

Deliberazione n. 119/2017/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. Riccardo Patumi | primo referendario |
| dott. Federico Lorenzini | primo referendario |

**Adunanza del 14 luglio 2017
Provincia di Parma - 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;

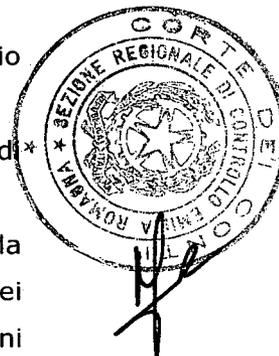
Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, e modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004 e con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

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 con nota prot. 8027 del 16 marzo 2017 e gli elementi forniti dall'Ente in sede istruttoria con nota prot. 13463 del 12 maggio 2017 e con due email in data 10 luglio 2017;

Considerato che, in relazione alla situazione della partecipata Terme di Salsomaggiore e Tabiano spa, all'atto della ridefinizione del risultato di amministrazione 2014 a seguito del riaccertamento straordinario dei residui all'1 gennaio 2015, si è provveduto ad accantonare l'importo di 1.151.008,06 euro a titolo di Fondo perdite reiterate delle società (2015-2017) determinato secondo le modalità di cui al parere della Sezione delle autonomie n. 4 del 2015 e tenuto conto delle differenti percentuali riferite agli anni 2015, 2016 e 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 PARMA sul rendiconto 2014 e sul bilancio di previsione 2015 e dall'esito dell'attività istruttoria svolta non emergono gravi irregolarità contabili.

La Sezione 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.

Disavanzo di parte corrente

Il verificarsi di una situazione di disavanzo di parte corrente nell'esercizio

2014, pari a euro - 328.651,38, costituisce un indice di difficoltà che richiede, di conseguenza, attente valutazioni e iniziative.

Con riferimento alla richiesta di chiarimenti istruttori l'Ente ha motivato la differenza di parte corrente negativa con "Il disavanzo della gestione di competenza è stato influenzato in modo decisivo dall'importo di € 5.131.987,34 relativo ai tagli alle risorse da parte dello Stato centrale di cui ai d.l. n.35/13 e n. 66/14, concretizzatisi in un trasferimento forzoso impegnato all'intervento 5 di spesa. Senza di esso si sarebbe raggiunto un risultato positivo di € 4.143.760,52 ... ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio la differenza negativa di € 988.226,82 è stata finanziata con quota di avanzo d'amministrazione, applicato nel corso del 2014 alla spesa corrente per € 2.271.527,25".

In proposito la Sezione, nel prendere atto di quanto rappresentato dall'Ente con esposto 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 invitarlo ad assumere, nella propria autonomia, ogni legittima ed urgente 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.

Sistema contabile ai fini della corretta rilevazione delle poste vincolate

La Sezione rileva che non è stata adottata la determinazione del responsabile finanziario per la definizione della giacenza vincolata al 1° gennaio 2015, sulla base del principio applicato della contabilità finanziaria (punto 10.6) approvato con d.lgs. n.118/2011 modificato e integrato dal d.lgs. n.126/2014. In risposta alla richiesta di chiarimenti istruttori il Comune non ha potuto che confermare la mancanza di una determina del responsabile finanziario, ma nel questionario ha fornito come motivazione della mancata determinazione che per fronteggiare i pagamenti non si è dovuto ricorrere all'utilizzo di fondi vincolati.

In proposito la Sezione rileva che l'Ente non si è attenuto al principio contabile sopra citato che stabilisce che "l'importo della cassa vincolata alla data del 1 gennaio 2015 è definito con determinazione del responsabile finanziario, per un importo non inferiore a quello risultante al tesoriere e all'ente e alla data del 31 dicembre 2014, determinato, dalla differenza tra i residui tecnici al 31



dicembre 2014 e i residui attivi riguardanti entrate vincolate alla stessa data", adempimento previsto indipendentemente dall'esiguità dell'importo del fondo cassa.

Presenza di residui attivi vetusti titolo IV

Dall'esame del questionario è emersa la presenza di residui attivi vetusti, di esercizi precedenti il 2010, relativi al Titolo IV per euro 8.330.712,11. In seguito alla richiesta di chiarimenti istruttori l'Ente ha precisato che: "gli importi più rilevanti dei residui attivi del titolo IV ante 2010, diversi da trasferimenti di Stato e Regione, si riferiscono:

- per euro 1.466.203,99 al cofinanziamento da parte di Comuni per interventi nel settore ambientale;
- per euro 362.905,27 al cofinanziamento da parte di Enti Locali per interventi nel settore della viabilità;
- per euro 165.660,00 al cofinanziamento da parte di RFI Spa per interventi nel settore della viabilità;
- per euro 97.957,32 al cofinanziamento da parte di ANAS Spa per interventi nel settore della viabilità;
- per euro 144.274,86 al finanziamento da parte della Fondazione Cassa di Risparmio di Parma per interventi nel campo delle politiche abitative. L'accertamento è stato mantenuto in corrispondenza dell'impegno di spesa a finanziamento dello scorrimento della graduatoria;
- per euro 150.000 al finanziamento da parte di ASCAA (compagine sociale a totale partecipazione pubblica) del sistema fognario di Fontanellato e Fornovo".

