

Deliberazione n. 12 /2019/PRSE



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente f.f.
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Paolo Romano	consigliere
dott. Alberto Stancanelli	consigliere (relatore)
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

**Adunanza del 28 febbraio 2019
Provincia di Reggio Emilia (RE)
Rendiconto 2016**

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;

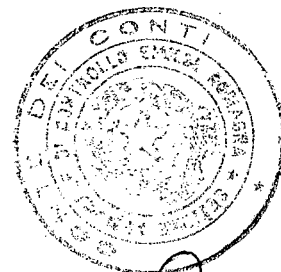
Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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 2016, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 6/SEZAUT/2017/INPR;

Considerato che dette linee-guida ed il relativo questionario sono stati portati a conoscenza della Città Metropolitana di Bologna e delle Province dell'Emilia-Romagna con lettera di questa Sezione regionale di controllo prot. n. 4726 del 27 settembre 2017;

Presa visione delle relazioni predisposte dall'Organo di revisione della **Provincia di REGGIO EMILIA (RE)**;

Vista la deliberazione di questa Sezione n. 104/2018/INPR del 22 maggio 2018 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 14 gennaio 2019;

Considerato che dall'esame delle relazioni e dall'attività istruttoria svolta ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, non sono emerse gravi irregolarità contabili di cui all'art. 148-bis, comma 3, del Tuel;

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

Vista l'ordinanza presidenziale n. 7 del 27 febbraio 2019 con la quale è stata convocata la Sezione per la camera di consiglio del 28 febbraio 2019;

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 (RE) sul rendiconto 2016 e dall'esito dell'attività istruttoria svolta non emergono gravi irregolarità contabili.

La Sezione, avvertendo che l'assenza di rilievi su ulteriori profili non considerati in sede di esame non può essere ritenuta implicita valutazione positiva degli stessi, segnala 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

Anche per il 2016, la provincia di Reggio Emilia ha certificato lo sfioramento del parametro di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale n. 4.

Com'è noto, 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 2016 è pari a 171,42%, in miglioramento rispetto all'anno precedente.

In sede istruttoria la Provincia ha confermato di non aver fatto ricorso a mutui per il finanziamento degli investimenti (già a decorrere dal 2011) e che il valore del parametro è dovuto esclusivamente all'andamento delle entrate correnti e al pagamento delle quote capitale in essere.

La Sezione prende atto, pur sottolineando che lo sfioramento del parametro in esame pone in luce un fattore di rigidità del bilancio, poiché restituisce in valore percentuale il peso rappresentato dalla consistenza di spese "incomprimibili" in rapporto alle possibilità di impiego delle risorse date dalle entrate correnti, che l'Ente dovrà continuare a monitorare, ponendo in essere le

azioni necessarie a superare questa limitazione alla capacità decisionale di spesa.

Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP) - errori nella trasmissione dei dati di rendiconto

La legge di contabilità e finanza pubblica (l. n. 196/2009) stabilisce (art. 13, comma 1) che le amministrazioni pubbliche provvedono ad inserire in una banca dati unitaria istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attuazione della stessa legge. L'acquisizione dei dati avviene sulla base degli schemi, tempi e modalità definiti con decreto ministeriale.

Da una verifica effettuata su BDAP (banca dati amministrazioni pubbliche) sono emersi errori di quadratura negli schemi di bilancio trasmessi dalla Provincia in relazione al conto consuntivo 2016, nonché discordanze nella componente accantonata del risultato di amministrazione (allegato a), che presentava una ripartizione fra le diverse voci difforme rispetto a quanto riportato nella relazione al rendiconto dell'Organo di revisione; in seguito all'istruttoria svolta tali incongruenze sono state motivate dall'Ente con riferimento a problemi di compatibilità dei sistemi informatici e prontamente corrette con un nuovo invio a BDAP.

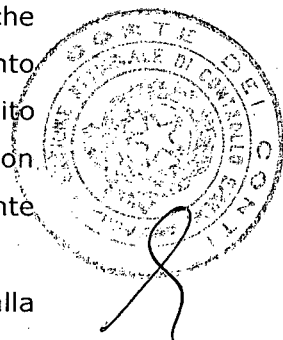
In proposito la Sezione evidenzia la necessità di provvedere alla trasmissione di dati pienamente corrispondenti ai documenti contabili dell'Ente e richiama l'attenzione dell'Organo di revisione sulla necessità di vigilare anche su detto obbligo, al fine di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica.

Fondo crediti di dubbia esigibilità

Al punto 1.5.1 Sezione prima del questionario l'Ente ha dichiarato di aver dato applicazione al criterio semplificato, introdotto dal D.M. 20 maggio 2015, nella determinazione, a consuntivo 2016, del FCDE.

