



**Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana**

Prot. n. 2354 140.11/2019 del 04.02.2020 / Pos. n. 2

Assessorato regionale delle Infrastrutture e della Mobilità
Dipartimento regionale tecnico

(Rif. Nota 19 novembre 2019, n. 224908)

Oggetto: *Comune di Pettineo. DDG n. 438/Serv 4 AA.LL del 16.10.2019. Liquidazione 3' trimestralità dei trasferimenti di parte corrente dovuta ai Comuni dell'Isola per l'anno 2019. Richiesta di revisione del provvedimento e degli atti presupposti.*

1. Con la nota in riferimento, codesto Dipartimento riferisce che, con nota del 25 ottobre 2019 n. 7860, indirizzata anche al Dipartimento regionale delle Autonomie Locali, l'Amministrazione comunale di Pettineo ha chiesto, per le ragioni meglio descritte nella nota allegata alla richiesta di parere "...di volere emanare ogni provvedimento utile ad eliminare la trattenuta operata con il decreto in oggetto, ritenendo la stessa illegittima per contrasto con la disciplina legislativa e regolamentare richiamata."

Il Comune di Pettineo richiamerebbe la seguente normativa:

- 1) art. 5, comma 2, del D.A. 3 ottobre 2018 n. 23/Gab dell'Assessore delle Infrastrutture e della Mobilità;
- 2) punto b) della Circolare n. 10/2019 emanata dal Dipartimento regionale delle Autonomie Locali;
- 3) art. 7, comma 24, della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 (con riferimento alla comunicazione del credito agli Enti Locali debitori ed al limite massimo della riduzione da effettuare a valere sui trasferimenti regionali).

Il Richiedente espone che l'Amministrazione comunale si sarebbe impegnata, con determine sindacali nn. 5 e 6 del 16.2.2015, alla restituzione delle somme anticipate dall'Amministrazione regionale con D.D.G. 6.12.2004 n. 131 del Dipartimento regionale Tecnico a valere sul "Fondo di

rotazione per la progettazione *ex art. 17 bis* della legge n. 109/1994 nel testo coordinato con la normativa regionale”, pari ad € 124.283,74.

Tale restituzione sarebbe dovuta avvenire, giusto D.A.LL.PP. 1 dicembre 2003 n. 44, entro tre anni dall'erogazione e quindi entro l'anno 2008.

Tuttavia il Comune, con nota prot. 11.07.2016 n. 5126, avrebbe segnalato l'impossibilità di versare quanto dovuto, comunicando che la somma sarebbe stata restituita mediante versamento di dieci rate annuali dell'ammontare di € 12.428,37.

Si riferisce che, malgrado non fosse pervenuto alcun assenso da parte dell'Amministrazione regionale, il Comune avrebbe di fatto rateizzato il debito, versando le prime tre rate con mandati n. 818 e n. 819 del 24.04.2017 e n. 1782 del 31.08.2018 e di avere versato una quarta rata con mandato n. 1881 del 20.09.2019 di cui si allega copia dell' "Estratto Giornale di Cassa".

Il Richiedente aggiunge che il dirigente del Dipartimento regionale competente avrebbe presentato richiesta di parere, inerente la prospettata ipotesi di dilazione del debito, rimasta priva di riscontro, al Dipartimento regionale del Bilancio.

Successivamente, il medesimo dirigente avrebbe rilasciato "nulla osta" riguardo le modalità di restituzione del debito, con note 18.10.2018 n. 218842 e 24.10.2018 n. 223031, cronologicamente posteriori ai versamenti effettuati dal Comune negli anni 2017 e 2018.

Ciò premesso, il Dipartimento rappresenta di avere avviato la procedura *ex art. 7*, comma 24, della l.r. n. 3/2016 con nota 27.02.2019 n. 45709.

Tale sistema sarebbe volto al recupero dei crediti residui vantati nei confronti di alcuni Comuni dell'Isola, a fronte dei finanziamenti concessi nel 2004 per il "Fondo di rotazione per la progettazione *ex art. 17 bis* della legge n. 109/1994, nel testo coordinato con la normativa regionale".

Questa procedura, infatti, si paleserebbe conforme alle disposizioni previste dall'art. 7, comma 24, della l.r. 3/2016 e della Circolare n. 10/2019 del Dipartimento regionale delle Autonomie locali, il cui format sarebbe stato aggiornato con nota del Dipartimento regionale Tecnico 26.09.2019, n. 189026, in relazione all'ammontare del debito.

