

REPUBBLICA ITALIANA
La Corte dei conti
Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 7 ottobre 2014, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo	- Presidente
Licia Centro	- Consigliere – relatore -
Francesco Albo	- Primo 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;

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 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";

visto il decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174 convertito in legge 7 dicembre 2012 n. 213;

vista la nota del 9 agosto 2013, con la quale il Presidente della Sezione regionale del controllo per la Regione siciliana ha comunicato al Presidente della Provincia e all'Organo di revisione, l'approvazione della deliberazione di questa Sezione di controllo 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", ai fini della compilazione dei questionari e della loro trasmissione entro 30 giorni dall'approvazione dei rispettivi documenti;

esaminata la relazione sul rendiconto 2012 compilata dall'Organo di revisione contabile della Provincia di Caltanissetta (CL) pervenuta a questa Sezione regionale in data 17 dicembre 2013 e vista l'attività istruttoria effettuata;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 190/2014/CONTR in data 25 settembre 2014, con la quale la Sezione del controllo è stata convocata il giorno 7 ottobre

2014 per gli adempimenti di cui al menzionato art.1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e ss.mm. ii.;
udito il relatore Consigliere Licia Centro;

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge 266/2005 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 e sul rendiconto dell'esercizio di competenza, formulata sulla base dei criteri e delle linee guida definite dalla Corte.

Al riguardo occorre evidenziare la peculiare natura di tale forma di controllo intestata dalla legge alla Corte, essendo la stessa volta 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 ritenute idonee.

L'art. 148 bis del TUEL (Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del dl 10 ottobre 2012 n. 174 conv. nella legge 213/2012, ha inteso rafforzare il quadro dei controlli sulla gestione finanziaria degli enti prevedendo che, nell'ambito della suddetta attività di controllo, l'accertamento, da parte delle competenti Sezioni regionali di controllo, 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 comporta per gli enti interessati 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, da trasmettere alla competente Sezione regionale per la conseguente verifica.

Sulla base della richiamata normativa si è pertanto proceduto, da un lato, al controllo finanziario sul rendiconto 2012 e, dall'altro, alla verifica dell'adozione di idonei provvedimenti correttivi conseguenti alle risultanze della precedente sessione di controllo finanziario (che ha riguardato il rendiconto 2011 ed il bilancio di previsione 2012), anche alla luce di quanto disposto con decreto presidenziale n. 18/2014/CONTR, con cui sono stati forniti gli indirizzi relativi all'espletamento dell'attività di controllo, prevedendosi che le eventuali misure correttive richieste possano, per esigenze di concentrazione e di effettività dei controlli stessi, formare oggetto di valutazione unitamente ai documenti contabili del successivo ciclo di controllo.

Sempre sulla base degli indirizzi forniti con la citata direttiva, si è inteso limitare i deferimenti alla Sezione alle sole ipotesi in cui, dall'esame dei questionari, siano emerse le

situazioni patologiche riconducibili alla previsione normativa, profilandosi, quindi, un serio e fondato pericolo per la tenuta degli equilibri di bilancio.

Tali ultime situazioni, ricadenti a pieno titolo nella disciplina di cui al citato art. 148 bis, vanno peraltro tenute distinte da quelle ipotesi in cui le criticità rilevate dai questionari, pur non integrando le condizioni elencate dalla norma, richiedano tuttavia un intervento della Sezione al fine di orientare l'Ente verso una "sana gestione finanziaria", sulla base delle indicazioni di cui all'art. 7, comma 7, della legge 131/2003.

In data 17 dicembre 2013, l'organo di revisione della Provincia di Caltanissetta ha trasmesso la relazione sul rendiconto 2012.

Dalla documentazione pervenuta e dalla successiva attività istruttoria condotta è emerso:

