



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2017

RELAZIONE DEL PRESIDENTE DELLA SEZIONE DI CONTROLLO
PER LA REGIONE SICILIANA

MAURIZIO GRAFFEO



PALERMO, PALAZZO CHIARAMONTE STERI

24 FEBBRAIO 2017



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA

**INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2017**

RELAZIONE DEL PRESIDENTE

DELLA SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

MAURIZIO GRAFFEO

UDIENZA DEL 24 FEBBRAIO 2017

PALERMO

PALAZZO CHIARAMONTE STERI – SALA MAGNA

Signore e Signori,

Anche a nome di tutto il personale di magistratura, dirigenziale ed amministrativo della Sezione di controllo, porgo il saluto a tutti i presenti.

L'odierna udienza, sulla base di recenti direttive del Consiglio di presidenza della Corte dei conti, rappresenta un momento in cui anche il settore del controllo rendiconta pubblicamente le attività svolte nel corso dell'anno precedente.

A tal fine si trova allegata alla relazione del Presidente Savagnone (pagg. 133 e segg.) una dettagliata analisi quantitativa e qualitativa del lavoro svolto dalla Sezione di controllo e dalle Sezioni riunite in sede di controllo nel 2016.

Sotto il profilo qualitativo ritengo che il complesso di tali attività corrisponda adeguatamente al ruolo affidatoci dal legislatore.

E ciò posso affermare non con interessata vena di presunzione, ma sulla base dei riscontri che riceviamo dalle amministrazioni controllate: tutte le delibere della Sezione hanno oggi un seguito con le necessarie misure correttive che adottano i competenti organi degli enti oggetto di nostri rilievi. D'altra parte, e anche a testimonianza del collaudato rapporto di ausiliarità con l'Assemblea Regionale Siciliana, nonché del significativo rilievo delle nostre funzioni per il circuito decisionale, intendo in questa sede segnalare le richieste di audizione che anche nel 2016 ci ha formulato il Parlamento regionale: 2 audizioni formali, infatti, sono state tenute presso le Commissioni I (situazione finanziaria delle ex province regionali) e II (DEFER 2017-2019); una informale, ma ad ampio spettro, presso la Commissione antimafia regionale sui temi legati alla Pubblica amministrazione nell'Isola e al sistema dei controlli negli enti locali.

La Regione, che rappresenta il nostro *core bussines*, ci ha impegnato in tutta una serie di attività che sono culminate nel giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2015 e nella delicata verifica dei rendiconti dei Gruppi parlamentari.

Sotto il primo profilo, al di là dell'esclusione dalla dichiarazione di regolarità di pagamenti per oltre 400 mila euro e di alcune poste patrimoniali, le SSRR hanno dato atto che la Regione, applicando con notevole e apprezzabile impegno i nuovi principi dell'armonizzazione contabile, ha proceduto ad un'epocale ripulitura del proprio bilancio: i conti della finanza pubblica regionale, pertanto, appaiono oggi molto più attendibili ed affidabili rispetto al passato, pur permanendo criticità a causa del significativo peso che graverà sugli esercizi futuri in termini di ammortamento dei disavanzi accumulati e dell'indebitamento.

Il risultato contabile raggiunto dalla Regione nel 2015, supportato dagli esiti del lungo negoziato con lo Stato in materia finanziaria concluso lo scorso 20 giugno, va pertanto considerato una buona base di partenza e non già un punto di arrivo nell'opera di risanamento dei conti. Occorre non solo consolidare tale effetto, senza tornare a posizioni di disavanzo occulto per alimentare la spesa, ma anche affrontare i tanti nodi problematici che le SSRR hanno ritenuto di segnalare nella relazione allegata alla decisione di parifica.

L'anno scorso hanno presentato i rispettivi rendiconti tutti e dodici i gruppi parlamentari dell'A.R.S.: per uno solo sono state dichiarate non regolari spese, peraltro, poco significative, a testimonianza che i controlli operati dalla Corte a partire dal 2013 hanno rappresentato una efficace guida nella gestione di tali spese. Al riguardo apparirebbe utile che la giurisprudenza tenga in debito conto dette pronunce e gli orientamenti ivi espressi al fine di evitare disorientamenti gestionali da parte dei responsabili o la richiesta di applicazione dell'art. 95 del nuovo codice della giustizia contabile il quale in effetti prevede un certo impatto delle

deliberazioni di controllo ai fini della valutazione dell'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso causale.

Il settore della finanza locale ha continuato ad assorbire gran parte della capacità operativa della Sezione, come dimostrano le oltre 210 pronunce specifiche (cioè con rilievi) adottate in sede di controllo finanziario e dei sistemi di controllo interno dei 400 enti locali siciliani. E' da considerare poi il notevole impegno profuso nel complesso esame di 12 nuovi o riformulati piani di riequilibrio finanziario pluriennale e di 15 verifiche semestrali degli stessi.

Occorre poi segnalare come sia stata attivata la funzione nomofilattica della Sezione delle autonomie con 3 questioni di massima devolute in sede consultiva e 1 in quella di controllo.

Sono stati emessi anche 48 pareri su richiesta delle amministrazioni comunali: in numerosi casi, però, il Collegio ne ha dovuto pronunciare l'inammissibilità oggettiva in quanto le questioni sottoposte al vaglio della Corte si risolvevano o in fattispecie concrete la cui soluzione avrebbe finito per tradursi in un'intrusione nei processi decisionali dell'ente o in valutazioni di comportamenti amministrativi che potrebbero formare oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della Procura regionale della Corte dei conti o dinanzi ad altro giudice, circostanza oggi prevista espressamente, come accennato, quale motivo di archiviazione da parte del PM o di esimente ai fini del giudizio di responsabilità dal nuovo codice contabile.

