vista del rendiconto della gestione 2021 e della programmazione di bilancio 2022/2024, è stata aggiornata la determinazione del fondo rischi contenzioso, considerando tutto il contenzioso pendente all'anno 2021. In questa determinazione, aggiunge il Comune, la stima del rischio è stata effettuata distinguendo tre gradi di probabilità - elevato, medio e basso - e tenuto conto dell'annualità di probabile estinzione del giudizio, "pervenendo a una quantificazione complessiva del rischio di soccombenza pari a € 33.776.467,71 da ripartire su più annualità".

In Adunanza il Magistrato relatore ha chiesto all'Ente di chiarire quanto dichiarato sul punto nella citata memoria, con particolare riferimento alla manifestata

intenzione di ripartire il fondo negli esercizi successivi. Sul punto il Segretario generale in adunanza si limita a dichiarare, riguardo al fondo Contenzioso che, rispetto al 2020, il dirigente opera con più attenzione, secondo i principi contabili, ed è giunto ad una quantificazione di 33 milioni di euro, da spalmare su più annualità: si tratta di un dato che si è voluto sottoporre all'attenzione e all'analisi della Corte. Questa Sezione, nella citata deliberazione n. 131/2021/PRSP sul punto ha effettuato la ricostruzione normativa dei principi contabili applicabili, che vengono richiamati al fine indirizzare l'Ente nella successiva fase di adeguamento a quanto accertato in questa sede e di adozione delle misure correttive:

*<< Appare utile richiamare la disciplina normativa, al fine di chiarire la corretta modalità di calcolo del Fondo contenzioso e, in particolare, il punto 9.2 del citato d. lgs. n. 118/2011, il quale prevede che "Il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, vincolati, accantonati e destinati. La quota accantonata del risultato di amministrazione è costituita da: ... 3.gli accantonamenti per le passività potenziali (fondi spese e rischi)". Ulteriore fondamentale riferimento normativo per la costituzione e la quantificazione del Fondo contenzioso è costituito dal par. 5.2, lett. h, dell'allegato 4/2 al d. lgs. n. 118 del 2011, che prevede: "Nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi. Nel caso in cui il contenzioso nasce con riferimento ad una obbligazione già sorta, per la quale è stato già assunto l'impegno, si conserva l'impegno e non si effettua l'accantonamento per la parte già impegnata. L'accantonamento riguarda solo il rischio di maggiori spese legate al contenzioso. In occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria, si provvede alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti, il cui onere può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati*

nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente, fermo restando l'obbligo di accantonare nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente (compreso l'esercizio in corso, in caso di esercizio provvisorio). In presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l'accantonamento annuale può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente. Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali accantonato nella spesa degli esercizi successivi al primo, sono destinati ad essere incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio. In occasione dell'approvazione del rendiconto è possibile vincolare una quota del risultato di amministrazione pari alla quota degli accantonamenti riguardanti il fondo rischi spese legali rinviati agli esercizi successivi, liberando in tal modo gli stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi spese legali (in quote costanti tra gli accantonamenti stanziati nel bilancio di previsione). E' parimenti possibile ridurre gli stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi contenzioso in corso d'anno, qualora nel corso dell'esercizio il contenzioso, per il quale sono stati già effettuati accantonamenti confluiti nel risultato di amministrazione dell'esercizio precedente, si riduca per effetto della conclusione dello stesso contenzioso (ad es. sentenza, estinzione del giudizio, transazione, ecc.) che consentano la riduzione dell'accantonamento previsto per lo specifico rischio di soccombenza. L'organo di revisione dell'ente provvede a verificare la congruità degli accantonamenti" (sottolineatura della Sezione). Come chiarito dalle Sezioni Riunite per la Regione Siciliana "gli accantonamenti delle risorse per il pagamento degli oneri derivanti da una futura sentenza, per i quali non è possibile alcun impegno, devono necessariamente essere già effettuati al momento dell'insorgenza del giudizio e, ovviamente, prima della sentenza di condanna che, soprattutto nel settore civilistico, essendo de iure esecutiva, non rientra tra le passività potenziali, ma tra i debiti certi da riconoscere fuori bilancio. Le somme qualora non utilizzate a fine esercizio costituiscono economie da confluire nel risultato di amministrazione, nella parte accantonata (risparmio forzoso), con lo scopo prudenziale di limitare la capacità di spesa dell'ente per fronteggiare il rischio di reperire risorse a seguito della pronuncia di sentenza esecutiva, e ciò a tutela degli equilibri di bilancio nell'anno in cui si verifichi l'eventuale soccombenza; se, poi, il rischio non si è verificato perché il contenzioso ad esempio si è concluso positivamente per l'ente è possibile liberare le relative risorse dalla parte accantonata del risultato di amministrazione" (deliberazione n. 79/2021/GEST). La

giurisprudenza contabile ha evidenziato che la costituzione di un adeguato “fondo rischi e spese” rappresenta la principale novità della nuova disciplina contabile del d.lgs. n. 118/2011, rappresentando come la quota accantonata a consuntivo nel risultato di amministrazione per “fondo rischi e spese”, ai sensi del D.lgs. n. 118/2011, All. 4/2, § 9.2, è determinata, tra l’altro, da «accantonamenti per le passività potenziali», la cui fondamentale componente concerne proprio il contenzioso, nell’ottica della prevenzione della formazione di debiti fuori bilancio ex art. 194, lett. a. (Cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, del. n. 240/2017/PRSP, alla quale si rimanda anche per una puntuale analisi del concetto normativo di “passività potenziale” e della stima del c.d. coefficiente di rischio). Imprescindibile sul tema appare il richiamo alle considerazioni della Sezione delle Autonomie di questa Corte, che analizza il “fondo contenziosi”, quale fondo rischi da istituire nel caso in cui l’ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento delle spese. Sul punto la Sezione Autonomie evidenzia che: “Essendo l’obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l’esito del giudizio o del ricorso), non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l’ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell’esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione, che dovrà essere accantonato per la copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva”, aggiungendo che “il principio contabile prevede che, in presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l’accantonamento annuale possa essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell’ente. L’organo di revisione dell’ente deve provvedere a verificare la congruità degli accantonamenti. Resta fermo l’obbligo di accantonare, nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell’esercizio precedente. Anche nel caso del “fondo contenziosi” è richiesto, pertanto, un monitoraggio costante della sua formazione e della relativa adeguatezza per affrontare tempestivamente le posizioni debitorie fuori bilancio che si possono determinare a seguito degli esiti del giudizio. È accertato che una delle cause del rischio di squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario è rappresentata da sentenze che determinano per l’ente l’insorgere di oneri di rilevante entità finanziaria e che il bilancio non riesce ad affrontare con risorse disponibili nell’anno o nel triennio di riferimento del bilancio (art. 193 TUEL)” (del. n. 9/2016). L’obbligo di effettuare un adeguato accantonamento a fondo rischi risulta imposto dal Principio contabile citato, che, sul punto, “riempie di contenuto la clausola

*generale dell'equilibrio c.d. dinamico dei bilanci pubblici, avente fonte negli artt. 81, 97 e 119, comma sesto, della Costituzione, come più volte interpretati dalla Corte costituzionale, cfr., per esempio, sentenze n. 274/2017, n. 18/2019 e n. 115/2020" (Sezione regionale di controllo per la Liguria, del. n. 108/2020)>>.*

In conclusione la Sezione, richiamati i principi contabili che governano la corretta costituzione e quantificazione del fondo rischi contenzioso, rappresentava nella citata deliberazione n. 131/2021 che le scelte giuscontabili dell'Ente non apparivano <<conformi ai precetti della riforma dell'armonizzazione, basata sul superamento della gestione approssimativa dei contenziosi mediante non congrui e aggiornati stanziamenti nel bilancio di previsione a favore di adeguati accantonamenti che, in ultima analisi, devono sfociare nel risultato di amministrazione attraverso il fondo in esame. La condotta dell'ente, caratterizzata da non adeguati stanziamenti nei bilanci di previsione rispetto alla quantificazione (si ribadisce, non accurata e completa) del contenzioso pendente e, soprattutto, la mancata applicazione del principio contabile sopra riportato, in base al quale le somme qualora non utilizzate a fine esercizio costituiscono economie da confluire nella parte accantonata del risultato di amministrazione, consente all'ente di godere di una illegittima espansione della spesa corrente, derogando arbitrariamente al sistema dei fondi e degli accantonamenti, pilastro della riforma>> e accertava <<la non corretta costituzione e quantificazione del fondo contenzioso negli esercizi presi in esame (in particolare nel 2019), con la conseguente inattendibilità del risultato di amministrazione, che, in caso di corretto calcolo dello stesso, avrebbe certamente presentato un disavanzo di amministrazione (parte disponibile) notevolmente maggiore, con conseguente contrazione della spesa corrente e obbligo di copertura dello stesso ex art. 188 TUEL>>.

Nonostante il chiaro *decisum* della Sezione, che si è consolidato e <<fa stato>> in quanto la relativa deliberazione non è stata impugnata nei termini dinnanzi alle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, il Comune ha del tutto ignorato le indicazioni e prescrizioni contenute nella deliberazione resa all'esito del precedente ciclo di controllo, accantonando una somma al fondo contenzioso nell'esercizio 2020 svincolata dalla valutazione del rischio di soccombenza, contribuendo in tal modo alla dissimulazione della reale situazione finanziaria dell'Ente, che deve emergere da un risultato di amministrazione correttamente calcolato.

In ordine alle modalità di applicazione del principio contabile sopra riportato, il quale prevede che *<<In presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l'accantonamento annuale può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente>>*, le Sezioni Riunite per la Regione Siciliana di questa Corte hanno chiarito che *<< la possibilità di spalmare il contenzioso nel corso di un triennio è riconosciuta esclusivamente per quello di rilevante ammontare e di nuova formazione nel corso dell'esercizio>>* (Relazione allegata alla decisione n. 6/2021/PARI).

La giurisprudenza contabile ha chiarito sul punto che *<<L'accantonamento al fondo rischi spese legali è un preciso obbligo e non una facoltà dell'ente. (...) Come precisato dal principio contabile è rimessa alla "prudenziale valutazione" dell'ente la diversa calibratura della quota di ripartizione dell'accantonamento tra gli esercizi del bilancio di previsione, rispetto alla regola dell'uguaglianza degli importi. Tuttavia, come emerge da un'attenta lettura del principio contabile, la ripartizione negli esercizi del bilancio di previsione pluriennale è considerata l'eccezione e non la regola, essendo ammessa in soli due casi: "nella fase di prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria" e, a regime, "in presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante". Di regola, invece, l'accantonamento (per l'importo totale) va effettuato nel primo anno successivo a quello dell'insorgenza del nuovo contenzioso e ciò viene ribadito dal principio contabile in due occasioni: sia quando viene disciplinata la fase di prima applicazione dei principi applicati ("fermo restando l'obbligo di accantonare nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente (compreso l'esercizio in corso, in caso di esercizio provvisorio)"), sia quando viene dettata la disciplina a regime ("gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali accantonato nella spesa degli esercizi successivi al primo, sono destinati ad essere incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio")>>* (SS.RR. in sede giurisdizionale, sentenza n. 31/2019, che stigmatizza lo stanziamento del fondo nel bilancio di previsione e non l'accantonamento in sede consuntiva).

Anche le altre Sezioni regionali di questa Corte hanno chiarito il punto, accertando l'irregolarità del fondo contenzioso calcolato sulla base della probabilità che il giudizio si chiuda o meno nell'anno di riferimento del fondo accantonato e

affermando il principio che <<il Fondo Contenzioso è sottostimato, in ragione del fatto che il Comune non applica correttamente il principio contabile ad esso afferente, escludendo dal calcolo i contenziosi che potrebbero chiudersi in un lasso di tempo maggiore di un anno o comunque la cui conclusione non sia imminente. Tale metodologia di calcolo è errata rispetto al principio contabile ed alla giurisprudenza di questa e di altre Sezioni della Corte dei Conti (Lazio n. 112/2020, Trentino Alto-Adige n. 57/2019, Basilicata n. 1/2021). Il Fondo, infatti, deve essere appostato secondo un principio di prudenza e sulla base della probabilità di soccombenza. Il momento in cui tale soccombenza potrebbe verificarsi non ha spazio nella valutazione del rischio. Il Fondo, infatti, deve essere calcolato con riguardo al petium ed alla probabilità di soccombenza dei contenziosi in corso>> (Sezione di controllo per il Lazio, delibera n. 11/2022).

Il Collegio, pur in presenza di orientamenti più aperti, che consentono accantonamenti frazionati di quote <<per le cause di anni precedenti, qualora si sia proceduto al frazionamento su più bilanci, consentito in presenza di contenziosi con rischi di importo elevato>> (Sezione di controllo per le Marche, del. n. 110/2022), ritiene di confermare la necessità di accantonare l'intero importo totale frutto di una ragionevole e approfondita valutazione del rischio di soccombenza dell'intero contenzioso, consentendo il principio contabile citato il frazionamento per i giudizi di nuova formazione e di rilevante importo, sempre tenendo conto del possibile esercizio di conclusione del giudizio medesimo.

### 3.c. Avanzo vincolato per debiti fuori bilancio.

Il risultato di amministrazione presenta un vincolo di euro 214.570,00 per debiti fuori bilancio di parte corrente e di euro 1.039.799,36 per debiti fuori bilancio di parte capitale. Per maggiori approfondimenti, si rinvia al successivo paragrafo n. 8.

### 3.d. Fondo anticipazione di liquidità.

L'Ente è destinatario di anticipazioni di liquidità Cassa Depositi e Prestiti ricevute nell'anno 2013, ai sensi del d.l. 35/2013, il cui debito residuo al 31.12.2020 è pari ad euro 5.250.787,41. Tale quota è stata accantonata nel risultato di amministrazione.

### 3.e. Fondo indennità di fine mandato del Sindaco.

È stata accantonata nel risultato di amministrazione per un importo di euro 8.000,00.

### 3.f.Fondo perdite società partecipate.

Il Collegio rileva che non è stata accantonata alcuna risorsa nell'esercizio 2020.

Nell'anno 2019, in modo prudenziale, per le possibili perdite della società Ghelas Spa, era stata accantonata la somma di euro 500.000,00, non più riconfermata nell'anno 2020, avendo l'Ente regolarizzato le perdite pregresse con la ricapitalizzazione delle stesse (profilo esaminato nella precedente delibera n. 131/2021).

