

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell' adunanza del 4 aprile 2013, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo	- Presidente f.f.
Anna Luisa Carra	- Consigliere
Licia Centro	- Primo 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;

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 21 agosto 2012 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. 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 2012 e sul rendiconto dell' esercizio 2011" , ai fini della compilazione dei questionari e della loro trasmissione entro 30 giorni dall' approvazione dei rispettivi documenti;

esaminata la relazione sul rendiconto 2011 compilata dall' Organo di revisione contabile della Provincia regionale di Caltanissetta pervenuta a questa Sezione regionale in data 18 gennaio 2013 e vista l' attività istruttoria effettuata;

esaminata la relazione sul preventivo 2012 compilata dall' Organo di revisione contabile della Provincia regionale di Caltanissetta, pervenuta a questa Sezione regionale in data 14 dicembre 2012 e vista l' attività istruttoria effettuata;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 110 /2013/CONTR in data 28 marzo 2013, con la quale la Sezione del controllo è stata convocata il giorno 4 aprile 2013 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 Primo Referendario Licia Centro;

- L' art. 1, commi 166 e 167, della legge n. 266 del 2005 e ss.mm.ii. (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 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.

- Da ultimo l' art. 148 bis del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, 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, 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;

- La normativa surrichiamata, la quale contempla peraltro ulteriori forme di tutela degli equilibri di bilancio nel caso di operazioni contabili prive di copertura o di cui sia accertata l' insostenibilità finanziaria, realizza un nuovo modello di controllo finalizzato a tutelare, su tutto il territorio nazionale, 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 nazionale (in tal senso Corte Costituzionale sentenza n. 60/2013) .

.....

Dalla documentazione pervenuta e dalla successiva attività istruttoria condotta è emerso, in relazione al consuntivo 2011, la sussistenza dei seguenti profili di criticità:

1. l' elevata incidenza percentuale della spesa del personale sulle entrate correnti in misura superiore al 38 % e sulle spese correnti pari al 58% circa nel 2011 e al 50,47% nel 2010;
2. il superamento del limite disposto dall' art. 6 commi da 7 a 10 e da 12 a 14 del D.L. n. 78/2010, con particolare riferimento alle spese per l' acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio autovetture.

In relazione al bilancio di previsione 2012:

1. l' inserimento, in sede di salvaguardia degli equilibri di bilancio, di talune poste che potrebbero compromettere il rispetto del patto di stabilità interno per l' esercizio 2012, in particolare:
 - della somma di € 3.410.832,15, che si prevede di introitare quale risarcimento danni attinenti al mancato completamento di un' opera viaria a seguito di

arbitraria interruzione dei lavori da parte dell' associazione di imprese aggiudicataria dell' appalto, come da sentenza emessa dalla Corte d' appello di Caltanissetta. L' Organo di revisione rappresenta in proposito che la somma de qua, composta da € 2.778.142,33 più ipotizzati € 632.689,82 per interessi e rivalutazione, in relazione alla natura in conto capitale della posta di bilancio cui accede, avrebbe dovuto essere iscritta al titolo IV delle entrate anziché al Titolo III, e vincolata al finanziamento di spese in conto capitale, destinate al futuro completamento dell' opera interrotta e non a spese diverse aventi altra natura (spese correnti non ripetitive, fondo svalutazione crediti, fondo di riserva, quota estinzione anticipata mutui);

- della variazione in aumento di € 514.000,00, relativa a fatture della Società Gas Natural, che l' Organo di revisione rappresenta essere pervenute prima della formazione dello schema di bilancio ma non considerate in quella sede, determinando pertanto un' insufficienza di stanziamento nell' intervento interessato.

All' odierna Adunanza pubblica, in rappresentanza dell' amministrazione, che ha fatto pervenire una memoria (protocollo n .4064 del 3.4.2013), era presente la dott.ssa Antonina Liotta, Segretario generale, ed il dott. Alberto Nicolosi, dirigente del settore servizi economico finanziari.