Notevolmente impegnativo, infine, ha continuato a rivelarsi il controllo preventivo di legittimità sugli atti sia delle amministrazioni dello Stato in Sicilia, sia di quelli regionali di utilizzo dei fondi comunitari: sono stati esaminati oltre 11.000 provvedimenti, elevati più di 200 rilievi ed emesse 14 deliberazioni su questioni deferite alla sede collegiale.

Dalla lettura dei dati numerici delle attività, riportati nella tabella di pag. 134, in comparazione a quelli del biennio precedente, emerge una certa contrazione dei "prodotti" collegiali. Tali risultati meritano uno

specifico commento. Se, infatti, l'esercizio della funzione consultiva è evidentemente condizionata dal flusso delle richieste che provengono dagli enti, occorre considerare che sul controllo finanziario dei 400 enti locali siciliani hanno agito due elementi: uno indotto da un orientamento, condiviso collegialmente, volto, da una parte, a selezionare gli enti da monitorare, concentrando le istruttorie su quelli più problematici, e, dall'altra, a semplificare i nostri interventi, abbinando il più possibile la trattazione delle frastagliate tematiche previste dal legislatore e avvicinando il più possibile il ciclo del controllo all'attualità. Tale indirizzo ha chiaramente indotto una riduzione delle pronunce collegiali, ma un aumento delle attività istruttorie.

Il secondo fattore che ha inciso sull'evidenziato decremento deriva dalla circostanza che nel secondo semestre del 2016 sono stati trasferiti ad altra sede o funzione ben 4 magistrati che prestavano servizio presso la Sezione di controllo: l'ideale copertura integrale della dotazione organica della Sezione segna pertanto oggi un meno 40 %. Ciò non ci consentirà, nonostante l'impegno mio personale e degli altri colleghi della Sezione, di tenere gli stessi ritmi del passato e non saremo in grado di soddisfare il fabbisogno di controllo che emerge dalla situazione siciliana.

Sono perfettamente consapevole che si tratta dello stesso tasso di copertura organica di tutto il personale di magistratura della Corte dei conti. Ma devo esprimere il nostro profondo malessere per tale situazione che appare accompagnata da una certa indifferenza da parte del Consiglio di presidenza della Corte nei confronti della realtà di una regione, qualificata legislativamente a rischio di infiltrazioni mafiose, presso la quale la Sezione opera in un difficilissimo contesto economico ed amministrativo. Da ultimo, nonostante le mie pressanti e motivate richieste, si consente ad un'articolazione della Sezione, chiamata proprio in questi giorni a svolgere il delicato e complesso compito di controllare i rendiconti dei gruppi parlamentari dell'ARS, di operare in modo non ortodosso senza il titolare della funzione semidirettiva.

Devo, pertanto, ringraziare il Presidente dell'Assemblea Regionale che, pur non possedendo competenza alcuna in materia di provvista del personale di magistratura della Corte, ha tuttavia avviato, per la prima volta in Sicilia, le procedure per la designazione dei Consiglieri di nomina regionale previsti dalla legge n. 131 del 2003. Auspico, comunque, che si possano abbreviare al massimo i tempi decisionali per la scelta del secondo Consigliere di competenza dell'ARS atteso che i termini per la presentazione delle candidature dell'opportuno avviso pubblico predisposto sono venuti a scadenza nel mese di novembre 2016 senza però provvedere, ancora ad oggi, alla scelta del secondo nominativo.

Devo, infine, dare atto che, dopo le mie continue segnalazioni nel corso degli ultimi tre giudizi di parifica circa l'esigenza di un aggiornamento delle vigenti norme di attuazione dello Statuto in materia di controlli della Corte dei conti, il Governo regionale, proprio la scorsa settimana, ha finalmente fornito specifiche indicazioni alla componente regionale della Commissione paritetica. Anche sotto tale profilo auspico una pronta definizione di tali norme da sottoporre poi all'obbligatorio parere delle Sezioni riunite centrali della Corte.

Concludo augurando buon lavoro ai colleghi ed all'altro personale delle Sezioni giurisdizionali e delle Procure siciliane.

**RELAZIONE DELL'ATTIVITA' DELLA
SEZIONE DI CONTROLLO
E DELLE SEZIONI RIUNITE
ANNO 2016**



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO E SEZIONI RIUNITE
PER LA REGIONE SICILIANA

| | |
|-----------------|-------------------------------------|
| ORGANICO | 1 Presidente + 11 Magistrati |
|-----------------|-------------------------------------|

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Presidente | Maurizio GRAFFEO |
| Consiglieri | Stefano SIRAGUSA * Anna Luisa CARRA Tommaso BRANCATO Licia CENTRO ** Francesco ALBO |
| Primi Referendari | Giuseppe di PIETRO Giovanni DI PIETRO Sergio VACCARINO *** Giacchino ALESSANDRO |
| * sino al 17 ottobre 2016 ** sino al 14 luglio 2016 *** in doppia assegnazione | |



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

| | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------------|------|------|------|
| Adunanze | 51 | 51 | 56 |
| Camere di consiglio | 24 | 28 | 33 |
| | | | |

| SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA | NUMERO DELIBERAZIONI | NUMERO DELIBERAZIONI | NUMERO DELIBERAZIONI |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| | 2014 | 2015 | 2016 |
| Pronunce ex art. 1, comma 166, L. 266/2005 (Rendiconti) ai sensi dell'art. 148 bis TUEL | 91 | 212 | 138 |
| Verifica ai sensi dell'art. 148 TUEL sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e adeguatezza del sistema dei controlli interni | 32 | 46 | 33 |
| Piano razionalizzazione società partecipate EELL ex art. 1, co. 611-612 L. 190/2014 | | | 13 |
| Piani di riequilibrio art. 243 bis del TUEL - Approvazione/diniego | 9 | 8 | 12 |
| Piani di riequilibrio art. 243 bis del TUEL - Verifiche semestrali | | | 15 |
| Controllo spese elettorali | | 1 | 20 |
| TOTALE DELIBERE ENTI LOCALI | 132 | 267 | 231 |
| Deliberazioni di controllo successivo sulla gestione | 3 | 6 | 4 |
| Verifica del rendiconto della Regione siciliana | 1 | 2 | 2 |
| Controllo rendiconti Gruppi parlamentari | 4 | 4 | 4 |
| Altre Controllo Enti SSR | 2 | 23 | 2 |
| Parei | 98 | 75 | 48 |
| | | | |
| Controllo preventivo di legittimità atti Stato ex art. 3 co. 1 L. 20/1994 | 7 | 3 | 11 |
| Controllo preventivo di legittimità atti Regione ex art. 2 D. Lgs. 200/1999 | | 6 | 2 |
| | | | |
| Altre deliberazioni programmatiche e linee guida | 15 | 8 | 6 |
| | | | |
| TOTALE GENERALE | 262 | 394 | 310 |

| Controllo di legittimità | Giacenza inizio anno | Totale atti pervenuti | Atti esaminati | Richieste istruttorie | Atti ammessi al visto | Deferimenti | Deliberazioni |
|-------------------------------------------------------------------------|----------------------|-----------------------|----------------|-----------------------|-----------------------|-------------|---------------|
| Controllo di legittimità - Art. 3, 3° c., legge 20/94 Atti Stato | 12 | 1.007 | 996 | 46 | 951 | 13 | 10 |
| Controllo di legittimità art. 2 D.lgs 200/1999 - Atti Regione siciliana | 362 | 10.722 | 10.735 | 163 | 10.349 | 3 | 2 |
| Controllo successivo di legittimità - art. 10, co. 1 d.l.vo n. 123/2011 | 5 | 6 | 11 | | | 1 | 1 |
| Totale controllo di legittimità | 379 | 11.735 | 11.742 | 209 | 11.300 | 18 | 14 |



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

| | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------------|------|------|------|
| Adunanza pubblica | 1 | 1 | 1 |
| Camere di consiglio | 10 | 9 | 13 |

| SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA IN SEDE DI CONTROLLO | NUMERO DELIBERAZIONI 2014 | NUMERO DELIBERAZIONI 2015 | NUMERO DELIBERAZIONI 2016 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Programma di lavoro per la decisione e la relazione sul rendiconto generale della Regione siciliana | 1 | 1 | 1 |
| Giudizio di parificazione del rendiconto generale Regione siciliana ed annessa relazione | 1 | 1 | 1 |
| Riesame | 1 | | |
| Audizioni | | 1 | 2 |
| Certificazioni Contratti collettivi regionali di lavoro | | | 2 |
| TOTALE | 3 | 3 | 6 |

CONTROLLO SULLA REGIONE

Parifica del rendiconto generale della Regione siciliana (SS.RR.).

In sede di giudizio sul rendiconto della Regione siciliana dell'esercizio 2015 le Sezioni riunite hanno escluso dalla dichiarazione di regolarità, in relazione al conto del bilancio, i pagamenti in conto competenza per l'importo di euro 434.496,46, di cui al capitolo 742853 della rubrica dell'Assessorato regionale delle attività produttive e, relativamente al conto generale del patrimonio, le seguenti partite del conto generale "attività non finanziarie": sottoconto "beni immobili" per euro 402.373.589,23; sottoconto "oggetti d'arte" per euro 323.051.325,76.

Nell'annessa relazione particolare attenzione è stata dedicata ai profili relativi agli equilibri di bilancio, al patto di stabilità, alle spese per il personale, a quella previdenziale, all'indebitamento regionale con particolare riguardo alle operazioni in derivati, all'organizzazione ed al sistema dei controlli interni, all'utilizzo dei fondi comunitari ed alla politica sanitaria.

Altre tipologie di controllo sulla Regione.

La verifica del rendiconto generale per la Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2015 è stata effettuata con l'applicazione delle "Procedure di campionamento" approvate con deliberazione della Sezione di controllo n. 9 del 2004 e ha avuto come oggetto i seguenti profili relativi al rendiconto in questione:

1. la verifica delle entrate "proprie" accertate, riscosse e versate;
2. la verifica delle spese impegnate;
3. la verifica delle spese pagate;
4. la verifica del conto generale del patrimonio.

L'indagine si è conclusa con la deliberazione n. 133 che ha dichiarato non regolari, in relazione al conto del bilancio, tre impegni di spesa, nonché i pagamenti in conto competenza per l'importo di euro 434.496,46, di cui al capitolo 742853 della rubrica dell'Assessorato regionale delle attività produttive; relativamente al Conto generale

del patrimonio le seguenti partite del conto generale “attività non finanziarie”: sotto-conto “beni immobili” per euro 402.373.589,23; sotto-conto “oggetti d’arte” per euro 323.051.325,76.

Con deliberazione n. 275 avente ad oggetto la verifica delle misure correttive adottate dalla Regione, la Sezione ha ravvisato l'inadeguatezza di tali misure, che non sono risultate idonee al superamento di tutte le anomalie riscontrate.

CONTROLLO SUI GRUPPI PARLAMENTARI DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA

A chiusura dell'esercizio 2015 i dodici gruppi parlamentari dell'A.R.S. hanno presentato i rispettivi rendiconti: con deliberazione n. 114 per undici gruppi è stata dichiarata la regolarità del rendiconto, mentre per uno sono state accertate spese non regolari per complessivi euro 3.822,84.

Nel corso dell'esercizio 2016 è stato presentato, altresì, il rendiconto “suppletivo” di un gruppo disciolto relativo alle spese sostenute per la chiusura di rapporti obbligatori sorti antecedentemente.

