Deliberazione n.31 /2015/PRSP

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 24 ottobre 2014, composta dai Magistrati:

Maurizio Graffeo	- Presidente
Tommaso Brancato	- Consigliere
Francesco Antonino Cancilla	- 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, recante il Testo Unico degli Enti Locali (T.U.E.L.) 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. 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 sono stati inoltrati la suindicata deliberazione e 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 Regionale di Trapani, ora Libero Consorzio Comunale di Trapani, sul rendiconto 2012, pervenuta a questa Sezione tramite SIQUEL in data 20 dicembre 2013, e la successiva documentazione istruttoria;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 225/CONTR/2014 con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'odierna adunanza ai fini degli adempimenti di cui al citato articolo 148 bis del TUEL;

vista la memoria da parte dell'ente, a firma del Commissario Straordinario, pervenuta il 20/10/2014, prot. Cdc n. 8398;

udito il relatore, referendario Francesco Antonino Cancilla;

uditi in rappresentanza dell'ente il dott. Diego Maggio, il dott. Giuseppe Fundarò e il dott. Renato Schifano

******

Premesso che:

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, tanto più a seguito del novellato quadro scaturito dalle legge costituzionale n.1/2012 e dalla legge c.d. rinforzata n. 213/2012.

La giurisprudenza costituzionale ha precisato contenuti e fondamento di tale peculiare forma di controllo anche a seguito dei successivi interventi legislativi (cfr. da ultimo la sentenza n. 39/2014 che richiama altresì le sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007), affermando che il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello che questa è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità – da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie – e ha lo scopo di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie, in una prospettiva non più statica (come il tradizionale controllo di legalità-regolarità) ma dinamica.

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, convertito nella legge 213/2012 (recante il rafforzamento del quadro dei controlli sulla gestione finanziaria degli enti) prevede 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 fatto obbligo agli enti destinatari di adottare, entro sessanta 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. Quanto al contenuto del controllo è, peraltro, espressamente stabilito che ai fini della suddetta verifica le Sezioni della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente.

Nei casi più gravi, l'inosservanza del citato obbligo di conformazione, per la mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o per la inadeguatezza degli stessi, ha l'effetto di precludere all'ente inadempiente l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Si tratta di *"effetti – attribuiti [...] alle pronunce di accertamento della Corte dei conti – chiaramente cogenti e, nel caso di inosservanza degli obblighi a questi imposti, inibitori, pro parte, dell'efficacia dei bilanci da essi approvati"* (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 39/2014) la cui attribuzione ad un organo magistratuale terzo e indipendente *"si giustifica in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 226 del 1976)"* onde *"prevenire o contrastare gestioni contabili non*

corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari" (cfr. Corte Costituzionale n. 40/2013).

Nel caso in cui, invece, sussistano squilibri meno rilevanti o irregolarità non così gravi da richiedere l'adozione della pronuncia di accertamento ex art. 148 bis TUEL, l'esito del controllo demandato alla Corte può comunque comportare eventuali segnalazioni, in chiave collaborativa, come previsto dall'articolo 7, comma 7 della legge n. 131 del 2003, pur sempre 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. Anche in tale evenienza l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per il superamento delle criticità.

******

Nell'ambito dell'istruttoria per i controlli di cui all'art. 1, commi 166 e ss., della Legge n. 266 del 2005, questa Sezione, esaminata la relazione redatta dall'organo di revisione della Provincia Regionale di Trapani, ora Libero Consorzio Comunale di Trapani, ha rilevato le seguenti criticità:

1. il ritardo nell'approvazione del rendiconto (delibera n. 21 del 28 giugno 2013) rispetto al termine di cui all'art. 227, comma 2 del TUEL;
2. il mancato rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2012, con uno scostamento del saldo finanziario rispetto all'obiettivo programmatico di euro 9.229.000;
3. la rilevazione di un disavanzo di competenza di tipo strutturale (nell'anno 2010 pari a euro 5.413.101,96; nell'anno 2011 pari a euro 7.816.876,48), che nel 2012 ammonta ad euro 3.677.228,30; per l'esercizio 2012 si registra sia un disavanzo di parte corrente di euro 328.623,63 sia un disavanzo di parte capitale di euro 3.348.604,67 (coperti entrambi mediante l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione);
4. in merito agli equilibri di bilancio di parte corrente:

-in termini di flussi di cassa, un disavanzo di parte corrente di euro 3.489.818,31 che concerne in prevalenza la gestione di competenza;

-l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per spese correnti pari a euro 2.007.000, di cui euro 1.450.000 aventi carattere non ripetitivo (si tratta, in particolare, di accordi per la compensazione di oneri di servizio pubblico con la società Airgest s.p.a.);

5. in merito ai risultati di cassa:

-un fondo cassa finale pari a zero;

-il persistente e sistematico ricorso all'anticipazione di tesoreria pari nell'esercizio 2012 ad euro 26.327.064,04, di cui una quota pari ad euro 5.477.326,62 non restituita alla data del 31/12/2012;

-la mancata previsione in contabilità delle procedure per evidenziare i vincoli delle entrate a specifica destinazione;

6. la presenza di debiti fuori bilancio, riconosciuti (euro 4.485,29) e non riconosciuti (euro 59.594,87);

7. l'irregolare utilizzo dei capitoli afferenti ai servizi conto terzi con particolare riferimento ad alcune voci di spesa non in linea con il principio di tassatività di cui al principio contabile 2. 25; in particolare, si fa riferimento a "*spese di funzionamento segreteria Ato idrico*" (pagamenti per euro 467.421,78; impegni per euro 1.031.645,81);

8. la mancata costituzione del fondo svalutazione crediti per l'importo previsto dall'art. 6, comma 17, del decreto legge n. 95 del 2012;

9. la presenza di debiti certi, liquidi ed esigibili al 31.12.2012 (per appalti di lavori pubblici per euro 620.981,00, per parte capitale per euro 179.051 e per parte corrente per euro 1.427.597,00) non estinti alla data dell'8 aprile 2013, nonostante l'adozione delle misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento di cui all'art. 9 del decreto legge n. 78 del 2009;

10. in merito alle spese per il personale:

-il mancato adeguamento alle disposizioni di cui all'art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 2010;

-la presenza di assunzioni e proroghe di contratti a tempo determinato per le quali l'ente si è avvalso della facoltà di proroga oltre i limiti dei 36 mesi, pur in presenza di un'elevata percentuale di incidenza della spesa per il personale rispetto alla spesa corrente (48,42%), che è inferiore rispetto al 2011 (53.48%) a causa dell'incremento della spesa corrente complessiva;

-a ciò si aggiunge il superamento, per gli esercizi 2010, 2011 e 2012, del parametro di deficitarietà strutturale n. 3 ("*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 per cento*");

11. in merito agli organismi partecipati:

-la presenza di società in perdita nell'ultimo triennio; in particolare, la società Airgest s.p.a., partecipata al 34,13% dall'ente, ha accumulato perdite d'esercizio che al 31.12.2012 ammontano ad euro 2.605.493,00; Mega Service s.p.a., partecipata al 51%, ha accumulato

perdite per euro 3.534.323; Belice Ambiente s.p.a. (partecipata al 10%) ha registrato un patrimonio netto negativo nel 2011 di euro 20.953.513;

-la rilevazione di discordanze tra debiti e crediti reciproci;

-l'assenza di informazioni sul Consorzio siciliano per la valorizzazione del pescato, su Eurobic società consortile, su Consorzio ASI, su SRR Trapani Provincia Nord e su SRR Trapani Provincia Sud;

-la presenza di società con attività prevalente pressochè analoga: Mega Service s.p.a., G.A.L. Elimos soc. cons. r.l., Consorzio ASI Trapani ("noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese); la presenza di enti partecipati privi di attività definita (Terra dei Fenici s.p.a., Eurobic del Mediterraneo s.c.a.r.l., SRR Trapani Provincia Nord e su SRR Trapani Provincia Sud);

-i ritardi delle società partecipate nell'approvazione dei bilanci o l'omessa approvazione degli stessi;

-dagli elementi istruttori acquisiti in sede di indagine sugli organismi partecipate da Comuni e province (delibera 402/2013/GEST) sono inoltre emerse: a)- la mancata ricognizione e asseverazione dei crediti-debiti, lo sforamento dei limiti normativi ai compensi degli amministratori, l'incremento di spese ai titoli I e II da 55 milioni nel 2009 a 77 milioni nel 2011 per un totale di 158 milioni solo nel triennio 2009-2011; b)- la situazione estremamente negativa di Belice Ambiente s.p.a. (partecipata dall'ente al 10%) nel triennio 2008 - 2011, caratterizzata da un patrimonio netto negativo al 2011 di euro 20.953.563, da perdite medie superiori ai 7 milioni di euro nonché da una notevole incidenza dei pagamenti sul titolo II (16,43%) pari a euro 3.698.603;

12. l'inadeguatezza delle informazioni trasmesse a seguito della delibera 106/2013/PRSP di questa Sezione con specifico riferimento all'assunzione di nuovo personale, alla stabilizzazione di precari e all'integrazione salariale in favore degli stessi.