In sede istruttoria la Sezione ha chiesto chiarimenti, invitando l'Ente a precisare nel dettaglio la modalità di calcolo utilizzata, considerato, da un lato, che risulta approvato l'allegato c) – Fondo crediti di dubbia esigibilità (prospetto da compilare per fornire rappresentazione del FCDE calcolato con metodo ordinario) e, dall'altro, quanto riportato in argomento nella relazione dell'Organo di revisione, che non sembra fare riferimento al suddetto metodo semplificato.

Si è inoltre rilevato che il dato accantonato nel risultato di



amministrazione ammonta ad € 293.000, mentre dal prospetto all. c) emerge un importo complessivo pari a € 261.314,90 e la colonna relativa all'importo minimo del fondo non risulta valorizzata.

La Provincia ha chiarito di aver erroneamente riferito l'utilizzo del metodo semplificato, precisando di aver proceduto alla determinazione del Fondo corrispondente al 100% dei residui non riscossi delle tipologie ritenute di dubbia o difficile esigibilità, e ne ha fornito prospetto di dettaglio; tale importo, complessivamente determinato in € 261.314,90, è stato aumentato in sede di rendiconto, accantonando € 293.000,00 nel risultato di amministrazione.

Il Collegio prende atto, raccomandando all'Ente di curare leggibilità, veridicità e congruenza degli allegati al bilancio.

Divieto generale di assunzione per le Province in fase del loro riordino e per il mancato rispetto del Patto di stabilità interno 2015

La Provincia di Reggio Emilia ha proceduto nel 2016 ad assunzioni di personale contravvenendo al disposto di cui all'art. 1 comma 420 della l. 190/2014; inoltre, avendo l'Ente sforato i vincoli del Patto di stabilità 2015, il divieto di assunzioni di personale risulterebbe ulteriormente rafforzato, per il 2016, in quanto effetto sanzionatorio ancora vigente per le province ai sensi del combinato disposto dell'art. 31, comma 26 della legge 183/2011 e dell'art. 7, comma 1 del d.l. 113/2016 come sostituito dalla legge di conversione 160/2016.

Ciò è avvenuto nel presupposto - come desumibile da quanto precisato in nota al punto 1.9.2 Sezione prima del questionario - che il divieto non operasse per le cosiddette "categorie protette". In sede istruttoria l'Ente ha confermato tale assunto fornendo le seguenti argomentazioni:

"Al momento della cessazione dal servizio del centralinista non vedente, l'amministrazione provinciale svolse approfondita istruttoria al fine di comprendere se l'obbligo assunzionale di una figura analoga previsto per tutti gli enti in cui sia in esercizio un centralino non automatizzato, potesse configurarsi anche nella peculiare situazione in cui la Provincia di Reggio Emilia si trovava, ovvero per un verso, la vigenza del comma 420 dell'art. 1 della legge 190/2014 che disponeva drastiche limitazioni alle capacità assunzionali delle province e, per l'altro, i limiti derivanti dal mancato rispetto del patto di stabilità per l'anno precedente, il 2015. Su entrambe le questioni, l'esito dell'istruttoria fu quello di confermare l'obbligatorietà dell'assunzione.

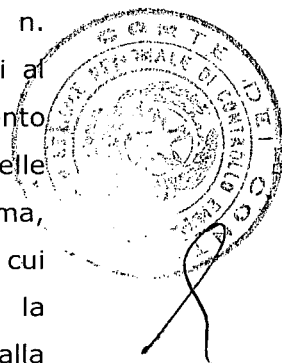
Per il primo aspetto, la Circolare congiunta n. 1/2015 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari

regionali e le autonomie che forniva Linee guida proprio in merito all'attuazione delle disposizioni in materia di personale delle province contenute nella L. 190/2014, al paragrafo dedicato al comma 420 precisava che "Resta fermo l'obbligo di assunzione per coprire la quota riservata alle categorie protette, anche in deroga al divieto di cui alla lett. c)".

In relazione, invece, ai vincoli connessi al mancato rispetto del patto di stabilità, l'ente ha fatto riferimento al parere della Corte dei Conti sez. Lombardia n. 168/2012 che in un caso analogo ha ritenuto che l'ente locale che versi nella predetta condizione possa procedere all'assunzione qualora sottoposto all'obbligo di ricostituire la quota prevista dalla legge, essendo in presenza di valori costituzionalmente tutelati e rafforzati dalla previsione di una specifica sanzione....".