1. dubbi circa le effettive ragioni del mantenimento di residui attivi. Risultano infatti residui attivi del titolo II relativi a trasferimenti erariali con anzianità superiore ai cinque anni, pari ad euro 43.071.928,06, per i quali il Tribunale di Roma ha rigettato il ricorso per decreto ingiuntivo con la seguente motivazione: <<le note versate agli atti non risultano sottoscritte da un dirigente statale in grado di impegnare l'amministrazione centrale per un titolo di spesa di euro 45.194.230,08 e, dunque, non possono valere quale riconoscimento debito>>;
2. la presenza di residui passivi titolo II con anzianità superiore ai cinque anni, pari ad euro 12.444.741,26, correlati ad opere pubbliche approvate dal Consiglio provinciale, per le quali, tuttora, non sono state autorizzate le procedure di gara;
3. il non corretto utilizzo dei capitoli afferenti ai servizi conto terzi per un importo pari a € 2.230.158,95; a titolo esemplificativo si segnalano i seguenti:
 - "regolarizzazione contabile relativa alla liquidazione fatture utenze gas metano i cui oneri sono a carico dell'Ente - Gennaio/Novembre 2012" pari ad euro 269.823,70;
 - "regolarizzazione contabile relativa a liquidazione fattura per servizio manutenzione verde, strade e fabbricati proprietà dell'Ente - Maggio/Giugno/Luglio/Agosto/Settembre 2011" pari ad euro 160.283,00;
 - "regolarizzazione contabile relativa alla fornitura di buoni pasto periodo Gennaio/Luglio 2012" pari ad euro 120.507,50;
 - "regolarizzazione contabile relativa a fattura per assistenza igienico-personale per gli alunni portatori di handicap - fattura n. 32 del 31.1.2012" pari ad euro 67.274,34;

- "regolarizzazione contabile relativa alla liquidazione canoni e consumi energia elettrica delle utenze i cui oneri sono a carico dell'Ente - mese di Feb. 2012" pari ad euro 56.883,07.

Tali non corrette imputazioni potrebbero influire sul rispetto dei limiti imposti dal patto di stabilità interno, atteso l'esiguo margine con cui è stato rispettato lo stesso nel 2012 (750 mila euro) e nel 2011 (325 mila euro);

4. l'eccessiva incidenza della spesa del personale rispetto alla spesa corrente, che si attesta intorno al 58% nel biennio 2011-2012;
5. l'approvazione del rendiconto oltre i termini di legge.

All'odierna adunanza pubblica sono presenti, per la Provincia regionale di Caltanissetta, il Commissario Straordinario dott. Raffaele Sirico, il Segretario generale dott.ssa Caterina Moricca ed il Ragioniere generale dott. Alberto Nicolosi. I rappresentanti dell'amministrazione confermano il contenuto della memoria pervenuta (protocollo n. 7689 del 1/10/2014) dalla quale risultano, per ciascun punto del deferimento, le deduzioni dell'ente, che di seguito si espongono.

In relazione al punto 1), l'ente ha rappresentato come, a seguito di specifica richiesta, il Ministero dell'Interno - Direzione centrale per la finanza locale - abbia prodotto apposita certificazione (nota prot.6/2014), a firma del Direttore centrale dello stesso Dipartimento, in cui si attesta che l'attuale importo dei trasferimenti erariali assegnati alla Provincia di Caltanissetta e non erogati per effetto delle disposizioni di cui all'art. 47, comma 1, della legge 27 dicembre 1997 n. 449 e ss. mm. ii., ammonta a complessivi euro 45.194.230,06, allegando prospetto esplicativo della ragione e dell'anno di formazione dei singoli crediti (che vanno dal 1993 fino al 2004).

Con riferimento al punto 2), l'ente rappresenta che le procedure di gara non sarebbero state autorizzate per i vincoli posti dal patto di stabilità, fermo restando l'avvio delle procedure per la relativa cancellazione.

Quanto al punto 3), l'Ente fa presente che le non corrette imputazioni ai capitoli afferenti ai servizi conto terzi <<non hanno in alcun modo influito sul rispetto dei limiti imposti dal patto di stabilità interno atteso che, trattandosi di spesa corrente, la rilevazione ai fini del patto è operata al momento dell'impegno e non del pagamento>>. Inoltre tali imputazioni sarebbero state effettuate al fine di evitare maggiori oneri (commissioni bancarie) a carico del bilancio e, successivamente, sarebbero state oggetto di regolarizzazione contabile nei rispettivi capitoli di competenza.

In relazione al punto 4) del deferimento, l'Ente rappresenta come le cause dell'elevata incidenza della spesa del personale su quella corrente sarebbero da ricercarsi sia nella notevole riduzione dei trasferimenti correnti da parte dello Stato e della Regione, con conseguente contrazione della spesa corrente, sia nelle nuove modalità di calcolo della componente spesa del

personale per effetto delle disposizioni di cui all'art. 20, comma 9, del DL 98/2011, per cui vanno considerate anche le spese del personale delle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo, come perimetrare dalla normativa richiamata.

