

Deliberazione n. 17 /2018/PRSE



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Carlo Greco	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Paolo Romano	consigliere
dott. Alberto Stancanelli	consigliere (relatore)
dott. Riccardo Patumi	consigliere
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

**Adunanza del 30 gennaio 2018
Provincia Reggio Emilia - Rendiconto 2015**

Visto l'articolo 100, comma secondo, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, e modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004 e con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni e integrazioni;

Visto, in particolare, l'art. 148-bis del citato testo unico, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;



Visto l'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che fa obbligo agli organi di revisione degli enti locali di inviare alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti apposite relazioni in ordine ai bilanci di previsione ed ai rendiconti degli enti medesimi;

Visto l'articolo 6, comma 2, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

Viste le linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto dell'esercizio 2015, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 22/SEZAUT/2016/INPR, emendata con deliberazione n. 29/SEZAUT/2016/INPR;

Considerato che dette linee-guida ed il relativo questionario sono stati portati a conoscenza dei sindaci dei comuni dell'Emilia-Romagna e, per il loro tramite, degli organi di revisione economico-finanziaria con lettera di questa Sezione regionale di controllo prot. n. 6069 del 12 dicembre 2016;

Preso visione della relazione predisposta dall'Organo di revisione della **PROVINCIA DI REGGIO EMILIA**;

Vista la deliberazione di questa Sezione n. 98/2017/INPR del 6 giugno 2017 con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

Esaminata la documentazione pervenuta e gli elementi forniti dall'Ente in sede istruttoria con nota del 28 dicembre 2017;

Ritenuto, pertanto, di deferire le conclusioni alla definitiva pronuncia della Sezione;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 7 del 26 gennaio 2018 con la quale è stata convocata la Sezione per la camera di consiglio del 30 gennaio 2018;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 attribuisce alle sezioni regionali della Corte dei conti una tipologia di controllo avente ad oggetto i bilanci di previsione ed i rendiconti degli enti locali. Tale controllo si svolge sulla base di relazioni - redatte in conformità alle linee guida approvate in sede centrale - nelle quali gli organi di revisione danno conto del rispetto dei vincoli di finanza pubblica ed evidenziano eventuali irregolarità contabili o finanziarie in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

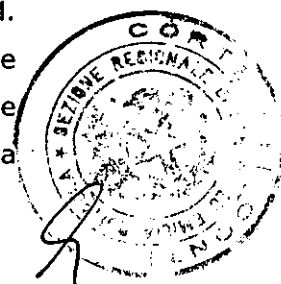
Detto controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, si affianca, completandolo, al controllo sulla gestione in senso stretto

che concerne l'azione amministrativa nel suo complesso. Oggetto del controllo ex art. 1, comma 166, l. n. 266/2005 (Corte cost. 7 giugno 2007, n. 179 e 9 febbraio 2011, n. 37) sono gli aspetti di natura finanziaria, la struttura e la gestione del bilancio.

L'art. 148-bis del Tuel, inserito dall'art. 3, comma 1, lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha ulteriormente potenziato la vigilanza sull'adozione delle misure correttive prevedendo che *"l'accertamento, da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spesa, 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 comporta per gli enti interessati l'obbligo 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. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria."*

Tanto l'adozione di specifiche pronunce di grave irregolarità contabile, quanto la segnalazione di irregolarità non gravi ovvero di sintomi di criticità, hanno lo scopo di riferire all'organo elettivo e di dare impulso alle opportune misure correttive, la cui congruità potrà essere valutata dalla Sezione nell'ambito del controllo sull'intero ciclo di bilancio.

In tale quadro legislativo, l'articolo 6, comma 2, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, ha rafforzato il controllo reso dalla Corte dei conti, stabilendo che, qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo emergano *"comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario"* e lo stesso ente non abbia adottato le necessarie misure correttive, la sezione regionale competente, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (c.d. *dissesto guidato*). Come precisato dalla Sezione delle autonomie (deliberazione 2/AUT/2012/QMIG), l'articolo 6, comma 2, del d.lgs. citato conferma le attribuzioni intestate alle sezioni regionali di controllo le quali, una volta



riscontrate le gravi criticità nella tenuta degli equilibri di bilancio da parte dell'ente, tali da provocarne il dissesto, non si limitano a vigilare sull'adozione delle misure correttive tempestivamente proposte, come già previsto dall'articolo 1, comma 168, l. n. 266/2005, bensì accertano il loro adempimento entro un termine determinato dalle sezioni stesse (punto n. 4 della deliberazione).

DELIBERA

dalla relazione dell'Organo di revisione della PROVINCIA DI REGGIO EMILIA sul rendiconto 2015 e dall'esito dell'attività istruttoria svolta emergono alcune irregolarità contabili.

La Sezione, avvertendo che l'assenza di rilievi su alcuni profili della citata relazione non può essere considerata quale implicita valutazione positiva degli stessi, ritiene doveroso segnalare la presenza delle seguenti criticità, riscontrate sulla base del questionario e dell'attività istruttoria, che vanno attentamente vagliate nella futura gestione del bilancio.