In sede istruttoria, sulla base delle informazioni ricevute dall'Amministrazione, l'organo di revisione ha riferito che non risultano altre società partecipate che hanno chiuso il bilancio dell'esercizio 2020 in perdita, ad eccezione della partecipata GAC unicità del Golfo di Gela SCARL, di cui non è stato possibile reperire i bilanci.

Il Magistrato istruttore ha ricostruito dai siti delle Società partecipate, conformemente a quanto rilevato dall'Ente e pubblicato sito *web* nell'apposita sezione "Amministrazione trasparente - società partecipate 2020", il seguente quadro:

TABELLA 7 - DATI SOCIETA' PARTECIPATE 2022

| Denominazione società   | Risultato d'esercizio 2021 | Risultato d'esercizio 2020 | Risultato d'esercizio 2019 | Risultato d'esercizio 2018 | Note                       |
|---|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| ATO AMBIENTE CL2 S.p.A. IN LIQUIDAZIONE   |                            | 119.775,00                 | 55.579,00                  | 113,00                     |                            |
| SRR4 Caltanissetta Prov. SUD  |                            | 177.596,000                | - 95.021,00                | 0                          |                            |
| GHELAS Multiservizi S.p.A.  |                            | 5.500,00                   | 31.535,00                  | - 370.962,00               |                            |
| GAL Valli del Golfo   |                            |                            |                            |                            | nessun bilancio pubblicato |
| CONSORZIO ATO IDRICO CL6 IN LIQUIDAZIONE  |                            |                            |                            |                            | nessun bilancio pubblicato |
| UNICITA' DEL GOLFO SCARL COSTITUENDA SOCIETA'                                   |                            |                            |                            |                            | nessun bilancio pubblicato |
| ASMEL ASSOCIAZIONE PER LA SUSSIDIARIETA' E LA MODERNIZZAZIONE DEGLI ENTI LOCALI | 256.675,00                 | 231.686,00                 | 0                          |                            |                            |

Fonte: dati sito web Comune di Gela "Amministrazione trasparente - Enti controllati - Società partecipate 2022" e siti società partecipate

Sul punto il Collegio rappresenta, da una parte, che i dati forniti dall'Ente e/o resi pubblici sono lacunosi e incompleti e non consentono una valutazione certa di quanto l'Ente avrebbe dovuto accantonare nel rendiconto 2020 sulla scorta dell'art. 21 del d. lgs. n. 175 del 2016, il quale, al comma 1, dispone che << Nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'articolo

*1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione>>.*

Dall'altra il Collegio rileva che il fondo in esame non tiene conto della perdita della società partecipata SRR4 Caltanissetta Prov. Sud.

In sede di misure correttive disposte con la presente deliberazione l'Ente dovrà fornire un chiaro prospetto sulla situazione economico-patrimoniale delle proprie società partecipate, precisando l'ultimo bilancio approvato da tali organismi e il risultato di esercizio del periodo 2019/2022.

Gli organi di vertice dell'Ente, di governo e gestionali, il responsabile del servizio finanziario e l'organo di revisione sono invitati ad applicare i principi contabili, con particolare riferimento a quanto previsto dal comma 2 dell'art. 148 bis del TUEL: <<Ai fini della verifica prevista dal comma 1, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente>>.

In conclusione, il Comune di Gela presenta un disavanzo notevolmente maggiore rispetto a quello emerso in sede di rendiconto 2020, a causa della rilevante sottostima del FCDE e del Fondo contenzioso, nonché (come si vedrà) della necessità di costituire un "fondo oneri debiti fuori bilancio (DFB)" al fine di sterilizzare i rischi sugli equilibri di bilancio derivanti dall'ingente mole di DFB ancora da riconoscere e finanziare, come d'altronde confermato dal nuovo organo di revisione, il quale, in nota al questionario rendiconto 2020, ha riconosciuto che i fondi accantonati nel risultato di amministrazione (compreso il FCDE esaminato sopra) <<sembrerebbero non adeguati. pertanto, qualora tali fondi fossero stati calcolati secondo i principi contabili, il risultato di amministrazione porterebbe a un disavanzo tale da richiedere l'attivazione delle procedure di cui all'art. 188 del TUEL, come già evidenziato nella delibera n. 131/2021 della Sezione Regionale della Corte dei Conti Sicilia o degli artt. 243-bis e/o 244 dello stesso TUEL>>, nonché dallo stesso Ente in sede di memoria.

4. Entrate costituite dalle royalties derivanti dalle concessioni di coltivazione di idrocarburi.

Tali entrate sono state vincolate nel risultato di amministrazione per euro 6.076.933,88 (tabella n. 7) e l'Ente dichiara che hanno finanziato prevalentemente spese per la tutela ambientale e per l'efficiamento energetico (tabella n. 8).

TABELLA 8 - PROVENTI DA ROYALTIES

| Capitolo di entrata | Descrizione   | Risorse vincolate nel risultato di amministrazione al 1/1/2020 (a) | Entrate vincolate accertate nell'esercizio 2020 (b) | Impegni 2020 finanziati da entrate vincolate accertate nell'esercizio o da quote vincolate del risultato di amministrazione (c) | Risorse vincolate nel risultato di amministrazione al 31/12/2020 (e) = (a) + (b) - (c) |
|---------------------|---|--|---|---|--|
| 740                 | PROVENTI DELLA COLTIVAZIONE DI IDROCARBURI (ROYALTIES) - QUOTA CAPITALE MUTUI - AMBIENTE E VIABILITA' (Proventi da Royalties) | 3.093.783,83   | 8.578.883,43  | 5.595.733,38  | 6.076.933,88   |

Fonte: allegato a/2 rendiconto 2020 BDAP

TABELLA 9 - IMPEGNI PER PROVENTI DA ROYALTIES

| Piano finanziario | Capitolo | Descrizione   | Impegni             |
|-------------------|----------|---|---------------------|
| 1.03.02.09.004    | 741.5    | EFFICIENTAMENTO ENERGETICO - GHELAS - SERVIZIO PUBBLICA ILLUMINAZIONE (E. 744/0)  | 363.564,70          |
| 1.03.02.09.004    | 2610     | BONIFICHE AMBIENTALI - CENTRALINE ODORIGINE   | 50.000,00           |
| 1.03.02.09.012    | 741.2    | BONIFICHE AMBIENTALI - GHELAS - TUTELA AMBIENTE, VERDE PUBBLICO E SERVIZI AL TERRITORIO (E. 746/0)  | 651.200,00          |
| 1.03.02.09.012    | 2568.1   | BONIFICHE AMBIENTALI - VERDE PUBBLICO   | 29.790,79           |
| 1.03.02.13.999    | 2605.6   | BONIFICHE AMBIENTALI - DERATTIZZAZIONE  | 20.000,00           |
| 1.03.02.15.005    | 2460.1   | BONIFICHE AMBIENTALI - RIFIUTI SPECIALI PERICOLOSI  | 30.000,00           |
| 1.03.02.15.011    | 2602     | BONIFICHE AMBIENTALI - RANDAGISMO   | 542.056,10          |
| 1.03.02.15.015    | 2024.3   | EFFICIENTAMENTO ENERGETICO - PUBBLICA ILLUMINAZIONE   | 500.000,00          |
| 1.03.02.15.999    | 2605.5   | BONIFICHE AMBIENTALI - DISINFESTAZIONE E DISINFEZIONE   | 19.215,00           |
| 1.03.02.99.999    | 982.1    | BONIFICHE AMBIENTALI - PROTEZIONE CIVILE  | 19.440,00           |
| 1.03.02.99.999    | 2390     | DEBITI FUORI BILANCIO / DEBITI PREGRESSI DA DA MONITORAGGIO E OPERE DI MANUTENZIONE AMBIENTALE (E. 6594)  | 128.730,34          |
| 1.03.02.99.999    | 3040     | BONIFICHE AMBIENTALI - STANZIAMENTO A CARICO DELL'ENTE PER L'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA COVID-19  | 343.644,17          |
| 1.10.99.99.999    | 2454.1   | BONIFICHE AMBIENTALI - CONTRIBUTO STRAORDINARIO TARI 2020 DA ECONOMIA QUOTA CAPITALE MUTUI DESTINATO AD ATTIVITA' COMMERCIALI PER CHIUSURA EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA (E. 70/1) | 617.692,44          |
| 2.02.01.09.012    | 741.24   | BONIFICHE AMBIENTALI - MANUTENZIONE STRAORDINARIA BUCHE STRADALI (E. 751/0)   | 93.678,36           |
| 2.02.01.09.012    | 741.27   | BONIFICHE AMBIENTALI - MANUTENZIONE STRAORDINARIA PARCHEGGI (E. 751/0)  | 50.000,00           |
| 2.02.01.09.012    | 6025     | BONIFICHE AMBIENTALI - MANUTENZIONE STRAORDINARIA VERDE PUBBLICO  | 92.611,31           |
| 2.02.03.06.999    | 741.23   | BONIFICHE AMBIENTALI - MANUTENZIONE STRAORDINARIA VERDE PUBBLICO (E. 751/0)   | 45.606,56           |
| 2.05.99.99.999    | 741.15   | EFFICIENTAMENTO ENERGETICO - GHELAS - PUBBLICA ILLUMINAZIONE - PARTE INVESTIMENTI (E. 750/0)  | 176.207,40          |
| 2.05.99.99.999    | 2613.1   | BONIFICHE AMBIENTALI - DISCARICA CONTRADA CIPOLLINA   | 44.458,17           |
| 4.03.01.04.003    | 6524     | BONIFICHE AMBIENTALI - QUOTA CAPITALE AMMORTAMENTO MUTUI AMBIENTE E VIAVILITA'  | 1.777.838,04        |
|                   |          | <b>Totale uscite</b>  | <b>5.595.733,38</b> |

Fonte: relazione della Giunta comunale al rendiconto 2020

L'utilizzo (e la relativa allocazione contabile) di tali proventi è disciplinato dall'art. 13, comma 4, della l.r. sic. n. 9 del 2013, il quale, nella versione vigente nell'esercizio 2020, dispone che <<I comuni e la Regione destinano tali risorse ai monitoraggi ambientali, alla progettazione infrastrutturale, alle opere di manutenzione straordinaria e di efficientamento energetico, agli investimenti nel settore sanitario, con particolare attenzione alle valutazioni di impatto sulla salute dei cittadini residenti nei territori su cui insistono i giacimenti e alle infrastrutture, e ne danno evidenza contabile attraverso l'istituzione di differenti capitoli di spesa per ciascuna tipologia di intervento finanziato>> (versione in vigore dal 11 maggio 2018).

Il 14.11.2020 è entrato in vigore l' art 6, comma 2, della L.R. 28/10/2020, n. 25, che ha ulteriormente modificato la disposizione in esame, la cui versione attualmente vigente è la seguente: <<I comuni e la Regione destinano tali risorse ai monitoraggi ambientali, alla progettazione infrastrutturale, alle opere di manutenzione straordinaria e di efficientamento energetico, agli investimenti nel settore sanitario,

con particolare attenzione alle valutazioni di impatto sulla salute dei cittadini residenti nei territori su cui insistono i giacimenti e alle infrastrutture, nonché al cofinanziamento di progetti presentati da "start up" che si occupano di sviluppare nuove tecnologie sui materiali biodegradabili o di creare nuovi materiali biodegradabili, al cofinanziamento della conversione degli impianti di produzione di plastica ubicati nella Regione in impianti di produzione di bioplastiche o di tipi di plastiche derivanti da materie prime rinnovabili, incluso il riciclo di plastiche convenzionali, o interamente biodegradabili o compostabili, in conformità a quanto disposto dalla normativa europea, alla concessione di contributi ai proprietari, ai comproprietari, agli usufruttuari, agli affittuari, ai legali rappresentanti di aziende agricole o agli imprenditori agricoli ai sensi dell'articolo 2135 del Codice Civile per l'utilizzo di bioteli per la copertura degli insediamenti serricoli, di bioplastiche compostabili nella pacciamatura e di altre materie plastiche biodegradabili in agricoltura e ne danno evidenza contabile attraverso l'istituzione di differenti capitoli di spesa per ciascuna tipologia di intervento finanziato>>.

In data 21 dicembre 2022, con il prot. Cdc n. 9026, è pervenuta la segnalazione ex art. 153 del TUEL, del Segretario Generale, incaricato in via temporanea della direzione ad interim del Settore Bilancio con decorrenza dal 15 novembre 2022 a seguito dell'assenza del Dirigente del Bilancio (7 novembre 2022 per dimissioni volontarie), il quale ha rappresentato che <<non per tutti i debiti fuori bilancio, trasmessi al settore ragioneria, preposto ad attestare la copertura finanziaria e la regolarità contabile, potrà essere garantita copertura in bilancio poiché, come visto, era prassi garantire la copertura degli stessi utilizzando l'avanzo da royalties >> (...) 3. Utilizzo proventi dalla coltivazione degli idrocarburi (cd. royalties). Da una prima verifica degli stanziamenti del bilancio 2021/2023, oltre a quanto relazionato con la predetta nota prot. 123992 del 05/12/2022, è emersa la presenza di stanziamenti di spesa finanziati con questa entrata speciale che ad una prima analisi non sembrano del tutto coerenti con il vincolo di destinazione previsto dalla normativa regionale di riferimento. Nel dettaglio, si tratta di servizi affidati alla società partecipata in house Ghelas Multiservizi sulla base del contratto di servizio in proroga fino al 31/12/2022 per un importo complessivo pari a € 849.000,00 (manutenzione buche stradali, parcheggi, verde pubblico, verde pubblico e servizi al territorio) (..) Si ribadisce, in merito all'utilizzo delle entrate, che la stessa problematica la si riscontra per l'utilizzo dell'avanzo vincolato

*derivante del differenziale tra accertamento di competenza e impegno di competenza riferiti al vincolo. Come detto in precedenza al punto 1, tale avanzo veniva utilizzato per la copertura dei debiti fuori bilancio e anche la correttezza di questa procedura è in corso di valutazione, poiché se prevale l'interpretazione restrittiva della norma sia l'entrata che l'avanzo vincolato, determinato dalla mancata registrazione degli impegni di competenza, dovrebbero essere utilizzati solo ed esclusivamente per la copertura della tipologia di spesa indicate dalla norma regionale>>.*

Sul punto è opportuno riferire che l'Ente ha fatto istanza consultiva a questa Sezione, chiedendo di esprimere il proprio avviso sui seguenti quesiti:

- chiarire l'area semantica relativa alla disposizione: *“alla destinazione alla progettazione infrastrutturale, alle opere di manutenzione straordinaria e di efficientamento energetico”*; in particolare il Comune chiede di conoscere se con detta locuzione: *“si debba intendere la possibilità di utilizzare le entrate vincolate al finanziamento di tutte le spese di manutenzione straordinaria allocate al titolo II della spesa e, pertanto, anche non legate alla missione ed al programma legate all'ambiente e non legate strettamente a misure di efficientamento energetico”*;
- se *“le entrate possano essere utilizzate per il finanziamento dei debiti fuori bilancio in conto capitale, almeno quanto questi siano riferibili ad interventi riconducibili alle previsioni di cui al testo normativo in argomento”*;
- *“se nel novero degli investimenti del settore sanitario possano anche ricomprendersi gli interventi volti a migliorare le condizioni igieniche, di salubrità e di sicurezza ambientale e sanitaria del territorio e per i cittadini”*.

