



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 93 del 09/07/2013

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 18 giugno 2013, n. 1145

Legge regionale n. 3/2010, art. 4. Bilancio di previsione 2013 e Bilancio pluriennale 2013-2015. Agenzia per le Attività Irrigue e Forestali - ARIF. Approvazione.

Il Presidente, On. Nicola Vendola, d'intesa con l'Assessore alle Risorse Agroalimentari, Dott. Fabrizio Nardoni, sulla base dell'istruttoria espletata dal Funzionario istruttore, confermata dal Dirigente del Servizio Controlli, dal Dirigente del Servizio Foreste e dai Direttori dell'Area Finanza e Controlli e dell'Area Politiche per lo Sviluppo Rurale, riferisce quanto segue:

la Legge Regionale n. 3/2010 ha istituito l'Agenzia Regionale per le Attività Irrigue e Forestali (ARIF), con personalità giuridica di diritto pubblico, quale ente tecnico/operativo preposto all'attuazione degli interventi oggetto della medesima legge, attraverso attività e servizi a connotazione non economica, finalizzati al sostegno dell'agricoltura ed alla tutela del patrimonio boschivo.

A tal fine la medesima legge (art. 12) ha disposto il trasferimento:

- a) degli operai di ruolo e degli operai e impiegati a tempo indeterminato alle dipendenze della Regione Puglia, già addetti alle attività forestali e irrigue, che sono transitati alle dipendenze dell'Agenzia ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni);
- b) degli operai stagionali forestali e agricoli già assunti a tempo determinato alle dipendenze della Regione Puglia per lo svolgimento delle attività forestali e irrigue trasferite all'Agenzia, in applicazione del diritto di precedenza di cui al comma 4 quinquies dell'articolo 5 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), come inserito dal comma 40 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 247, a prescindere dall'istanza di cui al comma 4 sexies di detto articolo, come aggiunto dal comma 40 dell'articolo 1 della l. 247/2007. In base a tale disposizione, l'Agenzia ha proceduto alla trasformazione da tempo determinato a tempo indeterminato dei rapporti di lavoro degli operai stagionali forestali mediante la loro utilizzazione per una durata pari o superiore a centottantuno giornate lavorative, al fine di assicurare il consolidamento e il miglioramento delle attività alla stessa conferite. Nel contesto delle medesime disposizioni di legge, l'Agenzia ha operato la progressiva trasformazione da tempo determinato a tempo indeterminato dei rapporti di lavoro degli operai stagionali irrigui, mediante la loro utilizzazione per una durata via via maggiore sino al raggiungimento di un numero pari o superiore a centottantuno giornate lavorative, in corrispondenza dell'ampliamento e del miglioramento dei servizi e delle attività istituzionali attribuite, nonché della integrazione su base territoriale delle attività irrigue con quelle forestali.
- c) dei dipendenti di ruolo della Regione, già addetti all'organizzazione e all'amministrazione delle attività forestali e irrigue svolte dalla Regione Puglia e trasferite all'Agenzia, mediante l'istituto del distacco. Tali

dipendenti hanno continuato a beneficiare del trattamento economico, fondamentale e accessorio, in godimento con oneri a carico del bilancio regionale.

Sembra appena il caso di evidenziare che le disposizioni innanzi citate nel prevedere il trasferimento di funzioni in precedenza svolte dalle articolazioni della Regione unitamente al trasferimento di risorse umane ritenute quantitativamente e qualitativamente adeguate allo svolgimento delle funzioni stesse, hanno determinato già ab origine una dinamica di costo tale per cui strutturalmente la spesa per il personale risulta essere preponderante rispetto al totale delle spese correnti.

A riguardo, si dà atto che la normativa regionale che ha istituito l'Agazia ha inteso strutturare la stessa in modo tale da poter far fronte a funzioni di particolare rilevanza per la salvaguardia del patrimonio boschivo regionale - la cui cura e tutela è funzionale al mantenimento delle condizioni geomorfologiche necessarie a scongiurare gli esiti di fenomeni alluvionali nonché a garantire adeguate misure antincendio - e per la gestione dei servizi irrigui in zone non altrimenti presidiate.

La stessa norma prevede la competenza dei Direttori dell'Area Politiche per lo Sviluppo Rurale e dell'Area organizzazione e riforma dell'amministrazione per la cura e la gestione dei rapporti con l'Agazia e per l'esercizio dei poteri di integrazione con la programmazione e la pianificazione regionale. In virtù di tale competenza, le suddette Aree con DGR 23 marzo 2010, n. 863 hanno individuato il personale da trasferire, da distaccare nonché il personale dei Servizi regionali del quale l'Agazia medesima poteva avvalersi, demandando al Dirigente del Servizio Personale e Organizzazione l'effettuazione di tutti i conseguenti adempimenti. Con successiva DGR n. 1332/2011, su proposta dell'Area Organizzazione e Riforma dell'Amministrazione, sono stati approvati la dotazione organica ed il Regolamento di funzionamento e contabilità dell'Agazia.