Mancato rispetto del parametro di deficitarietà strutturale n. 4

L'ente ha certificato lo sforamento del parametro obiettivo 4), ai fini dell'accertamento della condizione di deficitarietà di cui al D.M. 18/02/2013, allegato A: "Consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 160 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 140 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo rispetto alle entrate correnti desumibili dai titoli I, II e III (fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'articolo 204 del tuel con le modifiche di cui all'art. 8, comma 1 della legge 12 novembre 2011 n. 183, a decorrere dall'1 gennaio 2012);".

Questo indicatore mette a confronto lo stock d'indebitamento di un ente con le entrate correnti accertate, valutando come particolarmente elevati valori superiori al 140-160%; nel caso della Provincia di Reggio Emilia per il 2015 si attesta al 180,94%.

In sede istruttoria la Provincia ha dichiarato che "dal 2011 non ha più fatto ricorso a mutui per il finanziamento degli investimenti. Pertanto il valore del parametro risente solo dell'andamento delle entrate correnti e del pagamento delle quote capitale in essere".

La Sezione prende atto, sottolineando che lo sforamento del parametro in esame pone in luce un fattore di rigidità del bilancio, poiché rappresenta la consistenza di spese "incomprimibili" in rapporto alle possibilità di impiego delle

risorse date dalle entrate correnti, cui l'ente deve adoperarsi per porre rimedio, pur tenendo conto delle oggettive difficoltà che le province sono chiamate ad affrontare a seguito del drastico taglio delle risorse loro assegnate.

Errore nella quantificazione del Fondo pluriennale vincolato di parte corrente – previsioni definitive di spesa (voce S0) nel prospetto MONIT/15 di monitoraggio delle risultanze del Patto del II semestre 2015.

Nel prospetto di monitoraggio delle risultanze del Patto del II semestre 2015 il FPV di parte corrente - previsioni definitive di spesa (voce S0), risultava valorizzato, in detrazione alle entrate correnti, per un importo inferiore a quello corrispondente al suddetto fondo (€ 8.505.000 anziché € 8.693.000).

La provincia di Reggio Emilia, in sede istruttoria ha chiarito che "l'incongruenza tra la voce S0 e il FPV di spesa è da ascrivere ad un errore materiale dovuto al disallineamento temporale tra la predisposizione del prospetto e la chiusura del consuntivo. E' già stato comunicato l'errore al MEF che ha provveduto a riaprire la procedura di monitoraggio e certificazione del patto 2015 per la necessaria correzione"; l'ente ha inoltre allegato il nuovo prospetto e la certificazione corretta, così come già trasmessa al MEF tramite la procedura web.

Mancato rispetto del patto di stabilità interno.

Dall'esame del punto 3.3 sezione terza del questionario, relativo alla dimostrazione del rispetto del patto di stabilità interno per il 2015, è emersa una differenza negativa tra il saldo finanziario e il saldo obiettivo per l'anno 2015 di € 9.837.000, successivamente rettificato in € 10.025.000 (vedi punto precedente).

In risposta alla richiesta di chiarimenti istruttori, l'Ente ha confermato di non aver rispettato il Patto di stabilità per l'anno 2015, rappresentando inoltre che "l'obiettivo 2015 del patto di stabilità interno era pesantissimo; per poter sperare di raggiungerlo sarebbe stato necessario riuscire a realizzare interamente il piano di alienazioni previsto, ma, data la crisi del mercato immobiliare, questo non è stato possibile. Inoltre la manovra che ha permesso di poter approvare il bilancio di previsione 2015 (avanzo di amministrazione e quote capitali dei mutui destinati agli equilibri correnti) ha però compromesso la possibilità di riuscire a rispettare il patto, nonostante negli anni gli investimenti programmati fossero in linea con le disposizioni sul patto di stabilità e nonostante la Provincia dal 2011 non faccia più ricorso all'indebitamento per finanziare le opere pubbliche. Pertanto la situazione reale del patto di stabilità



2015 con le manovre sopra riportate ha reso matematicamente impossibile poter rispettare gli obiettivi del patto di stabilità”.

L’Ente risulta peraltro aver conseguito nell’esercizio 2016 il saldo di finanza pubblica di cui all’art. 1, comma 710 e seguenti della legge 208/2015.

Al riguardo occorre rammentare che le disposizioni dettate in materia di patto di stabilità interno sono volte ad assicurare il concorso degli enti territoriali e locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica connessi ai vincoli derivanti dalla partecipazione all’Unione europea, costituendo principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma della Costituzione.

In punto di procedura, inoltre, configurandosi in tal caso un comportamento difforme alla sana gestione finanziaria, l’ente inadempiente, come accennato, in presenza di una delibera di accertamento di tale irregolarità sarebbe obbligato (*rectius* è obbligato) ad adottare i correttivi necessari a ricondurre la gestione finanziaria entro i vincoli normativamente stabiliti “*entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento*”, ed a trasmetterli alla Sezione regionale di controllo per la conseguente verifica nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Formalmente, nei casi previsti dal citato art.148 bis del Tuel, si procede generalmente attraverso una deliberazione “specificata” denominata PRSP, mentre altre e differenti criticità vengono formalizzate attraverso una deliberazione “con segnalazione” denominata PRSE. Nella fattispecie in esame, tuttavia, la Sezione considera che una pronuncia PRSP non potrebbe trovare logico e conforme seguito nei prescritti correttivi in quanto l’esercizio finanziario 2015 è ormai cristallizzato, impregiudicate - a prescindere da tale procedure- le conseguenze direttamente collegate (anch’esse riguardanti il decorso 2016) alla descritta inottemperanza dal comma 26 dell’art. 31 della legge n.183 del 2011.