In merito al rendiconto 2011, punto 1 (spesa per il personale) i rappresentanti dell' Amministrazione, richiamandosi alle memorie pervenute, rappresentano come l' elevata incidenza della stessa rispetto al totale delle spese correnti (58% nel 2011) sia stata determinata sia dalle modifiche dei criteri di calcolo dell' aggregato dovute alla sopravvenienza di quelle disposizioni normative (art. 20 comma 9 del DL 98/2011 convertito nella legge 111/2011) che hanno incluso nella base di calcolo anche le spese sostenute per il personale delle società partecipate, sia dalla drastica riduzione dei trasferimenti correnti da parte dello Stato e della Regione, con l' effetto di una variazione in aumento della percentuale di incidenza della spesa per il personale sul complesso delle spese correnti. In ogni caso, si legge dalle memorie, il percorso di contenimento intrapreso dall' ente con riferimento alle spese del personale risulta dal rispetto della normativa di cui all' art. 1 comma 557 della legge 296/2006 (si passa dai 14,2 mln circa del 2010 ai 13,6 circa del 2011).

Quanto al punto n. 2 (superamento del limite disposto dall' art. 6 commi da 7 a 10 e da 12 a 14 del D.L. n. 78/2010, con particolare riferimento alle spese per l' acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio autovetture) si rappresenta invece che le manovre di contenimento sarebbero state vanificate dal forte aumento registrato per il prezzo del carburante nel periodo di riferimento.

Quanto al preventivo 2012, la criticità rilevata fa riferimento all' imputazione al Titolo III dell' entrata della cifra di 3,5 mln circa quale risarcimento danni attinente al mancato completamento di un' opera viaria (primo lotto della strada provinciale Mussomeli - Caltanissetta) a seguito di arbitraria interruzione dei lavori da parte della ditta appaltatrice. Tale imputazione risulta essere stata effettuata con delibera di Consiglio provinciale n. 51 del 26 novembre 2012, in sede di salvaguardia degli equilibri e di assestamento generale di bilancio, quale maggiore previsione di entrata. Nella deliberazione citata si legge che, in considerazione della natura straordinaria dell' entrata, la stessa possa essere destinata al finanziamento di spese correnti non ripetitive per un ammontare complessivo di 1.299.002,15 euro e per la quota pari a 1.992.362 euro al fondo svalutazione crediti.

Su tale deliberazione, l' Organo di revisione, con parere n. 175 del 15 novembre 2012, reso in ordine alla delibera di salvaguardia degli equilibri di bilancio, così si esprime: <<da una approfondita lettura della sentenza emerge che tale risarcimento di danno attiene a maggiori spese che la Provincia dovrà affrontare per il completamento dell' opera viaria o del lotto funzionale, oggetto del contenzioso, in conseguenza dell' arbitraria interruzione dei lavori e quindi della responsabilità dell' associazione di imprese cui era stato affidato l' appalto. Ne consegue che, ove l' amministrazione ritenga di dover proseguire i lavori di che trattasi, dovrà vincolare l' entrata de qua al finanziamento dell' opera appostando la relativa entrata ad una risorsa accesa al quarto titolo dell' entrata con contropartita di pari importo da iscrivere al secondo titolo della spesa. Conseguentemente non potrà darsi corso al finanziamento della spesa corrente non ripetitiva che dovrà essere diversamente finanziata così come non potrà darsi luogo alla destinazione della somma di euro 1.992.362,91 al fondo svalutazione crediti (...). Ritenuto quanto premesso, si esprime parere favorevole all' adozione dell' atto così come proposto subordinandolo alla specifica iniziativa del Consiglio provinciale che, prima dell' adozione dell' atto de quo, dovrà, con apposito formale provvedimento, rinunciare alla prosecuzione dell' opera viaria cui il risarcimento è connesso>>.