Da ultimo, con DPGR n. 675/2011, è stato istituito il Servizio Controlli, nell'ambito dell'Area Finanza e Controlli, cui sono affidate, con riferimento agli ambiti di natura amministrativa e contabile, funzioni di supervisione, programmazione e controllo relativamente a Società Partecipate, Agenzie ed altri Enti.

L'art. 4, lettera e), della Legge n. 3/2010 dispone che la Giunta Regionale approvi il bilancio annuale e pluriennale dell'Agazia ed in tal senso, per competenza, viene svolta istruttoria congiunta da parte delle strutture deputate.

L'art. 68 del Regolamento di funzionamento e contabilità, approvato con DGR n. 1332/2011 prevede che annualmente, entro il 15 ottobre, il Direttore dell'Agazia approvi e trasmetta alla Giunta Regionale "il bilancio preventivo annuale per l'anno finanziario successivo accompagnato da apposita relazione illustrativa delle attività, dalla relazione del collegio dei revisori e da una tabella dimostrativa del risultato di amministrazione presunto al 31 dicembre dell'esercizio precedente a quello cui si riferisce. Gli stanziamenti di competenza del bilancio di previsione sono determinati esclusivamente in relazione alle esigenze funzionali ed agli obiettivi concretamente perseguibili nel periodo cui il bilancio si riferisce".

L'art. 77 del medesimo Regolamento stabilisce che il bilancio pluriennale (riferito al triennio) venga inviato alla Giunta Regionale contestualmente al bilancio di previsione.

Infine, si richiama quanto disposto dall'art. 32 della Legge Regionale n. 45/2012 che ha proceduto all'abrogazione dei commi 3, 4 e 5 dell'art. 12 della Legge Regionale n. 3/2010, disponendo altresì che "al fine di garantire ai propri dipendenti parità di trattamento contrattuale, l'Agazia regionale per le attività irrigue e forestali avvia, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un'apposita procedura di informazione e di consultazione delle organizzazioni sindacali sottoscrittrici dei Contratti collettivi nazionali dalla stessa applicati e delle confederazioni alle quali esse aderiscono".

Con nota prot. n. 14181 del 19 aprile 2013 l'Agazia ha trasmesso la documentazione relativa al bilancio di previsione 2013 ed il bilancio pluriennale 2013-2015, per la successiva istruttoria da parte dei competenti Servizi Regionali.

Dall'esame dei suddetti atti risulta innanzi tutto la completezza dal punto di vista formale della documentazione esibita. Il bilancio di previsione consta infatti di:

- Deliberazione di approvazione del Direttore Generale n. 139 del 18 aprile 2013;
- Bilancio di previsione 2013, recante quale allegato anche la relazione pluriennale (periodo 2013 - 2015);
- Relazione del Collegio Sindacale (verbale n. 28 del 17 aprile 2013).

Come noto, l'ARIF adotta la contabilità finanziaria e nel bilancio di previsione indica come fonti di entrata le risorse finanziarie stanziata dalla Regione Puglia a titolo di spese di funzionamento, ammontanti, per l'anno 2013, a Euro 30.628.400,00 oltre che Euro 773.029,78 per spese in conto capitale. Tra la previsione di entrata si rilevano somme pari Euro 4.226.000,00 (introiti da servizi e, in minima parte, interessi attivi di conto corrente). Fra i residui attivi risultano somme pari Euro 4.105.523,83 per introiti da servizi erogati nel 2012, ancora non riscossi, nonché residui per un totale di Euro 17.601.166,04 relativi ad appositi finanziamenti stanziati a valere sul PSR 2007/2013 - Misura 227, finalizzata al sostegno agli investimenti non produttivi in ambito forestale; Misura 125, finalizzata al miglioramento e sviluppo delle infrastrutture connesse allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura; Misura 226, finalizzata alla ricostituzione del potenziale forestale e interventi preventivi.