Il Dipartimento afferma, da ultimo, di avere attivato la procedura sopra indicata per tutti i crediti non riscossi ed individuati nelle "somme ancora non accertate contabilmente in entrata sul bilancio regionale alla data di attivazione ed aggiornamento della procedura", il cui computo appare rispettoso degli equilibri di bilancio e conforme ai limiti delle riduzioni annue operabili nei confronti degli Enti Locali debitori, secondo il D.A. 14.08.2019 n. 363 dell'Assessore per le Autonomie Locali e la Funzione Pubblica.

D'altronde, analoghe procedure sarebbero state attivate, con le medesime modalità, anche nei confronti degli altri EE.LL. debitori.

Si rappresenta, peraltro, che la procedura citata darebbe maggiori garanzie all'Amministrazione creditrice rispetto a quella dilatoria intrapresa dal debitore, inizialmente in maniera autonoma, successivamente sulla base del "nulla osta" rilasciato dal dirigente di struttura intermedia, il quale, tuttavia, a parere del Richiedente, non avrebbe potuto impegnare l'Amministrazione regionale nella dilazione del credito vantato, tanto che il Comune di Pettineo avrebbe ritenuto necessario l'acquisizione dell'assenso anche da parte del Dipartimento regionale del Bilancio.

Premesso quanto sopra, si ritiene non fondata la censura di illegittimità della procedura ex art. 7, comma 24, della l.r. n. 3/2016 da parte del Comune di Pettineo per i seguenti motivi:

1. l'art. 5, comma 2, del D.A. 3 ottobre 2018 n. 23/Gab dell'Assessore delle Infrastrutture e della Mobilità non è la fonte normativa che avrebbe consentito la rateizzazione del debito.

Tale articolo, infatti, porrebbe solo un limite ai requisiti che dovrebbero possedere i soggetti che intendano partecipare ad altro bando per spese di progettazione, avulso dal fondo di rotazione e disciplinato da altra fonte normativa;

2. la condizione prevista dal punto b) della Circolare n. 10/2019, emanata dal Dipartimento regionale delle Autonomie Locali, sarebbe soddisfatta poiché l'Amministrazione comunale di Pettineo sarebbe stata a conoscenza del debito contratto, sin dalla data di avvio della procedura di recupero ex art. 24, comma 7, della l.r. n. 3/2016, attraverso le richieste di restituzione del Dipartimento, gli atti del Sindaco e del Consiglio Comunale e la pubblicazione in via informatica del decreto di accertamento del credito (D.D.G. DRT n. 589/2014);

3. poiché l'art. 7, comma 24, della l.r. 3/2016 dispone: *" Per i crediti non riscossi nei confronti degli enti locali, a qualsiasi titolo, la Regione procede alla riduzione dei trasferimenti ordinari. Con decreto dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica sono definiti annualmente i termini delle riduzioni di cui al presente comma"*, il Richiedente avrebbe *"proceduto per un importo pari al credito vantato al momento dell'avvio della procedura per un importo di € 86.998,63, tenendo conto delle somme già versate dal Comune di Pettineo, pur in assenza di valido patto dilatorio tra le parti (n. 3 ratei di € 12.428,37 pari ad € 37.285,11)"*.

Il Dipartimento ritiene, infatti, di essersi avvalso della normativa relativa al recupero del debito a maggior tutela dell'erario regionale, nella considerazione che i limiti delle trattenute, previsti dal D.A. 14.08.2019 n. 363 dell'Assessore per le Autonomie Locali e la Funzione Pubblica, garantirebbero gli equilibri di bilancio degli Enti Locali interessati.

Peraltro, le prime trattenute effettuate dal Dipartimento regionale delle Autonomie Locali sarebbero avvenute, su richiesta del Richiedente, sulla terza trimestralità dei trasferimenti di parte corrente ai Comuni dell'Isola.

