

Deliberazione n. 168 /2017/PRSE



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

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

**Adunanza del 21 novembre 2017
Provincia di Ravenna - 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;

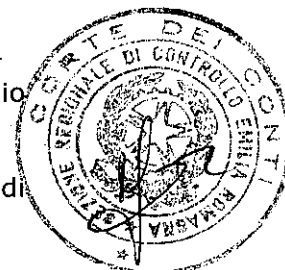
Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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 RAVENNA;

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 3 novembre 2017;

Considerato che dall'esame della relazione 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. 78 del 20 novembre 2017 con la quale è stata convocata la Sezione per la camera di consiglio del 21 novembre 2017;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

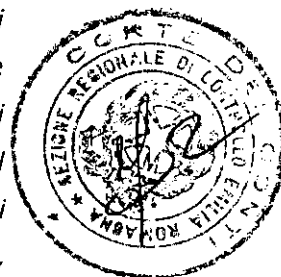
CONSIDERATO IN DIRITTO

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 difforni 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 RAVENNA sul rendiconto 2015 e dall'esito dell'attività istruttoria svolta non emergono gravi 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 per le Province

In riferimento al mancato rispetto del parametro deficitario n. 4, denominato *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*, la sezione prende atto della difficile situazione rappresentata dall'Ente.

In risposta alla richiesta di chiarimenti istruttori, infatti, la Provincia ha precisato di aver aderito "per il 2015, 2016 e 2017 alle rinegoziazioni dei mutui CDP nell'ambito delle misure straordinarie consentite alle province per favorire gli equilibri di parte corrente, a seguito degli ingentissimi tagli di risorse imposti dal DL. 95/2012, dal DL. 66/2014 e dalla L. 190/2014. Il conseguente allungamento dei piani di ammortamento ha determinato necessariamente un rallentamento della riduzione del debito. A ciò si aggiunga poi che la carenza di risorse finanziarie rende non percorribile la strada della riduzione anticipata del

debito senza dover per contro intaccare il livello della qualità e quantità dei servizi per quanto riguarda, principalmente, Edilizia Scolastica e Viabilità, funzioni tuttora assegnate dalla normativa vigente alla competenza delle Province. Sul fronte delle entrate correnti, si evidenzia che le entrate tributarie risentono dell'andamento dei consumi essendo essenzialmente legate al mercato dell'auto e, con la crisi economica che perdura da diversi anni, si sono registrati costanti riduzioni di gettito, in particolare, dell'imposta RC auto. Si è infatti passati dagli euro 36.564.016 del 2012, agli euro 31.434.368,21 del 2015. Anche le entrate del titolo II hanno risentito della notevole riduzione dei contributi regionali per funzioni delegate, passati dagli euro 11.283.625,77 del 2012, agli euro 5.722.444,13 del 2015 e agli euro 1.961.131,84 del 2016. Tali riduzioni sono state solo parzialmente ammortizzate da rimborsi forfettari per spese ancora sostenute dalla Provincia per conto della regione, rimborsi aventi, tuttavia, il carattere della non strutturalità e comunque in progressivo contenimento con l'approssimarsi del definitivo ritorno delle deleghe alla regione".

In proposito la Sezione, nel prendere atto 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 si è determinata per effetto di diverse disposizioni legislative che hanno inciso sui bilanci delle amministrazioni provinciali, non può che invitare la Provincia ad assumere, nella propria autonomia, ogni legittima e tempestiva misura intesa a salvaguardare il proprio equilibrio finanziario, ferma restando la doverosa segnalazione di quanto rappresentato all'attenzione agli Organi competenti con riferimento alle previsioni di cui all'art. 119, commi terzo e quinto, della Costituzione.

Servizi conto terzi

Dalle risultanze istruttorie è emerso che all'interno della voce "rimborsi e recuperi vari", inclusa tra i servizi in conto terzi con accertamenti e impegni in conto competenza pari ad euro 45.470,03, sono state impropriamente incluse anche le seguenti voci:

- Rimborsi assicurativi per sinistri automezzi provinciali. Somme poi versate a terzi per le riparazioni automezzi sinistrati (l'assicurazione non paga direttamente il sinistro) per euro 5.632,00;
- Accertamento per importo permuta in acquisto nuovo automezzo per euro 500,00;



- Anticipazione pagamenti per somme erroneamente reimputate all'esercizio successivo in sede di riaccertamento straordinario, poi recuperate con giro contabile nell'esercizio di competenza per euro 7.437,09.

In relazione alla errata allocazione contabile delle citate spese nei servizi conto terzi, la Sezione osserva che tali voci ricomprendono quelle operazioni o attività realizzate dall'ente senza perseguire un interesse diretto e proprio, ma piuttosto in qualità di mero strumento di realizzazione degli interessi di un altro soggetto. Per poter essere correttamente considerati servizi conto terzi deve quindi trattarsi di entrate che, per il solo fatto della riscossione, fanno sorgere automaticamente per l'ente locale l'impegno a pagare ad un determinato creditore immediatamente la stessa somma riscossa; e, analogamente, di spese che, per il solo fatto dell'avvenuto pagamento, fanno sorgere nell'ente il diritto ad ottenere il rimborso immediato della somma da un determinato debitore.

Ne discende che la registrazione di una posta tra i servizi per conto terzi può essere effettuata solo quando la stessa presenta effettivamente gli indicati caratteri e, in particolare, quando l'operazione ivi sottesa si caratterizza per l'assenza di un interesse diretto in capo al soggetto che la compie.

Come anche già segnalato a proposito del rendiconto 2014 (deliberazione n. 94 del 23 maggio 2017), si ribadisce che l'allocazione tra i servizi in conto terzi di partite contabili che devono essere iscritte in altri titoli di bilancio è in contrasto con i principi contabili generali del bilancio degli enti locali e non consente una corretta valutazione degli equilibri della gestione.

Rapporti finanziari tra Provincia e Organismi partecipati

In relazione ai rapporti finanziari tra l'ente e le società partecipate, l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge n.135/2012 ha previsto che "a decorrere dall'esercizio finanziario 2012, i Comuni e le Province allegano al rendiconto di gestione una nota informativa contenente la verifica dei crediti e dei debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate. La predetta nota, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso il Comune o la Provincia adottano senza indugio e, comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie".

La Provincia di Ravenna ha trasmesso, a seguito di istruttoria, una nota informativa dalla quale risultano debiti e crediti reciproci tra l'Ente e le società partecipate alla data del 31 dicembre 2015.

In seguito alla richiesta di chiarimenti istruttori, l'Ente ha precisato inoltre che "per le risposte ricevute si assevera la coincidenza dei saldi indicati dagli organismi partecipati con gli importi presenti nella contabilità della Provincia. Le società contattate hanno restituito alla Provincia l'asseverazione dei rispettivi organi di revisione ad eccezione delle seguenti:

- CRPV - Centro Ricerche Produzioni Vegetali
- FER - Ferrovie Emilia Romagna s.r.l.
- L'Altra Romagna società consortile a r.l.
- LEPIDA S.p.a.
- Parco della Salina di Cervia s.r.l.
- TPER S.p.a.

che hanno comunque provveduto a dare riscontro in relazione alle posizioni debitorie e creditorie nei confronti della Provincia sebbene in modalità priva dell'asseverazione ai sensi di legge".

La Sezione rileva conseguentemente, come già evidenziato per l'esercizio 2014, la mancata asseverazione dei dati da parte degli organi di revisione di alcune delle società partecipate, richiamando le indicazioni della Sezione delle autonomie che, con deliberazione n. 2/2016/QMIG, ha ritenuto sia nel vigore della previgente disciplina di cui al richiamato art. 6, comma 4, d.l. n.95/2012, sia alla luce di quella vigente dettata dall'articolo 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011, essere sempre necessaria la 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 garantirne una piena attendibilità.

Di conseguenza l'Ente dovrà, già dal corrente esercizio, verificare in modo puntuale l'adempimento del suddetto obbligo normativo, di cui sono destinatari diretti gli organi di revisione sia dell'Ente che delle partecipate, e segnalare tempestivamente, e comunque entro il termine perentorio di 120 giorni, alla Sezione eventuali persistenti inadempimenti per le conseguenti iniziative presso gli organi competenti.

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;

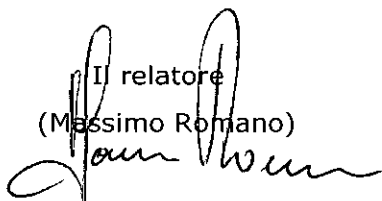
DISPONE

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 RAVENNA;


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 21 novembre 2017.

Il relatore
(Massimo Romano)


Il presidente

(Carlo Greco)


Depositata in segreteria il 21 novembre 2017

Il direttore di segreteria

(Rossella Broccoli)