E' da segnalare che a seguito dell'entrata in vigore del D.L. n. 95/2012 convertito con modificazioni in legge n. 135/2012 (cd. Spending review) e, più in particolare, in ossequio al disposto dell'art. 9, le risorse destinate al funzionamento dell'Agenzia hanno subito una riduzione pari al 20 per cento; tanto anche al fine di assicurare il rispetto delle prescrizioni normative cui il D.L. 174/2012, convertito con modificazioni, dalla L. n. 213/2012, adempimento, tra gli altri, che costituisce condizionalità (art. 2, comma 1) ai fini dei trasferimenti erariali alle Regioni.

Preliminarmente giova evidenziare che la Relazione di accompagnamento al bilancio di previsione si sofferma sulle problematiche di gestione ed in particolare si rappresenta quanto di seguito:

1. in riferimento al settore irriguo le entrate "non consentono di far fronte agli oneri connessi, in quanto le tariffe in vigore non coprono i costi per servizi e per gli investimenti necessari agli adeguamenti strutturali dei pozzi e delle reti". Detta circostanza, si argomenta in Relazione, potrà essere superata, almeno in parte, "attraverso un programma di efficientamento energetico da realizzarsi con l'ausilio di fonti rinnovabili per garantire l'approvvigionamento della risorsa per i circa 280 pozzi di competenza dell'Agenzia, perseguendo una forte riduzione delle uscite finanziarie connesse alle spese per energia".
2. Ulteriore razionalizzazione delle spese si intende perseguire attraverso l'acquisizione in dotazione all'Agenzia di automezzi di servizio al fine di abbattere i costi determinati dalle indennità di percorrenza, contenendo e limitando l'utilizzo del mezzo proprio da parte degli addetti.

Tali interventi, pur comportando l'esborso per investimenti iniziali, comporteranno a regime la riduzione delle spese correnti.

Per altro verso è altresì da richiamare la deliberazione n. 858 in data 03/05/2013, con la quale la Giunta Regionale, in ossequio all'art. 4 comma 1 lettera c) della ripetuta l.r. 3/2010, ha fornito all'ARIF indirizzi per l'applicazione delle nuove tariffe per il comparto irriguo.

Trattandosi di atto intervenuto a seguito dell'adozione del bilancio di previsione da parte dell'Organo di Direzione dell'Agenzia, detto indirizzo non poteva essere citato nel bilancio di che trattasi. Sembra comunque opportuno, per completezza, richiamare gli indirizzi forniti dalla Giunta Regionale, ed in particolare quanto di seguito:

"All'aumento delle entrate che, per effetto del presente provvedimento, verranno a determinarsi in favore dell'Arif deve corrispondere la riduzione della differenza tra entrate e uscite nella gestione dei pozzi, nonché devono essere attuati investimenti di adeguamento e di ammodernamento degli impianti irrigui collettivi tali da determinare ulteriori significative economie di spesa rendicontabili e valutabili con metodi di calcolo per corrispondente centro di spesa: ciò diviene un elemento sensibile che va ad implementare gli obiettivi fissati dalla deliberazione di Giunta Regionale n. 490/2012 divenendone parte sostanziale e integrante."

Tanto precisato, la Relazione al Bilancio, nel passare in rassegna le categorie tipiche di spesa, evidenzia che i costi sono rappresentati, per la maggior parte, da spese per il personale: tanto è determinato dalla "rigidità strutturale" propria dell'Agenzia, le cui attività tipiche (Servizio Irriguo, Servizio Forestale e Servizio Vivaistico) - che assumono caratteristiche di massimo impegno in determinati periodi dell'anno, oltre ad essere fortemente dipendenti da eventi esterni come, ad esempio, le condizioni climatiche - necessitano per loro natura di un elevato numero di addetti. Ulteriore apposita relazione - trasmessa dal Direttore Generale dell'ARIF in data 7 giugno 2013 e acquisita agli atti - relativa a dati 2012, dopo un'ampia ed approfondita disamina tecnica delle attività che durante l'intero arco dell'anno vede impegnata l'Agenzia, accompagnata da elenco delle singole fasi lavorative per ogni macro attività, cronoprogrammi annuali delle macro-attività e allocazione percentuale delle risorse umane, dati gestionali, voci di costo e voci di ricavo, si conclude come di seguito riportato:

- "1) il costo del personale dell'Agenzia presenta caratteristiche strutturali in ragione delle quali non appare possibile che lo stesso scenda al di sotto del 50% del totale delle spese correnti;
- 2) l'Agenzia è chiamata istituzionalmente a svolgere funzioni di tutela dell'interesse pubblico, il venir meno delle quali pregiudicherebbe la salvaguardia del patrimonio ambientale e paesaggistico, che la Costituzione della Repubblica Italiana annovera tra i Principi Fondamentali (art. 9); e la conseguente strettissima correlazione di parte del costo del personale - chiamato a svolgere opere di manutenzione straordinaria dei beni - con le funzioni di tutela dell'interesse pubblico, il che lo configurerebbe non come costo d'esercizio, bensì come costo da capitalizzare;
- 3) una parziale utilizzazione della dotazione organica approvata dalla Giunta Regionale, potrebbe comportare un danno erariale, connesso al deterioramento del patrimonio pubblico, sul quale sono stati effettuati - e sono programmati - specifici investimenti, tanto da parte regionale quanto da parte nazionale."