L'istanza di parere è stata dichiarata oggettivamente inammissibile dalla Sezione con deliberazione n. 12/2023/PAR, considerato, da una parte, che <<la generica “richiesta di parere”>> è diretta all'Assessorato Regionale all'Energia-Dipartimento Acque e rifiuti, e, solo secondariamente, alla Sezione Regionale di Controllo della Regione Siciliana, ma soprattutto (per quanto rileva in questa sede) per l'eventuale interferenza tra la richiesta attività consultiva e la funzione di controllo, nell'ambito del controllo finanziario di cui all'art. 148 bis del T.U.E.L. intestata a questa Sezione, citando le precedenti deliberazioni di questa Sezione n. 113/2018/PRSP e n. 131/2021/PRSP, emanate all'esito di controlli finanziari sul Comune di Gela.

Nella relazione sottoposta al contraddittorio il Magistrato istruttore ha richiesto una relazione sull'utilizzo delle entrate vincolate di cui all'art. 13, comma 4, della citata l.r. sic. n. 9 del 2013, alla luce di quanto segnalato dal Segretario Generale (nelle funzioni di dirigente del servizio finanziario) con la nota prot. Cdc n. 9026/2022.

Con la memoria trasmessa in vista dell'adunanza l'Ente ha trasmesso i prospetti analitici degli impegni di spesa per gli anni 2021 e 2022, finanziati con le entrate in questione, nonché la stampa analitica dell'avanzo 2020, applicato al bilancio 2021 e nonché dell'avanzo presunto 2021, applicato al bilancio 2022, derivante dal differenziale tra accertamenti competenza e impegni di competenza riferiti alla voce di entrata in questione, e dei capitoli di spesa collegati e finanziati con l'avanzo vincolato.

Gli utilizzi "critici" dell'avanzo, segnalati dall'Ente su impulso del collegio dei revisori e che stanno formando oggetto di approfondimento da parte del Comune, sono:

- Finanziamento debiti fuori bilancio, sia di parte corrente e che di parte capitale, attraverso l'utilizzo dell'avanzo vincolato;
- Finanziamento contratto di servizio con la società partecipata in house Ghelas Multiservizi S.p.a.;
- Finanziamento, a partire dall'esercizio 2021 e nell'esercizio 2022, del rimborso delle quote parte capitale dei mutui per un ammontare annuo pari a € 1.000.000,00 su base annua.

Il Collegio evidenzia che alcune delle voci di spesa indicate nella tabella 9 non appaiono conformi alla disciplina vigente *pro tempore* e in particolare:

1. affidamenti alla soc. part. Ghelas di servizi generici "tutela ambiente, verde pubblico e servizi al territorio" (€ 651.200,00);
2. bonifiche ambientali - verde pubblico (€ 29.790,79);
3. bonifiche ambientali - derattizzazione (€ 20.000,00);
4. bonifiche ambientali - randagismo (€ 542.056,10);
5. bonifiche ambientali - disinfestazione e disinfezione (€ 19.215);
6. bonifiche ambientali - stanziamenti a carico dell'ente per l'emergenza epidemiologica covid-19 (€ 343.644,17);

7. bonifiche ambientali – contributo straordinario tari 2020 da economia quota capitale mutui destinato ad attività commerciali per chiusura emergenza epidemiologica (€ 617.692,44);
8. bonifiche ambientali – manutenzione straordinaria buche stradali (€ 93.678,36);
9. bonifiche ambientali – manutenzione straordinaria parcheggi (€ 50.000,00);
10. bonifiche ambientali – manutenzione straordinaria verde pubblico (€ 92.611,31 + 45.606,56);
11. bonifiche ambientali – quota capitale ammortamento mutui ambiente e viabilità (1.777.838,38).

Nel merito, da un punto di vista contabile, il legislatore regionale ha posto un vincolo, variamente declinato nel tempo, sulla destinazione delle risorse derivanti dalle royalties derivanti dalle produzioni di idrocarburi liquidi e gassosi.

Infatti, la concessione che sottende la riscossione di tali risorse determina uno sfruttamento di una risorsa naturale non rinnovabile e poco compatibile con la tutela ambientale e con impatto sulla salute dei cittadini residenti nei territori in cui insistono i giacimenti.

L'impovertimento del territorio connesso all'estrazione di risorse dal sottosuolo non rinnovabili, secondo il legislatore regionale siciliano, deve essere compensato da un arricchimento in termini di infrastrutture, miglioramenti ambientali e/o sanitari o, più di recente, al fine di ridurre l'utilizzo di materiale plastico nel territorio regionale poiché lo sfruttamento di risorse fossili, comunque inquinanti, deve essere controbilanciato da investimenti in materia ambientale tali da ridurre comunque gli effetti del consumo di idrocarburi.

Il problema principale si pone in ordine all'interpretazione dell'inciso contenuto nel citato art. 13 (nella versione vigente nel 2020) <<opere di manutenzione straordinaria e di efficientamento energetico>>, in quanto l'Ente stesso manifesta, in sede consultiva, dei dubbi sulle procedure di spesa già maturate, con particolare riferimento al profilo della compatibilità con il disposto normativo <<di tutte le spese di manutenzione straordinaria allocate al titolo II della spesa e, pertanto, anche non legate alla missione ed al programma legate all'ambiente e non legate strettamente a misure di efficientamento energetico>> (richiesta di parere sopra richiamata).

Il Collegio ritiene che non si può in astratto escludere che tra le misure “compensative” attribuite alle collettività incise dalle esternalità negative dell’attività di estrazione di idrocarburi possa rientrare ogni intervento migliorativo della qualità della vita, quale generico ristoro del sacrificio imposto ai cittadini dei comuni interessati da tali lecite attività, nonché è consapevole del fatto che potrebbe sostenersi una interpretazione in base alla quale il riferimento del legislatore regionale alle opere di manutenzione straordinaria e di efficientamento energetico potrebbe essere stato inserito solo per evitare la ripetizione dei termini “opere di”, essendo per la verità non omogenee, dal punto di vista concettuale, le attività di manutenzione straordinaria da quelle di efficientamento energetico.

Tuttavia, la norma in esame ad avviso del Collegio è formulata in senso restrittivo, se si considera l’elencazione delle attività a cui è possibile destinare i fondi vincolati in esame, in quanto, se il legislatore regionale avesse voluto prevedere l’ammissibilità di opere di manutenzione straordinaria non legate all’efficientamento energetico avrebbe utilizzato una terminologia di significato espansivo.

Sul tema appare essenziale richiamare il recentissimo intervento del legislatore regionale, il quale, con l’art. 31 della legge regionale 22 febbraio 2023 n. 2 (pubblicata nelle more della redazione della presente deliberazione), rubricato “*Destinazione dei proventi spettanti ai comuni derivanti dalle concessioni per la produzione e coltivazione di idrocarburi*”, dispone che <<1. I limiti generali di utilizzo individuati dal comma 4 dell’art. 13 della legge regionale 15 maggio 2013, n. 9 e successive modifiche si applicano a decorrere dall’1 gennaio 2024. Sino a tale data, i comuni nei cui territori ricade il giacimento destinato alla produzione e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi e di gas diversi dagli idrocarburi, possono destinare, in armonia con le finalità e secondo le modalità previste dalla legge, le risorse loro assicurate dai proventi delle relative concessioni anche per le spese di investimenti afferenti a interventi di protezione sanitaria, di miglioramento delle condizioni ambientali e di decoro urbano e per il potenziamento ed il miglioramento delle infrastrutture del territorio e delle relative progettazioni>>.

Si tratta di un intervento normativo (che non si distingue per chiarezza), il quale, ad avviso del Collegio, non ha natura di interpretazione autentica, considerato che difetta <<il (pur non vincolante per l’interprete) requisito formale dato dalla auto qualificazione della norma come di interpretazione autentica>> (Cons. Stato, A.P., n. 9 del

2014). D'altronde la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che << Al riguardo deve rilevarsi che la retroattività della legge, sebbene non costituzionalmente preclusa nelle materie diverse da quella penale, richiede, tuttavia, una esplicita previsione che renda chiara ed univoca la scelta del legislatore. Il principio di irretroattività, invero, sebbene non costituzionalizzato fuori dalla materia penale: – rappresenta un principio generale dell'ordinamento, come si desume dall'art. 11 della Preleggi che espressamente statuisce che la «legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo»; – trova un suo fondamento ulteriore nei principi di tutela dell'affidamento e della certezza del diritto, la cui crescente importanza è confermata anche dalla giurisprudenza sovranazionale, tanto della Corte di giustizia quanto della Corte europea per la tutela dei diritti dell'uomo>> (Cons. Stato, sent. n. 882/2016). Infine, la Corte costituzionale si è ripetutamente espressa nel senso che <<va riconosciuto carattere interpretativo alle norme che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo>> (sentenza n. 424 del 1993, richiamata dalla sentenza n. 132 del 2016).

Pertanto, da una prima lettura costituzionalmente orientata dell'art. 31 in esame, appare preferibile ritenere che il legislatore intenda consentire, dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità regionale 2023/2025 e fino al 31.12. 2023 (quindi, in sostanza, per il 2023)<sup>1</sup>, un utilizzo più ampio di tali somme anche per spese (di investimenti afferenti a interventi di protezione sanitaria, di miglioramento delle condizioni ambientali e di decoro urbano e per il potenziamento ed il miglioramento delle infrastrutture del territorio e delle relative progettazioni) evidentemente non consentite dal comma 4 dell'art. 13 più volte citato, come confermato anche dall'utilizzo delle parole << possono destinare, in armonia con le finalità e secondo le modalità previste dalla legge, le risorse loro assicurate...>>, espressione che si riferisce evidentemente al futuro utilizzo di tali risorse.

È evidente, infine, che qualora la fonte dell'obbligazione che ha originato un debito fuori bilancio rientri nel perimetro delimitato dalla norma che prevede la

---

<sup>1</sup> D'altronde il Segretario generale, nell'adunanza del 13.02.2023, ha dichiarato che si tratta di capire se, alla luce dell'emendamento che ha provato l'ARS in finanziaria, almeno per il 2023 questo utilizzo sarà consentito; al momento il Comune di Gela non lo ha ritenuto coerente con il vincolo e, in sede di proroga del contratto di servizio, limitata a tre mesi, è stata data copertura diversamente.

destinazione delle royalties vigente *ratione temporis*, non si rivengono elementi ostativi all'utilizzo di dette entrate previo riconoscimento del debito stesso a norma dell'art. 194 del TUEL.

## 5. Fondi Covid -19.

Dal sito "finanza locale" del Ministero dell'interno si rilevano le seguenti assegnazioni dello Stato.

TABELLA 10 - ASSEGNAZIONI DELLO STATO - CONTRIBUTI SPETTANTI DA FATTISPECIE SPECIFICHE DI LEGGE

| Attribuzioni  | Importo             |
|---|---------------------|
| FONDO DI SOLIDARIETA ALIMENTARE   | 675.615,07          |
| CONTRIBUTO DISINFEZIONE E SANIFICAZIONE ART 114 DL 18 DEL 2020                  | 27.953,70           |
| FONDO FINANZIAMENTO LAVORO STRAORDINARIO POLIZIA LOCALE ART 115 DEL 18 DEL 2020 | 7.872,69            |
| FONDO PER ESERCIZIO DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI ( ART 106 DL 34 DEL 2020)       | 2.954.471,61        |
| <b>TOTALE</b>   | <b>3.893.242,73</b> |
| Fonte: Ministero dell'Interno Finanza locale                                    |                     |

A seguito di richiesta istruttoria, l'organo di revisione ha rappresentato che l'Ente ha effettuato accertamenti in misura superiore agli importi assegnati dallo Stato per il fondo di solidarietà alimentare e per il contributo di disinfestazione, così come risultano dal sito *internet* di "finanza locale". Il medesimo organo di revisione, infatti, in assenza di possibili riscontri diretti con la contabilità dell'Ente, ha effettuato una verifica sui dati del conto del bilancio 2020 - gestione delle entrate e delle spese mettendoli a confronto con i dati risultanti dal sito del Ministero dell'Interno - Finanza locale e, a seguito di tale verifica, è emerso che il fondo solidarietà alimentare è stato accertato in entrata per euro 1.351.230,14, impegnato per euro 700.000,00 e la differenza di euro 651.230,14 vincolata nel risultato di amministrazione. Dal sito "finanza locale" l'assegnazione di tale fondo risulta di euro 675.615,07.

Il contributo di sanificazione è stato accertato per euro 73.685,47, impegnato per 27.953,70 e vincolato nel risultato di amministrazione per la differenza, che è pari ad

euro 45.731,77. Dal sito "finanza locale" l'assegnazione di tale fondo risulta di euro 27.953,70.

In sostanza, nel conto del bilancio 2020 risulterebbero complessivamente euro 693.393,14 di maggiori entrate accertate rispetto a quelle assegnate dallo Stato.

L'accertamento dei fondi straordinari della Polizia Locale, pari ad euro 7.7872,69, risultano invece dello stesso importo delle assegnazioni dello Stato e sono stati interamente impegnati.

Per le altre restanti voci, l'organo di Revisione ha comunicato che non è stato possibile effettuare la verifica "in quanto il funzionario non ha potuto fornire le informazioni richieste, asserendo che è stato cambiato il programma di contabilità e dalle stampe di contabilità in possesso del Collegio non è stato possibile estrapolarne i dati necessari".

Dal modello "CERTIF-COVID-19" anno 2020, prodotto dall'Ente e trasmesso dall'organo di revisione, per i ristori specifici di spesa non utilizzati vi è un vincolo da porre sull'avanzo di amministrazione 2020 di euro 12.082,00.