In prossimità dell'Adunanza odierna, l'amministrazione ha depositato una memoria firmata dal Commissario straordinario (acquisita in Sezione con nota prot. n. 8398 del 21 ottobre 2014).

*****

Malgrado i chiarimenti forniti dalla Provincia Regionale (ora Libero consorzio comunale), la Sezione osserva che permangono quasi tutte le criticità che sono state oggetto di deferimento.

Per quanto attiene al ritardo nell'approvazione del rendiconto, l'ente ha dedotto che ciò è scaturito dall'inerzia del Consiglio provinciale uscente, decaduto per effetto dell'entrata in

vigore della Legge Regionale n. 7 del 2013. La Sezione prende atto del chiarimento fornito; tuttavia, per il futuro invita l'ente a prevedere una migliore organizzazione per assicurare la tempestività degli adempimenti connessi all'approvazione dei documenti finanziari.

Con riferimento al mancato rispetto del patto di stabilità (secondo punto della relazione), che ha fatto registrare uno scostamento di euro 9.229.000 rispetto all'obiettivo programmatico, la Sezione rileva che, in generale, l'inosservanza del patto di stabilità configura una grave irregolarità contabile, poiché, comportando la violazione di norme che limitano l'assunzione di impegni o il pagamento di spese, incide negativamente sul raggiungimento delle grandezze di finanza pubblica previste dalla legge di stabilità. A tal proposito, nella memoria l'Ente ha dedotto che lo sforamento dell'obiettivo programmatico è derivato esclusivamente dai pagamenti effettuati in conto capitale e che, proprio in ragione della natura di tale spesa, l'ente non ha subito la sanzione in conformità all'art. 1, comma 1 del decreto legge n. 35 del 2013, come convertito dalla legge n. 64 del 2013. La Sezione osserva che, anche a prescindere dalla mancata applicazione della sanzione, l'ente deve comunque programmare e gestire la sua attività nell'ottica del rispetto del patto di stabilità.

Sussiste la criticità indicata nel terzo motivo di deferimento, che riguarda il disavanzo di competenza di tipo strutturale (nell'anno 2010 pari a euro 5.413.101,96; nell'anno 2011 pari a euro 7.816.876,48), che nel 2012 è stato pari ad euro 3.677.228,30; per l'esercizio 2012 si è registrato sia un disavanzo di parte corrente di euro 328.623,63 sia un disavanzo di parte capitale di euro 3.348.604,67 (coperti entrambi mediante l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione). L'Ente ha sostenuto che tale disavanzo è stato determinato dalla progressiva riduzione dei trasferimenti erariali nel triennio 2010 - 2012. La Sezione osserva che, poiché tale riduzione ormai ha carattere permanente, l'ente avrebbe dovuto rimodulare la sua programmazione finanziaria e la conseguente gestione. L'amministrazione ha peraltro aggiunto che è stato utilizzato l'avanzo di amministrazione per il pagamento delle spese obbligatorie. Al riguardo, va sottolineato che una gestione di competenza in costante disavanzo è indice di una scarsa capacità dell'ente di programmazione degli impegni di spesa, che non trovano adeguata copertura nelle entrate; si tratta di una situazione che va attentamente controllata, perché manifesta l'esistenza di spese correnti ordinarie coperte con mezzi straordinari o tramite l'applicazione dell'avanzo di amministrazione. Tale modo di procedere, pur essendo consentito in via straordinaria dall'art. 187 del TUEL, contrasta con i principi di sana gestione finanziaria e, se reiterato nel tempo, indica una seria difficoltà dell'ente a provvedere alle spese.