La medesima relazione, a riprova della necessità di una adeguata strutturazione operativa in termini di mezzi e risorse umane, richiama in modo circostanziato casi (da ultimo alluvione del 2005, provincia di Bari) in cui mancati o insufficienti interventi di manutenzione e salvaguardia del patrimonio forestale in Puglia hanno prodotto eventi catastrofici con conseguenze particolarmente gravi dal punto di vista dell'incolumità e della sicurezza con conseguente compromissione del patrimonio (pubblico e privato) nonché in termini di danni prodotti a beni, cose e persone.

Con riferimento ai limiti assunzionali vigenti, nel rimarcare la cogenza del disposto normativo, si richiamano gli orientamenti espressi dalla magistratura contabile (vedasi la decisione di archiviazione della procura regionale Corte Conti Campania del 24 maggio 2013, che richiama anche la delibera sezioni riunite n. 46/2011, oggetto di specifica nota informativa dell'ANCI del 30 maggio 2013) in ordine a possibili ipotesi di deroghe ai suddetti limiti, limitatamente ai casi di "diritti infungibili e funzioni fondamentali". Tanto si rappresenta anche in relazione al ruolo di garanzia del rispetto delle disposizioni in materia di finanza pubblica esercitato dalla Corte.

Tutto ciò evidenziato, ritenendo di dover proporre alla Giunta Regionale l'approvazione del bilancio di previsione 2013 e del bilancio pluriennale 2013 - 2015, sulla base del parere favorevole del Collegio Sindacale e tenendo conto dei principi contabili dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti Locali, si ritiene tuttavia di esprimere le raccomandazioni di seguito riportate, cui l'Agenzia dovrà adeguarsi con tempestività:

- a) Esplicitare con maggiore dettaglio i criteri di determinazione delle voci di entrata e di spesa del bilancio di previsione, ed in particolare, per le spese, quelle che attengono al personale;
- b) Pubblicare e mantenere sul sito istituzionale i documenti di bilancio senza vincoli temporali;
- c) Accompagnare il bilancio con note informative atte a facilitare la comprensione e l'intelligibilità dei dati amministrativo-contabili;
- d) Assicurare il mantenimento del pareggio finanziario di bilancio lungo il corso dell'esercizio finanziario,

tenendo conto della diversa collocazione temporale delle fasi di entrata e di spesa; tanto anche in considerazione del più generale principio di pareggio di bilancio di cui alla recente Legge Costituzionale 20 Aprile 2012 n.1;

- e) Osservare l'ammissibilità della spesa a valere sugli stanziamenti di bilancio accordati per l'attuazione dei progetti finanziati con risorse comunitarie, ponendo in essere tutti i necessari adempimenti;
- f) Redigere il bilancio pluriennale come documento di effettiva pianificazione finanziaria e non come mera riproposizione delle risultanze del bilancio di previsione, in sintonia con servizi e strutture regionali competenti e tenendo presente l'effettiva evoluzione delle entrate e quindi la connessa programmazione della spesa;
- g) Assicurare l'esplicitazione dei nessi logico-conseguenziali tra pianificazione, programmazione, previsione, gestione e rendicontazione della spesa;
- h) Fornire adeguata informativa circa l'espletamento degli adempimenti di legge cui sono soggetti gli organismi dotati di personalità giuridica di diritto pubblico con particolare riferimento a trasparenza, anticorruzione, evidenza pubblica; adottare inoltre idonee misure, anche di carattere compensativo, atte a garantire l'espletamento delle funzioni assegnate e contemporaneamente il rispetto delle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa;
- i) Adeguare l'impianto amministrativo-contabile al disposto del D. Lgs. 118/2011;
- j) Segnalare tempestivamente ai competenti Servizi regionali l'insorgere di circostanze e fatti che possano determinare significative variazioni rispetto alle previsioni di bilancio;
- k) Dettagliare l'andamento dei valori del bilancio di previsione, in comparazione con i dati dell'esercizio precedente al fine di rilevare:
 - gli scostamenti nelle voci di entrata e di spesa rispetto all'esercizio precedente;
 - l'andamento dei flussi di cassa e dei risultati di gestione (previsione di avanzo/disavanzo);
 - l'andamento e la consistenza dei residui attivi/passivi nel tempo; a riguardo particolare attenzione deve essere riservata i) alla gestione dei residui passivi; ii) alla congruenza tra i residui in bilancio e la gestione di competenza; iii) all'anno di formazione dei residui;

Il presente provvedimento viene sottoposto all'esame della Giunta Regionale ai sensi dell'art.4, comma 4, lettera g) della L.R. n. 7/1997.