Con deliberazione n.72, previa integrazione istruttoria, la Sezione ha dichiarato la regolarità del rendiconto. Nell'occasione, è stato affermato il principio che, in difetto di accordi specifici desumibili dal regolamento interno dei gruppi, il soggetto tenuto alla presentazione del rendiconto suppletivo non può che essere identificato nel presidente del disciolto gruppo parlamentare, in regime di *prorogatio*. In via interpretativa, non è invece possibile trovare soluzione alla diversa problematica concernente la durata e la decorrenza del termine per la presentazione dei rendiconti suppletivi, sicché sarebbe auspicabile un apposito intervento normativo.

CONTROLLO SUL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE

L'analisi della politica sanitaria regionale si compendia, nell'anno 2016, nell'apposita parte della relazione redatta in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto relativo all'esercizio 2015 e, da ultimo, nelle osservazioni formulate dalle Sezioni Riunite in sede di audizione presso la Commissione Bilancio dell'ARS il 5 dicembre 2016 sul DEFR 2017-2019 per la quale è stata svolta una specifica analisi in merito, valutando attraverso i dati aggiornati l'andamento di tale fondamentale settore.

Si è posto in evidenza, attraverso l'esame degli ultimi verbali redatti a seguito delle periodiche riunioni del Tavolo Tecnico ministeriale, come la Regione non abbia ancora integralmente trasmesso i richiesti chiarimenti istruttori già ripetutamente sollecitati nel corso delle ultime verifiche.

L'analisi dei costi sanitari ha permesso di evidenziare l'incremento di quelli per i prodotti farmaceutici, rispetto al consuntivo 2014, anche se la suddetta variazione si ricollega all'acquisto di particolari categorie di farmaci per la cura dell'epatite C e di antiblastici, oltre che all'attivazione, da parte delle ASP, della "distribuzione per conto".

La spesa farmaceutica territoriale, nell'anno 2015, è risultata superiore a quella fissata dall'apposito tetto per il predetto anno così come la spesa farmaceutica ospedaliera; i predetti inadempimenti potrebbero essere giustificati in considerazione delle entrate registrate nel medesimo anno per i ticket farmaceutici e dell'equilibrio economico complessivo rendicontato.

Si è inoltre evidenziato che, pur avendo la Regione esplicitamente richiesto la prosecuzione del piano di rientro attraverso un nuovo programma operativo per gli anni 2016-2018, il predetto programma non risulta ancora definito in conseguenza delle numerose richieste di integrazioni e di modifiche inoltrate dai predetti Ministeri e non ancora completamente riscontrate.

Peraltro, anche con riferimento al Programma Operativo 2013- 2015 il Tavolo Tecnico ha evidenziato la sussistenza di rilevanti criticità riferite ai dati delle prescrizioni di alcune categorie di farmaci, alla documentazione relativa allo stato delle procedure di accreditamento delle strutture socio- sanitarie, alla rendicontazione dei contratti

stipulati nell'anno 2015 con le strutture private erogatrici di assistenza ospedaliera e di assistenza specialistica ambulatoriale nonché, per l'anno 2016, alla fissazione dei tetti di spesa e alla predisposizione degli schemi di contratto, alla trasmissione del piano di riorganizzazione dell'ISMETT, alla necessità di una più analitica documentazione sulle attività di prevenzione nel settore oncologico, alle opportune iniziative da assumere in materia di sanità veterinaria e allo stato di attuazione delle prescrizioni relative al percorso nascita.

Le Sezioni Riunite hanno anche osservato, in sede di esame del predetto Documento, come uno degli ambiti privilegiati nel redigendo Programma 2016-2018 è quello della gestione del personale per il quale si prevede, solo dopo un'attenta riorganizzazione della rete ospedaliera e la conseguente definizione degli atti aziendali e la rimodulazione delle dotazioni organiche, l'avvio delle procedure di stabilizzazione e mobilità e delle nuove procedure concorsuali.

A tale specifico riguardo la relazione sulla politica sanitaria, contenuta nella delibera avente ad oggetto il giudizio di parificazione del rendiconto regionale, aveva richiamato il divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in ossequio alle disposizioni contenute nel decreto Balduzzi, in assenza del compimento dei necessari atti prodromici volti alla riorganizzazione e alla rimodulazione della rete ospedaliera.

Si è pertanto ribadito che l'avvio di nuove procedure concorsuali dovrà essere preceduto dalla definizione dell'effettivo fabbisogno in conformità a quanto stabilito dal decreto ministeriale n. 70 del 2015 e nel rispetto di quanto stabilito dall'articolo 14 della legge n. 161 del 2014 e degli altri vincoli fissati dalla legislazione vigente.

La spesa del personale risulta connotata da una sostanziale rigidità e la stessa, con riferimento ad alcune aziende sanitarie regionali, registra un valore superiore al 50 per cento dei costi della produzione, mentre, al contempo, con specifico riguardo alla spesa relativa ai contratti a tempo determinato, non soltanto si evidenzia il superamento del limite posto dall'articolo 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 2010, ma, addirittura, nel 2015 risulta incrementata la relativa spesa anche in raffronto a quella registrata nell'esercizio precedente.

CONTROLLO SUGLI ENTI LOCALI

Controllo ex art. 148 bis del TUEL (art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005).

Diverse sono le pronunce in cui la Sezione ha sollecitato interventi di risanamento strutturale a fronte di approfondite analisi che, sia pure all'interno del controllo ex art. 148 bis del TUEL, hanno preso in considerazione il complesso delle criticità dell'ente in chiave dinamica ed attraverso un confronto dell'evoluzione storica dei fattori di squilibrio (abbinando il controllo sulle misure correttive del precedente ciclo di controllo), procedendo contestualmente anche alla verifica dei piani di razionalizzazione delle società partecipate. Al contempo, nei casi più gravi, ove il rendiconto abbia presentato debiti fuori bilancio ancora da riconoscere e disavanzi non finanziati e dotati di copertura, sono state disposte misure interdittive dei programmi di spesa richiamando l'art. 188, comma 1 quater, del TUEL. Tra i casi esemplificativi si segnala la deliberazione n. 96, in ottemperanza alla quale l'ente ha dichiarato il dissesto finanziario.

