

Deliberazione n. 29 /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
dott. Riccardo Patumi	consigliere (relatore)
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

**Adunanza del 13 febbraio 2018
Provincia Modena - 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 MODENA**;

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'Organo di revisione in sede istruttoria con nota del 7 febbraio 2018;

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

Vista l'ordinanza presidenziale n.12 del 12 febbraio 2018 con la quale è stata convocata la Sezione per la camera di consiglio del 13 febbraio 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 provocare 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 MODENA 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.

Proventi derivanti dalle sanzioni pecuniarie previste dal codice della strada

Dall'esame del questionario emerge che la Provincia di Modena, anche nel 2015, non ha adottato l'atto che individua le finalità della parte vincolata delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni al codice della strada ex artt. 142 e 208, d.lgs. n. 285/1992. Pur tenendo conto dell'esiguità dell'importo (euro 2.604,10) e dell'attestazione dell'Ente di aver "ampiamente rispettato" il vincolo in argomento a consuntivo, la Sezione ribadisce, come già evidenziato con deliberazione n. 121/2017/PRSE, che tale omissione costituisce una irregolarità contabile. A tale proposito, si prende atto di quanto segnalato dall'Organo di revisione secondo cui "l'ente ha approvato in data 5/2/2018 (cioè con il primo atto di programmazione successivo rispetto alla deliberazione n. 121 del 14/ 7/2017 con la quale veniva rilevata l'irregolarità contabile da parte della Sezione di Controllo), l'atto del Presidente di destinazione dei proventi da sanzioni amministrative per l'anno 2018 seppur la previsione di entrata sul bilancio 2018-2020 per sanzioni codice strada è stata prudenzialmente uguale zero.

Il Collegio ha rilevato che tale atto dovrà essere riapprovato nel caso vi siano somme in entrata di tale tipologia al fine di rispettare i parametri di destinazione obbligatoria e ne farà menzione anche in sede di prossima approvazione del bilancio di previsione 2018-2020."

Inoltre, con riferimento al riscontrato, perdurante, scarso gettito derivante dalle sanzioni in esame, la Provincia di Modena ha ribadito la difficoltà collegate alla quantificazione degli introiti derivanti dalle sanzioni elevate dai comuni sulle strade provinciali "tenuto conto anche del protrarsi della mancata emanazione del decreto attuativo previsto dalla legge 120/2010 che dovrà regolare i rapporti tra enti e tenuto conto dell'atteggiamento prudenziale sempre tenuto dalla Provincia di Modena in sede di preventivazione delle somme in entrata di tale tipologia. La Provincia infatti - diversamente dai Comuni - non è dotata di dispositivi propri per la rilevazione a distanza di infrazioni al codice della strada che sono invece eventualmente collocati direttamente dai Comuni su strade provinciali."

Il Collegio dei revisori, ha richiesto in più occasioni e da ultimo nella relazione al bilancio consuntivo 2016, "una attenta verifica delle somme da introitare tramite un'operazione di circolarizzazione a tutti gli enti del territorio".

La Provincia di Modena ha dato avvio alle operazioni suddette in data 31 maggio 2017. Riferisce, inoltre, di aver sollecitato i comuni del proprio territorio ad adeguarsi a quanto previsto dalla norma in oggetto, anche alla luce del parere espresso da questa Sezione con deliberazione n. 18/ 2016/ PAR, nonché di quanto stabilito dall'art. 4-ter, comma 16 della legge n. 44/2011, che ribadisce l'obbligo, anche in assenza dell'emanazione del decreto di cui al comma 2 dell'art. 25, legge 120/2010. Evidenzia, altresì, di essere attualmente impegnato nella definizione di specifici atti, anche di natura convenzionale, con i comuni, come indicato dal parere del Ministero dei Trasporti n. 5538/2016.

In esito di tali azioni, alcuni comuni hanno dichiarato di non avere apparecchi di rilevamento fissi o mobili, attivi su strade provinciali, dal 2013 ad oggi; altri hanno comunicato gli importi accantonati di competenza della Provincia ribadendo in alcuni casi di non averli riversati alla Provincia non essendo stato emanato il decreto di cui al comma 2 dell'art. 25 della legge 120/2010; altri comuni hanno iniziato a riversare delle somme (a dicembre 2017, il Comune di Finale Emilia ha versato alla Provincia euro 3.426,13).

Infine, sempre a dicembre 2017, la Provincia in argomento è addivenuta, congiuntamente al Comune di Fiorano Modenese, all'approvazione dello schema di convenzione per la destinazione delle risorse per gli anni dal 2013 e seguenti.

La Sezione prende atto di quanto riferito, invitando l'Ente locale *de quo* a proseguire sulla strada intrapresa, anche al fine di rientrare nella disponibilità di eventuali, potenziali risorse attualmente non utilizzabili.

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 2015 e il saldo obiettivo per l'anno 2015 di 6.732.000 euro.