In relazione al quarto motivo di deferimento, la Sezione ravvisa un'ulteriore criticità nell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per l'importo di euro 1.450.000 per spese aventi

carattere non ripetitivo concernenti la "*compensazione degli oneri di servizio pubblico per il sostegno del traffico aereo*" (così testualmente in memoria) con la società Airgest s.p.a., che gestisce l'aeroporto civile di Trapani Birgi. Invero, l'ente non è riuscito a chiarire la natura delle predette spese, sicché non è possibile farle rientrare fra quelle previste dall'art. 187 TUEL per l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione. Sul punto non possono desumersi informazioni pertinenti neppure dal verbale dell'assemblea della società del 10/06/2013, avente ad oggetto l'approvazione del bilancio relativo all'esercizio 2012; nel verbale, infatti, il collegio sindacale ha manifestato perplessità per l'iscrizione nella voce "immobilizzazioni immateriali" di "costi di ricerca, sviluppo e pubblicità" per l'importo di euro 11.290.930 relativo al contratto di "marketing service" stipulato con la società Airport Marketing Services LTD per la prestazione di servizi di inserzione pubblicitaria internazionale. Nel 2013 l'ente ha ceduto le azioni alla Regione siciliana.

Sono state pure confermate le criticità relative al persistente e sistematico ricorso all'anticipazione di tesoreria pari, nell'esercizio 2012, ad euro 26.327.064,04, di cui una quota di euro 5.477.326,62 non restituita alla data del 31/12/2012 (quinto punto di deferimento). Occorre evidenziare che nel vigente sistema contabile l'anticipazione di tesoreria è configurata come una forma di finanziamento a breve termine per consentire all'ente di fronteggiare momentanei problemi di liquidità; di conseguenza, essa non può divenire una costante e prolungata modalità di finanziamento. Il frequente ricorso all'anticipazione, inoltre, determina un aggravio finanziario in conseguenza degli interessi passivi sulle somme anticipate e, soprattutto, è sintomatico di un palese squilibrio nella gestione di competenza. Per ciò che attiene alla mancata previsione in contabilità delle procedure per evidenziare i vincoli delle entrate a specifica destinazione, l'ente ha assicurato che è in fase di attuazione l'aggiornamento del software di contabilità.

Per quanto riguarda la presenza di debiti fuori bilancio (sesto motivo di deferimento), riconosciuti (euro 4.485,29) e non riconosciuti (euro 59.594,87), l'ente ha chiarito che per questi ultimi nel 2013 ha proceduto al riconoscimento. La Sezione osserva che la procedura di cui all'art. 194 TUEL deve rimanere di carattere eccezionale; infatti, le situazioni indicate dal citato art. 194 TUEL sono spesso arginabili attraverso una corretta gestione amministrativa e un'attenta programmazione dei rischi.

Con riferimento all'utilizzo dei capitoli afferenti i servizi per conto di terzi (settimo punto della relazione), la Sezione rileva che, in generale, le voci indicate dal principio contabile n. 2 - 25 sono tassative, sicché non è ammesso un loro utilizzo difforme, neanche in

via provvisoria per anticipazioni e per l'allocazione di importi in attesa dell'istituzione dei pertinenti capitoli di entrata e di spesa. Ai fini dei vincoli imposti dal patto di stabilità interno, infatti, tali operazioni -proprio in ragione della loro neutralità- possono rivestire profili di criticità, poiché non sono considerate per il computo dei saldi rilevanti per il Patto. E' quindi irregolare l'utilizzo dei capitoli relativi alle partite di giro come "conto intermedio" (ossia per accertamenti provvisori di risorse pervenute a fine esercizio, da allocare correttamente nell'esercizio successivo), poiché si finisce per violare il principio di veridicità del bilancio e si determina una duplicazione di movimentazioni contabili. Le ipotesi descritte dal principio contabile n. 2.25 hanno la caratteristica comune della riconducibilità al 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, neppure in via mediata ed indiretta, alle finalità istituzionali dell'Ente medesimo. Alla luce delle deduzioni contenute nella memoria, il collegio si riserva di eseguire una nuova puntuale verifica in occasione dell'esame della gestione dell'esercizio 2013, così da accertare il definitivo superamento del problema.

Alla luce dei chiarimenti forniti in memoria, è superato l'ottavo motivo di deferimento, poiché l'ente ha precisato che non ricorrono i presupposti per la costituzione del fondo di svalutazione dei crediti ai sensi dell'art. 6, comma 17, D.L. 95/2012.