Nelle memorie depositate, i rappresentanti dell' amministrazione affermano che l' imputazione della somma al titolo III si giustificerebbe in relazione alla circostanza che, per l' opera, il Consiglio provinciale, nell' ambito della programmazione triennale delle opere pubbliche (approvata dalla provincia con deliberazione di Consiglio provinciale n. 43/2012) avrebbe previsto il completamento con finanziamento a totale carico della Regione per un importo complessivo di circa 31 mln di euro, con modifica della precedente programmazione che prevedeva il completamento dell' opera con i fondi mantenuti a residui, "peraltro del tutto insufficienti e non utilizzabili per i limiti posti dal patto di stabilità. Ritengono pertanto i rappresentanti dell' Amministrazione che la condizione posta dall' Organo di revisione nel parere reso (n. 175 del 15 novembre 2012), si sarebbe sostanzialmente realizzata, seppure in modo non esplicito, per effetto della riprogrammazione dell' opera per l' anno 2014 con finanziamento a totale carico della Regione. Inoltre, trattandosi di una somma dovuta a titolo di risarcimento del danno, non potrebbe configurarsi come un trasferimento di capitale da iscriversi necessariamente al titolo IV dell' entrata. Sostengono inoltre che si tratterebbe di somma la cui realizzazione è incerta (essendo subordinata all' esito positivo dell' azione esecutiva intrapresa), sicchè non si potrebbe garantire con certezza il finanziamento dell' investimento, rispetto a cui la somma risulterebbe del tutto insufficiente. Viceversa, in omaggio al principio della prudenza, i rappresentanti dell' Amministrazione, nelle memorie, assumono <<(...) che l' Amministrazione abbia ben operato procedendo mediante l' accantonamento di una quota consistente della suddetta entrata al fondo svalutazione crediti e di fatto impedendone l' utilizzo fino all' effettiva realizzazione>>.

Si sostiene infine che siffatta operazione non avrebbe influenzato in senso negativo gli equilibri di bilancio, posto che il rendiconto della gestione 2012 sarebbe stato chiuso con un avanzo proveniente dalla gestione di competenza di circa 4,7 mln , superiore all' accertamento di 3,4 mln circa di cui alla sentenza sopra citata. E che le spese non ripetitive finanziate in sede di assestamento generale per un importo complessivo di circa 1,3 milioni di euro <<di fatto sono state finanziate con altre entrate dell' Ente accertate al 31.12.2012>>.

La Sezione, nel prendere atto delle deduzioni dell' Amministrazione, come sopra illustrate, deve rilevare come la riprogrammazione dell' opera nel Piano delle opere pubbliche 2012-2014 della Provincia con fondi regionali conferma che l'Ente

non intende utilizzare risorse proprie per un'opera il cui progetto risale agli anni ottanta e che oggi, nella riproposizione, ha una stima di costi di quasi 31 milioni di euro e che deve essere interamente riprogettata.

E' oggettivo, peraltro, che il finanziamento dell'opera con fondi propri o con indebitamento sarebbe in contrasto con le norme di finanza pubblica per lo sfioramento conseguente del patto di stabilità.

Se la ragione del credito fosse quella (come dice anche il presidente dei revisori) di risarcimento dei maggiori costi per la prosecuzione dell'opera, sarebbe smentita dal fatto che l'Ente ha deliberato di non volere proseguire l'opera se non con finanziamento esterno della Regione.

L'incameramento o, meglio, l'accertamento della risorsa al titolo IV , risorsa acquisita per risarcimento danni con finalizzazione ad un'opera non più programmata con fondi propri, sarebbe stato un accantonamento di risorse senza destinazione alcuna (congelamento di risorse che, in momenti di difficoltà finanziarie come questi, sarebbe in contrasto con ogni regola di buon governo).

Il mantenimento degli equilibri di bilancio sarebbe stato comunque garantito, sia che la somma fosse stata accertata al titolo IV sia, come è stato, al titolo III e, quindi, il mantenimento degli equilibri non è stato raggiunto per effetto dell'accertamento dell'entrata al titolo III.

Il rendiconto 2012, infatti, è stato chiuso con un avanzo di amministrazione di oltre 4,7 milioni di euro, superiore di oltre 1,2 milioni di euro rispetto all'accertamento di entrata di cui alla sentenza, così come positivo per quasi 1,3 milioni di euro, sarebbe stato in ogni caso, anche in mancanza di quell'accertamento, il risultato della gestione di competenza.

Le spese correnti non ripetitive finanziate con l'accertamento di 3.410.832,15 euro sono state, peraltro limitate a meno di 1,3 milioni di euro, delle quali, a consuntivo, ne risultano impegnate 925.136,74 che avrebbero potuto essere finanziate, in ogni caso, con l'avanzo di amministrazione disponibile.

Certamente vi sarebbero stati, invece, riflessi sul rispetto del patto di stabilità 2012 per sfioramento dell'obiettivo se l'entrata fosse stata accertata al titolo IV (e non riscossa).