COPERTURA FINANZIARIA ai sensi della L.R. n. 28/01 e s.m.i.

La presente deliberazione non comporta implicazioni di natura finanziaria sia di entrata che di spesa e dalla stessa non deriva alcun onere a carico del bilancio regionale

Il Presidente proponente, sulla base delle risultanze istruttorie come innanzi illustrate, propone alla Giunta l'adozione del conseguente atto finale.

LA GIUNTA

udita la relazione;

viste le sottoscrizioni poste in calce al presente provvedimento;

a voti unanimi espressi nei modi di legge;

DELIBERA

- di approvare la relazione del Presidente proponente, che quivi si intende integralmente riportata e, per l'effetto:

- approvare il Bilancio di previsione 2013 ed il Bilancio pluriennale 2013 - 2015 dell'ARIF, così come allegato sub A) al presente provvedimento;

- formulare all'Agenzia, che dovrà adeguarsi con tempestività, le seguenti raccomandazioni:

a) Esplicitare con maggiore dettaglio i criteri di determinazione delle voci di entrata e di spesa del bilancio di previsione, ed in particolare, per le spese, quelle che attengono il personale;

b) Pubblicare e mantenere sul sito istituzionale i documenti di bilancio senza vincoli temporali;

c) Accompagnare il bilancio con note informative atte a facilitare la comprensione e l'intelligibilità dei dati amministrativo-contabili;

d) Assicurare il mantenimento del pareggio finanziario di bilancio lungo il corso dell'esercizio finanziario, tenendo conto della diversa collocazione temporale delle fasi di entrata e di spesa; tanto anche in considerazione del più generale principio di pareggio di bilancio di cui alla recente Legge Costituzionale 20 Aprile 2012 n.1;

e) Osservare l'ammissibilità della spesa a valere sugli stanziamenti di bilancio accordati per l'attuazione dei progetti finanziati con risorse comunitarie, ponendo in essere tutti i necessari adempimenti;

f) Redigere il bilancio pluriennale come documento di effettiva pianificazione finanziaria e non come mera riproposizione delle risultanze del bilancio di previsione, in sintonia con servizi e strutture regionali competenti e tenendo presente l'effettiva evoluzione delle entrate e quindi la connessa programmazione della spesa;

g) Assicurare l'esplicitazione dei nessi logico-conseguenziali tra pianificazione, programmazione, previsione, gestione e rendicontazione della spesa;

h) Fornire adeguata informativa circa l'espletamento degli adempimenti di legge cui sono soggetti gli organismi dotati di personalità giuridica di diritto pubblico con particolare riferimento a trasparenza, anticorruzione, evidenza pubblica; adottare inoltre idonee misure, anche di carattere compensativo, atte a garantire l'espletamento delle funzioni assegnate e contemporaneamente il rispetto delle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa;

i) Adeguare l'impianto amministrativo-contabile al disposto del D. Lgs. 118/2011;

j) Segnalare tempestivamente ai competenti Servizi regionali l'insorgere di circostanze e fatti che possano determinare significative variazioni rispetto alle previsioni di bilancio;

k) Dettagliare l'andamento dei valori del bilancio di previsione, in comparazione con i dati dell'esercizio precedente al fine di rilevare:

- gli scostamenti nelle voci di entrata e di spesa rispetto all'esercizio precedente;

- l'andamento dei flussi di cassa e dei risultati di gestione (previsione di avanzo/disavanzo);

- l'andamento e la consistenza dei residui attivi/passivi nel tempo; a riguardo particolare attenzione deve essere riservata i) alla gestione dei residui passivi; ii) alla congruenza tra i residui in bilancio e la gestione di competenza; iii) all'anno di formazione dei residui.

- richiedere al Collegio dei Revisori di dare adeguata evidenza nelle relazioni e negli atti di propria competenza circa lo stato di attuazione delle predette raccomandazioni;

- di pubblicare la presente sul B.U.R.P. ai sensi dell'art. 6 della L.R. n. 13/94.

Il Segretario della Giunta Il Presidente della Giunta
Avv. Davide F. Pellegrino Dott. Nichi Vendola