In risposta alla richiesta di chiarimenti istruttori, la Provincia ha confermato di non aver rispettato il Patto di stabilità per l'anno 2015, rappresentando quanto segue: "...Il contributo al risanamento della finanza pubblica richiesto alla Provincia di Modena è passato da 13,06 milioni di euro nel 2014 a 28,26 milioni di euro nel 2015, con un aumento pari a 15,2 milioni di euro in un solo anno, a fronte di entrate correnti "proprie" della Provincia nel 2015 pari a 60,12 milioni di euro (Titolo I + III delle entrate).

Poiché l'Ente in questione applica già da fine 2011 il massimo valore previsto per le aliquote e le tariffe dei propri tributi di competenza, non vi sarebbe stata da questo punto di vista possibilità di incrementare le entrate tributarie. Inoltre, nel 2015 la Provincia di Modena non solo ha beneficiato della sospensione della rata mutui della Cassa DDPP per gli enti colpiti dal terremoto del 2012, ma ha optato per la sospensione delle rate mutui con altri istituti bancari, resa possibile dall'art. 1, comma 430, della legge n. 190 del 23 dicembre 2014. L'art.1-ter, comma 2, del d.l.78 del 19/ 06/ 2015, convertito nella Legge n. 125 del 06/08/2015, (cd "decreto enti locali" del 2015) ha previsto che le risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione di mutui potessero essere utilizzate dagli enti locali senza vincolo di destinazione; ha quindi consentito alle province di destinare all'equilibrio di parte corrente tutti i risparmi delle sospensioni di cui sopra (circa 4 milioni di euro). Lo stesso art. 1-ter, comma 2, del d.l. 78/2015 ha consentito di ricorrere all'avanzo disponibile e all'avanzo destinato agli investimenti sempre per garantire l'equilibrio di parte corrente del bilancio.

La Provincia di Modena è ricorsa alle misure straordinarie sopra riportate per raggiungere l'equilibrio di parte corrente nel 2015. Inoltre, l'ente ha cercato di garantire il rispetto del Patto anche grazie agli introiti da alienazioni ma, viste le difficoltà derivanti dalla forte crisi del mercato immobiliare, non è riuscita a realizzare tutte le alienazioni previste. In questi anni infatti alcune gare sono state esperite senza che venissero presentate offerte.

D'altro canto, l'ente ritiene di aver posto in essere ogni possibile misura di contenimento di tutti i costi di gestione.

Nonostante ciò l'ente ha dovuto anche rispettare le obbligazioni per lavori in conto capitale assunte negli anni precedenti nel rispetto delle leggi al

tempo vigenti, tra le quali quelle connesse alla realizzazione e al completamento di tutte le opere connesse alla ricostruzione post terremoto 2012.

Infine, si deve anche registrare un rallentamento, nella parte finale del 2012, nei pagamenti di contributi per lavori già rendicontati dalla Provincia, da parte di altri enti, in primis la Regione."

In sintesi, le descritte circostanze non hanno permesso il rispetto dell'obiettivo di Patto che, conseguentemente, la Provincia di Modena per la prima volta dalla vigenza degli obiettivi di finanza pubblica non ha potuto rispettare.

L'Ente risulta peraltro aver rispettato i vincoli di finanza pubblica per l'anno 2016.

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 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 "specifica" 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 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 – discordanze - mancanza della doppia asseverazione da parte degli organi di revisione

Dalla nota informativa contenente la verifica dei crediti e dei debiti reciproci tra l'Ente locale in argomento e le società partecipate, reperita sul sito web della Provincia di Modena, emergono alcune discordanze al 31 dicembre 2015 che vengono dettagliatamente motivate e che sono state riconciliate nel corso dell'esercizio 2016; si tratta di crediti della provincia nei confronti di 3 società - Amo spa (€ 254,79), LEPIDA spa (€ 10.940,56) e AUTOBRENNERO spa (€ 102.822,13) - venuti a scadenza al termine dell'anno e regolarizzati nelle scritture contabili delle società nel bilancio 2016.

La Sezione prende atto.

In ordine alla rilevata mancata asseverazione dei dati da parte degli organi di revisione di alcune società, già segnalata in sede di esame dei consuntivi 2013 e 2014, nel ribadire la tassatività di tale adempimento e richiamando quanto a suo tempo dichiarato dalla Provincia, in merito alle azioni intraprese per assicurarne il pieno rispetto, si prende atto dell'attestazione dall'Organo di revisione secondo cui "in riferimento all'esercizio 2016, il sollecito e le raccomandazioni, verbalizzate anche da questo collegio, hanno portato ad una importante azione da parte dell'ente nei confronti delle sue partecipate, che ha consentito finalmente di adempiere alla norma in parola..".

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.

Si raccomanda, al fine di evitare eventuali incongruenze e garantire la piena attendibilità ai dati, di continuare ad adoperarsi per assicurare il totale adempimento all'obbligo normativo in argomento.

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 MODENA;

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.

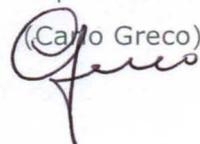
Così deliberato in Bologna, nella camera di consiglio del 13 febbraio 2018.

Il relatore
(Riccardo Patumi)



Il presidente

(Carlo Greco)



Depositata in segreteria il 13 febbraio 2018

Il direttore di segreteria

(Rossella Broccoli)