La Sezione, nel prendere atto della situazione descritta, ove non si evidenziano criticità sulla certezza della percezione dei trasferimenti di capitale, salvo un'inevitabile incidenza negativa sulle disponibilità di cassa, osserva, comunque, l'anomalia di una ritardata riscossione di crediti ampiamente risalenti nel tempo e, pertanto, invita l'Ente ad attivarsi ulteriormente.

Impropria imputazione ai Servizi conto terzi di oneri rientranti tra la spesa corrente – Violazione degli obblighi relativi alla tesoreria unica

Dall'esame del questionario è emersa la contabilizzazione, nella voce "Altre per servizi conto terzi", di pagamenti pari a euro 1.139.350,00.

In proposito l'Ente, nel campo note del questionario, ha precisato che: "L'importo di euro 1.139.350,00 (RID PAGAMENTO UTENZE + CARBURANTI E VIACARD), si riferisce al transito momentaneo delle operazioni per consentire l'addebito automatico delle utenze di luce, acqua e gas e del carburante degli

automezzi di servizio tramite RID bancario. L'immediata contabilizzazione delle operazioni è avvenuta con emissione di mandati di pagamento a carico degli appositi stanziamenti di spesa relativi alle utenze e carburanti, allocati al Titolo I - Spese correnti, Intervento II - Beni di consumo e Intervento III - Prestazioni di servizi, suddivisi nelle varie funzioni e servizi di competenza del Bilancio 2014. Detti pagamenti sono stati compensati in Entrata, da ordinativi emessi a chiusura dell'operazione, al titolo VI - Entrate per servizi per conto di terzi, del Bilancio 2014".

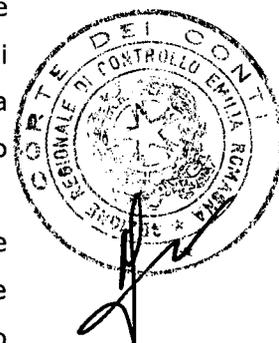
Già in sede di esame del questionario concernente il Rendiconto 2013 (deliberazione n. 101/2016/PRSE) la Sezione è stata informata del fatto che scopo dell'operazione era quello di evitare la richiesta di interessi per ritardato pagamento, considerati i tempi stretti concessi per il pagamento delle utenze, e ha preso atto che tale criterio non è più utilizzato.

In proposito deve, dunque, ribadirsi come le spese indicate siano state impropriamente contabilizzate tra i servizi per conto terzi. I servizi conto terzi ricomprendono, infatti, 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 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 la stessa somma riscossa; ed, 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.

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.

Si rileva, inoltre, che - a prescindere da ulteriori profili di illegittimità valutabili in altra sede - la procedura adottata per il pagamento degli oneri relativi a forniture di elettricità, acqua, gas e carburanti, attraverso il preventivo accredito della provvista su un conto corrente bancario, viola le



disposizioni contenute nell'art. 7 del d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279, prorogate dall'art. 35, commi da 8 a 13, del d.l. n. 1 del 2012.

Rapporti debiti e crediti partecipate

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 Parma ha trasmesso, in allegato alla relazione dell'Organo di revisione, una nota informativa firmata esclusivamente dal Ragioniere Capo e dal Collegio dei revisori della Provincia di Parma, dalla quale risultano debiti e crediti reciproci tra l'Ente e le società partecipate alla data del 31 dicembre 2014.

In seguito alla richiesta di chiarimenti istruttori, l'Ente ha precisato che: "le asseverazioni dei valori da parte degli organi di revisione delle società sono state acquisite e depositate agli atti del Servizio, ad eccezione di quelle delle seguenti società che, nonostante i solleciti, non sono pervenute: Autocamionale della Cisa Spa, Centro Agroalimentare Srl, Ferrovie Emilia Romagna Spa, Lepida Spa, Terme di Salsomaggiore Spa".

In proposito, la Sezione rileva, come già evidenziato per l'esercizio 2013, 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.

Conseguentemente 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 alla Sezione eventuali persistenti inadempimenti per le conseguenti iniziative presso gli organi competenti.

Conto economico

Il risultato economico dell'esercizio 2014, depurato della parte straordinaria (classe E), è negativo per euro 5.209.515,38, in peggioramento rispetto all'annualità precedente; in nota nel questionario l'ente ha evidenziato le principali cause di questo risultato:

- 1) la rilevante diminuzione del gettito delle RC Auto;
- 2) il d.l. n. 66/14 convertito in legge n. 89/2014 che ha comportato un ulteriore obbligo di riversamento allo Stato.

In proposito si rileva che il risultato economico della gestione ordinaria, quando negativo, attesta uno squilibrio che rende necessaria l'adozione di provvedimenti tesi a ripristinare il pareggio di bilancio nell'arco temporale più breve, obiettivo di gestione essenziale ai fini della funzionalità dell'ente da sottoporre a costante controllo.

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 PARMA;

che copia della presente deliberazione sia trasmessa alla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale dell'Emilia-Romagna, per le valutazioni e le eventuali iniziative di competenza, in relazione alla procedura adottata per il pagamento degli oneri relativi a forniture di elettricità, acqua, gas e carburanti;

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



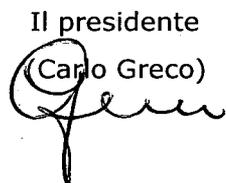
2013, n. 33.

Così deliberato in Bologna, nella camera di consiglio del 14 luglio 2017.

Il relatore
(Massimo Romano)



Il presidente
(Carlo Greco)



Depositata in segreteria il 14 luglio 2017

Il direttore di segreteria
(Rossella Broccoli)

