ALL "C"

CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA
SERVIZIO DI SUPPORTO
IL DIRIGENTE

CORTE DEI CONTI
0005892-29/05/2013-SC_SIC-R14-P

Al Consiglio Provinciale
della Provincia Regionale di
TRAPANI

Al Sig. Commissario Straordinario
della Provincia Regionale di
TRAPANI

All'Organo di Revisione
della Provincia Regionale di
TRAPANI

FAX N 0923 - 28 815
TEL N 0923 - 80 67 70

PEC: provincia.trapani@cert.prontotp.net

Oggetto: Controllo finanziario degli enti locali - RENDICONTO 2011 e BILANCIO DI PREVISIONE 2012 - ai sensi dell'art. 148 bis del TUEL.
Trasmissione deliberazione n.106/2013/PRSP.

Si trasmette, copia della deliberazione n.106 /2013/PRSP adottata dalla Sezione di Controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, nell'adunanza del 14 MAGGIO 2013.

Si prega di dare sollecito riscontro dell'avvenuta ricezione da parte dei destinatari esclusivamente a mezzo posta elettronica certificata (PEC) al seguente indirizzo:

sicilia.controllo@corteconticert.it

Mario Di Francesco

Deliberazione n. 106/2013/PRSP

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 14 maggio 2013, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo	- Presidente
Corrado Borruso	- Consigliere
Francesco Albo	- Primo referendario - relatore

******

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 l'art. 148 bis del D. Lgs. n. 267/2000, introdotto dall'art. 3 del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

vista deliberazione di questa sezione di controllo n. 204/2012/INPR 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 2011";

vista la nota della Sezione di controllo per la Regione siciliana del 22 agosto 2011, con la quale è stata inoltrata al Sindaco e al Presidente del Collegio dei revisori la predetta deliberazione di questa Sezione di controllo, nonché i relativi questionari ai fini della loro ritrasmissione da parte del Collegio dei revisori entro trenta giorni dall'approvazione del consuntivo;

esaminate le relazioni sul rendiconto 2011 e sul bilancio preventivo 2012 compilate dall'Organo di revisione contabile del Provincia regionale di Trapani (TP), e la successiva documentazione istruttoria;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 233/2013/CONTR con la quale la Sezione del controllo è stata convocata per gli adempimenti di cui al menzionato art. 148 bis del D. Lgs. n. 267/2000;

udito il relatore, Primo referendario dott. Francesco Albo;

******

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, 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 conv., con modificazioni, dalla legge n. 213/2012, 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 obiettivi posti con il 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., co. 3 del TUEL, la natura collaborativa del controllo, anche in relazione alla previsione contenuta nell'art. 7, co. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, suggerisce di segnalare agli Enti anche irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà, soprattutto se accompagnate e potenziate 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 che ha ricevuto ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

******

Dall'esame delle predette relazioni, redatte dall'organo di revisione del Provincia regionale di Trapani (TP), e dalla successiva istruttoria, è emerso:

1. il mancato rispetto del patto di stabilità per l'esercizio 2012 in sede previsionale;

2. profili di criticità relativamente alla spesa per il personale in relazione al quale si rileva:

a) la necessità di verificare il rispetto dell'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 per l'esercizio 2012, in sede previsionale, atteso che, dalla documentazione in atti, emergerebbe una spesa pari ad euro 18.515.875,08 a fronte di una corrispondente spesa da rendiconto 2011 pari ad euro 18.325.948,02. In tale ambito, si segnala, inoltre, l'avvio, nel 2011, di procedure di stabilizzazione di personale precario (deliberazione commissariale n. 28 del 16.10.2012), concluse alla data del 31.12.2012 con la stipula di n. 124 contratti di lavoro a tempo indeterminato a 24 ore settimanali;

b) il reiterato utilizzo, nell'esercizio 2011, dell'avanzo di amministrazione per finanziare spese relative all'integrazione salariale del personale precario (euro 850.000,00) con possibili refluenze anche sul rispetto del limite imposto dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 relativamente alle spese per il personale;

c) la necessità di verificare il rispetto dell'art. 9, commi 1, 2 e 2-bis, del D.L. n.78/2010 relativamente al fondo per la contrattazione integrativa per l'esercizio 2011, atteso che l'ente, benchè richiesto, non ha prodotto l'elenco dettagliato delle voci che compongono il fondo per la contrattazione decentrata 2010 e 2011;

3. profili di criticità relativamente alla gestione dei residui, per i quali si riscontra:

a) la presenza di consistenti residui attivi del Titolo II (€24.743.408,70), risalenti ad esercizi precedenti il 2007, i cui atti interruttivi della prescrizione, benchè richiesti, non risultano pervenuti in atti;

b) un notevole divario tra i residui attivi e passivi attinenti ai servizi c/terzi per gli esercizi ante 2007 e per gli esercizi 2008 – 2009 – 2010 e 2011;

4. il reiterato utilizzo, nell'esercizio 2011, dei servizi per conto terzi (voce "Altre per servizi c/terzi") al di fuori delle voci tassativamente individuate dal principio contabile 2.25, con possibili refluenze sul calcolo del saldo finanziario rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno, con particolare riferimento a:

a) "spese di funzionamento segreteria ATO idrico su somme trasferite dai Comuni", pari a €494.089,74;

b) "somme da versare a seguito di liquidazione sinistri compagnie assicurative", pari a €83.715,74;

c) "somme da restituire per doppio bonifico sul c/c di tesoreria", pari a €13.688,70;

d) "somme erogate per pagamenti in c/funzionario delegato", pari a €146.996,93;

e) "trasferimento LSU anno 2011 erogato nel 2010 da incassare nell'anno di competenza" pari a €743.697,93;

f) "somme da pagare a seguito trasferimento o trattenute varie" pari a €26.217,43;

g) "somme relative ad addizionale energia elettrica non dovuta" pari a €321.475,79;

h) "somme sostenute in nome e per conto dei comuni per partecipazione alla BIT di MI" pari a €21.000,00;

****

All'adunanza pubblica del 14 maggio 2013 in rappresentanza dell'Amministrazione, che ha fatto pervenire agli atti una memoria (prot. C.d.C. n. 5382 del 10/05/2013), erano presenti l'attuale Commissario straordinario - assistito dal Segretario generale - il quale ha confermato il grave stato di difficoltà finanziaria in cui versa l'ente e sottolineato anche lo stato di incertezza derivante da alcune importanti riforme, tuttora *in itinere*, che potrebbero incidere significativamente sulla continuità dell'attività istituzionale.

In relazione al primo profilo, giova ricordare che le verifiche finanziarie condotte dalla Sezione già in occasione del rendiconto 2010, avevano tratteggiato un quadro fortemente problematico, connotato da una serie di gravi criticità (cfr. deliberazione n.247/2012/PRSP), a fronte delle quali l'ente ha adottato alcune misure correttive (deliberazione del Consiglio provinciale n. 5 del 28.02.2013) su proposta del Commissario straordinario *pro tempore*.

******

Con riferimento al primo punto del deferimento, l'ente, in base alla documentazione prodotta e ai chiarimenti forniti in adunanza, ha dimostrato di aver rispettato, almeno a livello previsionale, gli obiettivi del patto di stabilità interno nel 2012.

Ben diversa, invece, sembra essere la situazione al termine dell'esercizio, atteso che, allo stato, emergerebbe un disallineamento di ben 9.229.000 euro.

Nelle more delle verifiche sul rendiconto 2012, qualora dovesse essere confermata l'inottemperanza, l'amministrazione dovrà procedere all'auto applicazione delle sanzioni nel corso del corrente esercizio, ai sensi di quanto previsto dal comma 26 dell'articolo 31

della legge n. 183 del 2011, nonché dalla circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 5/2013, comunicandone gli esiti a questa Sezione ai fini della relativa vigilanza.

Profili di grave criticità, inoltre, si confermano con riferimento alla spesa per il personale che, anche sulla base delle risultanze documentali in atti, risulta difficilmente ricostruibile.

L'incertezza dei dati numerici risulta confermata anche dall'amministrazione che, in sede di adunanza, ai fini della verifica del rispetto del limite previsto dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, ha confermato che la spesa nel 2012 dovrebbe essere inferiore a quella dell'anno precedente (euro 20.473.823, a fronte di euro 21.258.332 nel 2011).

Gli importi comunicati, tuttavia, risultano indebitamente comprensivi anche della spesa del personale delle società partecipate *in house;* operazione di consolidamento, quest'ultima, che, com'è noto, è legislativamente richiesta solo ai fini del calcolo dell'incidenza percentuale sulla spesa corrente (art. 20, comma 9, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98).

Nel delineato contesto, alquanto problematico, forti perplessità desta l'operazione di massiva stabilizzazione del personale precario avviata dal commissario straordinario *pro tempore* (deliberazione commissariale n. 28 del 16.10.2012), che ha portato all'immissione in ruolo di 124 unità di personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato a 24 ore settimanali.

Tale operazione, infatti, conclusa il 31.12.2012, stenta a conciliarsi non solo con il quadro fortemente critico già delineato con delibera n.247/2012/PRSP, ma anche con le stesse prospettive di continuità istituzionale dell'ente, alla luce del coevo – e ben noto - disegno di soppressione delle Province regionali, poi culminato nella legge regionale n. 7/2013.

Proprio per via di tale processo riformatore, avviato da tempo a livello nazionale, il legislatore ha introdotto il divieto per le Province di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato[1] con l'art. 16, comma 9, del DL n. 95/2012, espressamente qualificato come "*principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica*" (art. 16, comma 1, DL n. 95/2012).

La stabilizzazione attuata dall'ente (che, lo si ricorda, comportando uno stabile inserimento di lavoratori nei ruoli dell'amministrazione, costituisce una – pur speciale – ipotesi di assunzione a tempo indeterminato, cfr., *ex multis*, Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede consultiva n. 55/2012/SSRR/PAR) mal si concilia, pertanto, col predetto divieto, applicabile sull'intero territorio nazionale a tutela dell'unità economica della Repubblica.

[1] Art. 16, comma 9, del DL n. 95/2012: "*nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle Province è fatto comunque divieto alle stesse di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato*".

Sempre con riferimento alla gestione del personale, profili di criticità risultano anche con riferimento ai punti 2 b e 2 c di cui in narrativa.

Le risultanze istruttorie, infatti, all'esito del contraddittorio, hanno consentito di accertare il reiterato utilizzo, nell'esercizio 2011, dell'avanzo di amministrazione (ossia di un'entrata straordinaria) per finanziare spese relative all'integrazione salariale del personale precario per importi elevati (euro 850.000,00).

Analoga criticità era stata già evidenziata con deliberazione di questa Sezione n.247/2012/PRSP, a seguito della quale l'ente ha dichiarato di aver corretto la predetta anomalia in sede di bilancio di previsione 2012.

In relazione al punto 2c, l'amministrazione, dopo le reiterate richieste sulla composizione del fondo per la contrattazione integrativa per l'esercizio 2011, ha confermato l'incremento del fondo 2011 per euro 150.000, relative all'attivazione di nuovi servizi ex art. 15, comma 5, del CCNEL 1.4.99, che non trova riscontro, tuttavia, nei due prospetti analitici (rispettivamente allegati alle determinazioni dirigenziale n. 471 del 27/7/2010 e n. 647 del 23.9.2011) trasmessi. Il segretario generale, interpellato a riguardo, ha fatto rinvio alle risultanze documentali già prodotte in atti.

Al di là del formale rispetto dei vincoli di cui all'art. 9 del DL n. 78/2010, si sottolinea la necessità che l'organo di revisione proceda ad una attenta verifica dei presupposti legislativi e contrattuali delle predette operazioni di rimpinguamento della consistenza del fondo per la contrattazione decentrata, riferendo degli esiti a questa Sezione.

Si ricorda, al riguardo, che il contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa costituisce uno degli ambiti prioritari d'intervento ai fini del contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale.

In relazione alla problematica dei residui, l'ente, pur non producendo i richiesti atti interruttivi della prescrizione, ha confermato in sede di adunanza l'avvenuto riconoscimento da parte del Ministero delle spettanze dell'amministrazione a titolo di trasferimenti erariali pregressi, attualmente oggetto di contenzioso.

Per quanto concerne il divario nella gestione residui relativa ai servizi per conto terzi, l'ente ne ha attribuito le cause alla prassi - successivamente corretta a seguito dei richiami di questa Corte - di contabilizzare di trasferimenti regionali per il personale ex LSU.

Pur prendendo atto dell'irrilevanza di tali operazioni contabili ai fini del rispetto del patto di stabilità interno, e delle azioni correttive poste in essere a partire dal 2012, non può che ribadirsi in questa sede quanto già segnalato più volte (cfr., ad es., delibera n. 318/2011/PRSP) con riferimento alle cd. "compensazioni amministrative".

Nel richiamare, al riguardo, anche i recenti divieti introdotti dal legislatore in ambito nazionale con l'art. 7 comma 1, lett. b, del D. Lgs. n. 118/2011, si ricorda che, come peraltro fatto presente dalla Ragioneria generale dello stato con la circolare n. 5/2013, *non è consentito in alcun modo imputare i pagamenti tra i servizi per conto di terzi, anche*

quando esiste uno sfasamento temporale tra la riscossione del contributo concesso ed il pagamento delle relative spese.

P. Q. M.

All'esito della verifica sul rendiconto 2011 e sul bilancio di previsione 2012:

- accerta la presenza, nei termini evidenziati, dei gravi profili di criticità con riferimento ai punti da 1 a 4, di cui in narrativa.

O R D I N A

che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia comunicata al consiglio provinciale – o all'organo straordinario che ne esercita le funzioni - ai fini della formalizzazione delle necessarie misure correttive, oltre che all'Organo di revisione del Provincia regionale di Trapani (TP).

D I S P O N E

- che l'ente trasmetta a questa Sezione di controllo le misure correttive adottate ai sensi dell'art. 148 bis, comma 3, del Tuel, ai fini della relativa verifica.

L'ESTENSORE (Francesco Albo)

IL PRESIDENTE (Maurizio Graffeo)

Depositata in segreteria il 29 MAG. 2013

IL DIRIGENTE (Dottssa Mariella Francesco)