Per il Comune di Milazzo, con deliberazione n. 267, è stata accertata la sussistenza dei presupposti previsti dall'art. 244 TUEL per la dichiarazione di dissesto, che è stato infatti successivamente deliberato dal Consiglio comunale. La Sezione ha accertato che l'ente ha dissimulato la violazione del patto di stabilità per importi molto elevati nel 2011 e nel 2012, ha un'esposizione debitoria notevole, contraddistinta da decine milioni di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere, ed è rimasto per diversi anni in una situazione di totale disordine contabile

All'interno del controllo finanziario sul consuntivo 2014 sono state approfondite le operazioni contabili legate al riaccertamento straordinario dei residui atteso che l'adempimento in questione rappresenta uno snodo fondamentale nell'attuazione dell'armonizzazione dei sistemi contabili voluta dal legislatore con il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, integrato e corretto dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126. Sempre a mero titolo esemplificativo si segnala la pronuncia n. 235.

Si segnala poi la delibera n. 61 con la quale sono stati formulati gli indirizzi sulla corretta attuazione dell'articolo 1, commi 611 e 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 in riferimento ai piani di razionalizzazione delle società partecipate dei Comuni, dei Liberi Consorzi e delle Città metropolitane.

Il riscontro sul recepimento di siffatti criteri da parte dei singoli enti è stato effettuato in sede di monitoraggio finanziario, mentre con l'apposita indagine sulla finanza locale 2014-15 (deliberazione n.131) sono stati analizzati a livello aggregato i dati trasmessi dai singoli enti e le principali criticità riscontrate, in continuità con quanto stabilito nella predetta delibera n. 61.

Particolare attenzione è stata rivolta all'attuazione della normativa regionale (art. 40 della legge regionale n. 15 del 2015) emanata con specifico riferimento ai liberi Consorzi ed alle Città metropolitane nell'ambito del processo di riordino istituzionale delle funzioni di area vasta. A questo proposito, occorre segnalare la specifica audizione sullo stato di salute finanziaria delle ex Province regionali tenuta in data 14 aprile 2016 presso la II Commissione permanente dell'ARS, nella quale, sulla base delle rilevazioni SIOPE, è stato fornito un quadro estremamente aggiornato sulla situazione gestionale dei predetti enti, anche all'esito di una prima verifica sulle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui poste in essere.

Controllo ex art. 148 del TUEL

Da tale tipologia di controllo sono risultate numerose e frequenti irregolarità che hanno dato luogo a 33 pronunce specifiche. Da un'analisi comparata si può desumere la ricorrenza di determinate criticità attinenti all'adeguatezza e all'efficacia del sistema dei controlli interni, agli equilibri finanziari e al controllo di regolarità amministrativa contabile, nonché a quello di gestione. Particolarmente significativa appare la deliberazione n.272, relativa alla verifica del referto sui controlli interni del Comune di Palermo.

Procedure di riequilibrio pluriennale.

Nel corso del 2016 la Sezione è stata impegnata nel complesso esame di 3 nuovi piani di riequilibrio finanziario pluriennali, di cui 2 sono stati approvati (Comuni di Caccamo e di Giardini Naxos), mentre quello di Pozzallo, presentato oltre il termine perentorio di cui all'art. 243-bis, comma 5, del TUEL, hanno trovato applicazione le disposizioni di cui all' art. 243-quater, comma 7.

Ben 15 deliberazioni hanno, poi, riguardato la verifica semestrale dei piani in questione, tra le quali si segnalano per la particolare complessità la n.269 relativa al Comune di Leonforte (EN) e la n. 175 per quello di Modica.

Infine si ritiene di dover porre in evidenza la questione di massima, sollevata con la deliberazione n. 259, con la quale la Sezione ha ritenuto utile richiedere un'interpretazione uniforme su una questione di particolare rilevanza conseguente alla nuova previsione contenuta nell'articolo 1, comma 714 bis, introdotto dall'articolo 15 del decreto legge n. 113 del 2016 che ha novellato il precedente testo della legge n. 208 del 2015. In particolare si è richiesto di chiarire se la nuova ipotesi di riformulazione e/o rimodulazione del piano di riequilibrio contemplata nell'anzidetta normativa debba essere sottoposta direttamente al vaglio delle Sezioni regionali di controllo ovvero trasmessa alla Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali per lo svolgimento dell'istruttoria, sollecitando in ogni caso un'interpretazione in grado di specificare lo specifico ambito applicativo delle nuove disposizioni. Si attende a breve la pronuncia nomofilattica della Sezione delle autonomie.

L'ATTIVITÀ CONSULTIVA

Tra i 48 pareri resi nel corso del 2016, se ne segnalano alcuni di particolare rilievo.

Con la deliberazione n. 236 sono stati affermati i seguenti principi:

- 1) non è ammissibile un quesito avente ad oggetto i requisiti, le condizioni e i presupposti per l'esercizio di una serie di attività gestionali di carattere concreto e specifico, come l'eventuale cessione dei crediti tributari o le operazioni di cartolarizzazione.
- 2) poiché i diritti camerali, a differenza di quelli di segreteria, devono essere necessariamente riscossi mediante ruolo, la competenza esclusiva in materia di Riscossione Sicilia s.p.a. è certamente inderogabile e non è consentito, allo stato attuale della legislazione, fare ricorso all'ingiunzione fiscale di cui al R. D. n. 639 del 1910.