Peraltro, così come una sentenza esecutiva avversa all'Ente costituisce debito fuori bilancio di cui è obbligatorio prendere atto per ricondurre l'obbligazione all'interno della contabilità dell'Ente, una sentenza favorevole deve essere

contabilizzata per ricondurre il credito in contabilità, giusta, appunto, l'art.179, comma 1, del TUEL.

Risulta, quindi, pienamente rispettato l'Ordinamento ed il principio contabile 2.15.

Risultano, inoltre, rispettati il principio 2.14 che, per i crediti di dubbia e difficile esigibilità suggerisce un accantonamento al fondo svalutazione crediti (e, infatti, su 3,4 milioni di euro sono stati accantonati quasi 2 milioni) ed il principio 2.20 che, per i proventi di carattere straordinario, prescrive la loro destinazione a spese di investimento ovvero a spese correnti di carattere straordinario.

Quanto alla natura accessoria del credito risarcitorio rispetto alla realizzazione dell'opera, nella fattispecie non sembra possa assumere rilievo alcuno, in quanto non si tratta di un'opera ultimata o in corso di ultimazione, al fine di renderla funzionale. Solo in questo caso il credito scaturente dall'accertamento giudiziale di un'ipotesi di responsabilità contrattuale sarebbe vincolato all'opera, ossia alla specifica spesa di investimento, con conseguente accertamento del credito al titolo IV dell'entrata. Viceversa, come nella fattispecie, trattasi di un'opera che non potrà essere ultimata e resa funzionale, nemmeno in parte, se non previa riprogettazione e finanziamento da acquisire da trasferimenti di altro soggetto pubblico.

E' essenziale, infine, l'ultima considerazione sull'imputazione contabile di entrate derivanti da " responsabilità contrattuale nella realizzazione di un'opera pubblica, finanziata, per sua natura, con entrate in conto capitale" .

A parte che la tesi non è sostenibile in assoluto (vedi art.199 TUEL), nella fattispecie l'opera era stata finanziata con avanzo di amministrazione non vincolato e, conseguentemente, le risorse utilizzate non erano di conto capitale; di riflesso non sembrerebbe coerente la destinazione in conto capitale delle entrate connesse al risarcimento (che consentono di recuperare quelle risorse da avanzo a suo tempo impiegate) per l'opera non realizzata e non più destinata ad essere realizzata con fondi dell'Ente.

Trattasi, dunque, nella fattispecie che si esamina, di una novazione sostanziale, sia della programmazione che degli strumenti di finanziamento dell' opera, idonea a recidere il nesso teleologico tra la somma attribuita alla Provincia a titolo di risarcimento e l' opera oggetto di riprogrammazione.

In relazione all' ulteriore problematica sollevata (variazione in aumento di € 514.000,00, relativa a fatture della Società Gas Natural, che l' Organo di revisione

rappresenta essere pervenute prima della formazione dello schema di bilancio ma non considerate in quella sede), i rappresentanti dell' Amministrazione riferiscono che le maggiori previsioni di spesa non si riferivano a spese correnti bensì ad oneri straordinari in quanto riferiti a congruagli relativi ad anni precedenti e che, inoltre, solo a seguito delle verifiche che si sono rese necessarie da parte degli uffici competenti, si è potuta accertare l' esistenza e la relativa consistenza del suddetto debito complessivo, per il quale si è provveduto a stanziare le somme occorrenti in sede di verifica degli equilibri e degli assestamenti generali di bilancio. Tale rilievo risulta pertanto superato.

P. Q. M.

La Sezione accerta la presenza, nei termini evidenziati, dei sopra menzionati profili di criticità con riferimento alla sana gestione finanziaria dell' ente ed invita l' Amministrazione provinciale a porre in essere le necessarie misure correttive.

ORDINA

che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia comunicata al Presidente del Consiglio provinciale, oltre che al Presidente della Provincia regionale di Caltanissetta e all' Organo di revisione .

DISPONE

che siano acquisite le comunicazioni in ordine all' adozione delle necessarie misure correttive che dovranno essere trasmesse a questa Sezione regionale di controllo ai fini della verifica.

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio del 4 aprile 2013.

L'ESTENSORE
(Licia Centore)



IL PRESIDENTE f.f.
(Maurizio Graffeo)



Depositato in segreteria il 17 MAG. 2013

IL DIRIGENTE
Mama Di Francesco