Dall'allegato a2) - Elenco risorse vincolate del rendiconto 2020 della BDAP, come precedentemente rilevato, risulta per la "sanificazione degli ambienti dei Comuni" un vincolo di euro 45.731,77.

In conclusione, con i dati acquisiti, non è stato possibile verificare la bontà dei ristori specifici di spesa confluiti al 31.12.2020 nell'avanzo vincolato.

Infine, per quanto attiene la somma di euro 2.761.215,66 che l'organo di revisione ha indicato nella relazione come accantonata nel risultato di amministrazione per la discarica Timpazzo, l'organo di revisione in carica riferisce che non esiste nessun accantonamento a fine esercizio 2020 e che l'importo di euro 1.380.607,83 al 01.01.2020, in sede di approvazione del rendiconto, è stato poi eliminato. Nulla riferisce sui motivi di tale eliminazione.

## **6. Flussi di cassa e giacenza vincolata.**

La gestione di cassa fa registrare le seguenti risultanze:

TABELLA 11 - FONDO CASSA E ANTICIPAZIONE DI TESORERIA

|  | Rendiconto 2018 | Rendiconto 2019 | Rendiconto 2020 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|
| Fondo di cassa complessivo al 31 dicembre  | 16.362.154,09   | 10.836.165,90   | 20.383.838,28   |
| di cui cassa vincolata   | 418.960,91      | 418.960,91      | 923.515,57      |
| Fondi vincolati da ricostituire al 31.12   | 0               | 0               | 0               |
| Importo dell'anticipazione complessivamente concessa ai sensi dell'art. 222 del TUEL | 0               | 0               | 0               |
| Anticipazioni inestinte al 31.12   | 0               | 0               | 0               |
| Giorni di utilizzo dell'anticipazione  | 0               | 0               | 0               |
| Importo delle somme maturate a titolo di interessi passivi al 31.12                  | 0               | 0               | 0               |

L'incremento del fondo di cassa, oltre che dal fondo iniziale di cassa di euro 10.836.165,90, è dovuto essenzialmente alla differenza tra le entrate di parte corrente (euro 59.086.969,67) e le spese di parte corrente (euro 51.421.088,65), anche alla luce, come si vedrà, del mancato pagamento di una rilevante mole di debiti fuori bilancio.

TABELLA 12 - PARTE CORRENTE - RISCOSSIONI E PAGAMENTI

| Riscossioni e pagamenti al 31.12.2020                        |     |               |               |               |
|--|-----|---------------|---------------|---------------|
|  | +/- | Competenza    | Residui       | Totale        |
| Fondo di cassa iniziale (A)                                  |     |               |               | 10.836.165,90 |
| <b>Totale Entrate B (B=Titoli 1.00, 2.00, 3.00, 4.02.06)</b> | =   | 49.871.616,83 | 9.215.352,84  | 59.086.969,67 |
| <b>Totale Spese C (C=Titoli 1.00, 2.04, 4.00)</b>            | =   | 37.983.912,09 | 13.437.176,56 | 51.421.088,65 |
| <b>Differenza D (D=B-C)</b>                                  | =   | 11.887.704,74 | -4.221.823,72 | 7.665.881,02  |

Fonte: questionario consuntivo 2020

La relazione-questionario al rendiconto 2020 dà conto della corrispondenza tra il fondo di cassa finale del conto del tesoriere e le risultanze delle scritture contabili dell'Ente.

Al 31.12.2020 risultano presso il tesoriere somme pignorate da pagare pari ad euro 4.117.798,10 (a fronte di un totale di euro 5.473.684,36), che avrebbero dovuto essere, per la quota dei pagamenti non regolarizzati al 31 dicembre 2020, considerati nella determinazione del risultato di amministrazione, come da nota prot. Cdc n. 119001 del 22.11.2022, trasmessa successivamente a firma del Segretario generale.

Questa Sezione sul punto nella precedente deliberazione n. 131/2021 ha già rappresentato che << se può convenirsi con l'ente che la situazione di cassa non appare allo stato critica, non si può viceversa concordare con le conclusioni che il Comune trae da questo dato in ordine allo stato di salute finanziaria e gestionale, in quanto la presenza di una mole così consistente di procedure esecutive è sintomo quantomeno di gravi inefficienze gestionali e può comportare il configurarsi di ipotesi di responsabilità erariale per spese legali, interessi e rivalutazione monetaria, senza considerare il danno arrecato direttamente ai creditori dell'ente (che non vedono soddisfatto il proprio credito in tempi certi e ragionevoli) e indirettamente all'economia locale. Infine il Collegio rappresenta come la situazione di cassa rappresenti solo

*uno degli indici di salute finanziaria dell'ente, che va coordinato con gli ulteriori profili attenzionati nella presente deliberazione>>.*

Il Collegio rileva che il Comune di Gela ha subito nel 2020 pignoramenti per la rilevantisima somma sopra indicata, sintomo quantomeno di gravi inefficienze gestionali, dato da leggere alla luce del numero elevato di debiti fuori bilancio da riconoscere.

## 7. **Equilibri di bilancio.**

Per l'esercizio finanziario 2020, la gestione di competenza rappresentata a rendiconto esprime una situazione di complessivo equilibrio e l'Ente, conseguendo un risultato di competenza dell'esercizio non negativo (euro 9.450.138,22), rispetta le disposizioni di cui ai commi 820 e 821 del citato art. 1 della L. 145/2018 in applicazione di quanto previsto dalla Circolare MEF RGS n° 3/2019 del 14 febbraio 2019.

TABELLA 13 - EQUILIBRIO FINALE 2020

|                              | <b>Rendiconto 2020</b> |
|------------------------------|------------------------|
| Equilibrio di parte corrente | 7.960.888,60           |
| Equilibrio di parte capitale | 1.489.249,62           |
| <b>Equilibrio finale</b>     | <b>9.450.138,22</b>    |

Fonte: elaborazione Corte dei conti con i dati della BDAP

Risultano invece negativi, l'equilibrio di bilancio (W2) pari ad euro -1.564.871,65 e l'equilibrio complessivo (W3) pari ad euro 609.941,56.

## 8. **Recupero evasione tributaria.**

La situazione del recupero dell'evasione tributaria è descritta nella tabella che segue:

TABELLA 14 - RECUPERO EVASIONE

|  | 2020         |             |        |
|--|--------------|-------------|--------|
|  | Accertamenti | Riscossioni | %      |
| <b>Recupero evasione IMU</b>             | 0,00         | 0,00        |        |
| <b>Recupero evasione TARSU/TIA/TARES</b> | 189.757,09   | 158.372,80  | 83,46  |
| <b>Recupero evasione TOSAP</b>           | 8.462,88     | 8.462,88    | 100,00 |
| <b>Recupero evasione altri tributi</b>   |              |             |        |
| <b>TOTALE</b>                            | 198.219,97   | 166.835,68  | 84,17  |

Fonte: pag. 17 relazione Revisore sul rendiconto 2020

Il Comune ha svolto, con buone risultanze, attività di contrasto all'evasione tributaria in relazione alla TARSU/TIA/TARES e alla TOSAP.

Occorre rilevare che, dal riaccertamento ordinario dei residui 2020, effettuato con deliberazione di Giunta comunale n. 222 del 5 ottobre 2021, i residui da riportare a chiusura esercizio per recupero evasione IMU sono pari ad euro 8.552.166,80. Tali residui, come già segnalato, non sono stati contemplati nella determinazione del FCDE. Si tratta in particolare, di avvisi di accertamento emessi nell'anno 2017 - anno di imposta 2012, per euro 914.057,07, nel 2018 - anno di imposta 2013, per euro 3.731.368,09 e nel 2019 - anno di imposta 2014 per euro 3.906.741,64. Le reversali di incasso effettuate nel corso dell'esercizio 2020 sono state solamente di euro 88.514,13.

## 9. Indebitamento.

L'Ente rientra nei limiti di indebitamento previsti dalla normativa (art. 204 TUEL), riportando una percentuale dell'2,28% e un debito complessivo al 31.12.2020, nei termini sottorappresentati.

TABELLA 15 - INDEBITAMENTO

| TOTALE DEBITO CONTRATTO   |   |               |
|---|---|---------------|
| 1) Debito complessivo contratto al 31/12/2019                             | + | 36.342.539,16 |
| 2) Rimborsi mutui effettuati nel 2020 (comprese le estinzioni anticipate) | - | 1.777.838,04  |
| 3) Debito complessivo contratto nell'esercizio 2020                       | + | 3.363.209,19  |
| <b>TOTALE DEBITO</b>  | = | 37.927.910,31 |

Fonte: questionario rendiconto 2020

## 10. *Debiti fuori bilancio (DFB)/Contenzioso passivo/Fondo rischi contenzioso*

A seguito di richiesta istruttoria l'Ente ha compilato la seguente tabella:

TABELLA 16 - DEBITI FUORI BILANCIO - CONTENZIOSI - FONDO RISCHI

|   |                      |
|---|----------------------|
| <b>1. debiti fuori bilancio riconosciuti</b>                      | <b>2020</b>          |
| -lettera a) - sentenze esecutive                                  | 454.217,69           |
| -lettera b) - copertura disavanzi                                 |                      |
| -lettera c) - ricapitalizzazioni                                  | 383.902,00           |
| - lettera d) - procedure espropriative/occupazione d'urgenza      | <b>0,00</b>          |
| - lettera e) - acquisizione beni e servizi senza impegno di spesa | <b>0,00</b>          |
| <b>Totale debiti fuori bilancio riconosciuti</b>                  | <b>838.119,69</b>    |
| <b>2. Debiti fuori bilancio da riconoscere al 31.12</b>           | <b>46.980.743,15</b> |
| <b>3. Contenzioso passivo complessivo</b>                         | <b>60.905.103,91</b> |
| <i>di cui con probabile rischio di soccombenza</i>                | 28.479.202,63        |
| <b>4. Fondo rischi contenzioso al 31.12</b>                       | <b>1.914.848,93</b>  |
| Fonte: dati forniti dall'Organo di revisione in sede istruttoria  |                      |

Nella relazione al rendiconto 2020, l'organo di revisione segnala che dopo la chiusura dell'esercizio ed entro la data di formazione dello schema di rendiconto sono stati:

- riconosciuti e finanziati debiti fuori bilancio per euro 2.218.528,29;
- presentate proposte di riconoscimenti per la prenotazione di impegno per euro 2.188.123,13;
- segnalati debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento per euro 1.117.925,26.

Dal questionario debiti fuori bilancio 2020, trasmesso a questa Sezione, i debiti fuori bilancio da riconoscere al 31.12.2020 sono pari ad euro 692.662,49.

Il primo rilevante dato che il Magistrato istruttore ha evidenziato nella sua relazione è che, alla data del 31.12.2020, il Comune di Gela presenta DFB ancora da riconoscere pari a euro 46.980.743,15, a fronte di dati relativi agli esercizi 2017, 2018 e 2019 nettamente inferiori: << al 31.12.2019: - nella relazione al rendiconto 2019 dei Revisori dei conti si rappresenta che, dopo la chiusura dell'esercizio ed entro la data di formazione dello schema di rendiconto, sono stati segnalati debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento per euro 1.174.827,56; - nel questionario integrativo 2019 viene riportato il dato di euro 1.185.508,83 (punto 15) e al punto 18 il Collegio dei revisori indica quale ammontare complessivo dei pagamenti cui l'Ente sarebbe obbligato in base a sentenze e provvedimenti

*giudiziari non ancora esecutivi l'importo di euro 4.868.564,35(il questionario sui DFB 2019 risultava ancora in compilazione)>> (delibera di questa Sezione n. 131/2021, nella quale il Collegio evidenzia che il dirigente del servizio finanziario non ha riscontrato la richiesta istruttoria con la quale si chiedeva di comunicare l'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio da riconoscere al 31.12.2019 e di quelli emersi fino alla data di approvazione del rendiconto 2019 (e le relative fonti di copertura).*

Nel dettaglio, in seno al controllo di cui si riferiscono gli esiti, l'organo di revisione ha trasmesso la nota prot. n. 16789 del 10.02.2021 del dirigente del Settore Patrimonio sulla esposizione debitoria del Comune conseguente a sentenze, lodi arbitrali e transazioni e una contestuale richiesta di assegnazione di risorse economiche per euro 42.799.997,33, per il finanziamento dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze per espropri, per mediazioni e transazioni di espropri, per procedure di acquisizione sanante e gestione patrimonio immobiliare.

Gli elenchi sono relativi alle seguenti tipologie di pratiche:

- a) debiti fuori bilancio per sentenze relative ad espropri (n. 38 pratiche), per un importo stimato di euro 4.186.056,94, oltre iva se dovuta, rivalutazione monetaria e interessi;
- b) n. 219 pratiche per istanze di mediazioni, per un importo stimato in euro 5.627.934,85, oltre iva se dovuta, rivalutazione monetaria e interessi;
- c) richieste di acquisizione sanante ex art. 42 bis D.P.R. n. 327/2001 e s.m.i. per un totale di n. 42 pratiche, che necessitano di un finanziamento stimato in euro 28.877.980,90, oltre iva se dovuta, rivalutazione monetaria e interessi;
- d) elenco debiti fuori bilancio relativi alle utenze degli immobili in uso al Comune di Gela anno 2021, per un totale di n. 4 pratiche ad oggi censite, per un importo stimato pari a euro 1.799.771,23, oltre iva se dovuta e interessi;
- e) elenco debiti fuori bilancio relativi agli immobili in uso al Comune di Gela anno 2021, per un totale di n. 11 pratiche ad oggi censite, per un importo stimato pari a euro 2.308.253,41, oltre iva se dovuta, rivalutazione monetaria e interessi.

Le altre attestazioni di debiti fuori bilancio pervenute, per complessivi, euro 4.186.413,05, riguardano:

- *Attestazione al 23.10.2020 del Dirigente del Settore Affari Generali ed istituzionali* - debito fuori bilancio per l'affidamento servizio di trascrizione e stampa delle sedute del Consiglio comunale - Tipologia: Art. 194 TUEL - lett. e) - Importo: euro 5.390,70 iva

inclusa. Tale debito è stato oggetto di proposta di deliberazione di C.C. n. 42 del 26.05.2020, munita del parere di regolarità contabile e del parere contrario dell'Organo di revisione espresso in data 3 luglio 2020 e di proposta di deliberazione di C.C. n. 9 del 25 febbraio 2021 per il riconoscimento della sua legittimità. Inoltre, esiste un ulteriore debito fuori bilancio per decreto ingiuntivo n. 438/2028 del Tribunale di Gela per euro 9.484,40.