In relazione al nono punto di criticità, l'ente ha confermato la presenza di debiti certi, liquidi ed esigibili al 31.12.2012 (per appalti di lavori pubblici per euro 620.981,00, per parte capitale per euro 179.051) non estinti al giorno 8 aprile 2013, nonostante l'adozione delle misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento di cui all'art. 9 del decreto legge n. 78 del 2009. Inoltre, in relazione all'importo di euro 1.427.597 per le spese correnti, l'ente ha dedotto che il dato sarebbe stato rappresentato "ai soli fini conoscitivi" nella certificazione inviata al MEF; tale precisazione è generica e non fornisce alcuna giustificazione.

Non possono ritenersi del tutto superate le criticità concernenti la spesa per il personale (decimo punto del deferimento): il mancato adeguamento alle disposizioni di cui all'art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 2010; la presenza di assunzioni e proroghe di contratti a tempo determinato per le quali l'ente si è avvalso della facoltà di proroga oltre i limiti dei 36 mesi, pur in presenza di un'elevata percentuale di incidenza della spesa per il personale rispetto alla spesa corrente (48,42%), che è inferiore rispetto al 2011 (53,48%) a causa dell'incremento della spesa corrente complessiva; il superamento, per gli esercizi 2010, 2011 e 2012, del parametro di deficitarietà strutturale n. 3 ("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 per cento").

Tanto premesso, si osserva che anche in sede di esame del rendiconto 2011 e del bilancio di previsione 2012, la Sezione con deliberazione n. 106/2013/PRSP aveva rilevato notevoli criticità in merito alle spese per il personale. Successivamente, con deliberazione n. 197/2013/PRSP, la Sezione ha dato atto dell'adozione delle misure correttive necessarie a seguito della citata deliberazione 106/2013/PRSP. L'esame del questionario relativo al rendiconto per l'esercizio 2012, nondimeno, manifesta ulteriori e nuove criticità sulla medesima tematica.

In effetti, per quanto riguarda il calcolo della spesa per il personale e per gli incarichi ex art. 110 TUEL, l'ente invoca l'indirizzo interpretativo affermato dalla Sezione delle Autonomie della Corte nella deliberazione 12/SEZAUT/2012/INPR relativamente all'art. 19, comma 6 quater, del d.lgs. 165/2001; con tale deliberazione la Sezione delle Autonomie ha chiarito che: "[...] *la possibilità riconosciuta agli enti locali dal comma 6-quater di conferire ai sensi dell'articolo 110, comma 1 del TUEL, incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato, non superando il 10% (enti con più di 100.000 abitanti e fino a 250.000) o il 20% (enti fino a 100.000 abitanti) della dotazione organica dei dirigenti con contratto a tempo indeterminato, è comunque soggetta ai seguenti vincoli di spesa ed assunzionali ai quali è tenuto l'ente che esercita la relativa facoltà assunzionale: rispetto del patto di stabilità (se tenuto);riduzione o contenimento della spesa del personale; contenimento nella percentuale normativamente prevista del rapporto tra spesa del personale e spesa corrente (attualmente 50). La Sezione, ferma restando l'osservanza delle prescrizioni sui limiti di spesa ed assunzionali sintetizzate nel precedente punto, in relazione alle illustrate tesi interpretative, ritiene di aderire a quella da ultimo richiamata che assegna alle disposizioni di cui ai primi due periodi del riscritto comma 6-quater dell'articolo 19 del d.lgs 165/2001, una parziale autonomia. Dette speciali disposizioni assunzionali sottraggono gli incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato, conferibili dagli enti locali ex art. 110, comma 1 del TUEL, ai vincoli assunzionali previsti dall'articolo 9, comma 28, del d.l. 78/2010 nonché al vincolo assunzionale, già previsto dall'art. 76, comma 7, primo periodo, seconda parte (entro il limite del 40% della spesa per cessazioni dell'anno precedente). Il Collegio, di converso, ritiene che non si sottraggono a detto ultimo vincolo gli incarichi conferibili in applicazione della disposizione derogatoria di cui al terzo periodo del richiamato comma 6-quater relativa all'utilizzo dell'ulteriore percentuale (3%) prevista e*

quelli rinnovabili per una sola volta entro l'anno 2012 in applicazione delle previsioni del quinto periodo del medesimo comma 6-quater".