La Sezione, chiamata a pronunciarsi su questione attinente il principio contabile della competenza finanziaria c.d. potenziata, con deliberazione n. 238 ha affermato che la compensazione tra un'operazione di pagamento (di aggio o compenso per il servizio) ed una di riscossione e/o versamento – tale da qualificare la prima come “minore entrata” tributaria o extratributaria, violerebbe non solo i principi contabili che prescrivono la registrazione di tutte le transazioni elementari (attive e passive) opportunamente individuate secondo la codifica SIOPE ma, soprattutto, il principio contabile dell'integrità del bilancio, a norma del quale le entrate devono essere iscritte al lordo delle spese sostenute per la riscossione e di altre eventuali spese ad esse connesse e, parimenti, le spese devono essere iscritte al lordo delle correlate entrate, senza compensazioni di partite.

Sono state poi affrontate altre problematiche relative alla gestione dei servizi pubblici che hanno per oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali, nonché alla sussistenza dell'obbligo della corresponsione delle previste tariffe per servizi a domanda individuale da parte di società sportive che usufruiscano delle strutture pubbliche comunali con attività sussidiarie, ed in taluni casi sostitutive, di quelle proprie del Comune.

In tale caso, con la deliberazione n.70 si è formulato l'avviso che, a seguito dell'affidamento diretto, ove consentito, o con procedura di gara, occorra una convenzione che disciplini il rapporto tra l'ente locale e la società sportiva, esternando la volontà dell'Ente di concedere l'uso dell'impianto sportivo a terzi verso un corrispettivo. Tale aspetto va attentamente valutato, soprattutto in relazione alle posizioni negoziali da cui muovono le parti contrattuali, atteso che l'omessa previsione di un canone di concessione si potrebbe configurare come una scelta antieconomica e dannosa, in presenza di spese che non trovano copertura con i canoni versati dai concessionari, ovvero di condizioni economiche non remunerative, che avrebbero esposto l'amministrazione locale a perdite gestionali crescenti.

Con deliberazione n. 176 è stata sollevata una questione di massima che appare significativa sia perché tende a dirimere una delicata problematica di riparto di competenze tra organi ordinari ed organi straordinari di liquidazione nelle procedure di dissesto, sia in quanto punta a chiarire la nozione di residui passivi relativi ai fondi a gestione vincolata e la distinzione con i debiti fuori bilancio derivanti dalla gestione del servizio rifiuti. Con la suddetta pronuncia, risolta dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 3/2017/QMIG, la Sezione ha contribuito a rimediare a prassi difformi che, oltre alle incertezze applicative, refluivano negativamente sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio degli enti in risanamento.

Altra questione di massima (deliberazione n. 89) ha riguardato la tematica della neutralità o meno delle risorse di indiretta provenienza comunitaria, reperite attraverso peculiari strumenti di ingegneria finanziaria, ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 710, della legge 28 dicembre 2015 n. 208.

La ricostruzione dell'evoluzione dei vincoli di finanza pubblica, del nuovo quadro normativo e del mutamento di prospettiva in relazione al principio di neutralità, ha consentito alla Sezione delle Autonomie di dirimere la questione con la pronuncia n. 28/2016/QMIG in cui è stato affermato il principio secondo cui “Nel rinnovato quadro normativo, in assenza di una norma espressa, le risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea (in specie: fondi POR FESR 2007-2013 e fondi del programma c.d. JESSICA) e le relative spese di parte corrente e in conto capitale

sostenute dai comuni, non possono ritenersi neutre ai fini del rispetto dell’obiettivo di saldo di finanza pubblica”.

Con la deliberazione n. 30 è stato espresso il primo indirizzo interpretativo sulle disposizioni disciplinate dai commi 714 e 715 della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità per l’anno 2016). In particolare era stato richiesto di valutare la possibilità di assimilare le fattispecie contemplate dalle predette norme con quella prevista dall’articolo 243 bis, comma 5 , del TUEL. Il parere è stato reso evidenziando l’eterogeneità delle disposizioni poste a confronto in quanto le norme più recenti, che disciplinano ipotesi di rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario, richiedono presupposti oggettivi e soggettivi specifici.

La deliberazione n. 18 ha evidenziata l’esigenza di un’interpretazione nomofilattica dell’articolo 243 quater, comma 7, del TUEL in relazione ai poteri riconosciuti alla Corte dei conti in sede di verifica semestrale sull’andamento del piano di riequilibrio. La Sezione della autonomie, con deliberazione n. 36/2016/QMIG, accogliendo le opzioni interpretative formulate all’atto della remissione della questione, ha enunciato i seguenti orientamenti interpretativi: “...l’esame dello stato di attuazione dei piani di riequilibrio non è diretto solamente ad una verifica contabile del conseguimento di ciascun obiettivo finanziario programmato dall’ente, ma ad analizzare la situazione complessiva con valutazione anche di ogni eventuale elemento sopravvenuto. L’obiettivo primario della procedura di riequilibrio finanziario deve individuarsi nell’attuazione di un percorso graduale di risanamento dell’ente atto a superare gli squilibri strutturali di bilancio che potevano condurre allo stato di dissesto... L’eventuale aggravamento del quadro complessivo della situazione finanziaria dell’ente preclude la realizzazione del percorso di risanamento che costituiva l’obiettivo primario del ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario”.

CONTROLLO PREVENTIVO E SUCCESSIVO DI LEGITTIMITÀ

Nell'ambito dell'attività di controllo preventivo sugli atti delle Amministrazioni dello Stato aventi sede in Sicilia, nel corso del 2016 la Sezione ha emesso 11 deliberazioni di cui una (n.174) ha ricusato il visto ad un decreto prefettizio che disponeva l'affrancazione del canone enfiteutico di un fondo di proprietà del Fondo Edifici di Culto in assenza del relativo titolo contrattuale o di una sentenza dichiarativa dell'Autorità giudiziaria ordinaria, idonei a fornire dimostrazione dell'esistenza del diritto di enfiteusi.

