

REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 29 gennaio 2015, composta dai seguenti magistrati:

Anna Luisa Carra	- Presidente
Daniele Caprino	- Consigliere
Marco Fratini	- Referendario - Relatore

visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;
vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;
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 recante il testo unico delle leggi sugli enti locali e successive modificazioni (TUEL);
vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;
visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);
visto, in particolare, l'art 1, comma 610, della stessa legge 23 dicembre 2005, n. 266, il quale espressamente dispone 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";
visto l'art. 3 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;
vista la deliberazione di questa Sezione n. 196/2013/INPR dell'8 agosto 2013, 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 rendiconto dell'esercizio 2012";
vista la nota del Presidente della Sezione di controllo per la Regione Siciliana del 19 agosto 2013, con la quale è stata inoltrata al Presidente della Provincia Regionale di Agrigento e al Revisore dei conti la suindicata deliberazione n. 196/2013/INPR, nonché i relativi questionari ai fini della loro restituzione a questa Sezione da parte dell'organo di revisione;

esaminata la relazione dell'Organo di revisione contabile della Provincia Regionale di Agrigento, pervenuta a questa Sezione regionale, e le risultanze dell'attività istruttoria;
vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 17/2015/CONTR del 15 gennaio 2015 con la quale la Sezione medesima è stata convocata il giorno 29 gennaio 2015 per gli adempimenti di cui all'art. 148 bis del TUEL;
udito il relatore Referendario dott. Marco Fratini;
uditi, in rappresentanza dell'amministrazione, il dott. Fabrizio Caruana, Ragioniere generale, e il dott. Michele Giuffrida, Responsabile del servizio di controllo.

* * *

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 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 guide definite dalla Corte.

Al riguardo, occorre evidenziare la peculiare natura di tale forma di controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio.

Questo nuovo modello di controllo, come ricordato dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 60/2013, configura, su tutto il territorio nazionale, un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e rendiconti di gestione di ciascun ente locale, finalizzato a tutelare, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea.

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.

Da ultimo, l'art. 148 bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha inteso rafforzare il quadro dei controlli e dei presidi della gestione delle risorse finanziarie pubbliche, nell'ambito di inderogabili istanze unitarie da garantire nell'assetto policentrico della Repubblica.

Nel 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 obbiettivi posti dal patto di stabilità interno, è previsto, infatti, l'obbligo per gli enti interessati, 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, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di propria competenza.

Ulteriori forme di tutela degli equilibri di bilancio sono state previste nel caso di operazioni contabili prive di copertura o di cui sia accertata l'insostenibilità finanziaria. Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della delibera prevista dall'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, la natura collaborativa del controllo, anche in relazione alla previsione contenuta nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, suggerisce di segnalare agli enti anche irregolarità contabili meno gravi soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun ente.

In ogni caso l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

* * *

Alla luce delle suddette premesse, con la presente attività di controllo, la Sezione ha contestualmente proceduto, da un lato, ad accertare la regolarità finanziaria del rendiconto 2012 e, dall'altro, a valutare l'adozione di idonei provvedimenti correttivi conseguenti alle risultanze della precedente sessione di controllo finanziario (che ha riguardato il rendiconto 2011 e il bilancio di previsione 2012), anche in base a quanto previsto nel decreto del Presidente della Sezione n. 18/2014/CONTR con cui - nel fornire gli indirizzi relativi all'espletamento dell'attività di controllo - si è stabilito che le eventuali misure correttive richieste possono formare oggetto di valutazione unitamente ai documenti contabili del successivo ciclo di controllo sui documenti di bilancio.

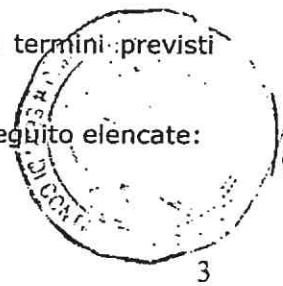
Tale metodologia procedurale, legando gli esiti del precedente controllo e delle relative misure correttive al successivo ciclo di bilancio, garantisce un più accurato apprezzamento dell'evoluzione dei fattori di squilibrio rilevati e della loro attualità e pericolosità, garantendo, al contempo, l'aderenza ai principi di concomitanza e concentrazione delle attività di controllo e di effettività dei relativi esiti.

* * *

L'organo di revisione della Provincia Regionale di Agrigento ha trasmesso, in data 4 febbraio 2014, la relazione sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2012.

Dalla suddetta relazione nonché dalla documentazione integrativa successivamente trasmessa sono emerse le seguenti criticità:

1. la tardiva approvazione del rendiconto 2012 (18.07.2013) rispetto ai termini previsti dall'art. 227 del TUEL;
2. gravi irregolarità contabili riscontrate dall'Organo di revisione come di seguito elencate:



- anomalie dei dati previsionali non sempre attendibili e veritieri per le spese di investimento previste con finanziamenti a carico di enti terzi;
 - irregolarità nell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione a copertura delle spese correnti;
 - mancata pubblicazione sul sito web del piano triennale del contenimento della spesa e della relativa relazione;
 - mancata adozione delle misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti;
 - mancanza degli ultimi bilanci di esercizio degli Organismi partecipati e discordanza nei rapporti di debito/credito con gli stessi;
3. il superamento dei valori limite di tre parametri di deficitarietà strutturale:
- A. valore contabile negativo del risultato contabile di gestione superiore in termini di valore assoluto al 2,5% rispetto alle entrate correnti (5,35%);
- B. volume complessivo delle spese di personale a vario titolo rapportato al volume complessivo delle entrate correnti desumibili dai titoli I, II e III superiore al 38% (52,56%);
- C. consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore all'1% rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti (1,74%);
4. mancato allineamento contabile, ex art. 6, comma 4, del d.l. n. 95/2012, convertito in legge n. 135/2012, delle posizioni di debito/credito con le società partecipate e presenza di passività potenziali per € 246.270,54, nei termini seguenti:
- l'Agenzia Prog-Eco Provincia regionale di Agrigento srl vanta un credito di € 5.925,28 a fronte del quale non esistono impegni di spesa nella contabilità dell'Ente;
 - l'Agenzia Pro.Pi.Ter. Terre Sicane spa vanta un credito di € 35.770,63 a fronte del quale non esistono impegni di spesa nella contabilità dell'Ente;
 - la Società Dedalo Ambiente Ag. 3 spa in liquidazione vanta un credito di € 274.024,63 maggiore rispetto a quanto contabilizzato dall'Ente (€ 69.450,00). Tale differenza risulta oggetto di contenzioso in atto;
 - la Società So.GE.I.R. spa in liquidazione vanta un credito di € 163.876,063 a fronte del quale non esistono impegni di spesa nella contabilità dell'Ente;
5. mancato pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili al 31.12.2012 per € 205.225,34;
6. elevata consistenza dei residui delle partite di giro (titolo VI dell'entrata per € 206.796,70 e titolo IV della spesa per € 566.216,81);
7. irregolare utilizzo dei capitoli afferenti ai servizi c/terzi, con particolare riferimento all'imputazione delle seguenti voci:
- recupero somme erroneamente versate per € 42.397,71;
 - reintroito somme tesoriere per mandati inestinti per € 145.529,48;
8. consistenti debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso del 2012 nella misura di € 762.107,44 e debiti fuori bilancio da riconoscere al 31.12.2012 per € 130.751,94;
9. incidenza percentuale della spesa del personale sulla spesa corrente pari al 55,79%.

In relazione ai profili di criticità rilevati, l'ente, con deduzioni del 25 novembre 2014, ha rappresentato quanto segue:

- i) il rendiconto dell'esercizio 2013 è stato approvato subito dopo l'insediamento del Commissario straordinario;
- ii) non è stato utilizzato nessun avanzo di amministrazione a copertura della spesa corrente;
- iii) l'Ente, già da tempo, ha adottato misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti;
- iv) il ritardo nel pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili è dovuto essenzialmente a ritardi nell'invio della documentazione richiesta da parte dei creditori;
- v) alcuni residui sono stati cancellati e altri sono stati pagati nel corso del 2013;
- vi) i debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso del 2013 sono stati interamente finanziati con risorse dell'Ente;
- vii) l'impegno dell'ente nella riduzione della spesa del personale è stato concreto e costante negli anni; la spesa del personale dal 2009 al 2012 è diminuita di 3.200.000 euro.

* * *

La Sezione, pur considerando le deduzioni dell'Ente, ritiene di dover confermare la sussistenza delle criticità indicate, ad eccezione di quella relativa all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione a copertura delle spese correnti, da ritenersi superata alla luce delle deduzioni stesse.

Si formulano, al riguardo, le seguenti considerazioni.

1. Con riguardo al ritardo nell'approvazione del rendiconto 2012, intervenuta ben oltre i termini posti dal legislatore per la puntuale approvazione dei suddetti documenti contabili, si evidenzia che l'approvazione tempestiva dei documenti contabili consente di rispettare i termini per una corretta programmazione, evitando di sovrapporre adempimenti diversi che finiscono per ostacolare la regolare attività e che producono anche conseguenze pregiudizievoli per l'ente, che viene sottoposto alla procedura prevista dall'articolo 141 del Tuel.
2. Risultano confermate le gravi irregolarità contabili riscontrate dall'Organo di revisione, con riguardo alle anomalie dei dati previsionali, alla mancata pubblicazione sul sito web del piano triennale del contenimento della spesa e della relativa relazione, alla mancata adozione delle misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti, alla mancanza degli ultimi bilanci di esercizio degli Organismi partecipati.
3. Risultano altresì confermate le criticità relative al valore contabile negativo del risultato contabile di gestione e al volume complessivo delle spese di personale.
4. Si segnala la necessità di ridurre ulteriormente l'incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente.



5. Oltre a segnalare l'evidente necessità di evitare la formazione di passività attraverso una adeguata e prudente programmazione finanziaria e ad effettuare un attento esame di tutte le situazioni suscettibili di provocare esborsi, la Sezione sottolinea la necessità di porre in essere tutte le misure idonee a ridurre ulteriormente l'entità dei debiti fuori bilancio. E ciò anche in considerazione dell'elevata incidenza dell'indebitamento complessivo sul totale delle entrate correnti.

6. Riguardo all'imputazione dei servizi conto terzi, si ricorda che essa deve avvenire nel rispetto delle norme poste dal TUEL (art.168) e dai principi contabili.

Tali norme elencano una serie di ipotesi di stretta interpretazione che giustificano l'imputazione di entrate e di spese in conto terzi sempre sul presupposto della situazione di neutralità dell'ente rispetto a tali voci.

Nel caso specifico le voci evidenziate dall'Ente non sembrano rispettare i suddetti presupposti e pertanto si richiama l'ente ad una corretta imputazione delle singole poste contabili al fine di permettere una rappresentazione fedele della situazione finanziaria dell'ente evitando l'inserimento tra i servizi conto terzi di poste contabili che trovano una più corretta collocazione nelle singole voci in entrata ed in uscita all'interno del bilancio.

Pertanto si deve anche rilevare come il legislatore, con l'introduzione dell'articolo 7 del decreto legislativo 118/2011, abbia rafforzato il contenuto delle disposizioni già previgenti stabilendo che l'imputazione di singole voci nei capitoli destinati a regolamentare i servizi conto terzi non possa avvenire neppure a titolo provvisorio.

7. Risultano confermati sia il disallineamento contabile delle posizioni di debito/credito con le società partecipate, sia l'elevata presenza di passività potenziali.

8. Risultano, infine, confermate anche le criticità relative al mancato pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili al 31.12.2012 e all'elevata consistenza dei residui delle partite di giro.

Alla luce delle considerazioni sopra riportate si ritiene che la situazione finanziaria della Provincia Regionale di Agrigento, quale emersa dalla documentazione esaminata, pur non presentando irregolarità di gravità tale da dar luogo all'intervento sanzionatorio di cui all'art. 148 bis, terzo comma, del TUEL, presenta tuttavia profili di criticità che se non tempestivamente rimossi potrebbero incidere negativamente sul mantenimento degli equilibri di bilancio nei successivi esercizi finanziari e che, come tali, meritano di essere segnalati al Commissario straordinario per l'adozione delle necessarie misure correttive.

P. Q. M.

accerta la presenza, nei termini evidenziati, dei sopra menzionati profili di criticità, con riferimento alla sana gestione finanziaria dell'ente.



O R D I N A

che, a cura del servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente deliberazione sia comunicata al Commissario straordinario per l'adozione dei provvedimenti necessari a rimuovere le irregolarità riscontrate, oltre che all'Organo di revisione del Libero Consorzio Comunale, già Provincia regionale, di Agrigento.

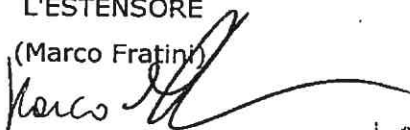
DISPONE

che l'ente trasmetta a questa Sezione i provvedimenti adottati per rimuovere le irregolarità riscontrate entro 60 giorni dalla ricezione della presente deliberazione ai fini della relativa verifica.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del 29 gennaio 2015.

L'ESTENSORE

(Marco Frattini)



DEPOSITATO IN SEGRETERIA IL



IL PRESIDENTE

(Anna Luisa Carra)



IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris RASURA