Tale nuovo sistema di calcolo, effettuato dall'Ente sulla scorta delle indicazioni contenute nella deliberazione n. 14 del 30/11/11 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, avrebbe determinato un'incidenza delle spese del personale su quelle correnti pari al 58,04% nel 2011 ed al 58% nel 2012. Per entrambi gli anni, l'Ente fornisce analitici prospetti di calcolo delle componenti considerate, che, unitamente al prospetto indicativo della riduzione dei trasferimenti correnti a partire dall'anno 2011, restituisce il quadro completo della situazione.

L'ente rappresenta di aver intrapreso un percorso di progressiva riduzione di tale componente della spesa, che ha portato la stessa dai 17.231.700,05 euro del 2011 ai 16.505.992,05 del 2012 (considerando anche le spese per il personale delle società partecipate), con una riduzione di 725.708,00 euro.

Tale riduzione - riferisce l'Ente - non avrebbe adeguata evidenza a causa della ben più rilevante contrazione della spesa corrente (-1.231.383,62 euro nel confronto tra 2011 e 2012), finendo così per restituire un'alta percentuale di incidenza della spesa per il personale su quella corrente (pari a circa il 58% in entrambi gli esercizi).

In relazione al punto 5) del deferimento, si fa presente come il ritardo nell'approvazione del rendiconto non sarebbe stato determinato da un ritardo nella predisposizione degli atti da parte degli uffici competenti, di cui si riportano i singoli passaggi procedurali, con indicazione delle relative date.

Il Collegio prende atto delle circostanze addotte e degli elementi di giudizio forniti dall'ente, sopra rappresentati.

Con riferimento al punto 1) del deferimento, ritiene, alla luce della nota del Ministero dell'Interno, sopra richiamata, parzialmente superata la relativa criticità.

Tuttavia, nonostante l'esplicito riconoscimento del debito e della relativa ragione dello stesso da parte del competente Dicastero, la Sezione reputa necessario seguire con attenzione tutte le fasi procedurali intese alla effettiva riscossione dello stesso. Tanto in considerazione della notevole entità della cifra indicata, pari a circa 45 mln di euro, e della sensibile influenza che la stessa potrebbe determinare sugli equilibri di bilancio. Ritiene pertanto necessario che l'Ente, in sede di misure correttive, provveda ad illustrare dettagliatamente alla Corte lo stato del procedimento inteso alla realizzazione dei suddetti crediti, relazionando in ordine ad eventuali ragioni e problematiche, che, anche in considerazione del grado di vetustà degli stessi (che, ricordiamo, vanno dal 1993 al 2004) potrebbero costituire un ostacolo alla loro piena realizzazione.

Ritiene invece superato il punto 2) del deferimento, alla luce delle spiegazioni fornite.

Permane invece la criticità di cui al punto 3). In proposito la Sezione, pur prendendo atto dell'affermazione dell'ente circa la neutralità di tali partite con riferimento ad eventuali comportamenti elusivi del rispetto delle regole contabili poste dal patto di stabilità interno, non può non sottolineare come le ragioni di opportunità riferite non valgano a sanare l'irregolarità della iscrizione contabile. Le stesse, infatti, appaiono non riconducibili al titolo in argomento in quanto l'imputazione sembrerebbe essere stata effettuata in base alla considerazione del carattere <<provvisorio>> della posta iscritta e non in base alla valutazione, l'unica ad essere corretta, della alienità ed alterità dell'interesse da soddisfare¹.

Con riferimento al punto 4) del deferimento la Sezione, pur prendendo atto del percorso avviato dall'Ente - inteso alla riduzione della spesa per il personale - e della contrazione della stessa nel confronto con il 2011, deve tuttavia rilevare, in ragione della tassatività della previsione di legge, la permanenza della criticità evidenziata.

Rimane altresì insuperato il rilievo critico di cui al punto 5) del deferimento, considerato che le singole fasi procedurali che portano all'approvazione del rendiconto vanno articolate e calendarizzate in maniera coordinata ed al fine di consentire il rispetto dei termini di legge, fissati in considerazione della rilevanza che l'approvazione del rendiconto riveste nell'intero "ciclo di bilancio" dell'ente locale².

¹ Si ricorda che l'art. 168 del TUEL stabilisce che le entrate e le spese relative ai servizi per conto di terzi, ivi compresi i fondi economali, e che costituiscono al tempo stesso un debito ed un credito per l'ente, sono ordinati esclusivamente in capitoli, secondo la partizione contenuta nel regolamento di cui all'articolo 160.