Con la deliberazione n. 73/SUCC, è stato affermato che non è possibile cumulare i benefici della temporizzazione con quelli derivanti dai riconoscimenti dei servizi previsti, agli effetti della carriera, dalle disposizioni vigenti. Infatti, i due istituti non sono previsti come complementari, ma come alternativi e, qualora si opti per la temporizzazione, viene ricostruita tutta l'anzianità di servizio alla data di passaggio nel nuovo ruolo, senza possibilità alcuna di prendere in considerazione periodi di servizio ulteriori.

Tre deliberazioni (n. 102-206-276) hanno riguardato i rendiconti delle contabilità speciali del Commissario delegato ex O.P.C.M. 3886/2010. Sono stati affermati i seguenti principi:

1. nell'ambito della procedura per la rettifica d'ufficio del rendiconto, ai sensi dell'art. 9, comma 8, del DPR n. 367 del 1994, è possibile concedere un termine per la regolarizzazione delle partite di spesa al funzionario delegato che ne faccia richiesta, qualora egli abbia già assunto specifiche iniziative per la definizione della procedura e purché il termine sia funzionale alla mera esatta quantificazione dell'importo da rettificare;
2. ai sensi dell'art. 3, comma 1 lett c-bis) della legge n. 20 del 1994, nel testo vigente all'epoca dei fatti, erano soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte tutti i provvedimenti commissariali adottati in diretta attuazione dell'O.P.C.M. n. 3886 del 2010, mentre vi erano esclusi gli atti adottati in esecuzione di un Accordo di programma;

3. una statuizione contrattuale, se ha forza di legge fra le parti (art. 1372 cod. civ.), non può invece incidere in alcun modo sulla disciplina, di carattere pubblicistico, che regola le attribuzioni, i poteri, i limiti e il *modus operandi* dell'Amministrazione; diversamente argomentando, si arriverebbe al paradosso concettuale di attribuire al consenso di una parte privata, trasfuso in una clausola contrattuale, la possibilità di estendere, integrare o modificare le previsioni di carattere normativo di un'ordinanza emergenziale, che invece costituiscono l'imprescindibile base di riferimento per la parte pubblica.

Sei deliberazioni (276-277-278-279-280-281) hanno riguardato pronunce su Speciali Ordini di pagamento emessi da una Prefettura.

In particolare, è stato affermato che, ai sensi dell'art. 10 del decreto legislativo n. 123 del 2011, l'amministrazione attiva può disattendere le indicazioni dell'organo di controllo interno; affinché il provvedimento acquisti efficacia "pur in presenza di osservazioni", è però necessario che vi sia una specifica disposizione di natura provvedimentale del dirigente, con la quale stabilisca "di dare comunque seguito" all'atto, "sotto la propria responsabilità". La decisione del dirigente non deve essere espressa con formule sacramentali o preordinate; sul piano sostanziale, però, deve risultare in maniera inequivocabile l'esplicita disposizione di dar seguito al provvedimento, accompagnata da una chiara assunzione di responsabilità. E' solo a seguito della presa di posizione del dirigente responsabile, che si perfeziona quel conflitto insanabile con la ragioneria territoriale, posto a base dell'intervento della Corte dei conti in sede di controllo successivo ex art. 10 del decreto legislativo n. 123 del 2011.

Nell'ambito dell'attività di controllo preventivo di legittimità sugli atti della Regione siciliana si segnalano due deliberazioni.

Con la deliberazione n. 203 la Sezione ha ritenuto inammissibile la richiesta del Presidente della Regione di assoggettamento al controllo preventivo ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. l, legge n. 20/1994, degli atti derivanti dall'attuazione dei Programmi da realizzare con le risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) e discendenti, a qualsiasi titolo, dalla delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) n.10 del 2015.

Premessa la tassatività dell'elencazione degli atti da sottoporre al controllo preventivo contenuta nella vigente normativa di attuazione, si è ritenuto che la genericità della richiesta non consentiva l'individuazione delle tipologie dei provvedimenti che sarebbero stati trasmessi al competente Ufficio per essere sottoposti a controllo preventivo di legittimità. Inoltre, attesa la tassatività della funzione, veniva, anche, osservato come l'art.3, comma 1, lettera l), della legge n.20 del 1994 preveda che l'intervento della Corte dei conti, sugli atti non soggetti in via ordinaria a controllo preventivo, debba svolgersi "temporaneamente", come in via espressa sancito anche dall'avverbio "esclusivamente" riportato nella prima parte del comma 1, dell'art.3.

Con deliberazione n. 271, poi, si è ricusato il visto al provvedimento di un Dirigente Generale con cui veniva decretata la nullità dell'aggiudicazione provvisoria e di quella definitiva, nonché la nullità del contratto d'appalto e del provvedimento di approvazione dello stesso e, infine, la nullità di tutti gli atti successivi e consequenziali per la realizzazione di un progetto di "Ammodernamento tecnologico e potenziamento operativo del sistema di radiocomunicazione del Corpo forestale della Regione Siciliana, compresa l'istallazione di una dorsale digitale pluricanale e la realizzazione di un sistema di videosorveglianza di nuova generazione a tutela del patrimonio boschivo e delle aree naturali protette", per un importo contrattuale di € 25.861.202,40, oltre IVA, a valere sulla Misura 226-Azione A del programma di Sviluppo Rurale 2007/2013. In proposito la Sezione rilevava che la categoria della nullità nel diritto amministrativo rappresenta una forma di invalidità eccezionale e tipica, che non opera in assenza di una norma che la preveda testualmente perché l'esigenza di stabilità e certezza del provvedimento amministrativo mal si concilia con la possibilità che questa possa restare esposta ad impugnative non assoggettate a termini di decadenza o prescrizione, quale quella di nullità disciplinata dal codice civile.

