

Deliberazione n. 38 /2019/PRSE



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

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

**Adunanza del 7 giugno 2019
Provincia di Piacenza (PC) - 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;

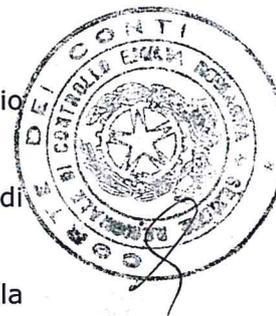
Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, e modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004 e con 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;

Preso visione delle relazioni predisposte dall'Organo di revisione della **Provincia di PIACENZA (PC)**;

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 note del 7 maggio e del 3 giugno 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.24 del 6 giugno 2019 con la quale è stata convocata la Sezione per la camera di consiglio del 7 giugno 2019;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

CONSIDERATO

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 di legalità e regolarità (Corte Cost. 14 febbraio 2019, n.18, Corte Cost. 6 marzo 2014, n.39 e Corte Cost. 10 marzo 2014, n. 40, Corte Cost. 5 aprile 2013, n.60), 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 sarà 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 PIACENZA (PC) 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.

1. Mancata approvazione del rendiconto nel termine di legge

1.1 L'Ente ha approvato il rendiconto dell'anno 2016 in data 4 maggio 2017, oltre il termine di legge fissato nel 30 aprile dell'anno successivo, così come già rilevato nella deliberazione n. 84/2018/PRSE relativa al rendiconto 2015.

In risposta alla richiesta di chiarimenti istruttori la Provincia in esame ha precisato che *"su proposta dell'organo esecutivo del 27/04/2017 il Consiglio provinciale ha adottato il Rendiconto con atto del 28/04/2017 n. 15. L'assemblea dei sindaci ha espresso il parere di competenza con delibera del 03/05/2017 n. 2, successivamente il Consiglio provinciale ha definitivamente approvato il rendiconto il 04/05/2017 con atto n. 17."*

1.2 La Sezione prende atto delle particolari circostanze intervenute, sottolineando, ad ogni buon conto, che il puntuale rispetto delle tempistiche normativamente fissate per l'adozione dei documenti contabili fondamentali rappresenta un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente.

2. Fragilità degli equilibri di bilancio derivanti dalla differenza negativa di parte corrente, a cui l'Ente ha fatto fronte con l'applicazione di avanzo.

2.1 Dall'esame del questionario relativo al rendiconto 2016 e dalla Relazione dell'Organo di revisione, si rileva che per il raggiungimento dell'equilibrio di gestione di parte corrente non si è potuto evitare l'applicazione dell'avanzo degli esercizi precedenti. Già con la deliberazione n. 84/2018/PRSE relativa al rendiconto 2015, questa Sezione aveva segnalato che la situazione di disavanzo di parte corrente, evidenziata nell'esercizio 2015, costituiva un indice di difficoltà che richiedeva opportune valutazioni e iniziative al fine di non pregiudicare strutturalmente il proprio equilibrio finanziario.

Emerge, quindi, una costante fragilità dell'equilibrio di bilancio, che richiederà interventi supplementari sul versante gestionale da parte dell'Ente volto a declinare in modo appropriato le esigenze sottese alla corretta applicazione dei principi contabili. Si osserva, infatti, che, in un'ottica di sana gestione finanziaria che permea l'intero ordinamento giuridico e comunitario, non si possono generare alterazioni sostanziali dell'equilibrio di bilancio delle amministrazioni pubbliche.

Va preliminarmente ricordato, infatti, che l'Ente è stato destinatario, come accennato, di apposita pronuncia per l'esercizio 2015 (n. 84/2018/PRSE), in cui si prendeva atto dei chiarimenti (e dell'esposto cautelativo) circa la difficile situazione delle province¹, destinatarie di diverse manovre che hanno disposto consistenti tagli di bilancio, ma, in quanto aveva comunque effetto diretto con la situazione dell'Ente, lo si invitava ad assumere, nella propria autonomia, ogni legittima ed urgente misura intesa a ridurre la spesa e ad aumentare le entrate, allo scopo di non pregiudicare strutturalmente il proprio equilibrio finanziario, fermo restando - rispetto a quanto rappresentato - un doveroso richiamo all'attenzione agli Organi competenti con riferimento alle previsioni di cui all'art. 119 della Costituzione.