Inoltre, sul versante delle assunzioni l'ente richiama il parere della Sezione di Controllo per il Veneto 282/2014/PAR, ove si è precisato che: *"[...] Il legislatore, infatti, ha introdotto un differimento dell'applicazione dei limiti assunzionali di cui all'art. 9, comma 28, del citato D.L. 78/2010 in relazione a situazioni, tassativamente indicate, ritenute impellenti (personale educativo e scolastico negli enti locali, personale destinato all'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'art. 21, comma 3, lett b) della legge n. 42/2009, lavori socialmente utili avviati a percorsi di stabilizzazione): si tratta tuttavia, come appare evidente fin dalla rubrica della disposizione ("Proroga termini in materia di assunzioni"), di una proroga per l'applicazione del vincolo previsto dal citato comma 28 dell'art. 9 che ha riguardato il solo anno 2012. Il d.l.n.16/2012, convertito con modificazioni in legge 26 aprile 2012 n. 44, ed in particolare all'art. 4* ter, *comma 12, ha modificato il comma 28 del più volte citato art. 9 che quindi prevede che, a decorrere dal 2013, per gli enti locali il limite del 50% delle spesa sostenuta nel 2009 può essere superato solo per le categorie di personale espressamente richiamate ossia per "le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale (...nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma1, del decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276...); resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009". Dunque, pur prevedendo la possibilità di deroga al limite del 50% della spesa sostenuta per i medesimi fini nell'anno 2009, la norma prevede un ulteriore, duplice ordine di limiti, e precisamente quello della spesa sostenuta nel 2009 per le stesse finalità (Sezione Regionale di Controllo per la Campania, delibera 222/2013) e in relazione a specifiche categorie di personale".*

La Sezione, tuttavia, osserva che l'Ente non ha fornito specifici riscontri documentali per dimostrare la concreta applicabilità –nei suoi confronti- degli indirizzi interpretativi elaborati dalle richiamate pronunce della Corte dei conti, sicché le giustificazioni dedotte non appaiono idonee al superamento dei rilevati profili di criticità. Va piuttosto ribadito che l'ente non ha rispettato il patto di stabilità per l'anno 2012, riportando anzi uno scostamento di euro 9.229.000 rispetto all'obiettivo programmatico.

In ogni caso, l'eccessiva spesa per il personale comporta una notevole rigidità strutturale del bilancio e incide in maniera negativa sull'efficacia e sull'efficienza della gestione, limitando le risorse utilizzabili per altri fini.

Anche in considerazione della memoria depositata dall'ente, la Sezione rileva che sussistono tutte le criticità concernenti gli organismi partecipati, così esposte nell'undicesimo punto della relazione di deferimento: "*-la presenza di società in perdita nell'ultimo triennio; in particolare, la società Airgest s.p.a., partecipata al 34,13% dall'ente, ha accumulato perdite d'esercizio che al 31.12.2012 ammontano ad euro 2.605.493,00; Mega Service s.p.a., partecipata al 51%, ha accumulato perdite per euro 3.534.323; Belice Ambiente s.p.a. (partecipato al 10%) ha registrato un patrimonio netto negativo nel 2011 di euro 20.953.513; -la rilevazione di discordanze tra debiti e crediti reciproci; -l'assenza di informazioni sul Consorzio siciliano per la valorizzazione del pescato, su Eurobic società consortile, su Consorzio ASI, su SRR Trapani Provincia Nord e su SRR Trapani Provincia Sud; -la presenza di società con attività prevalente pressochè analoga: Mega Service s.p.a., G.A.L. Elimos soc. cons. r.l., Consorzio ASI Trapani ("noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese); la presenza di enti partecipati privi di attività definita (Terra dei Fenici s.p.a., Eurobic del Mediterraneo s.c.a.r.l., SRR Trapani Provincia Nord e su SRR Trapani Provincia Sud); -i ritardi delle società partecipate nell'approvazione dei bilanci o l'omessa approvazione degli stessi; -dagli elementi istruttori acquisiti in sede di indagine sugli organismi partecipate da Comuni e province (delibera 402/2013/GEST) sono inoltre emerse: a)- la mancata ricognizione e asseverazione dei crediti-debiti, lo sforamento dei limiti normativi ai compensi degli amministratori, l'incremento di spese ai titoli I e II da 55 milioni nel 2009 a 77 milioni nel 2011 per un totale di 158 milioni solo nel triennio 2009-2011; b)- la situazione estremamente negativa di Belice Ambiente s.p.a. (partecipata dall'ente al 10%) nel triennio 2008 - 2011, caratterizzata da un patrimonio netto negativo al 2011 di euro 20.953.563, da perdite medie superiori ai sette milioni di euro nonché da una notevole incidenza dei pagamenti sul titolo II (16,43%) pari a euro 3.698.603*".

