

Deliberazione n. 15 /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
dott. Tiziano Tessaro	consigliere (relatore)
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

**Adunanza del 28 febbraio 2019
Provincia di Modena (MO)
Rendiconto 2016**

VISTI gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 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;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di Controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

VISTO l'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), del comma 1 dell'art. 3, decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;



VISTA da ultimo, la legge 27 dicembre 2017 n. 205;

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;

VISTA la deliberazione n. 23/2018/INPR del 30 gennaio 2018 con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2017;

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 relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2016 redatta dall'Organo di Revisione della **Provincia di MODENA**;

VISTA la nota in data 14 gennaio 2019, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti alla suindicata Provincia;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione provinciale con nota del 25 gennaio 2019;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 7 del 27 febbraio 2019 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Consigliere Tiziano Tessaro;

FATTO E DIRITTO

1. L'art. 1, commi 166 e 167, L. 266/2005 (Legge Finanziaria 2006) stabilisce che "gli Organi degli Enti Locali di Revisione Economico-Finanziaria trasmettono, alle competenti Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti, una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo" (di seguito, "Questionario") sulla base dei criteri e delle linee guida predisposte dalla Corte (Sezione delle Autonomie n. 6/SEZAUT/2017/INPR per il rendiconto 2016).

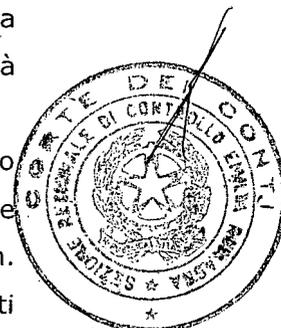
L'art. 148-bis del D.Lgs. 267/2000, inserito nel Testo Unico degli Enti Locali dall'art. 3 del D.L. 174/2012, esplicita le finalità del controllo de quo ("verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli Enti."), ne definisce l'ambito ("Ai fini di tale

verifica, le Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti accertano altresì che i rendiconti degli Enti Locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente") e stabilisce gli effetti delle relative risultanze ("Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, 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").

Occorre considerare che con l'esercizio 2016 si è proseguito il cammino verso la realizzazione della contabilità armonizzata, come evidenziato dalle Linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 6/SEZAUT/2017/INPR, che completa le indicazioni offerte con le precedenti deliberazioni n. 4/2015/INPR, n. 31/2015/INPR e n. 32/2015/INPR relative a istituti centrali per la nuova contabilità quali il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, il Fondo pluriennale vincolato e il Fondo crediti di dubbia esigibilità.

La Corte dei conti è chiamata a vigilare sul corretto e uniforme passaggio alle nuove regole contabili da parte degli Enti Locali e, in tale compito, deve essere coadiuvata dall'Organo di revisione nella compilazione del Questionario-Relazione (di seguito, "Questionario") e nelle verifiche istruttorie formulate dalla Sezione.

Occorre precisare, che, in ossequio alla natura dinamica del controllo espletato in tal sede, che impone, al fine di far emergere la concreta situazione economico-finanziaria dell'Ente, una visione prospettica degli atti del ciclo di bilancio nei vari esercizi, e in funzione dell'adozione "di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio"



(Corte Cost. 60/2013), la Sezione regionale di controllo accerta anche criticità suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell'Ente benché non integranti fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini sopra accennati.

Infatti, anche dopo l'entrata in vigore della citata normativa, risulta tuttora in vigore l'art. 7, c. 7, della legge n. 131/2003, qualora tutte o parte delle irregolarità esaminate non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della deliberazione prevista dall'art. 148-bis del D.Lgs. n. 267/2000 e/o l'avvio del procedimento di c.d. "dissesto guidato" disciplinato dall'art. 6, c. 2, del D.Lgs. n. 149/2011, la natura attualmente anche collaborativa del controllo svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti non esclude la possibilità di segnalare agli enti interessati irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà. Ciò appare utile per prevenire l'insorgenza di più gravi situazioni di deficitarietà o di squilibrio.

2. Ciò doverosamente precisato e passando ora all'esame delle criticità riscontrate a seguito dell'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione, in relazione al conto consuntivo 2016 della Provincia di MODENA sono emerse alcune criticità nell'esercizio finanziario di riferimento oggetto di rilievo. Lo scrutinio della situazione finanziaria dell'Amministrazione provinciale ha richiesto in particolare uno specifico approfondimento istruttorio, sfociato in apposita nota di richiesta (prot. n. 157 del 14 febbraio 2018).

In esito alla predetta richiesta, la Provincia ha fatto pervenire, con nota del 25 gennaio 2019 i chiarimenti richiesti, che tuttavia non hanno consentito di superare integralmente i rilievi formulati nella nota istruttoria in merito alla seguente problematica:

Va preliminarmente sottolineato che la Provincia di Modena era stata destinataria di apposita pronuncia per l'esercizio 2015 (n. 29/2018/PRSE), in cui la Sezione aveva evidenziato: la violazione del patto di stabilità interno; la mancata adozione dell'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, così come già avvenuto per l'esercizio 2014; alcune discordanze fra poste creditorie e debitorie nei confronti degli organismi partecipati, successivamente sanate nel corso del 2016, nonché il perdurare della mancata asseverazione dei dati da parte dell'organo di revisione di alcune società, già segnalata in sede di esame dei consuntivi 2013 e 2014, e infine ottemperata a seguito dell'azione dell'ente nel 2016.

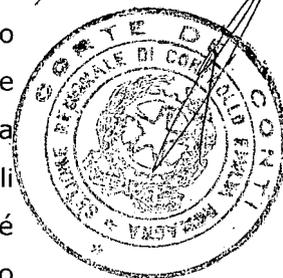
Nell'esercizio qui considerato, il fondo di cassa al 31/12/2016 ammonta ad a € 49.306.083,27 e la rigidità strutturale di bilancio (Incidenza spese rigide - disavanzo, personale e debito - su entrate correnti) si attesta allo 0,29%.

L'approfondimento svolto sui contenuti del questionario e a seguito della nota più sopra indicata restituisce un quadro istruttorio caratterizzato da una precaria corrispondenza ai principi contabili, suffragato dalla criticità di seguito esposta.

Determinazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità

La Sezione sottolinea preliminarmente che l'equilibrio, cui i principi dell'armonizzazione contabile sono funzionali (e ciò dal momento che l'armonizzazione è «funzionale a garantire il raffronto tra i bilanci pubblici degli enti territoriali, specie per prevenire squilibri di bilancio in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost.»:Corte cost Sent. n. 39/2014), si traducono necessariamente in obbligo di copertura, poiché essi richiedono la «contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime» (Corte Cost. Sentenza n. 6/2017, Considerato diritto 4.2): esso «deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri» (Corte Cost. Sentenza n. 384/2008 e n. 213/2008), di talché «[l]a quantificazione delle partite attive e passive che non abbiano un obiettivo riscontro finanziario (come avviene al contrario per il fondo di cassa) non può essere priva dell'analitica ricognizione dei relativi presupposti giuridici, poiché la loro applicazione al bilancio costituisce elemento indefettibile per determinarne e verificarne coperture ed equilibri» (Corte costituzionale Sentenza n. 49/2018 Considerato diritto 3.1.2)

Sulla scorta delle anzidette coordinate, occorre sottolineare nello specifico che le illustrate esigenze di verifica degli equilibri di bilancio appaiono funzionali alla costituzione del fondo per crediti di dubbia esazione (FCDE). Esso ha la funzione di precludere l'impiego di risorse di incerta acquisizione ed è un fondo rettificativo, in diminuzione di una posta di entrata, finalizzato a correggere il valore nominale dei crediti dell'ente in relazione alla parte di essi che si prevede di non incassare in corso di esercizio (Corte Cost. sentenza n. 279/2016). Il punto 9.2 dell'allegato 4/2 prevede che "le quote accantonate del risultato di amministrazione sono utilizzabili solo a seguito del verificarsi dei rischi per i quali sono stati accantonati. (...) L'utilizzo della quota accantonata



per i crediti di dubbia esigibilità è effettuato a seguito della cancellazione dei crediti dal conto del bilancio, riducendo di pari importo il risultato di amministrazione”.

Dall'esame del punto 1.5.1 Sezione prima del questionario il Collegio ha riscontrato una incongruenza fra la risposta negativa fornita (in tema di applicazione del criterio semplificato, introdotto dal D.M. 20 maggio 2015 di aggiornamento del principio contabile n.4/2 per la determinazione del FCDE a rendiconto) e quanto affermato dall'Organo di revisione nella relazione al rendiconto 2016, che riporta lo schema di calcolo del metodo semplificato, corredato del seguente commento: "l'ente ha mantenuto l'accantonamento calcolato nell'anno 2015 aumentandolo di una percentuale calcolata sulla media non riscossa dell'ultimo quinquennio calcolandolo sull'accertamento 2016". Oltre a ciò l'Ente ha approvato l'allegato c) - Fondo crediti di dubbia esigibilità - al rendiconto, che risulta parzialmente compilato e dà conto della sola quota del fondo accantonata a bilancio di previsione per € 17.686,02 mentre l'importo del fondo accantonato nel risultato di amministrazione ammonta ad € 352.686,02.

In sede istruttoria la Provincia ha confermato l'utilizzo del metodo semplificato a rendiconto, precisando che "la quota già accantonata al 31.12.2015, pari ad euro 335.000,00 non ha subito riduzioni ed è stata incrementata della quota definitiva del bilancio 2016 (calcolata sulla base della media della percentuale di non realizzo delle entrate oggetto del calcolo dei cinque anni precedenti e per la percentuale minima prevista del 55%) pari ad euro 17.686,02. Pertanto il FCDE al 31.12.2016 ammonta a complessivi euro 352.686,02 così come precisato nella Relazione dell'Organo di revisione"; ha di conseguenza proceduto alla modifica della risposta fornita nel questionario.

Nel prendere atto dei chiarimenti forniti la Sezione sottolinea che "l'adozione del metodo semplificato, seppur consentito dalla normativa vigente, può rappresentare una scelta non prudente in virtù del rischio di finanziare spese scadute ed esigibili con entrate di difficile esazione rinviando al futuro ulteriori accantonamenti che se non potranno essere compresi nei futuri risultati di amministrazione genereranno per la parte eccedente disavanzi di amministrazione ordinari ripianabili secondo le regole stabilite dall'art.188 TUEL. (Sezione controllo Umbria, delib. 38/2018/PRSE) e, ancora, che "la dichiarazione di adeguatezza del fondo assume, pertanto, una specifica rilevanza giuridica e sostanziale e deve essere attribuita alla competenza dei singoli responsabili della gestione delle entrate di dubbia e difficile esazione, alla correlata competenza di coordinamento e vigilanza del responsabile del servizio

economico-finanziario dell'ente e alla necessaria verifica dell'organo di revisione" (Sezione delle autonomie n.32/SEZAUT/2015/INPR).

La Sezione si riserva di effettuare ulteriori controlli, anche in sede di esame dei rendiconti successivi, per la verifica della corretta applicazione dei principi contabili.

Infine, con riferimento a quanto rilevato sulla compilazione dell'allegato C) Fondo crediti di dubbia esigibilità, l'Ente ha dichiarato che il prospetto presente nella banca dati BDAP "per il quale è comunque pervenuto l'esito di invio positivo e nessuna segnalazione di errore, in effetti non risulta compilato nella seconda parte relativamente alla "Composizione fondo svalutazione crediti" probabilmente per problemi informatici di trasmissione".

Sul punto si segnala, da un lato, che anche il prospetto pubblicato sul sito istituzionale della Provincia, nella sezione "Amministrazione trasparente" non risulta compilato integralmente e dall'altro che, comunque, avendo l'Ente scelto di applicare il metodo semplificato, tale prospetto, previsto dall'art. 11 comma 4, lett. c) del d.lgs. 118/2011, risulta irrilevante, poiché da compilarsi esclusivamente per fornire rappresentazione del FCDE calcolato con metodo ordinario.

PQM

la Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al Rendiconto per l'esercizio 2016 della Provincia di MODENA:

- raccomanda all'ente l'osservanza dei principi in tema di armonizzazione contabile, che, funzionali al rispetto degli equilibri di bilancio presidiati dall'art. 81 Cost., possono essere vulnerati -nella gestione risultante dall'esame sulla documentazione inerente al Rendiconto per l'esercizio 2016 svolto da questa Sezione- in relazione alle criticità evidenziate afferenti il FCDE;

- 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;

- rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs 14 marzo 2013, n. 33.

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 MODENA;

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



Il presidente f.f.

(Marco Pieroni)

Marco Pieroni

Il relatore

(Tiziano Tessaro)

Tiziano Tessaro

Depositata in segreteria il 1^o marzo 2019

Il direttore di segreteria

(Rossella Broccoli)

Rossella Broccoli