Ciò premesso, dall'esame del questionario, emerge una differenza negativa della parte corrente del bilancio finanziata con avanzo di amministrazione. Tale situazione deve quindi essere "un'evenienza di natura eccezionale, giustificata unicamente al fine di garantire il rispetto del principio di equilibrio in presenza di una situazione particolare quale quella della riduzione



¹ la relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2016 evidenzia una riduzione dei trasferimenti dalla Regione per l'esercizio 2016 pari a -252 per cento, trasferimenti che sono passati dai 11.585.235,65 di euro dell'esercizio 2015 ai 3.290.777,44 di euro dell'esercizio 2016.

dei trasferimenti relativi al contributo ordinario.” (Cfr., Corte dei conti, Sez. reg. di Contr. Lombardia, pareri nn.133 e 134 del 15/2/2011). In questa sede la Sezione evidenzia il rischio del finanziamento di spese ripetitive attraverso entrate di natura straordinaria potrebbe profilare seri pericoli per i futuri equilibri di bilancio. (Cfr., Corte dei conti, sez. reg. contr. Piemonte n. 49/2015).

A ulteriore conferma di ciò, si evidenzia quanto riportato dall’Organo di revisione nella propria relazione sul rendiconto e, in particolare sul conto economico della gestione, quando evidenzia che *“il risultato di gestione operativa è negativo per oltre 11 mln di euro e che solo grazie ai proventi straordinari, dovuti in gran parte alla plusvalenza registrata a seguito delle alienazioni realizzate nell’esercizio, viene riportato a una perdita di circa 3 mln [di euro]”,* e sottolinea che *“anche la metodologia di osservazione dei fatti di gestione attraverso la contabilità economica evidenzia lo squilibrio della gestione fra le risorse a disposizione dell’Ente e i costi da sostenere che comprendono , fra i costi della gestione , sia gli ammortamenti degli investimenti realizzati che i costi sostenuti per lavori urgenti di ripristino della rete viaria, soggetti ad ammortamento immediato”* concludendo che *“l’equilibrio economico sia un obiettivo essenziale ai fini della funzionalità dell’Ente.”.*

In risposta alla richiesta di chiarimenti istruttori, la Provincia in esame ha precisato che *“Nell’esercizio 2016 il concorso al raggiungimento agli obiettivi di finanza pubblica imposto alle Province è stato ulteriormente incrementato rispetto all’esercizio 2015. In particolare, per la Provincia di Piacenza, il taglio imposto dalla L. n.190/2014 è passato da 2.075.484,7 dell’esercizio 2015 a 10.413.580,08 del 2016. Nonostante gli interventi legislativi, in corso d’anno, a mitigazione dei tagli imposti alle Province, il contributo netto della provincia di Piacenza per il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è passato da 9.799.230,00 del 2015 a 14.581.741,12 del 2016. In occasione della verifica degli equilibri di bilancio l’Ente ha provveduto ad applicare avanzo di amministrazione senza vincoli di destinazione per 1.863.311,63 per il mantenimento degli equilibri. Negli esercizi 2017 e 2018 questo Ente ha mantenuto gli equilibri di parte corrente senza il ricorso all’utilizzo dell’avanzo di amministrazione, conseguendo un equilibrio di parte corrente positivo rispettivamente di euro 1.597.117,66 per il 2017’ e di euro 2.957.837,82 per il 2018.”.*

2.2 La Sezione deve evidenziare, quindi, come non sia corretta né fisiologica la reiterata copertura dello squilibrio di parte corrente mediante poste straordinarie (come l’avanzo di amministrazione). Ciò posto, si deve

necessariamente evidenziare che il disavanzo corrente dell'Ente, reiterato da più esercizi, costituisce un indice di profonda difficoltà dell'ente locale di assicurare il suo funzionamento e l'erogazione dei propri servizi con entrate ordinarie; si invita, pertanto, l'amministrazione ad esaminare e valutare ogni possibile soluzione per evitare l'applicazione dell'avanzo degli esercizi precedenti per il raggiungimento dell'equilibrio di gestione di parte corrente.

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

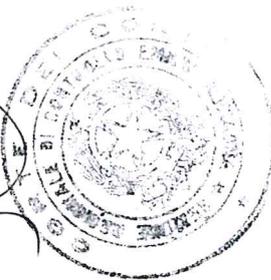
che copia della presente deliberazione sia trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te., al Consiglio provinciale, al Presidente e all'Organo di revisione della Provincia di PIACENZA;

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

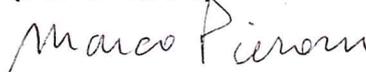
Rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione sul sito internet istituzionale dell'Ente, ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Bologna, nella camera di consiglio del 7 giugno 2019.

Il relatore
(Alberto Stancanelli)



Il presidente
(Marco Pieroni)



Depositata in segreteria il 7 giugno 2019

Il direttore di segreteria

(Rossella Broccoli)