- Attestazione al 31.01.2021 del Dirigente del Settore Risorse Umane:

| Creditore             | Descrizione del debito   | Tipologia Art. 194                                | Importo   |
|-----------------------|--|---|-----------|
| PUBBLIFORMEZ S.R.L.   | Pagamento fattura n. 1242 del 11/11/2019 per corso di formazione | Art. 194, comma 1, lettera e) del D.Lgs. 267/2000 | 627,00    |
| E.P. S.P.A.           | Decreto ingiuntivo n. 79/2020                                    | Art. 194, comma 1, lettera a) del D.Lgs. 267/2000 | 2.188,40  |
| GUTTADAURO CROCIFISSO | Sentenza del Tribunale di Gela n. 450 datato 11.11.2009          | Art. 194, comma 1, lettera a) del D.Lgs. 267/2001 | 18.792,04 |

- Attestazione al 21.10.2020 del Dirigente Settore Sport, Turismo, Cultura ed Eventi -

| Descrizione del Debito  | Creditore   | Tipologia          | Importo   | N. proposta C.C. del |                          |
|---|---|--------------------|-----------|----------------------|--------------------------|
| sentenza n. 509/2018 del Tribunale di Gela- Sezione Civile -  | Peritore Silvana Erario   | Comma 1 - lett. a) | 22.624,70 | 1                    | 21.05.2020<br>In itinere |
| sentenza n.117/2016 del Giudice di Pace - Sentenza n.369/2019 del Tribunale di Gela - Sezione Civile  | Zabatino Concetta   | Comma 1 - lett. a) | 10.979,26 | 2                    | 21.05.2020<br>In itinere |
| Riconoscimento della legittimità del DFB compenso dei giochi pirotecnici in occasione dei festeggiamenti della Patrona Maria SS. l'Alemanna | Pirotecnica D'Amplo   | Comma 1 - lett. e) | 9.000,00  | 3                    | 05.06.2020<br>Restituta  |
| Consorzio Distretto Turistico della Regione Siciliana Valle dei Templi  | Ricorso ex art. 702 Bis c.p.c. Tribunale di Agrigento - Consorzio Distretto Turistico della Regione Siciliana Valle dei Templi c/Comune di Gela | Comma 1 - lett. e) | 36.981,38 | 4                    | 05.06.2020<br>Restituta  |

Alla data del 31.12.2020, lo stesso Dirigente attesta i soli seguenti debiti per i quali ha già provveduto ad istruire le proposte di deliberazione per il loro riconoscimento (proposte n. 1 e n. 2 del 5 febbraio 2021).

| Creditore  | Descrizione del debito  | Tipologia Art. 194                                | Importo   |
|--|---|---|-----------|
| Pirotecnica D'Amplo S.R.L.   | compenso dei giochi pirotecnici in occasione dei festeggiamenti della Patrona Maria SS.dell'Alemanna  | Art. 194, comma 1, lettera e) del D.Lgs. 267/2000 | 9.000,00  |
| Consorzio Distretto Turistico della Regione Siciliana Valle dei Templi | Ricorso ex art. 702 Bis c.p.c. Tribunale di Agrigento - Consorzio Distretto Turistico della Regione Siciliana Valle dei Templi c/Comune di Gela | Art. 194, comma 1, lettera e) del D.Lgs. 267/2001 | 36.981,38 |

- *Attestazione Dirigente lavori pubblici al 31.12.2020* – debiti fuori bilanci per sentenze 2018 – 2019 e 2020 per un importo di euro 1.454.550,33.

- *Attestazione al 31.12.2020 del Dirigente del Settore Sviluppo Economico*

| Descrizione        | Creditore                                   | Tipologia          | Importo  |
|--------------------|---|--------------------|----------|
| Riconoscimento DFB | Quotidiano di Sicilia, Ditta EDISERVICE srl | Comma 1 - lett. e) | 1.505,48 |

- *Attestazione del Dirigente del Settore Urbanistica e Territorio al 31.12.2020*

| Descrizione del debito                            | Creditore   | Tipologia Art.194 | importo    |
|---|-------------|-------------------|------------|
| Attività istruttoria pratiche di condono edilizio | Politecnica | c. 1 lett. e)     | 300.000,00 |

- *Attestazione del Dirigente del Settore I.C.T.* : il Settore ha maturato debiti pari a euro 950.000,00 per contratti di teleleasing, relativi al cablaggio della rete interna, stipulati con TIM dal Settore Affari Generali nell'anno 2011, scaduti nel 2020 e che a decorrere dall'anno 2015 non sono stati corrisposti.

- *Attestazione al 31.12.2020 del Dirigente del Settore Demografico* : debito con la Ditta Maggioli per euro 805,20.

- *Attestazione al 31.12.2020 del Dirigente del Settore Servizi Sociali Istruzione e salute* ;n. 3 decreti di cui non quantifica importi.

- *Attestazione del Dirigente ad interim del Settore Affari Legali* : segnala il rischio di ricorrere a debito fuori bilancio per tutti i rimborsi accumulati negli anni, dovuti ai dirigenti- dipendenti e amministratori comunali per i procedimenti a loro carico, quantificati approssimativamente in euro 1.000.000,00.

- *Attestazione del Dirigente del Settore Ambiente e Decoro Urbano* : nel corso del 2020 sono insorti euro 397.088,12 debiti fuori bilancio, per i quali sono state istruite le proposte di deliberazione di C.C. per il riconoscimento della loro legittimità ma restituiti.

Pertanto, la somma degli importi di cui alle attestazioni di cui sopra fornisce un dato di DFB da riconoscere pari a euro 46.986.410,38, leggermente superiore rispetto all'importo indicato dall'organo di revisione di euro 46.980.743,91, giustificato da comunicazioni successive.

Per quanto attiene la transazione con la società Tekra srl, autorizzata con delibera del Commissario Straordinario in sostituzione del Consiglio Comunale n. 349 del 31.12.2018, dell'importo complessivo di euro 6.534.731,12 (credito complessivo euro 7.654.860,96, meno certificazioni crediti di euro 1.120.129,84) derivante da due decreti ingiuntivi non opposti, in sede istruttoria è stato chiesto all'Organo di revisione di comunicare le somme già pagate e quelle rimaste da pagare nonché notizie sul terzo decreto ingiuntivo opposto ed oggetto di contenzioso per euro 4.307.603,02 e su eventuali altre situazioni di contenzioso con la stessa società, nel frattempo intervenute.

L'Organo di revisione ha comunicato quanto segue:

- per i decreti ingiuntivi n. 3088/2016 e n. 3008/2016, non opposti, è stata stipulata una transazione autorizzata con deliberazione della G.C. n. 171/2017 e tutte le somme transate sono state pagate nell'anno 2017;
- per i decreti n. 3893/2016 e n. 5625/2017, non opposti, per i quali è stata stipulata una transazione autorizzata con deliberazione della G.C. n. 349/2018, le somme pagate e in pagamento entro la fine dell'anno saranno di euro 4.800.000,00; rimane da pagare la somma rimanente che è di euro 1.734.731,12;
- per la causa civile R.G. n. 1079/2018, inerente alla richiesta di pagamento di servizi aggiuntivi per un importo pari ad euro 4.307.603,02, il Comune è risultato vittorioso in primo grado con la sentenza n. 921/2022 ed è pendente il giudizio d'appello.

L'ordinanza sindacale n. 318/2018, impugnata dinnanzi al TAR, è stata annullata con sentenza n. 1269/2019 per difetto di giurisdizione con riferimento alla richiesta di pagamento del corrispettivo ed è stata respinta, in via subordinata, la

richiesta di risarcimento del danno ingiusto. La sentenza è stata appellata e il CGA, con sentenza n. 862/2022, ha accolto l'appello con riferimento al difetto di giurisdizione, affermando la giurisdizione del giudice amministrativo sulla richiesta di pagamento del corrispettivo ed ha confermato la sentenza di primo grado con riferimento alla richiesta risarcitoria.

In data 18.10.2022 è stato notificato all'Ente l'atto di riassunzione dinanzi al TAR-Palermo per l'accertamento del diritto della società ricorrente al pagamento del giusto corrispettivo per lo svolgimento del servizio ordinato con l'ordinanza contingibile e urgente n. 318/20218. In via subordinata viene reiterata la richiesta di risarcimento del danno ingiusto. Non è quantificato alcun importo.

- Per il decreto ingiuntivo n. 515/2022 relativo al corrispettivo mensile di dicembre 2021 (fattura b. 18/2022), non opposto, con proposta del settore affari legali n. 42 del 3/11/2022 è in corso il riconoscimento del relativo DFB di euro 537.475,49.

In conclusione il Magistrato istruttore evidenzia che, dalla ricognizione completa sono emersi i DFB da riconoscere e finanziare per euro 46.980.743,91, in relazione ai quali l'Ente è tenuto ad accantonare la somma di quelli pendenti al 31.12.2021 in un apposito fondo debiti fuori bilancio in sede di rendiconto 2021.

In ordine alla situazione debitoria del Comune, nella citata nota del 21 dicembre 2022 (prot. Cdc n. 9026) il Segretario Generale, come già in parte riportato, << *precisa che non per tutti i debiti fuori bilancio, trasmessi al settore ragioneria, preposto ad attestare la copertura finanziaria e la regolarità contabile, potrà essere garantita copertura in bilancio poiché, come visto, era prassi garantire la copertura degli stessi utilizzando l'avanzo da royalties. Quindi diversi capitoli del bilancio 2021/2023 destinati a finanziare Dfb sono collegati all'entrata sopra citata. Se ciò non lo si ritiene conforme al dettato normativo è impossibile che gli stanziamenti di bilancio e/o l'avanzo di parte corrente possano garantire la totale copertura dei debiti fuori bilancio. Tale mancata copertura non garantirebbe per l'anno 2022 né gli equilibri né il pareggio*>>.

Nella memoria resa in vista dell'adunanza l'Ente dichiara che :

<< *Nel corso dell'anno 2022, in vista del rendiconto della gestione 2021 e della programmazione di bilancio 2022/2024, i Dirigenti dei Settori hanno comunicato l'ammontare dei debiti fuori bilancio da riconoscere e delle passività potenziali di pertinenza di ciascun Settore. Dalle comunicazioni dei vari dirigenti si ricava un totale di debiti fuori bilancio ancora*

*da riconoscere pari a € 23.704.110,10 da aggiornare degli importi relativi agli ulteriori debiti fuori bilancio che si formeranno nel corso dell'anno 2023.*

*Inoltre, i Dirigenti dei Settori hanno segnalato passività potenziali per un ammontare complessivo pari a € 15.549.270,38 (alla data del deposito dello schema di bilancio di previsione 2022/2024 e collegato parere dei revisori).*

*Successivamente, il Settore LL.PP., servizio ICT, ha comunicato passività potenziali per un importo pari a € 1.030.000,00.*

*Dalle verifiche condotte sulle passività potenziali segnalate dai dirigenti, emerge che si riferiscono a contenziosi in corso, censiti e ricompresi nella determinazione del fondo rischi contenzioso. Sul dato in questione sono pertanto in corso ulteriori approfondite verifiche congiunte con il servizio affari legali. Gli stanziamenti dell'attuale bilancio 2021/202 - annualità 2023 non sono sufficienti ad assicurare copertura integrale ai debiti fuori bilancio da riconoscere>>.*

Non risultando chiara l'esposizione contenuta nella memoria il Magistrato relatore ha chiesto ai rappresentanti dell'Ente in adunanza di chiarire: a. come si giustifica l'importo totale di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere alla data della memoria, pari a euro 23.704.110,10, a fronte di DFB indicati dall'organo di revisione per euro 46.980.743,91 (con una differenza di € 23.276.633,81); b) in cosa consistono le "passività potenziali" a cui si fa riferimento in memoria per euro 16.579.270,38, considerato che il Comune dichiara che "riferiscono a contenziosi in corso, censiti e ricompresi nella determinazione del fondo rischi contenzioso".

Sul punto a) il Segretario generale in adunanza rappresenta che la differenza negli importi non dipende solo dall'entità dei debiti riconosciuti nell'anno precedente e nel corso di quest'anno (in cui sono stati riconosciuti debiti per circa 1 milione e 200 mila euro), ma anche dal fatto che i dirigenti che avevano proceduto alla quantificazione avevano duplicato alcune poste passive. A titolo di esempio, il Segretario generale cita il contenzioso di circa 16 milioni di euro con l'ATO - sentenza attualmente provvisoriamente esecutiva - che era stato erroneamente quantificato sia come debito fuori bilancio sia nel fondo rischi contenzioso; quindi, rileva il Segretario, quest'anno, la stessa dirigente che aveva fatto una quantificazione di 46 milioni (dato riportato nella relazione istruttoria del magistrato), quantifica debiti fuori bilancio per quasi 20 milioni e distingue tra debiti fuori bilancio e passività potenziali per quasi 10 milioni

di euro. Un ulteriore esempio, continua la dr.ssa Patti, riguarda l'Ufficio Lavori Pubblici che ha segnalato passività potenziali per 1 milione e 30 mila euro, ma a seguito di un'analisi congiunta con il settore Affari Legali, è emerso che facevano riferimento a due contenziosi per mancato pagamento di fatture verso due fornitori, già censiti nel Fondo Contenzioso con un accantonamento pari al 100% della cifra del petitum, (perché la stima della probabilità di soccombenza è elevata da parte dell'Avvocato): appare chiaro, osserva la dr.ssa Patti, che una doppia quantificazione sovrastima l'entità complessiva della massa debitoria. Le differenze, dunque, ribadisce il Segretario generale, dipendono sostanzialmente da errori, il dato è stato comunicato formalmente dai rispettivi dirigenti dei settori e, se la Corte lo ritenesse opportuno, l'Amministrazione sarebbe in grado di produrre tutta la documentazione di riferimento. Per concludere sui debiti fuori bilancio, la dr.ssa Patti riferisce che, medio tempore, è stata acquisita l'attestazione da parte dei settori mancanti, che era stata rilevata dai Revisori in sede di resa del parere sullo schema di bilancio. Rassicura la Corte che il dato fornito è certo e costantemente monitorato visto l'ingente ammontare.