Per quanto sopra, l'Amministrazione chiede di conoscere l'avviso dello Scrivente *"in merito alle lamentate ipotesi di "illegittimità" esposte dal Comune di Pettineo, confermando:*

- la sopravvenuta prevalenza, in base alle disposizioni normative richiamate, della procedura ex art. 7, comma 24, della l.r. n. 3/2019 (rectius 2016) rispetto alle altre forme rateali di restituzione del debito poste in essere dal Comune di Pettineo con le modalità sopra illustrate;

- conseguentemente, la legittimità della ritenuta sui trasferimenti dell'intero importo ancora non restituito all'Amministrazione regionale con le modalità previste dalla l.r. n. 3/2016 e dal D.A.AA.LL n. 363 del 14.08.2019, con contestuale cessazione dei versamenti rateali effettuati dall'Ente Locale.”.

Infine, “poiché analoghe fattispecie di rateizzazioni (rateizzazioni del debito con “nulla-osta” rilasciato dal Dirigente della struttura intermedia) si registrano con (poche) altre Amministrazioni Comunali, si chiede l'avviso dello Scrivente relativamente “alla fondatezza giuridica ed all'efficacia dei nulla-osta rilasciati dal Dirigente pro-tempore dell'Area 5 circa le predette rateizzazioni nelle forme sopra rappresentate”.

2. In via preliminare occorre delimitare l'ambito dell'intervento consultivo riservato a questo Ufficio.

Appare opportuno precisare che - giusta il disposto dell'art. 7 del D.P.Reg. 28 febbraio 1979, n. 70, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'Amministrazione regionale - l'attività di consulenza di questo Ufficio concerne quesiti giuridico-interpretativi relativi a norme statutarie, legislative o regolamentari di fonte regionale.

Si sottolinea altresì che esula dalle competenze dello Scrivente ogni valutazione nel merito delle iniziative da adottare nelle singole fattispecie concrete.

Tuttavia, nell'intento di assicurare un proficuo contributo, si espongono le seguenti considerazioni tecnico-giuridiche di carattere generale, che potranno servire da supporto per le scelte e le determinazioni di competenza dell'Amministrazione.

3. In relazione alla questione sottoposta all'esame si rappresenta quanto segue.

Preliminarmente, sembra opportuno evidenziare che, in generale, la procedura seguita e disciplinata dall'art. 7, comma 24, della L.r. n. 3/2016, (così modificato dall'art. 20, comma 4, L.R. 10 luglio 2018, n. 10, a decorrere dal 13 luglio 2018, ai sensi di quanto stabilito dall'art. 21 della medesima legge) non mostra profili di illegittimità.

Sotto tale aspetto, quindi, si ritiene che l'iter scelto dal Richiedente per recuperare le somme di cui il Comune di Pettineo risulterebbe debitore, sia conforme alle disposizioni di legge.

Il legislatore ha previsto, invero, che con modalità ed in una misura massima determinata annualmente con decreto dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, si

operi una riduzione dei trasferimenti ordinari da parte dell'Amministrazione regionale a favore degli Enti locali che risultano debitori.

Detto questo, deve porsi all'attenzione del Richiedente un altro aspetto della vicenda in ordine al quale si suggerisce una riflessione di seguito esplicitata.

Da quanto esposto nella richiesta di parere e dagli atti allegati, emerge che il Comune, con nota 11.07.2016 n. 5126, avrebbe segnalato l'impossibilità di versare quanto dovuto, comunicando che la somma sarebbe stata restituita mediante versamento di dieci rate annuali.

Nonostante tale comunicazione fosse rimasta priva di riscontro, il Comune di Pettineo con tre mandati di pagamento avrebbe provveduto al versamento delle rate relative alle prime tre annualità (2016, 2017, 2018) ed una quarta, inerente l'anno 2019, liquidata con mandato di pagamento di poco anteriore al provvedimento di restituzione di cui si chiede il ritiro.

Tuttavia, tale *modus operandi* sembra abbia ricevuto l'assenso da parte della Amministrazione richiedente, nella persona del Dirigente dell'Area 5 competente in materia, attraverso le note 18 ottobre 2018 n. 218842 e 24 ottobre 2018 n. 223031, con le quali, esplicitamente, si è comunicato che *"...nulla osta alle modalità di restituzione del debito sopra descritte..."*, specificando altresì, l'ammontare analitico del credito, tenuto conto delle rate già saldate con i precedenti mandati di pagamento annuali.

