

Deliberazione n. 121/2017/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. Riccardo Patumi	primo referendario (relatore)
dott. Federico Lorenzini	primo referendario



**Adunanza del 14 luglio 2017
Provincia di Modena - Rendiconto 2014
e Bilancio di previsione 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 predisposte dalla Corte dei conti per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto dell'esercizio 2014, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 13/SEZAUT/2015/INPR del 9 marzo 2015, depositata il 31 marzo 2015;

Vista la deliberazione n. 32/SEZAUT/2015/INPR del 30 novembre 2015, depositata il 16 dicembre 2015 recante "Linee di indirizzo su aspetti significativi dei bilanci preventivi 2015 nel contesto della contabilità armonizzata";

Considerato che dette linee-guida ed i relativi questionari sono stati portati a conoscenza dei presidenti delle province dell'Emilia-Romagna e, per il loro tramite, degli organi di revisione economico-finanziaria con lettere di questa Sezione regionale di controllo prot. n. 4602 del 01/10/2015 e prot. n. 1890 del 23/02/2016;

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

Vista la deliberazione di questa Sezione n. 62/2016/INPR del 30 giugno 2016 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 note in data 16 e 26 giugno 2017;

Considerato che dall'esame della relazione e dall'attività istruttoria svolta ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, 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. 48 del 12 luglio 2017 con la quale è stata convocata la Sezione per la camera di consiglio del 14 luglio 2017;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ha attribuito 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.

Qualora dall'esame delle relazioni pervenute o eventualmente anche sulla base di altri elementi, le sezioni regionali accertino che l'ente abbia assunto comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria ovvero che non abbia rispettato gli obiettivi posti dal patto, adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione, da parte dell'ente locale, delle necessarie misure correttive.

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).

Inoltre, 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."*

DELIBERA

dalla relazione dell'Organo di revisione della PROVINCIA DI MODENA sul rendiconto 2014 e sul bilancio di previsione 2015 e dall'esito dell'attività istruttoria svolta non emergono gravi irregolarità contabili.

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

Determinazione della giacenza vincolata di cassa al 1 gennaio 2015

La Provincia di Modena ha adottato una contabilità interna che prevede procedure atte ad evidenziare i vincoli delle entrate a specifica destinazione previste dall'art. 195 del Tuel; inoltre, il sistema utilizzato prevede che in corrispondenza all'accertamento di entrate a specifica destinazione vengano adottati contestuali atti di impegno. Ciò nonostante, non risulta definita con determinazione del responsabile finanziario la giacenza vincolata al 1° gennaio

2015, sulla base del principio applicato della contabilità finanziaria (punto 10.6) approvato con d.lgs. n. 118/2011, come modificato dal d.lgs. 126/2014, né l'Ente ho fornito i dati – richiesti al punto 1.6.2 del questionario - relativi alla composizione della suddetta giacenza di cassa.

In risposta alla richiesta di chiarimenti istruttori è stato precisato che "il Collegio dei revisori ha evidenziato al Consiglio sia nella relazione al preventivo 2015 che nella relazione al Consuntivo 2015 la mancata adozione da parte dell'Ente di tale atto obbligatorio ... L'ente riferiva già in sede di predisposizione del bilancio di previsione 2015 che la mancata adozione di tale determinazione dirigenziale del responsabile finanziario, ... dipendeva dal particolare, complesso momento giuridico in cui si trovavano le Province in seguito alla legge Delrio n. 56/2014 e al parallelo complesso avvio delle procedure per la gestione dei vincoli nei rapporti con il tesoriere, procedure che hanno richiesto un lavoro di tipo tecnico informatico che non ha consentito a detta dell'ente di attivare a far data dal 1.1.2015 i necessari codici informatici per gestire i flussi di cassa.



L'Ente, evidenziando di non avere necessità di utilizzare giacenze vincolate per pagamenti relativi a somme senza vincolo, tenuto conto delle ingenti giacenze di cassa pari allora ad euro 39.836.429,48, ha rinviato tale adempimento al fine di non far gravare tali problemi tecnici sui tempi di pagamento"

Solo successivamente, a far data dal 1.1.2016, con determina n. 3 del 21 gennaio 2016, l'Ente ha finalmente proceduto alla determinazione della cassa vincolata.

La Sezione, pur prendendo atto delle argomentazioni prodotte, ribadisce la non rilevanza di tali giustificazioni in relazione all'omissione di un adempimento normativamente sancito, che non prevede eccezione alcuna; riscontra, peraltro, la successiva integrazione da parte dell'Amministrazione dei dati di cui al punto 1.6.2 del questionario, relativi alla ripartizione dei fondi di cassa al 1 gennaio 2015, in precedenza omessi.

Proventi derivanti dalle sanzioni pecuniarie previste dal codice della strada

Dall'esame del questionario emerge che la Provincia di Modena non ha adottato la deliberazione di Giunta Comunale 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 7.078,67) e dell'attestazione dell'Ente circa il sostanziale

rispetto dei vincoli in argomento, la Sezione rileva che tale omissione costituisce una irregolarità contabile.

Inoltre, anche con riferimento al riscontrato scarso gettito derivante dalle sanzioni in esame, peraltro in ulteriore diminuzione nelle annualità successive, come evidenziato dalla sottostante tabella,

SANZIONI AMMINISTRATIVE PECUNIARIE PER VIOLAZIONE CODICE DELLA STRADA			
	2014	2015	2016
accertamento	7.078,67	2.604,10	2.604,10
riscossione	7.078,67	1.533,00	2.713,21
% di riscossione	100,00%	58,87%	104,19%

l'ente ha sottolineato "la difficoltà di approvare un atto di destinazione delle sanzioni in relazione agli introiti derivanti dalle sanzioni elevate dai Comuni sulle strade provinciali tenuto conto anche della (perdurante) assenza del decreto attuativo previsto dalla legge 120/2010 che dovrà regolare i rapporti tra enti e tenuto conto dell'atteggiamento prudentiale 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 dotato di dispositivi propri per la rilevazione a distanza di infrazioni al codice della strada che sono invece collocati direttamente dai Comuni su strade provinciali."

Rapporti finanziari tra Provincia e Organismi partecipati

La Provincia di Modena ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo la nota informativa contenente la verifica dei crediti e dei debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate, dalla quale risultano alcune discordanze al 31 dicembre 2014 che vengono dettagliatamente motivate e che attengono per lo più al disallineamento dei tempi di iscrizione in bilancio delle relative poste, dovuto alla diversa contabilità adottata (finanziaria per la provincia, economico- patrimoniale per le società).

In ordine alla mancata asseverazione dei dati da parte degli organi di revisione delle società partecipate, già segnalata con deliberazione n. 136/2016/PRSE in sede di esame del rendiconto 2013, la Provincia ha comunicato di essersi attivata chiedendo e sollecitando, ove necessario, l'invio del prospetto con le eventuali partite debitorie e creditorie intercorrenti, asseverato dall'organo di revisione della società.

L'Ente precisa, inoltre, che "nel caso in cui tale organo di controllo contabile non esistesse in quanto non obbligatorio per legge o non ancora nominato, è stato richiesto che il prospetto venisse asseverato dal soggetto che detiene la legale rappresentanza della società. Inoltre, è stato segnalato alle società che la Corte dei conti Sezione delle autonomie (del. 2/2016/QMIG) sottolinea come l'asseverazione della nota informativa attestante i reciproci rapporti debitori e creditori debba avvenire senza la richiesta di compensi aggiuntivi da parte dell'organo di controllo contabile.

Ciò nonostante, tutte le società hanno risposto, ma non tutte hanno restituito i prospetti con l'asseverazione dell'organo di revisione. Si tratta però solo di casi residuali, riferibili a società dove la partecipazione dell'Ente è del tutto marginale e/o non sussistono da anni rapporti finanziari o di scambio di altre utilità con l'Ente. La Provincia ha sollecitato le proprie partecipate al fine di una consapevole condivisione della necessità di avere le asseverazioni nei tempi adeguati."

La Sezione raccomanda all'Ente di perseverare nelle azioni intraprese al fine di poter assicurare per il futuro il pieno adempimento all'obbligo normativo in argomento.

Dotazione organica e personale a tempo determinato

La Provincia nel 2014 ha visto diminuire la consistenza di personale previsto in dotazione organica rispetto all'anno precedente (da 494 a 470 posti); contemporaneamente, a fronte di una diminuzione del personale a tempo indeterminato in servizio, risulta aumentato in modo significativo il numero di personale a tempo determinato (28 unità anziché 19) che, com'è noto, viene assunto ai sensi dell'art 36, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001 esclusivamente per fronteggiare esigenze di carattere temporaneo ed eccezionale e non può essere utilizzato a copertura di posti in dotazione organica, con le uniche eccezioni degli incarichi dirigenziali di cui all'art. 110, 1° comma Tuel e del direttore generale, ex art. 108 Tuel.

A questo proposito la Sezione, nella considerazione che il quadro normativo in materia tende a limitare l'ampiezza della sfera di applicazione del rapporto a termine con l'introduzione di rigidi vincoli che si riferiscono sia alle motivazioni, che alla durata, che ai tetti di spesa, nonché ad evitare il costituirsi di rapporti di lavoro a tempo indeterminato mediante forme elusive della specifica disciplina sull'accesso alle posizioni di ruolo, ha chiesto all'Ente di fornire in argomento ulteriori elementi di giudizio. L'Amministrazione ha



dichiarato che nel successivo esercizio (2015) il numero di unità di personale in servizio "ha registrato un trend in diminuzione sia per quanto riguarda i rapporti di lavoro a tempo indeterminato che determinato. Infatti al 31 dicembre 2015 il personale in servizio sommava a n. 426 unità di cui n. 20 con contratto a tempo determinato di cui n. 16 prestavano servizio presso i centri per l'impiego, finanziati da fondi europei. ... È stato possibile prorogare detti contratti per effetto di una norma speciale ed in particolare il comma 429 della L. 190/2014 (legge Stabilità per l'anno 2015)".

La Sezione prende atto delle argomentazioni addotte e della significativa riduzione del personale a tempo determinato riscontrata nell'esercizio successivo, peraltro in larga percentuale non a carico del bilancio dell'ente, ma sostenuto da fondi comunitari.

Tutto ciò premesso, la Sezione

INVITA L'ENTE

alla corretta gestione del bilancio in relazione alle criticità evidenziate;

INVITA L'ORGANO DI REVISIONE

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 14 luglio 2017.

Il relatore
(Riccardo Patumi)



Il presidente

(Carlo Greco)



Depositata in segreteria il 14 luglio 2017

Il direttore di segreteria

(Rossella Broccoli)