Sul punto b) il Segretario aggiunge che il dato delle passività potenziali, per una quota parte, è un dato corretto perché attiene al settore patrimonio e al settore servizi sociali, ma c'è una quota parte che si sta ancora esaminando con l'Ufficio Affari Legali: il milione citato in precedenza, che è possibile espungere, e una quota di circa 6 milioni di euro, che aveva comunicato il precedente dirigente finanziario, ma in realtà in parte si sovrappone al contenzioso censito e accantonato nel Fondo Rischi; su questo punto la dr.ssa Patti si riserva di fornire ulteriori chiarimenti.

In materia la giurisprudenza contabile ha chiarito che *<<in sede di quantificazione degli equilibri, è corretto che le maggiori passività siano considerate contabilmente "certe" in presenza di un ragionevole riscontro documentale del carattere "temuto" della loro esistenza. Inoltre, sulla base dello stesso precetto, ma anche nel rispetto del postulato n. 5 dei principi generali della contabilità pubblica ("veridicità, attendibilità, correttezza, e comprensibilità") di cui all'Allegato n. 1 del d.lgs. n. 118/2011, i debiti fuori bilancio che sono stati censiti dall'ente, nelle more del loro riconoscimento e della loro copertura, devono essere inglobati nel risultato di amministrazione, utilizzando in via analogica e surrogatoria il fondo rischi (cfr. C. conti Sezione regionale di controllo per la Campania, pronunce n. 238, 240, 249/2017/PRSP,*

n. 46/2019/PRSP, n. 62/2019/PAR, n. 67/2019/PAR, nonché Sezione delle Autonomie n.1/2019/QMIG)” (Sezioni Riunite, in sede giurisdizionale in speciale composizione n. 32/2020)>> (SS.RR. per la Regione Siciliana, sentenza n. 6/2021; da ultimo cfr. la del. n. 193/2022/PRSP di questa Sezione).

In conclusione il Collegio ritiene che l’Ente, in sede di misure correttive, dovrà elencare e attestare i DFB ancora pendenti e le passività potenziali, al fine di chiarire la reale massa passiva, passaggio essenziale per consentire agli organi interni prima (anche di controllo) e a questa Sezione di valutare l’idoneità di tali misure per affrontare la crisi finanziaria dell’Ente.

## **11. Residui attivi e passivi**

### **11.a Residui attivi**

TABELLA 17 - RESIDUI ATTIVI FINALI

| Residui attivi   | 2019                 | 2020                 | Variazione %<br>dei residui 2020<br>rispetto al 2019 |
|------------------|----------------------|----------------------|--|
|                  | <b>78.810.314,48</b> | <b>66.786.524,14</b> | -15,26   |
| <i>di cui:</i>   |                      |                      |  |
| conto competenza | 22.628.542,04        | 8.445.657,59         | -62,68   |
| conto residui    | 56.181.772,44        | 58.340.866,55        | 3,84   |

Fonte: elaborazione Corte dei conti con i dati della BDAP

I residui attivi nel periodo considerato, riportati nella tabella n. 17, restituiscono una situazione caratterizzata dal decremento complessivo del valore 2020 rispetto all’esercizio precedente. In particolare, nell’esercizio 2020, i crediti della gestione di competenza subiscono una cospicua diminuzione, mentre aumentano i residui attivi della gestione residui.

L’analisi analitica delle entrate del titolo 1 e titolo 3, rappresentate all’interno del piano dei conti della BDAP, evidenzia che alcune categorie registrano bassissime percentuali di riscossioni in conto residui, come l’IMU, l’ICI e la TARSU per quanto

riguarda le entrate del titolo 1, i “proventi da multe, ammende, sanzioni e oblazioni” e i “rimborsi vari”, per quanto riguarda invece il titolo 3.

TABELLA 18 – SEZIONE ENTRATE – DATI ANALITICI (TIT. 1 – TIPOLOGIA 103 E TIT. 3)

| Codice voce del Piano dei conti finanziario - sezione Entrate   | Descrizione voce del Piano dei conti finanziario - sezione Entrate   | Residui attivi iniziali al 1 gen (RS) | Riscossioni c/residui (RR) | % Riscossione | Accertamenti (A)     | Riscossioni c/competenza (RC) | % Riscossione |
|---|--|---------------------------------------|----------------------------|---------------|----------------------|-------------------------------|---------------|
| E.1.01.01.06.000  | Imposta municipale propria   | 11.383.118,53                         | 973.951,73                 | 8,56          | 7.614.710,28         | 7.614.710,28                  | 100,00        |
| E.1.01.01.08.000  | Imposta comunale sugli immobili (ICI)  | 8.621.622,86                          | 72.606,02                  | 0,84          | -                    | -                             | -             |
| E.1.01.01.16.000  | Addizionale comunale IRPEF   | 1.512,88                              | 1.512,88                   | 100,00        | 3.108.022,62         | 3.108.022,62                  | 100,00        |
| E.1.01.01.51.000  | Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani  | 22.137.692,28                         | 1.903.775,23               | 8,60          | 10.945.020,62        | 6.016.888,76                  | 54,97         |
| E.1.01.01.52.000  | Tassa occupazione spazi e aree pubbliche   | 151.486,83                            | 28.000,00                  | 18,48         | 325.072,67           | 308.072,67                    | 94,77         |
| E.1.01.01.53.000  | Imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni   | 351.154,87                            | 4.000,00                   | 1,14          | 59.728,97            | 1.225,00                      | 2,05          |
| E.1.01.01.76.000  | Tributo per i servizi indivisibili (TASI)  | 1.101.506,46                          | 188.009,43                 | 17,07         | -                    | -                             | -             |
| E.1.01.01.99.000  | Altre imposte, tasse e proventi assimilati n.a.c.  | 641,88                                | 641,88                     | 100,00        | 3.964,58             | 3.650,05                      | 92,07         |
| <b>Titolo 1 - Tipologia 101: imposte tasse e proventi assimilati</b>                                    |  | <b>43.748.736,59</b>                  | <b>3.172.497,17</b>        | <b>7,25</b>   | <b>22.056.519,74</b> | <b>17.052.569,38</b>          | <b>77,31</b>  |
| E.3.01.02.01.000  | Entrate dalla vendita di servizi   | 2.574.981,51                          | 325.949,30                 | 12,66         | -                    | -                             | -             |
| E.3.01.02.01.008  | Proventi da mense  | -                                     | -                          | -             | 189.814,92           | 189.814,92                    | 100,00        |
| E.3.01.02.01.018  | Proventi dall'uso di locali adibiti stabilmente ed esclusivamente a riunioni non istituzionali                                     | -                                     | -                          | -             | 2.976,45             | 2.976,45                      | 100,00        |
| E.3.01.02.01.020  | Proventi da parcheggi custoditi e parchimetri  | -                                     | -                          | -             | 118.662,39           | 118.662,39                    | 100,00        |
| E.3.01.02.01.029  | Proventi da servizi di copia e stampa  | -                                     | -                          | -             | 90.861,72            | 80.026,96                     | 88,08         |
| E.3.01.02.01.030  | Proventi da servizi ispettivi e controllo  | -                                     | -                          | -             | 16.333,51            | 11.238,51                     | 68,81         |
| E.3.01.02.01.031  | Proventi da servizi di arbitro e collaudi  | -                                     | -                          | -             | -                    | -                             | -             |
| E.3.01.02.01.032  | Proventi da diritti di segreteria e rogito   | -                                     | -                          | -             | 95.844,03            | 83.883,67                     | 87,52         |
| E.3.01.02.01.033  | Proventi da rilascio documenti e diritti di cancelleria  | -                                     | -                          | -             | 33.356,98            | 32.290,88                     | 96,80         |
| E.3.01.02.01.999  | Proventi da servizi n.a.c.   | -                                     | -                          | -             | 1.057.104,37         | 638.931,85                    | 60,44         |
| E.3.01.03.01.000  | Canoni e concessioni e diritti reali di godimento  | 29.250,00                             | 29.250,00                  | 100,00        | 186.395,42           | 170.645,42                    | 91,55         |
| E.3.01.03.01.001  | Diritti reali di godimento   | -                                     | -                          | -             | -                    | -                             | -             |
| E.3.01.03.02.000  | Fitti, noleggi e locazioni   | 4.906,82                              | 4.906,82                   | 100,00        | -                    | -                             | -             |
| E.3.01.03.02.001  | Fitti di terreni e diritti di sfruttamento di giacimenti e risorse naturali  | -                                     | -                          | -             | 7.368.601,79         | 7.368.334,20                  | 100,00        |
| E.3.01.03.02.002  | Locazioni di altri beni immobili   | -                                     | -                          | -             | 121.753,12           | 109.823,17                    | 90,20         |
| E.3.01.03.02.003  | Noleggi e locazioni di beni mobili   | -                                     | -                          | -             | -                    | -                             | -             |
| <b>Titolo 3 - Tipologia 100: Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni</b> |  | <b>2.609.138,33</b>                   | <b>360.106,12</b>          |               | <b>9.281.704,70</b>  | <b>8.806.628,42</b>           |               |
| E.3.02.01.00.000  | Entrate da amministrazioni pubbliche derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti        | 1.422,76                              | -                          | -             | -                    | -                             | -             |
| E.3.02.01.99.000  | Altre entrate derivanti dall'attività di controllo e repressione di irregolarità e illeciti delle amministrazioni pubbliche n.a.c. | 1.422,76                              | -                          | -             | -                    | -                             | -             |
| E.3.02.02.01.000  | Proventi da multe, ammende, sanzioni e oblazioni a carico delle famiglie   | 9.663.881,66                          | 222.961,50                 | 2,31          | 651.433,53           | 290.463,66                    | 44,59         |
| <b>Titolo 3 - Tipologia 200: Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle</b>      |  | <b>9.666.727,18</b>                   | <b>222.961,50</b>          |               | <b>651.433,53</b>    | <b>290.463,66</b>             |               |
| E.3.03.03.02.999  | Interessi attivi di mora da altri soggetti   | -                                     | -                          | -             | 10.713,95            | 10.713,95                     | 100,00        |
| E.3.03.03.04.001  | Interessi attivi da depositi bancari o postali   | -                                     | -                          | -             | 11,66                | 11,66                         | 100,00        |
| <b>Titolo 3 - Tipologia 300: Interessi attivi</b>   |  |                                       |                            |               | <b>10.725,61</b>     | <b>10.725,61</b>              |               |
| E.3.05.00.00.000  | Rimborsi e altre entrate correnti  | 437.517,23                            | 71.990,53                  | 16,45         | 1.147.675,20         | 1.146.263,17                  | 99,88         |
| E.3.05.02.02.000  | Entrate per rimborsi di imposte  | 34.604,00                             | -                          | -             | -                    | -                             | -             |
| E.3.05.02.03.000  | Entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso  | 402.209,35                            | 71.286,65                  | 17,72         | 406.285,02           | 405.637,83                    | 99,84         |
| E.3.05.02.04.000  | Incassi per azioni di rivalsa nei confronti di terzi   | -                                     | -                          | -             | 914,68               | 914,68                        | 100,00        |
| E.3.05.99.00.000  | Altre entrate correnti n.a.c.  | 703,88                                | 703,88                     | 100,00        | 740.475,50           | 739.710,66                    | 99,90         |
| <b>Titolo 3 - Tipologia 500: Rimborsi e altre entrate correnti</b>                                      |  | <b>437.517,23</b>                     | <b>71.990,53</b>           |               | <b>1.147.675,20</b>  | <b>1.146.263,17</b>           |               |

Fonte: dati analici rendiconto 2020 BDAP

Secondo quanto riportato dall'Organo di revisione nella relazione al rendiconto 2020, esistono in bilancio, al 31.12.2020, residui attivi relativi agli esercizi finanziari 2015 e precedenti riguardanti il titolo 1 (euro 9.490.935,70), il titolo 2 (euro 2.787.829,47), il titolo 3 (euro 3.986.630,92), il titolo 4 (euro 3.190.753,52) e il titolo 6 (euro 2.624.752,85).

### 10.b Residui passivi finali.

I prospetti a seguire (tabelle n. 19 e n. 20) individuano l'ammontare delle posizioni debitorie nel periodo 2018-2020 e la capacità di smaltimento dei residui passivi nel medesimo triennio.

Dall'analisi emerge complessivamente un decremento rispetto all'esercizio precedente del valore dei residui passivi del titolo 1 (-9,66%) e titolo 2 (-23,60%).

In particolare, per la competenza, sono diminuite le spese in conto capitale e aumentati gli impegni per la spesa corrente 2020, impegnata per euro 49.819.640,42 e le cui voci più rappresentative riguardano le spese del personale (euro 13.255.802,58) e l'acquisto di beni e servizi (euro 29.614.196,90).

TABELLA 19 - RESIDUI PASSIVI FINALI NEL TRIENNIO

| Residui passivi finali   | 2019          | 2020          | % Variazione residui passivi 2020 rispetto al 2019 |
|--|---------------|---------------|--|
| Titolo 1: Spese correnti   | 30.320.925,58 | 27.392.207,31 | -9,66  |
| Titolo 2: Spese in conto capitale  | 17.969.838,63 | 13.728.617,48 | -23,60   |
| Titolo 3: Spese per incremento di attività finanziarie                   |               |               |  |
| Titolo 4: Rimborso di prestiti   |               |               |  |
| Titolo 5: Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere |               |               |  |
| Titolo 7: Uscite per conto terzi e partite di giro                       | 1.016.140,78  | 1.880.622,49  | 85,07  |
| Totale   | 49.306.904,99 | 43.001.447,28 | -12,79   |

Fonte: rendiconti BDAP

TABELLA 20 - MOVIMENTAZIONE DEI RESIDUI PASSIVI (TITOLO 1 e TITOLO 2)

| titolo                  | 2019                     |                        |       | 2020                     |                        |       |
|-------------------------|--------------------------|------------------------|-------|--------------------------|------------------------|-------|
|                         | Residui passivi iniziali | Pagamenti in c/residui | %     | Residui passivi iniziali | Pagamenti in c/residui | %     |
| Spese correnti          | 34.341.863,31            | 13.866.363,06          | 40,38 | 30.320.925,58            | 13.437.176,56          | 44,32 |
| Spese in conto capitale | 11.981.740,78            | 1.550.528,54           | 12,94 | 17.969.838,63            | 5.208.486,67           | 28,98 |

  

| titolo                  | 2019          |                           |       | 2020          |                           |       |
|-------------------------|---------------|---------------------------|-------|---------------|---------------------------|-------|
|                         | Impegni       | Pagamenti in c/competenza | %     | Impegni       | Pagamenti in c/competenza | %     |
| Spese correnti          | 48.238.104,98 | 36.994.359,19             | 76,69 | 49.819.640,42 | 36.036.304,03             | 72,33 |
| Spese in conto capitale | 8.775.045,36  | 1.214.763,03              | 13,84 | 3.393.348,30  | 1.084.907,24              | 31,97 |

Fonte: rendiconti BDAP

## **12. Rapporti con gli Organismi partecipati.**

Si premette che la revisione periodica delle partecipazioni, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 20 del decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175, è stata approvata con notevole ritardo, con delibera di Consiglio comunale n. 47 del 25.05.2022, dati relativi al 2020.