Nel caso di specie la Sezione affermava che le falsità ideologiche concernenti la non veritiera rappresentazione di fatti, stati o qualità e le falsità documentali, sulla base delle quali sia stata conseguentemente posta in essere tutta la sequenza procedimentale che ha portato l'Amministrazione all'aggiudicazione definitiva della gara d'appalto, sono prese in considerazione dal legislatore quali eventuali ipotesi di

annullabilità e non di nullità, a norma dell'art. 21-nonies, comma 2-bis, della legge n. 241 del 1990 (come novellato dalla legge 7 agosto 2015, n.124). Affermava, inoltre, che l'atto amministrativo emesso in violazione del diritto dell'Unione europea è affetto da annullabilità per vizio di illegittimità sotto forma di violazione di legge e non da nullità.

CONTROLLO SULLA GESTIONE

Con la deliberazione n. 57 è stata approvata la relazione sul rendiconto della contabilità speciale, istituita per la riqualificazione territoriale ed ambientale dell'Isola di Lampedusa (O.P.C.M. n. 394772011), nell'ambito dell'emergenza umanitaria in Sicilia (D.P.C.M. in data 12.2.2011).

Si segnala, poi, per l'estremo rilievo dei contenuti la relazione sullo stato della finanza locale in Sicilia 2014-2015 (deliberazione n. 131), confluita, seppure in versione sintetica, nella relazione di parifica del rendiconto regionale 2015, nella quale, tra l'altro, si fa il punto della situazione anche sulla riforma dell'armonizzazione contabile in Sicilia e su quella delle funzioni di area vasta.

Pur se non riconducibili al controllo sulla gestione in senso stretto, si segnalano le deliberazioni delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede di controllo n. 2/CCR e n. 4//CCR relative ad un accordo quadro regionale 2016-2018 sulla disciplina delle prerogative sindacali nella Regione siciliana e negli enti controllati.

Con la prima deliberazione le SS.RR hanno reso certificazione non positiva in merito all'ipotesi di accordo regionale quadro relativo alla disciplina delle prerogative sindacali nella Regione siciliana. La pronuncia appare innovativa anche sotto il profilo dei parametri del giudizio di certificazione rimesso alla Corte dei conti e, in particolare, dei rapporti tra la legge di stabilità regionale e la disciplina pattizia delle prerogative sindacali.

Segnatamente é stato affermato che non è in linea con gli strumenti di programmazione l'ipotesi di accordo (siglato il 28 dicembre 2015) che mantiene significative disarmonie di disciplina rispetto agli altri comparti disattendendo l'obiettivo espressamente enunciato dalla legge di stabilità regionale di ridurre entro la fine dell'esercizio 2015 il contingente complessivo dei distacchi e dei permessi "al fine di renderlo omogeneo ai contingenti spettanti negli altri comparti del pubblico impiego"; per tale via, l'accordo quadro generava minori risparmi rispetto a quelli che la legge di stabilità regionale, nella sua piana applicazione, aveva inteso produrre attraverso il puntuale obiettivo di armonizzazione o, in mancanza, per effetto della clausola suppletiva di automatico adeguamento.

Inoltre, l'accordo si disallineava dall'andamento regressivo della dinamica retributiva per come tracciato negli strumenti di programmazione della Regione: a fronte della previsione di una riduzione della dotazione organica prevista dalla legge di stabilità regionale e di una significativa contrazione nel futuro triennio (25%) della spesa per stipendi contenuta nel D.P.E.F. regionale 2016/2018, l'ipotesi di contratto sottoposto a certificazione lasciava invariati nel triennio i valori assoluti dei contingenti delle prerogative fruibili, generano, pertanto, costi percentualmente crescenti.

A seguito della pronuncia le parti hanno avanzato una nuova ipotesi di accordo, rispetto alla quale le Sezioni riunite si sono pronunciate con la deliberazione n. 4/CCR, rilasciando certificazione positiva con significative riserve.

Nonostante la riduzione del 50% dei contingenti di permessi e distacchi rispetto al precedente regime contrattuale e la contemporanea introduzione di una clausola di adeguamento (indiretto) del contingente dei permessi all'andamento decrescente della dinamica occupazionale, si continuavano a riscontrare nell'ipotesi di accordo-quadro significativi elementi di disomogeneità rispetto alla disciplina vigente negli altri comparti (in particolare nel comparto Regione enti locali preso a confronto). Ed invero, permaneva una sensibile distanza nel rapporto dei permessi retribuiti per ciascun dipendente (più di cinque volte quelle spettanti nel comparto nazionale Regione enti locali), unitamente alla scarsa chiarezza in ordine alla quantificazione del contingente dei distacchi retribuiti (che comunque restano, in proporzione ai dipendenti, più cospicui in confronto a quello attribuiti in ambito nazionale).

Le Sezioni riunite, preso atto dello spirare del riferimento temporale dello strumento di programmazione, hanno, pertanto, sottoposto alla responsabile attenzione del Governo regionale la valutazione di ogni più idonea iniziativa, ivi compresa la disdetta unilaterale dell'accordo medesimo, al fine di compiutamente uniformare le disposizioni dell'accordo in essere al disposto normativo e, in ogni caso, agli obiettivi fissati dalla Regione medesima negli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio vigenti, segnalando la necessità di tali iniziative in ragione dello spostamento in avanti della durata di vigenza contrattuale (ora quadriennale) e dell'infruttuoso decorso dell'esercizio di riferimento della citata legge di stabilità (2015). Si è rilevato come quest'ultima circostanza faccia assurgere la rilevanza dell'inadeguatezza della

traiettorie di armonizzazione previste nell'accordo dal piano della contingente incompatibilità tra accordo pattizio (in precedenza siglato proprio *in limine* alla chiusura dell'esercizio 2015) e strumento di programmazione disatteso (dell'esercizio passato) a quello di inadempimento dell'indirizzo legislativo (sia pure parziale e scaturente dagli esiti di un confronto negoziale), il cui rilievo non può che essere rimesso a valutazioni che rientrano nei rapporti tra organo assembleare ed esecutivo.