Peraltro, occorre considerare quanto disposto dal Decreto 3 ottobre 2018, n. 23/Gab dell'Assessore delle Infrastrutture e della Mobilità, con il quale vengono ridefinite le modalità di utilizzazione del Fondo di rotazione ai fini della migliore utilizzazione degli stanziamenti coerenti con i programmi della politica unitaria di coesione del ciclo 2014-2020.

L'art. 5, comma 2, del D.A. n. 23/Gab citato prevede infatti, che: *"L'istanza non potrà essere avanzata dagli Enti locali già beneficiari del Fondo di rotazione di cui all'art. 17 bis della legge n. 109/1994, nel testo coordinato con la legge regionale 2 agosto 2002, n. 7 e ss.mm.ii., che non hanno provveduto alla restituzione delle somme erogate o che non abbiano concordato con l'Amministrazione Regionale un piano di rientro delle somme erogate."*

Tale disposizione, malgrado sia inserita in un contesto relativo alle modalità di utilizzazione del Fondo di rotazione, disciplinato dalla Legge regionale 17 marzo 2016, n. 3¹, su risorse rese

¹L.R. 17-3-2016 n. 3

Art. 7 Disposizioni in materia di autonomie locali.

...

...

"25. Per le finalità di cui all'articolo 31, commi 1 e 3, lettera b), della legge regionale n. 6/2009 è destinata la somma di 10.000 migliaia di euro a valere sui fondi del Primo ambito di intervento del Piano di completamento del Documento di programmazione finanziaria del Piano di Azione e Coesione (PAC) 2014-2020, con le procedure adottate ai sensi della Del.CIPE n. 10/2015.

26. Il comma 4 dell'articolo 31 della legge regionale n. 6/2009 è sostituito dal seguente:

"4. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto dell'Assessore regionale per le infrastrutture e la mobilità, previa deliberazione della Giunta regionale, sono stabilite le modalità di utilizzazione del Fondo di cui al comma 1, destinato esclusivamente alla progettazione di interventi coerenti con i programmi della politica unitaria di coesione e

disponibili con delibera CIPE n. 52 del 10 luglio 2017 “ Programma complementare della Regione Siciliana 2014-2020”, limita l’accesso a tale Fondo, escludendo espressamente gli Enti Locali che non abbiano restituito le somme erogate o non abbiano “...*concordato con l’Amministrazione Regionale un piano di rientro...*” relativo al Fondo di Rotazione di cui alla legge n. 109/1994.

Indirettamente, quindi, al fine della presentazione di una nuova istanza per l’utilizzo del nuovo Fondo, si prevede, come alternativa alla completa restituzione delle somme ricevute, un accordo sulla rifusione dei capitali ricevuti.

Da quanto emerge dalla richiesta di parere, sembrerebbe sussistere un accordo simile tra il Comune di Pettineo e l’Amministrazione regionale.

Sebbene tale accordo si possa definire (almeno nella sua fase iniziale) “irrituale”, a fronte dell’iniziale mancato riscontro alla nota 11.07.2016 n. 5126, tuttavia, appare formalmente sancito con le due note sopra citate, con le quali il Dipartimento ha concesso i “nulla osta” alla dilazione di pagamento, mostrando di prestare acquiescenza alle modalità proposte ed ai pagamenti ricevuti.

Le note citate infatti, manifestano la precisa volontà dell’Amministrazione, nella persona del dirigente dell’area 5 (tra le cui competenze rientrano la Gestione tecnico-amministrativa e contabile del "Fondo di rotazione per la progettazione" di cui al D.A. n.72 del 20 dicembre 2017 e ss.mm.ii. e **gli Adempimenti residui del "Fondo di rotazione per la progettazione" di ex art. 17 bis della legge 109/1994, nel testo coordinato con la legge regionale 7/2002 e ss.mm.ii.**), di concedere il beneficio richiesto.

Nondimeno, sembra che l’atteggiamento tenuto dal Dipartimento si sia reiterato nel tempo, non avendo manifestato (almeno nei successivi due anni dalla ricezione della prima nota) alcuna intenzione diversa.

Ciò posto, alla luce di quanto dedotto, deve ancora osservarsi quanto segue.

Il Richiedente, per le scelte e le determinazioni di sua competenza, si ritiene debba ponderare il contenuto delle note prot. n. 218842 del 18.10.2018 e prot. n. 223031 del 24.10.2018 con le quali il dirigente dell’Area 5 del Dipartimento regionale Tecnico ha rilasciato “nulla osta” riguardo le modalità di restituzione del debito.

Queste ultime, infatti, emesse quando già in vigore l’art. 7, comma 24, della L.r. n. 3/2016 (così modificato dall’art. 20, comma 4, L.R. 10 luglio 2018, n. 10, **a decorrere dal 13 luglio 2018**, ai sensi di quanto stabilito dall’art. 21 della medesima legge), potrebbero aver presupposto una valutazione discrezionale dell’Amministrazione in ordine alla scelta ponderata di assecondare la motivata richiesta da parte del Comune di Pettineo (e di altri Enti Locali) di rateizzare il debito,

prioritariamente agli interventi del ciclo 2014/2020”.

anche alla luce della “possibilità di accordo” concessa dall’art. 5, comma 2, del D.A. n. 23/Gab citato, determinandone un plausibile affidamento.

Tuttavia, le medesime note, proprio alla luce della vigenza dell’art. 7, comma 24, della L.r. n. 3/2016, potrebbero essere considerate viziate per violazione di legge e, di conseguenza, passibili di annullamento d’ufficio.

Per gli aspetti che in questa sede interessano, si rileva che, come chiarito da costante giurisprudenza², il corretto esercizio del potere di autotutela presuppone l'esistenza di tre requisiti legittimanti l’esercizio del riesame “demolitorio”, quali l’illegittimità del provvedimento amministrativo ai sensi dell’art. 21 *octies*, L. 241/90³, la sussistenza di un interesse pubblico da ritenere prevalente rispetto a quello al mantenimento dell’atto, tenuto conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, ed infine, l’esercizio di tale potere entro un ragionevole arco temporale.

Nello specifico, l’art. 6, comma 1, lett. d), n. 1, della Legge n.124/2015, che ha modificato l’art. 21 *nonies*⁴ della Legge n. 241/1990, in tema di annullamento d’ufficio dei provvedimenti amministrativi, ha introdotto un termine finale per l’esercizio del potere di autotutela: se in precedenza, infatti, la norma prevedeva che l’amministrazione potesse ricorrere al provvedimento di secondo grado “entro un termine ragionevole” dall’adozione del provvedimento ed in presenza

²*Ex multis*: Cons. Stato, Sez. VI, 17 novembre 2014, n. 5609; sez. IV, 14 maggio 2014, n. 2468; sez. IV, 19 marzo 2013, n. 1605; sez. III, 30 luglio 2013, n. 4026; sez. III, 8 settembre 2009, n. 4533; C.G.A., s. g. 15 settembre 2014, n. 540.

³Art. 21-*octies* l. 241/90:

1. E' annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza.

2. Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

⁴Art. 21-*nonies* l. 241/90:

1. Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-*octies*, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-*octies*, comma 2, può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole, comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20, e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo.

2. È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole.

2-bis. I provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di diciotto mesi di cui al comma 1, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

dei presupposti richiesti dalla legge, adesso si è inserito un preciso riferimento temporale “...non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici...”.

Qualora si ritenesse che le note citate abbiano attribuito indebiti vantaggi economici al Comune interessato, potrebbe trovare applicazione la disposizione prevista dall'art. 21-*nonies* della L. n. 241/1990, secondo la quale la Pubblica Amministrazione può procedere all'annullamento d'ufficio, con efficacia *ex tunc*, laddove ravvisi vizi di legittimità ed a seguito di un'idonea comparazione degli interessi coinvolti.

Pertanto, sembra opportuno suggerire, qualora Codesta amministrazione scegliesse di seguire la procedura disciplinata dall'art. 7, comma 24, della L.r. n. 3/2016, operando una riduzione dei trasferimenti ordinari da parte dell'Amministrazione regionale a favore del Comune di Pettineo, di considerare tutti i pagamenti già effettuati, al fine di non superare la misura massima determinata annualmente con decreto dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica.

Nei termini che precedono viene reso il parere richiesto.

Si ricorda che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati "FONS".

FIRMATO

Avv. David Bologna*

FIRMATO

Il Dirigente

Avv. Francesca Marcenò*

FIRMATO

L'AVVOCATO GENERALE

Avv. Gianluigi M. Amico*

*firma autografa sostituita a mezzo stampa, ai sensi dell'art. 3, comma 2, d.lgs. n. 39/1993