Con la deliberazione citata, il Consiglio comunale ha approvato il mantenimento delle seguenti società senza interventi di razionalizzazione.

TABELLA 21 – SOCIETA' PARTECIPATE

| Denominazione società        | Tipo di partecipazione (diretta/indiretta) | Attività svolta                          | % Quota di partecipazione | Motivazioni della scelta  |
|------------------------------|--|--|---------------------------|---|
| ATO AMBIENTE CL2 S.p.A.      | DIRETTA                                    | Gestione Servizio Integrato RSU          | 47,85                     | Società in liquidazione partecipazione obbligatoria per ex legge.   |
| SRR4 Caltanissetta Prov. SUD | DIRETTA                                    | Regolamentazione Servizio rifiuti        | 48,55                     | Partecipazione obbligatoria ex legge.   |
| GHELAS Multiservizi S.p.A.   | DIRETTA                                    | Servizi manutenzioni varie               | 100                       | Sussistenza dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta (in house), anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche. |
| GAL Valli del Golfo          | DIRETTA                                    | Servizi sviluppo economico golfo di Gela | 15                        | Strumentalità essenziale per accedere a finanziamenti comunitari per lo sviluppo economico del territorio.  |
| ASMEL Soc. Cons. a R.L.      | DIRETTA                                    | Attività di servizi                      | 1,78                      | Attività di servizi per il supporto alla funzione di centrale di committenza nelle diverse gare.  |

Fonte: allegato A) alla deliberazione n. 47/2022

Nell'elenco non vengono citati il Consorzio ATO IDRICO CL6 in liquidazione e la costituenda SCARL Unicità del Golfo, che invece compaiono nell'elenco pubblicato sul sito *web* del Comune di Gela "Amministrazione trasparente - Enti controllati - Società partecipate 2022".

Scendendo nel dettaglio delle società oggetto di razionalizzazione al 31.12.2020:

- In ordine alla società Consortile a responsabilità limitata GAC Unicità del Golfo di Gela:

- da una parte, il Consiglio comunale, con la citata delibera n. 47/2022, ha deliberato:

- *“di prendere atto che la ricognizione effettuata prevede un nuovo piano di razionalizzazione con la messa in liquidazione della società consortile a responsabilità limitata GAC unicità del Golfo di Gela”;*
- la relazione tecnica allegata alla citata delibera di C.C. prevede, tra le azioni di razionalizzazione, la liquidazione della quota di partecipazione nella società in esame con la seguente motivazione: *“Si prende atto dell’inattività della società e della mancata assegnazione di stanziamenti o trasferimenti da parte di altri organismi pubblici”;*
- nella medesima relazione l’Ente ammette che *“la a società Consortile a responsabilità limitata GAC Unicità del Golfo di Gela risulta negli ultimi anni inattiva e il suo mantenimento era esclusivamente legato a specifici finanziamenti, ma considerato che gli stessi non si sono realizzati si valuta*

*l'opportunità di attivare una nuova azione di razionalizzazione che preveda di mettere in liquidazione la suddetta società GAC”;*

- *l'azione intrapresa dall'Ente è coerente con quanto accertato da questa Sezione con la deliberazione n. 131/2021 citata, nella quale si rappresentava che << l'azione decisa in ordine (...) alla società consortile a r.l. GAC unicità del Golfo di Gela (che sarebbe “inattiva” e non rispetterebbe i parametri previsti dall'art. 20, comma 2, lett. d) del TUSP) appare non conforme ai dettami dell'art. 20 del d. lgs. n. 175/2016, rammentando che la corresponsione di emolumenti ai componenti degli organismi di amministrazione e controllo o, comunque, il trasferimento di risorse pubbliche a favore di un soggetto inattivo può generare responsabilità erariale>>.*

- In merito alla società Gal Valli del Golfo soc. consortile a r.l.:
  - con la citata deliberazione n. 131/2021 citata, la Sezione rappresentava che *<< l'azione decisa in ordine al Gal Valli del Golfo soc. consortile a r.l. (riconosciuta “momentaneamente inattiva”) appare non conforme ai dettami dell'art. 20 del d. lgs. n. 175/2016, rammentando che la corresponsione di emolumenti ai componenti degli organismi di amministrazione e controllo o, comunque, il trasferimento di risorse pubbliche a favore di un soggetto inattivo può generare responsabilità erariale>>;*
  - in sede istruttoria è stato chiesto all'organo di revisione di fornire informazioni sulla società in esame, mantenuta nella revisione periodica delle partecipazioni in esame, nonostante il parere n. 7/2022 dell'Organo di revisione che ha evidenziato quanto riportato nella deliberazione di questa Sezione n. 131/2021;
  - sul punto, il Segretario Generale nel riscontro istruttorio riferisce che ad oggi non risulta più momentaneamente inattiva, come desumibile dai bandi emanati dalla stessa nel corso dell'anno 2022;
- In merito la società partecipata Ghelas Multiservizi S.p.A:
  - a. La situazione economico finanziaria di tale società è rappresentata dalla seguente tabella:

TABELLA 22 - RISULTATI DI ESERCIZIO GHELAS MULTISERVIZI SPA

| Denominazione società      | Risultato<br>d'esercizio 2020 | Risultato<br>d'esercizio 2019 | Risultato<br>d'esercizio 2018 |
|----------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| GHELAS Multiservizi S.p.A. | 5.500,00                      | 31.535,00                     | - 370.962,00                  |

- b. in sede istruttoria è stato chiesto all'organo di revisione di fornire informazioni specifiche e circostanziate sullo stato economico-finanziario della società partecipata Ghelas Multiservizi S.p.A., con particolare riferimento ai bilanci 2020 e 2021 (da produrre) e relativi risultati di esercizio;
- c. per tale società è stato solo acquisito il bilancio al 31.12.2020 della partecipata, che l'organo di revisione ha estrapolato dal sito *internet* del Comune;
- d. sempre in ordine a Ghelas Multiservizi S.p.A., dalla Sezione III - Organismi partecipati del questionario rendiconto 2020 si rileva che non è stata disposta la riduzione del 30% dei compensi degli amministratori (art. 21, comma 3, d.lgs. n. 175/2016) in caso di risultato economico negativo conseguito nei tre esercizi precedenti, considerato che la Sezione, con la citata deliberazione n. 131/2021, ha accertato risultati di esercizio in perdita negli anni 2016, 2017 e 2018; la citata disposizione prevede, infatti, che << 3. Le società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione, che nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo, procedono alla riduzione del 30 per cento del compenso dei componenti degli organi di amministrazione. Il conseguimento di un risultato economico negativo per due anni consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori. Quanto previsto dal presente comma non si applica ai soggetti il cui risultato economico, benché negativo, sia coerente con un piano di risanamento preventivamente approvato dall'ente controllante>>; sul punto il Segretario Generale, ha riferito che agli atti non è stato rinvenuto nessun documento e/o corrispondenza utile e che ad oggi non è in grado di relazionare sulle ragioni della mancata riduzione;
- e. l'organo di revisione, con il parere reso sulla proposta di deliberazione del Consiglio Comunale n. 2 del 9 febbraio 2022, ha invitato l'Ente a valutare la

convenienza economico-finanziaria del mantenimento in vita della società *in house* Ghelas Multiservizi SPA (con conseguente affidamento in house dei servizi) rispetto agli altri modelli di gestione dei servizi (esternalizzazione mediante gara, gestione diretta, ecc.).

Sempre sugli organismi societari in generale si rileva infine:

- che il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate;
- la mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati per le quali l'Ente non ha assunto i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie;
- che l'Organo di Revisione non ha asseverato ai sensi dell'art.11, comma 6 lett. J del d.lgs.118/2011, i rapporti di debito/credito con gli organismi partecipati, in quanto la documentazione necessaria non è stata ancora prodotta dagli uffici.

### ***13. Tempestività dei pagamenti***

In merito al rispetto della tempestività dei pagamenti, l'organo di revisione ha rilevato che, ai sensi dell'art. 33 del d.lgs. n. 33/2013, l'Ente non ha allegato al rendiconto l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici alla data del 31.12.2020 e che in base legge n. 145/2018, non ha allegato l'indicatore annuale dei pagamenti (art. 1, comma 859, lett. b) e lo stock del debito scaduto e non pagato al 31.12.2020 (art. 1, comma 867).

L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti ammonta a 19 giorni, ossia entro il termine previsto dalla legge (30 giorni).

### ***14. Parametri di deficitarietà strutturale***

Dalla tabella dei parametri obiettivo ai fini dell'accertamento della condizione di Ente strutturalmente deficitario, allegata al rendiconto 2020, l'Ente non ha rispettato, in base al D.M. 28.12.2018, il parametro n. 6 relativo all'indicatore 13.1 (Debiti riconosciuti e finanziati) maggiore dell'1% e il parametro n. 7, relativo all'indicatore 13.2 (Debiti in corso di riconoscimento) e all'indicatore 13.3 (Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento), maggiore dello 0,60%.

### **15. Segnalazione ex art. 153, comma 6, D. Lgs. 267/2000.**

In data 21 dicembre 2022, con il prot. Cdc n. 9026, è pervenuta la segnalazione ex art. 153 del TUEL, del Segretario Generale, di cui si è dato atto nei paragrafi precedenti per i profili di interesse.

Occorre, tuttavia, richiamare altri profili di interesse in ordine alla situazione dell'Ente segnalati dalla dirigente:

#### **<<2. Ricognizione spese prive di copertura finanziaria - anno 2022.**

*A seguito del medesimo verbale del Collegio dei Revisori n. 116/2022 è stata avviata una ricognizione sull'esistenza di affidamenti di beni e servizi per l'anno 2022 privi di copertura finanziaria e/o adottati con la dicitura "sarà data copertura sul redigendo bilancio 2022/2024" con nota prot. 120379 del 25/11/2022. Dalla stessa, con riferimento al Settore Ambiente e Decoro Urbano, è emersa l'esistenza di affidamenti per servizi indispensabili non coperti da regolare impegno di spesa per un importo complessivo sulle annualità 2022 e 2023 di € 1.198.954,82 (Nota prot. 123525 del 02/12/2022 (...). Con riferimento al Settore Servizi Sociali è emersa la mancata copertura integrale delle rette di ricovero di disabili mentali in strutture socio-assistenziali per € 235.000,00 (Nota prot. 124640 del 06/12/2022 ...) >>*

#### **3. Irregolarità nella gestione della spesa .**

*Nel corso dell'attività di controllo successivo svolta dallo scrivente . Sulla questione, lo scrivente è intervenuto con direttive indirizzate ai singoli dirigenti nel corso dell'attività di controllo per l'anno 2021, ha relazionato nel referto dell'attività di controllo per l'anno 2021 e ha, infine, emanato direttive di coordinamento volte al superamento della problematica...>>.*

*La dirigente conclude con la rilevante affermazione che <<Si segnalano i fatti di cui sopra in quanto ritenuti idonei a pregiudicare gli equilibri di bilancio dell'Ente attualmente in gestione provvisoria, nonché il pareggio di bilancio>>.*

### **16. Sulla rilevanza giuridica, ai fini del procedimento di controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti, degli esposti, segnalazioni e comunicazioni varie provenienti da organi interni del Comune e da consiglieri comunali.**

Considerato che continuano a pervenire per conoscenza comunicazioni interne tra organi del Comune, premesso di avere comunque esaminato i documenti pertinenti,

il Collegio ritiene opportuno richiamare i chiarimenti già resi in altre fattispecie sulle funzioni di tali organi interni nei rapporti con la Corte dei conti, poiché dalla corrispondenza pervenuta -valutata nella sua integralità- emerge una palese traslazione nei procedimenti di controllo finanziario di atti, osservazioni e rimostranze eccedenti le finalità delle competenze assegnate *ex lege* alla Sezione regionale.