La Sezione rileva in proposito che la costante giurisprudenza della Sezione delle autonomie della Corte dei conti (vedi deliberazione n. 25/2013/QMIG confermata successivamente dalla deliberazione n. 22/2017/QMIG) si è espressa nel senso che il divieto di assunzioni di cui al citato comma 420 sia da ritenersi prevalente rispetto all'obbligo di collocamento delle categorie protette. E' pur vero che nello specifico la Sezione delle autonomie nelle due deliberazioni non ha fatto espresso riferimento alla norma, da ritenersi speciale, relativa all'assunzione dei centralinisti non vedenti di cui alla legge 29 marzo 1985, n. 113, ma ha richiamato esclusivamente la disposizione, a contenuto generale, sulle assunzioni obbligatorie prevista dalla legge 12 marzo 1999, n. 68 (interpretazione accolta dal TAR Puglia - Bari, Sez.II, n. 153 del 2014). Si deve osservare, nella complessità interpretativa del caso di specie, comunque che le disposizioni previste prima dall'art. 16, comma 9, del d. l. n. 95 del 2012 e successivamente dall'art. 1, comma 420, della citata legge 190 del 2014, abbiano entrambe carattere di specialità, in quanto mirano a determinare storicamente e a congelare la consistenza organica delle Province nella fase di avvio della loro riorganizzazione/soppressione, evitando di incrementare ulteriormente e irragionevolmente il personale di ruolo soggetto ai successivi previsti processi di mobilità. (cfr Consiglio di Stato, Sez. V, 28 luglio 2014, n. 3976 di riforma della citata sentenza Tar Puglia- Bari).

Analogamente la vigenza dei limiti assunzionali per le province che hanno sfiorato il patto di stabilità interno trova implicitamente conferma nella previsione di cui al comma 1, dell'art. 7 del d.l. n. 113 del 2016, che contempla una deroga esclusivamente per le sanzioni di cui al comma 26, lettera a) dell'art. 31 della legge n. 183 del 2011 (riduzione del fondo sperimentale di



riequilibrio).

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 sui rapporti debiti/crediti intercorrenti con l'Ente, problematica già rilevata negli esercizi precedenti in relazione a gran parte delle società documentate, la problematica per il 2016 risulta superata, ad eccezione di due casi; a tale proposito, la provincia di Reggio Emilia ha rappresentato che "la società Autobrennero ha provveduto, successivamente all'invio del questionario, a trasmettere il prospetto asseverato dall'organo di revisione. Per quanto riguarda TPER spa, già dismessa in data 19/12/2017, la società ha provveduto a trasmetterci la nota firmata dal legale rappresentante, assolutamente coincidente con la contabilità dell'ente. Nonostante numerosi solleciti, anche tramite PEC, non ci è mai stata trasmessa la nota asseverata dall'organo di revisione".

Con riferimento alla mancata conciliazione dei dati fra l'Ente e la società Reggio Emilia Innovazione, risalenti all'esercizio 2014 e già oggetto di trattazione nelle deliberazioni n. 109/2017 e n. 17/2018 la Provincia, fornendo l'aggiornamento richiesto, ha comunicato che "è in corso la procedura di liquidazione (della società), che ha avuto inizio il 31/7/2017. I debiti/crediti reciproci sono all'esame dei liquidatori, con i quali sono già stati effettuati due incontri per verificare i dati contabili".

La Sezione prende atto di quanto riferito.

Rammenta, ad ogni buon conto, che l'attendibilità delle scritture contabili è condizionata dal positivo esito della conciliazione delle partite di credito/debito tra enti e organismi partecipati, oggetto della relazione sulla gestione allegata al rendiconto (articolo 11, comma 6, d.lgs. n. 118/2011); la finalità è garantire l'allineamento dei risultati dell'ente e del soggetto partecipato e di chiarire la sussistenza e la natura dei rapporti creditori/debitori in essere.

La rilevazione dei rapporti di credito/debito reciproci è inoltre propedeutica al bilancio consolidato e in particolare all'operazione di elisione delle partite infragruppo, poiché la corretta procedura di eliminazione di tali poste presuppone la certezza delle reciproche partite debitorie e creditorie.

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


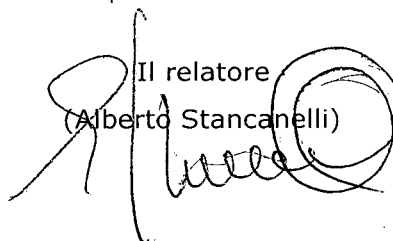
che copia della presente deliberazione sia trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te., al Consiglio provinciale, al Presidente e all'Organo di revisione della Provincia di REGGIO EMILIA;

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

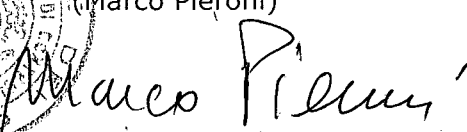
Rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione sul sito internet istituzionale dell'Ente, ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Bologna, nella camera di consiglio del 28 febbraio 2019

Il relatore
(Alberto Stancanelli)



Il presidente f.f.
(Marco Pieroni)



Depositata in segreteria il 1° marzo 2019

Il direttore di segreteria
(Rossella Broccoli)