Il principio contabile n. 2, approvato il 18 novembre 2008, al punto 25, specifica poi che le entrate e le spese da servizi conto terzi riguardano tassativamente:

- a) le ritenute erariali, ad esempio le ritenute d'acconto IRPEF, ed il loro riversamento nella tesoreria dello Stato;
- b) le ritenute effettuate al personale ed ai collaboratori di tipo previdenziale, assistenziale o per conto di terzi, come ad esempio le ritenute sindacali o le cessioni dello stipendio, ed il loro riversamento agli enti previdenziali, assistenziali ecc.;
- c) i depositi cauzionali, ad esempio su locazioni di immobili, sia quelli a favore dell'ente sia quelli che l'ente deve versare ad altri soggetti;
- d) il rimborso dei fondi economali anticipati all'economio;
- e) i depositi e la loro restituzione per spese contrattuali;
- f) le entrate e le spese per servizi effettuati per conto di terzi, come ad esempio le elezioni europee, politiche, regionali o provinciali e le consultazioni referendarie non locali, se attivate dai comuni.

L'elencazione sopra esposta, di carattere tassativo, deve ritenersi espressione del principio generale secondo il quale è ammessa l'imputazione nei servizi in conto terzi solo delle entrate e delle spese che l'ente abbia posto in essere nell'interesse esclusivo di un altro soggetto e che, come tali, non siano riconducibili, nemmeno mediamente, alle finalità istituzionali dell'ente medesimo. Quanto detto porta necessariamente ad escludere dal novero dei servizi in conto terzi tutte quelle poste che, pur costituendo al contempo un debito ed un credito, come richiesto dall'art. 168 del TUEL, realizzino anche un interesse proprio dell'ente e che quindi non possano essere riportate ai casi previsti dal principio contabile n. 2. 25. Si evidenzia al riguardo, in particolare, che uno specifico interesse dell'ente locale ed in special modo del Comune, risulta di regola ravvisabile anche rispetto a spese disposte a fronte di finanziamenti provenienti da altri soggetti, pubblici e privati, finalizzati ad interventi a favore della comunità amministrata dall'ente medesimo.

² Il rendiconto, infatti, oltre a costituire il documento attraverso il quale l'amministrazione dimostra i risultati della gestione trascorsa, costituisce un imprescindibile riferimento per gli eventuali interventi sulla gestione in corso d'esercizio e per la successiva programmazione finanziaria. La mancata approvazione del rendiconto nei termini di legge costituisce il sintomo di una gestione non corretta che può anche comportare preclusioni e conseguenze pregiudizievoli per le finanze dell'ente quali: l'impossibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione per le finalità di cui all'art. 187 del TUEL; l'impossibilità di ricorrere all'indebitamento secondo quanto disposto dall'art. 203, comma 1, lett. a) del TUEL con riferimento all'approvazione del rendiconto del penultimo anno precedente; la sospensione dell'ultima rata del contributo ordinario dell'anno di riferimento ai sensi dell'art. 161 del TUEL; la condizione di ente locale strutturalmente deficitario, assoggettato ai controlli centrali in materia di copertura del costo di alcuni servizi (principio contabile n. 3.18). Si deve peraltro rimarcare che l'importanza della tempestività nell'adozione di tale documento di bilancio è stata recentemente ribadita dall'art. 3, comma 1, lettera l) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 che, con l'introduzione del comma 2 bis nel corpo dell'art. 227 del TUEL, ha esteso alla mancata approvazione del

P. Q. M.

La Sezione accerta la sussistenza dei profili di criticità con riferimento alla sana gestione finanziaria dell'ente come sopra specificati (punti 1, 3, 4 e 5), con riferimento al rendiconto 2012.

O R D I N A

che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia comunicata, ai fini dell'adozione delle necessarie misure correttive, al Commissario Straordinario ed all'Organo di revisione dei conti della Provincia regionale di Caltanissetta.

D I S P O N E

che siano acquisite le comunicazioni in ordine all'adozione delle necessarie misure correttive che, entro 60 giorni dalla comunicazione del deposito della presente deliberazione, dovranno essere trasmesse a questa Sezione regionale di controllo ai fini della verifica.

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio del 7 ottobre 2014.

L'ESTENSORE
(Licia Centro)

IL PRESIDENTE
(Maurizio Graffeo)

Depositato in segreteria il 21 novembre 2014

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
(Boris Rasura)

rendiconto nei termini di legge la procedura di cui all'art. 141 dello stesso TUEL comportante la nomina del Commissario ad acta e lo scioglimento del Consiglio.