In casi analoghi questa Sezione ha chiarito che: *<<Infatti, premettendo che la garanzia obiettiva e neutrale del controllo non può confondersi né sovrapporsi alla garanzia soggettiva della tutela giurisdizionale, il Collegio ravvisa l'utilità di richiamare la sentenza 23/2019 SS.RR. CdC, la quale precisa che "l'accertamento di illegittimità/irregolarità della Sezione non riguarda un atto, ma lo stato del bilancio (cioè dei suoi equilibri) ad una determinata data" e che, essendo il bilancio "un ciclo, che si articola nella continuità delle scritture, dei rendiconti e dei loro effetti sulla programmazione", nel procedimento di controllo di legittimità-regolarità delle Sezioni regionali non si deve tener conto in maniera statica del mero ripristino della legalità, ma occorre valutare anche i fatti di gestione sopravvenuti e lo ius superveniens, atteso il carattere dinamico della gestione e considerato che oggetto del controllo è sempre il "bene pubblico bilancio". Anche la Corte costituzionale ha evidenziato la particolare posizione istituzionale e la natura delle attribuzioni di controllo della Corte dei conti quale "funzione cioè di garanzia dell'ordinamento, di 'controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (...) preordinato a tutela del diritto oggettivo'» (sentenza n. 384 del 1991)" (Corte cost., sent. n. 18/2019). La tipologia di controllo in esame attribuito alla Corte dei conti garantisce, da una parte, il miglior presidio possibile del bene giuridico bilancio, anche nell'ottica della funzione servoente del bilancio pubblico rispetto alla tutela dei diritti dei cittadini, questione ben nota alla dottrina e alla giurisprudenza (anche costituzionale), che hanno evidenziato in molteplici occasioni come l'attenzione rivolta negli ultimi decenni al tema della salute finanziaria delle pubbliche amministrazioni (tema che rimane centrale, perché un ente in grave crisi finanziaria di fatto non è in grado di svolgere i suoi compiti) non deve porre in ombra lo scopo ultimo dell'esistenza stessa delle organizzazioni pubbliche. L'attribuzione di tali funzioni alla magistratura contabile garantisce non solo la persona giuridica-ente locale ma anche le comunità locali rappresentate e amministrare, garantendo che tale penetrante controllo, che trova diretto fondamento nell'art. 100 Cost. e che si conclude con una decisione di accertamento che, decorsi i termini di impugnazione alle Sezioni Riunite di questa Corte in*

*speciale composizione o se confermata dalle medesime SS.RR., "fa stato" su quanto accertato, con importanti riflessi anche in ordine al possibile dissesto dell'ente (con le note conseguenze anche sui cittadini, a titolo di aumento delle tariffe per esempio), venga svolto da un organo magistratuale terzo, la cui attività è governata, in ogni funzione dallo stesso esercitata (giurisdizionale o di controllo) dai principi del contraddittorio e della giustiziabilità della deliberazione resa dalla Sezione regionale, la cui decisione è improntata, come si è visto, a valutazioni esclusivamente giuridiche. Solo in quest'ottica ed in tale ambito, appare chiaro che il consigliere comunale possa inserirsi nel procedimento di controllo attraverso segnalazioni rivolte a questa Sezione, in particolare nella fase istruttoria del controllo de quo, al fine di consentire alla Sezione di acquisire ogni informazione utile per l'esercizio completo, obiettivo e imparziale delle sue attribuzioni. Peraltro, questa Sezione si è già espressa nel senso che lo scambio di note interne (nella fattispecie tra organo di revisione e Giunta comunale) sui criteri di formazione del rendiconto della gestione ( e dei suoi fondi accantonati in particolare) non può essere preso in considerazione dalla Corte "in quanto si tratta di un confronto tra organi interni dell'ente (di governo, di gestione e di controllo), non ancora sfociato nell'atto formale previsto dal legislatore quale documento dell'ente idoneo a dare rappresentazione dei risultati della gestione e dei saldi e cioè il Rendiconto della gestione (...)" (Sezione di controllo per la Regione Siciliana, del. n. 28/2022)>> (del. n. 92/2022/PRSP).*

In conclusione, il fattivo ed utile contributo degli organi interni (Presidente del consiglio comunale e delle Commissioni consiliari, singoli consiglieri comunali, sindaco e assessori comunali) al procedimento di controllo intestato a questa Corte può avvenire soprattutto con allegazione di dati ed informazioni inerenti l'approvazione dei documenti contabili, senza alcuna confusione né commistione con l'esercizio eventuale della facoltà di presentare esposti e denunce agli organi giurisdizionali competenti.

\*\*\*\*\*

La maggior parte dei rilievi sopra descritti sono già stati oggetto di pronuncia di accertamento della Sezione nei precedenti controlli finanziari, da ultimo con la deliberazione n. 131/2021/PRSP.

Conclusivamente, la Sezione, al fine di prevenire potenziali pregiudizi per i futuri equilibri di bilancio (per la verità già emersi in tutta la sua evidenza nel controllo e riconosciuti dall'Ente stesso), ravvisa la necessità di richiamare l'Amministrazione

comunale sulle criticità sopra evidenziate con lo scopo di dare impulso alle opportune misure correttive, di esclusiva competenza dell'Ente destinatario.

La Sezione ha evidenziato in più occasioni come <<gli scostamenti dai principi del d.lgs. n. 118/2011 non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma possono risultare strumentali ad una manovra elusiva dei principi di equilibrio di bilancio, come affermato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 279/2016)>> (Sezione di controllo per la Regione Siciliana, deliberazione n. 125/2018).

La Sezione, pertanto, accerta la sussistenza di una grave situazione economico-finanziaria, con un rilevantissimo disavanzo sottostimato. Infatti, il Comune di Gela presenta un disavanzo notevolmente maggiore rispetto a quello emerso in sede di rendiconto 2020, a causa della rilevante sottostima del FCDE e del Fondo contenzioso, nonché della necessità di costituire un "fondo oneri DFB" al fine di sterilizzare i rischi sugli equilibri di bilancio derivanti dall'ingente mole di DFB ancora da riconoscere e finanziare.

L'Ente è tenuto, di conseguenza, a rimuovere le irregolarità e illegittimità accertate e a procedere nella direzione di una rigida e severa politica economica di emersione e successivo rientro dal disavanzo, al fine di porre rimedio alla tendenza negativa, che sta già sfociando in una irrimediabile situazione di squilibrio.

In considerazione dei gravi elementi di criticità emersi e della presenza di un rilevante disavanzo sommerso, questa Corte accerta che l'Ente, nelle more dell'adozione delle misure correttive ex art. 148-bis TUEL scaturenti dalla presente deliberazione, sia da considerare assoggettato alle limitazioni previste dall'art. 188, comma 1 quater, del T.U.E.L., consistenti nel divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge (il cui rispetto dovrà essere verificato dall'organo di revisione), precisando che la disposizione fa salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi.

Si rammenta che l'applicazione del predetto divieto sussiste fino a quando permane l'onere di copertura del disavanzo effettivo accertato o da quello derivante dai debiti fuori bilancio da riconoscere e finanziare, condizioni che il Comune è tenuto a verificare e sui cui l'organo di revisione deve attentamente vigilare.

Il Collegio rammenta che l'art. 148 bis del TUEL prevede in questi casi l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di

accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria", che potrà essere disposta dalla Sezione.

Stante la natura di tale tipologia di controllo il Consiglio comunale deve essere informato dei contenuti della pronuncia specifica adottata dalla Corte ai sensi dell'art. 148 bis TUEL, allorché sia accertata la presenza di gravi anomalie contabili o gestionali; ad esso, infatti, è riservata, quale organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo dell'ente locale, la competenza a deliberare le citate misure correttive, previa proposta della Giunta comunale.

Sul punto appare opportuno richiamare l'orientamento della giurisprudenza contabile, la quale ha chiarito che *<<le misure correttive da adottare devono essere proporzionate alle criticità riscontrate: è evidente, invero, che diversi tipi di squilibrio richiedono necessariamente diverse interventi correttivi, i quali, pertanto, possono variare dalla sospensione di una spesa corrente non obbligatoria, alla riduzione di uno specifico servizio pubblico, all'aumento di una determinata tariffa, sino all'adozione di un piano di riequilibrio finanziario pluriennale. Le misure correttive, per essere effettivamente tali, devono essere concrete ed immediate, incidendo subito sul ciclo di bilancio e quindi sul sistema delle autorizzazioni di spesa in esso contenute, perché altrimenti si avrebbe un aggravamento dello squilibrio con evidente violazione del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e con evidenti effetti elusivi della pronuncia della Sezione di controllo" (SS.RR. Corte dei conti in speciale composizione, sent. n.18/2020)*

Anche questa Sezione ha affermato che la mera manifestazione della volontà di adottare tali misure non può ritenersi da sola uno strumento correttivo sufficiente a porre rimedio, sia pure graduale al disequilibrio, perché priva delle misure correttive concrete, in quanto *<<ove si considerasse strumento correttivo una semplice manifestazione di volontà, senza l'adozione di alcun reale intervento correttivo, non si impedirebbe il peggioramento della situazione finanziaria, che, proprio perché strutturale, deriva dalla*

*gestione ordinaria, e si consentirebbe di rinviare nel tempo la soluzione dei problemi finanziari più gravi, che possono portare al dissesto>>, essendo necessaria, secondo la giurisprudenza contabile, l'adozione o la variazione dei documenti contabili.*

In altre parole, spetta esclusivamente all'Ente, nell'esercizio dell'autonomia di cui gode e nell'ambito della riserva di amministrazione espressione del principio della separazione dei poteri, la valutazione sulla misura più adeguata da attuare per porre rimedio alle gravi irregolarità contabili e soprattutto per ripristinare gli equilibri di bilancio, in sostanza già compromessi a causa della inattendibilità del risultato di amministrazione dell'esercizio 2020, tenendo conto dei seguenti principi:

- a. le misure devono essere proporzionate alle criticità accertate dalla Sezione di controllo e devono possedere i requisiti dell'immediatezza e della concretezza;
- b. qualora emerga, dalla ricostruzione dello stato economico-finanziario dell'Ente (anche in virtù delle segnalazioni sopra richiamate), l'impossibilità di ripianare "validamente" lo squilibrio evidenziatosi con le modalità di cui agli articoli 193 e 194 del TUEL ed entro il fisiologico arco temporale del bilancio di previsione (art. 162 Tuel), con una manovra correttiva ("piano di rientro") di durata triennale ed in ogni caso non oltre la durata della consiliatura (art. 188 comma 1 Tuel), gli organi decisionali si trovano di fronte alla scelta necessitata tra l'adozione di un Piano di riequilibrio pluriennale o la dichiarazione dello stato di dissesto;
- c. il ricorso alla dichiarazione di dissesto può rappresentare un esito obbligato qualora l'Ente verifichi l'impossibilità di ripristinare una situazione di normalità nella gestione ordinaria, la cui mancata attivazione può generare responsabilità amministrativa e/o sanzionatoria, come chiarito dalla Corte costituzionale, per la quale <<di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose 'eredità' >>(sent. n. 18/2019 cit.), alla luce anche della segnalazione dell'organo di revisione;
- d. condizione per accedere alla procedura di riequilibrio è <<la regolare approvazione del bilancio di previsione e 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 tipici della

*gestione quali la verifica per la salvaguardia degli equilibri di bilancio, nonché in fase di assestamento generale o in qualunque altro momento utile del ciclo di bilancio>>(Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del. n. 5/2018);*

- e. come chiarito dalla Corte costituzionale, in caso di non corretta contabilizzazione di anticipazioni di liquidità, accantonamenti ed extradeficit <<*presumibilmente generato dalla gestione posta in atto nelle more della presente decisione l'ente locale dovrà avviare il necessario risanamento nei termini di legge. È chiaro che in un simile contesto non è affatto necessario che l'amministrazione comunale riapprovi – risalendo all'indietro – tutti i bilanci antecedenti alla presente pronuncia, essendo sufficiente che siano ridefinite correttamente tutte le espressioni finanziarie patologiche prodottesi nel tempo, applicando a ciascuna di esse i rimedi giuridici consentiti nel periodo di riferimento, in modo da ricalcolare il risultato di amministrazione secondo i canoni di legge*>> (sent. n. 4/2020); **in sostanza l'ente, in sede di rendiconto 2021, dovrà fare emergere la effettiva situazione economico-finanziaria, come accertata (fino al 2020) da questa Sezione.**

#### P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Siciliana, in base alle risultanze delle relazioni rese dall'organo di revisione ed esaminati i questionari sul Rendiconto dell'esercizio 2020 e sui bilanci di previsione 2019/2021, 2020/2022 e 2021/2023 del Comune di Gela,

#### ACCERTA

1. La presenza, nei termini di cui in motivazione, dei seguenti profili di irregolarità contabile e criticità per gli equilibri di bilancio, nonché di difformità dalla sana gestione finanziaria:
  - a. il ritardo nell'approvazione dei documenti contabili rispetto ai termini di legge;
  - b. un risultato di amministrazione (lett. E) dell'esercizio 2020 inattendibile, derivante dalla presenza di un FCDE, di un Fondo contenzioso e di un Fondo perdite partecipate sottostimati, nonché della necessità di costituire un "fondo oneri DFB" al fine di sterilizzare i rischi sugli equilibri di bilancio derivanti dall'ingente mole di DFB ancora da riconoscere e finanziare, con un disavanzo di amministrazione emergente e latente di rilevante importo;

- c. la presenza di una notevole mole di debiti fuori bilancio da riconoscere e finanziare, con conseguente obbligo di costituire un apposito fondo oneri;
  - d. la presenza, in materia di residui attivi, di bassissime percentuali di riscossioni in conto residui, in alcune categorie, come l'IMU, l'ICI e la TARSU per quanto riguarda le entrate del titolo 1, i "proventi da multe, ammende, sanzioni e oblazioni" e i "rimborsi vari", per quanto riguarda invece il titolo 3, nonché di residui attivi vetusti;
  - e. la mancata riduzione del 30% dei compensi degli amministratori della società partecipata Ghelas Multiservizi S.p.A. in caso di risultato economico negativo conseguito nei tre esercizi precedenti (art. 21, comma 3, d.lgs. n. 175/2016), considerato che la Sezione, con la citata deliberazione n. 131/2021, ha accertato risultati di esercizio in perdita negli anni 2016, 2017 e 2018;
  - f. il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate;
  - g. la mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati per le quali l'Ente non ha assunto i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie;
  - h. che l'Organo di Revisione non ha asseverato ai sensi dell'art.11, comma 6 lett. J del d.lgs.118/2011, i rapporti di debito/credito con gli organismi partecipati, in quanto la documentazione necessaria non è stata ancora prodotta dagli uffici;
  - i. che dalla tabella dei parametri obiettivo ai fini dell'accertamento della condizione di Ente strutturalmente deficitario, allegata al rendiconto 2020, emerge l'Ente non ha rispettato, in base al D.M. 28.12.2018, il parametro n. 6 relativo all'indicatore 13.1 (Debiti riconosciuti e finanziati) maggiore dell'1% e il parametro n. 7, relativo all'indicatore 13.2 (Debiti in corso di riconoscimento) e all'indicatore 13.3 (Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento), maggiore dello 0,60%;
  - j. la presenza di irregolarità contabili particolarmente rilevanti, in particolare in materia di procedure di spesa;
2. che, nelle more dell'adozione delle misure correttive tese al ripristino dell'equilibrio di bilancio e all'emersione e recupero del disavanzo, il Comune di Gela è assoggettato

alle limitazioni previste dall'art. 188, comma 1 quater, del T.U.E.L., consistenti nel divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge e fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi, onerando l'Organo di revisione della relativa verifica.

#### **DISPONE**

Che l'Ente trasmetta a questa Sezione di Controllo, ai sensi dell'art. 148 bis, comma 3, del TUEL e dell'art. 6, comma 2, del d. lgs. n. 149/2011, le misure correttive adottate entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della presente deliberazione, in virtù di quanto esposto in parte motiva, ai fini della relativa verifica.

#### **DISPONE**

- che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia trasmessa:
  - al Consiglio Comunale - per il tramite del suo Presidente -, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Gela;
- che, ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, la presente pronuncia sia altresì pubblicata sul sito *internet* dell'Amministrazione secondo le modalità di legge.

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio del 13 febbraio 2023.

IL MAGISTRATO RELATORE - ESTENSORE

(Massimo Giuseppe Urso)

IL PRESIDENTE

(Salvatore Pilato)

Depositata in segreteria il 15 marzo 2023

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura