

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 22 luglio 2013, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo - Presidente f.f.
Stefano Siragusa - Consigliere
Gioacchino Alessandro - Referendario - relatore -

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 ed 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);

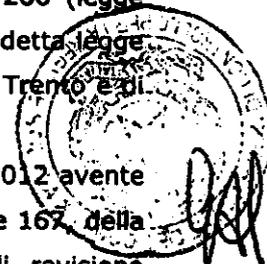
visto, altresì, l'art. 1, comma 610, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), il quale espressamente prevede che le disposizioni della predetta legge "sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti";

vista la deliberazione di questa Sezione n. 204/2012/INPR del 30 luglio 2012 avente ad oggetto "Linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali aventi sede in Sicilia nella predisposizione della relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio 2012 e sul rendiconto 2011";

vista la nota del Presidente della Sezione di controllo per la Regione siciliana del 21 agosto 2011, con la quale è stata inoltrata la suindicata deliberazione, nonché i relativi questionari ai fini della loro restituzione a questa Sezione da parte dell'organo di revisione;

esaminata la relazione compilata dall'Organo di revisione contabile della Provincia di Agrigento, pervenuta a questa Sezione regionale in data 21 dicembre 2012, nonché la successiva documentazione istruttoria;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 290/2013/CONTR. in data 3 luglio 2013, con la quale la Sezione del controllo è stata convocata il giorno 22 luglio



2013 per gli adempimenti di cui al menzionato art.1, comma 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

udito il relatore Referendario Gioacchino Alessandro;

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 (cf. Corte Costituzionale, sentenze n. 60/2003, 198/2012, 37/2011, 179/2007 e 267/2006).

Da ultimo l'art. 148 bis del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (TUEL), introdotto dall'art. 3 comma 1 lettera e) del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174 conv. nella legge 213/2012 ha inteso rafforzare il quadro dei controlli sulla gestione finanziaria degli enti prevedendo che, in caso di accertamento, da parte della Sezione, di squilibri economico-finanziari della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, è previsto l'obbligo, per gli enti interessati, di adottare, entro 60 giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di competenza.

Nei casi più gravi, in assenza dei necessari interventi di correzione da parte degli enti, perdurando il pregiudizio per gli equilibri di bilancio, la Sezione, ove la verifica dia esito negativo, può precludere l'attuazione dei programmi di spesa per i quali sia accertata la mancanza di copertura o comunque l'insostenibilità finanziaria degli stessi.

La sussistenza di squilibri meno rilevanti o di irregolarità non così gravi da richiedere l'adozione della pronuncia di accertamento potrà comunque, in chiave collaborativa, come previsto dall'articolo 7, comma 7 della legge 131/2003, giustificare eventuali segnalazioni 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.

In ogni caso l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute ed a porre in essere interventi idonei per evitare l'insorgenza di situazioni di deficitarietà e di squilibrio ovvero per addivenire al superamento delle stesse

Nell'ambito dell'istruttoria per i controlli di cui all'art. 1, commi 166 e ss., della L. 266/2005, questa Sezione, esaminata la citata relazione redatta dall'organo di revisione della Provincia di Agrigento, ha formulato la richiesta di numerosi chiarimenti.

Nonostante le risposte fornite si è ritenuto il permanere delle seguenti criticità:

1. la presenza di consistenti debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio nella misura di euro 869.472,51, così distinti:

sentenze esecutive	euro 111.970,42
ricapitalizzazioni	euro 50.800,00
procedure espropriative	euro 706.702,09;

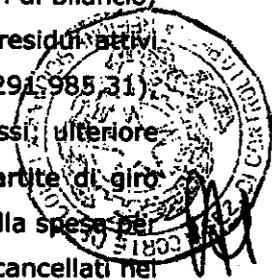
2. tale fenomeno risulta alquanto patologico, atteso che nel corso dell'esercizio precedente sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per euro 1.089.625,72 e che alla fine dell'esercizio risultavano debiti fuori bilancio ancora da riconoscere nella misura di euro 363.050,60;

3. la sussistenza di profili di criticità tali da incidere sui futuri equilibri di bilancio; il riferimento è, in particolare, alla conservazione in bilancio di consistenti residui attivi remoti e di dubbia esigibilità, specie se riferiti al Tit. I (euro 65.291.985,31), accompagnata da carenze motivazionali in ordine al mantenimento degli stessi; ulteriore anomalia risulta rappresentata da un'elevata consistenza di residui delle partite di giro (titolo VI dell'entrata - per un ammontare di euro 3.718.310,60 e titolo IV della spesa per un ammontare di euro 11.806.393,39), anche se parte degli stessi risultano cancellati nel corso dell'esercizio 2012;

4. il forte ritardo nell'approvazione del rendiconto (18/10/2012) rispetto al termine di legge previsto per il 30/4/2012;

5. un'elevata incidenza di spese per il personale (52,57%) sul totale della spesa corrente;

6. il mancato rispetto del terzo degli otto parametri che individuano, ai sensi del D.M. 24/9/2009, gli enti strutturalmente deficitari ed in particolare a quello relativo alla spesa per il personale;



7. la mancata approvazione dei bilanci 2010-2011 della Dedalo Ambiente SpA con probabili refluenze negative sulla gestione finanziaria dell'ente, attese le probabili perdite (quella del bilancio 2010 non ancora approvato di euro 2.077.264,00);

8. mancato rispetto dell'art.1, comma 729, della legge n.296/2006 (numero massimo dei consiglieri delle società partecipate) per la PROPITER TERRE SICANE SpA;

9. Il mancato rispetto dei limiti di spesa di cui all'art. 6 commi da 7 a 10 e da 12 a 14 del d.l. 78/2010 per quanto riguarda le missioni e le spese relative ad autovetture.

La quasi totalità dei punti sopra riportati è stata oggetto di pronuncia specifica da parte della Sezione relativamente ai precedenti esercizi finanziari (cfr. deliberazioni n. 236/2012/PRSP e 236/2011/PRSP).

All'odierna Adunanza pubblica, per l'amministrazione, che ha fatto pervenire una memoria (acclarata al protocollo della Sezione in data 18 aprile 2012 al n. 6917), erano presenti, giusta delega agli atti, il direttore del settore ragioneria, dr. Fabrizio Caruana, e il direttore del settore risorse umane, dr. Aldo Cipolla, i quali si sono riportati a quanto dedotto.

In merito alle riportate criticità l'amministrazione deduce, in sintesi, quanto di seguito illustrato. A riguardo il Collegio, nel prendere atto delle circostanze addotte e degli elementi di giudizio forniti dall'Ente, non può, tuttavia, esimersi dal confermare i rilievi mossi evidenziando che con le deduzioni presentate non sono stati forniti elementi sufficienti ad escludere il permanere di molte criticità, salvo per quanto attiene all'erronea comunicazione del dato relativo ai residui attivi del titolo I. Ed infatti:

1. e 2. In ordine ai primi due punti, relativi ai debiti fuori bilancio, l'ente conferma i dati oggetto del deferimento, salvo precisare che il dato relativo al 2010 è di 299 mila euro anziché di 1.089; aggiunge che il principale debito fuori bilancio assunto nel 2011 si riferisce a un'ipotesi di acquisizione sanante ex art. 43 del D.P.R. 8 giugno 2001 n. 387 e che i debiti in attesa di riconoscimento a fine esercizio 2011 sono stati riconosciuti nel corso del 2012. La circostanza, già emersa in sede di controllo sul consuntivo 2010, che l'importo complessivo di € 1.089.625,72 si riferisce in parte a debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento al 31.12.2010, pari ad € 758.783,56, e in parte a debiti formatisi dopo il 31.12.2010, non è rilevante ai fini della evidenziata criticità. Pertanto, pur prendendo atto della peculiare fattispecie relativa alla procedura sanante per lavori risalenti al 1997, il Collegio deve confermare la criticità relativa alla presenza di consistenti debiti fuori bilancio, già riscontrata nel precedente esercizio. Si ritiene opportuno segnalare che la formazione di tali passività costituisce, di regola, il risultato di una sottostimata previsione delle spese dell'ente, imputabile, per lo più, ad una inadeguata programmazione

finanziaria. Dal riconoscimento dei debiti fuori bilancio, consentito nelle forme e nei modi previsti dall'art. 194 del TUEL, specie se reiterato nel tempo e per elevati importi, può derivare un'alterazione degli equilibri di bilancio ogni qualvolta che per effetto di tali passività le esigenze di spesa dell'ente si rivelino superiori rispetto alle risorse stanziare, con la conseguente necessità di dover reperire ulteriori mezzi di copertura. Quella prevista dall'art. 194 del TUEL deve ritenersi, del resto, una procedura di carattere eccezionale giustificata dalla necessità di riportare nel bilancio passività latenti, che tuttavia non esonera l'ente dal compiere una programmazione delle entrate e delle spese nel rispetto dei principi e delle regole contabili che disciplinano la formazione del bilancio.

3. Sul punto 3. del deferimento, l'ente riferisce di un errore nella comunicazione dell'organo di revisione relativamente ai residui del titolo I che ammonterebbero a 612 migliaia di euro anziché a 65 milioni di euro; mentre i residui del titolo II ammontano a 71 milioni di euro. Di questi 63 milioni sono crediti verso lo Stato per trasferimenti correnti relativi agli anni 1996/2006 dettagliati nella nota del Ministero degli Interni allegata alla memoria. A tal riguardo, la Sezione rileva che la riferita comunicazione ministeriale, nel dare atto della richiesta del Comune in ordine ai trasferimenti non erogati per effetto della disposizione di cui all'art. 47, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e s.m.i., evidenzia le notevoli difficoltà di far fronte a tali trasferimenti atteso che, rispetto alla disponibilità di 300 milioni di euro, i residui perenti da smaltire ed assegnare alle amministrazioni provinciali ammontano a 4,1 miliardi di euro. Relativamente ai residui delle partite di giro, l'ente riferisce di un'operazione di revisione straordinaria effettuata nel 2012 tanto che i residui attivi del titolo VI dell'entrata ammontano a fine esercizio a 512.745,00 euro e quelli del titolo IV della spesa a 5.033.554,42. Tale circostanza conferma l'anomalia del dato contabile rilevato e le perplessità emerse.

4. Sul quarto punto, l'amministrazione ripercorre l'iter di approvazione del rendiconto e riferisce di difficoltà derivanti dall'entrata in vigore della codificazione SIOPE che ne hanno ritardato l'avvio. La circostanza non spiega, in ogni caso, i tempi intercorsi nelle varie fasi procedurali ed il notevole ritardo nell'adozione della delibera di approvazione. In merito giova ribadire che il legislatore ha predeterminato i termini per l'approvazione dei principali documenti di programmazione economico-finanziaria allo scopo di garantire la predisposizione degli strumenti in tempo utile per assicurare una corretta programmazione delle attività e degli adempimenti connessi all'espletamento delle funzioni proprie di ciascun ente. La mancata approvazione del rendiconto comporta la violazione dell'articolo 227 TUEL e produce, poi, automaticamente a carico dell'ente diverse preclusioni, tra cui quelle di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 187 del TUEL, e conseguenze negative, tra cui quelle di cui al Principio contabile n. 3 punto 18. L'amministrazione è tenuta a porre la massima attenzione al rispetto dei termini di legge anche per scongiurare il verificarsi di sostituzioni commissariali, i cui oneri sono a carico

dell'ente, salvo rivalse a carico degli amministratori eventualmente responsabili a norma dell'art. 24, comma 3, della legge regionale n. 44/1991.

5. e 6. Sul punto quinto e sesto, entrambi relativi alla spesa del personale, l'ente illustra le azioni poste in essere a far data dall'esercizio 2008 per ristabilire condizioni di equilibrio e sostenibilità in relazione alla spesa del personale attraverso la parziale reintegrazione dei cessati (passando dalle 562 unità del 2008 a 530 unità a fine 2012); la riduzione dell'orario di impiego settimanale dei lavoratori c.d. contrattisti; la riduzione delle posizioni dirigenziali da 16 a 10 nell'arco del quadriennio preso in considerazione; il contenimento della dinamica di crescita della contrattazione (il fondo del salario accessorio è passato da 2.125.000 euro a 1.972.169 euro e quelle dirigenziale da 857.000 a 551.000 nel 2013); deduce che il rapporto spesa personale / spesa corrente è rimasto inalterato solo in ragione del fatto che la contrazione del numeratore è stata neutralizzata dal taglio della spesa corrente dovuta ai minori trasferimenti. Il Collegio, pur dando atto degli sforzi profusi, accerta la presenza della criticità e l'insufficienza delle misure adottate dall'ente per fronteggiare adeguatamente la problematica. L'asserito contenimento delle spese per lavoro flessibile contrasta con i dati emersi anche in sede di controllo sul bilancio di previsione 2012, che sarà oggetto di separata nota, da cui si evince il mancato contenimento delle spese nei limiti di quanto previsto nell'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010 e la previsione di un contingente di personale in servizio (704 unità) superiore di cinque unità a quello in servizio nel 2011 (699). Il superamento delle soglie di rigidità strutturale delle spese di personale, in rapporto sia alle entrate correnti (parametro di deficitarietà strutturale) che alle spese correnti (articolo 14 comma 9 del d.l. 78/2010 e s.m.l), deve destare preoccupazione non soltanto in ragione delle limitazioni legislative che ne scaturiscono in materia di assunzioni e di cui si raccomanda il doveroso e puntuale rispetto, ma anche in considerazione del disagio gestionale derivante dalla elevata rigidità strutturale del bilancio con ripercussioni negative, anche per gli esercizi futuri, sulla capacità dell'ente di garantire adeguati livelli di servizi ai cittadini e margini di manovra per le politiche di sviluppo. Giova, inoltre, rammentare che il recente intervento legislativo di cui al decreto legge n. 95/2012, nell'ambito dell'emanazione di disposizioni urgenti di revisione della spesa pubblica, ha inasprito le misure di contenimento del personale, disponendo, tra l'altro, all'art. 16, comma 8, che, fermi restando i vigenti vincoli assunzionali, gli enti che risultino collocati ad un livello superiore del 40 per cento rispetto ai parametri di virtuosità determinati con D.P.C.M., segnatamente della media nazionale del rapporto tra dipendenti e popolazione, devono applicare le misure di gestione delle eventuali situazioni di soprannumero di cui all'articolo 2, commi 11 e seguenti, ossia avviare le procedure di mobilità collettiva di cui all'art. 33 del decreto legislativo 165/2011.

7. Con riferimento alla mancata approvazione dei bilanci della Dedalo Ambiente, l'ente lamenta le criticità che potrebbero derivare dalla proposta del liquidatore di

procedere all'immediato ripiano delle perdite che sono evidenziate dal progetto di bilancio dallo stesso predisposto. La criticità oggetto del deferimento deve essere attentamente esaminata da parte dell'ente, attesa la condivisa preoccupazione in ordine alle ricadute negative dell'eventuale ripiano delle perdite. Al contempo la Sezione non può non rilevare come le criticità derivino da un non adeguato livello di governance da parte dell'ente socio sulla compagine direttamente partecipata e sui servizi da questa svolti, in ordine sia ai profili gestionali che alle difficoltà di bilancio.

Sul punto 8. del deferimento l'ente allega la nota del Presidente della società Pro.pl.ter s.p.a. da cui emerge che il Presidente è l'unico a percepire emolumenti (dalla nota si evince che i componenti del c.d.a. percepiscono gettoni di presenza) e che l'assemblea ordinaria dei soci investita della problematica non ha deliberato in quanto le relative sedute sono andate deserte. Anche a tal riguardo il Collegio deve evidenziare il persistere dell'inadempimento nonostante il punto fosse già stato segnatamente evidenziato in sede di controllo sul rendiconto 2010.

9. In merito al punto 9., l'ente precisa che il limite di spesa è stato superato unicamente per le missioni, dietro autorizzazione della Giunta Municipale (deliberazione n. 42 del 31.10.2011), e che in ogni caso è rispettato il limite di contenimento a valere per il complesso di tutte le voci e non già per le singole fattispecie giusta l'interpretazione della Corte Costituzionale della normativa in oggetto. In merito, pur rientrando nei termini di tale indirizzo, deve raccomandarsi all'ente una maggiore attenzione al contenimento delle voci di spesa in questione, stante l'esigenza sempre più avvertita e stringente, anche a livello legislativo, di razionalizzazione delle stesse.

Alla luce di quanto evidenziato emerge che le criticità sopra evidenziate, già rilevate in precedenti pronunce di questa Sezione, hanno ormai assunto il carattere di cronicità.

Nulla rileva l'ente in ordine al persistere dei profili di deferimento e alla mancata adozione di adeguate misure correttive rispetto alle precedenti pronunce della Sezione, già diffusamente segnalate sopra. Al riguardo, il Collegio deve richiamare l'attenzione dell'organo consiliare e una più approfondita disamina da parte dell'ente, attese le finalità del presente controllo che, come ricordato dalla giurisprudenza costituzionale richiamata in premessa, è ascrivibile al riesame di legalità e di regolarità delle gestioni finanziarie, da intendersi in una rinnovata prospettiva dinamica, in cui il confronto tra fattispecie e parametro normativo è finalizzato proprio all'adozione di misure correttive funzionali da parte dell'ente in grado di rimuovere le criticità e garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio.

In conclusione, questa Sezione, in relazione agli esiti del controllo sul rendiconto 2011 della Provincia di Agrigento, ritiene di dover assumere, in relazione alle criticità sopra evidenziate una pronuncia di accertamento, ai sensi dell'art. 148 bis del TUEL.

P. Q. M.

accerta la presenza, nei termini evidenziati e allo stato degli atti, dei sopra menzionati profili di criticità con riferimento ai punti del deferimento, ad eccezione dei punti 3) e 10).

ORDINA

che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia comunicata al Commissario Straordinario della Provincia di Agrigento, anche ai fini dell'adozione delle necessarie misure correttive, nonché al Revisore dei conti.

DISPONE

che l'ente trasmetta a questa Sezione di Controllo le misure correttive adottate entro i termini di cui all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL ai fini della relativa verifica

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio del 22 luglio 2013.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

(Gioacchino Alessandro)

(Maurizio Graffeo)

Depositata in segreteria il

14 OTT. 2013

IL DIRIGENTE

(Dott. s.s. Maria Di Francesco)