Nel dettaglio, dalla memoria presentata dall'ente emerge quanto segue:

-Airgest s.p.a. ha concluso l'esercizio 2012 con un risultato negativo di euro 2.605.493; inoltre, in sede di approvazione del bilancio, l'organo di revisione –come sopra si è già riferito- ha manifestato forti perplessità sulla correttezza dell'iscrizione di spese di pubblicità tra le immobilizzazioni non finanziarie; nel 2013, tuttavia, l'ente ha precisato che le azioni della Airgest s.p.a. sono state cedute alla Regione siciliana nel 2013;

-Megaservice s.p.a., già in liquidazione, è stata dichiarata fallita dal Tribunale di Trapani con sentenza n. 20/2014; tuttavia, l'ente partecipa come sovventore ex art. 4 Legge 59/1992 a una cooperativa costituita dagli ex dipendenti di tale società;

-Belice Ambiente s.p.a. ha riportato una perdita nel 2011 di euro 6.938.593 e ha un patrimonio negativo di euro 20.953.513;

-una parte delle discordanze contabili relative ai rapporti con Terra dei Fenici s.p.a. sono state risolte per effetto di sentenze del Tribunale di Trapani, che ha chiarito la misura della partecipazione dell'ente al capitale di detta società;

-Eurobic Società consortile per azioni, dopo un contenzioso instauratosi innanzi al Tribunale di Trapani, è in liquidazione dal settembre del 2009; tuttavia, il liquidatore non ha presentato bilancio d'esercizio per gli anni successivi al 2005;

-il consorzio ASI è in liquidazione;

-la società SRR Trapani Nord s.p.a. e la SRR Trapani Sud s.p.a.sono state istituite ai sensi dell'art. 6 della L.R. 9/2010 e subentreranno nella gestione dei rifiuti a Terra dei Fenici s.p.a. e a Belice Ambiente s.p.a.

Un ulteriore notevole profilo di criticità riguarda l'omessa vigilanza dell'ente nei confronti delle società partecipate anche per ciò che attiene ai ritardi nell'approvazione dei rispettivi bilanci o all'omissione di tale approvazione. L'Ente ha chiarito che soltanto con deliberazione n. 6/C del 22/08/2013 sono stati approvati il Regolamento relativo ai controlli interni e quello sulle società partecipate; nondimeno, la stessa amministrazione ha ammesso di non avere ancora istituito l'apposita unità di coordinamento per il controllo sulle società partecipate. Tale carenza organizzativa dimostra la permanenza della criticità, ferme restando ovviamente le responsabilità degli amministratori e dei sindaci delle predette società, che potranno farsi valere nelle competenti sedi giurisdizionali. Inoltre, dalla memoria si evince una situazione piuttosto complessa con possibile rischio di contenziosi relativamente ai compensi degli amministratori e dei liquidatori di tali società.

Sono infine superate le criticità indicate nel dodicesimo punto di deferimento, tenuto conto degli argomenti esposti in memoria e della deliberazione n. 197/2013/PRSP di questa Sezione.

In conclusione, la Sezione accerta le criticità sopra descritte, per le quali l'ente dovrà adottare puntuali misure correttive e relazionare alla Sezione nei termini di legge per le necessarie verifiche.

P. Q. M.

La Corte dei conti – Sezione di controllo per la Regione siciliana accerta la presenza, nei termini evidenziati, dei profili di criticità sopra illustrati con riferimento ai punti 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11;

ORDINA

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 e all'Organo di revisione dei conti della Provincia Regionale di Trapani, ora Libero Consorzio Comunale di Trapani;

DISPONE

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

Così deliberato in Palermo il 24 ottobre 2014.

L'ESTENSORE (Francesco Antonino Cancilla)

IL PRESIDENTE (Maurizio Graffeo)

Depositata in segreteria il 16 GEN. 2015

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
Boris RASURA