Ritiene pertanto la Sezione, nell’ambito del predetto quadro normativo e delle trascurabili conseguenze procedurali, che la pur rilevante irregolarità contabile e gestionale emersa possa essere trattata, fermo restando le conseguenze previste da specifiche disposizioni legislative, più semplicemente, anche per economicità dell’azione amministrativa, secondo una prassi praticata da altre sezioni regionali di controllo, attraverso una deliberazione con segnalazione al Consiglio e dunque con PRSE.

Nello specifico, peraltro, questa Sezione - pur ribadendo che il mancato rispetto degli obiettivi programmatici del patto di stabilità costituisce evenienza di non poco rilievo - prende atto, da un lato, di quanto rappresentato dall’Ente

sia a seguito di risposta istruttoria sia tramite esposto cautelativo del 16 marzo 2017, in ordine alla grave situazione di squilibrio e di insufficienza delle risorse, tale da non consentire di corrispondere in modo adeguato ai compiti istituzionali che, nel corso del 2015, si è determinata per effetto di diverse disposizioni legislative che hanno inciso sui bilanci delle amministrazioni provinciali, dall'altro, di quanto stabilito in tema di sanzioni dall'art 7, comma 1 del dl 113/2016¹.

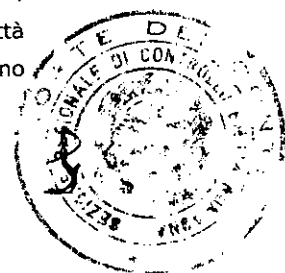
Rapporti finanziari tra Provincia e organismi partecipati - mancanza della doppia asseverazione da parte degli organi di revisione

Con riferimento alla mancata asseverazione da parte degli organismi di controllo societari della nota informativa 2015 sui rapporti debiti/crediti intercorrenti con l'Ente, problematica riscontrata per gran parte delle società documentate, la Provincia di Reggio Emilia ha rappresentato che "dal consuntivo 2016 le società, su nostra sollecitazione, hanno provveduto ad inviare la situazione asseverata dai rispettivi organismi di controllo".

La Sezione, nel prendere atto, ribadisce la necessità della doppia asseverazione dei debiti e dei crediti da parte dell'organo di revisione dell'ente territoriale e di quello dell'organismo partecipato, al fine di evitare eventuali incongruenze e garantire piena attendibilità ai dati, e raccomanda all'Ente di adoperarsi con continuità, al fine di assicurare il totale adempimento all'obbligo normativo in argomento, di cui costituisce necessario corollario il rispetto della tempistica di acquisizione dei dati, in relazione alle finalità informative della relazione sulla gestione allegata al rendiconto, di cui la nota crediti/debiti è componente necessaria.

In merito alle discordanze contabili rilevate nel 2014 nei confronti della società Reggio Emilia Innovazione srl (credito di € 65.933,80 vantato dalla società e contestato dall'ente, con contenzioso in corso, e debito di € 71.072,48, per canoni di locazione e rimborso utenze, della società nei confronti della Provincia) per cui la Sezione ha chiesto aggiornamenti, la Provincia di Reggio Emilia ha comunicato che, a fronte d una situazione sostanzialmente invariata, "a luglio 2017 la società è stata posta in liquidazione e la provincia ha provveduto a segnalare anche al liquidatore il credito da noi vantato e

¹ La sanzione di cui al comma 26, lettera a), dell'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183, e successive modificazioni, non trova applicazione nei confronti delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario e delle regioni siciliana e Sardegna che non hanno rispettato il patto di stabilità interno nell'anno 2015.



l'insussistenza di quanto reclamato dalla società".

La Sezione prende atto e si riserva di monitorare l'evoluzione della controversia nell'ambito delle prossime attività di controllo.

Tutto ciò premesso, la Sezione

INVITA L'ENTE

alla corretta gestione del bilancio in relazione alle criticità evidenziate;

INVITA L'ORGANO DI REVISIONE

in relazione alle criticità riscontrate, a vigilare sulla regolarità contabile, finanziaria ed economico-patrimoniale della gestione dell'Ente per il rispetto degli equilibri di bilancio e della normativa;

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo S.I.Qu.E.L., al Consiglio provinciale, al Presidente e all'Organo di revisione della PROVINCIA DI REGGIO EMILIA;

che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione sul sito internet istituzionale dell'Ente, ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Bologna, nella camera di consiglio del 30 gennaio 2018.

Il presidente

(Carlo Greco)



Il relatore

(Alberto Stancanelli)



Depositata in segreteria il 30 gennaio 2018

Il direttore di segreteria

(Rossella Broccoli)

