

Deliberazione n. 16/2014/PRSP



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Antonio De Salvo	presidente;
dott. Marco Pieroni	consigliere;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Sergio Basile	consigliere;
dott. Ugo Marchetti	consigliere;
dott. Italo Scotti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Federico Lorenzini	referendario.

Adunanza del 19 febbraio 2014

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei Conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei Conti;

Visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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'articolo 17, comma 31, decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sugli enti locali e successive modificazioni;

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. 148 del testo unico degli enti locali, come riformulato dall'art. 3, comma 1, sub e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, che fa obbligo ai sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e ai presidenti delle province, di trasmettere semestralmente alla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, avvalendosi del direttore generale, o del segretario negli enti nei quali non è prevista la figura del direttore generale, un referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato, sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti;

Vista la deliberazione n. 4 dell'11 febbraio 2013 della Sezione delle Autonomie, riportata in allegato, con la quale sono state approvate le linee guida per il referto semestrale di cui all'art. 148 TUEL;

Esaminati i referti relativi al primo semestre dell'anno 2013 inviati a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti dalle province di Bologna, Ferrara, Forlì-Cesena, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia e Rimini e dai comuni di Argenta, Bagnacavallo, Bellaria Igea Marina, Bologna, Bondeno, Budrio, Carpi, Casalecchio di Reno, Casalgrande, Castel Maggiore, Castel San Pietro, Castelfranco Emilia, Cattolica, Cento, Cervia, Cesena, Cesenatico, Comacchio, Copparo, Correggio, Faenza, Ferrara, Fidenza, Finale Emilia, Fiorano Modenese, Fiorenzuola d'Arda, Forlì, Formigine, Imola, Lugo, Maranello, Medicina, Mirandola, Modena, Molinella, Nonantola, Parma, Pavullo nel Frignano, Piacenza, Pianoro, Ravenna, Reggio Emilia, Riccione, Rimini, Salsomaggiore, San Giovanni in Persiceto, San Lazzaro di Savena, Santarcangelo di Romagna, Sassuolo, Savignano sul Rubicone, Scandiano, Soliera, Vignola, Zola Predosa;

Considerato che dall'esame dei referti trasmessi da tutti gli enti soggetti all'obbligo e dall'attività istruttoria svolta emergono criticità/irregolarità sulle quali è opportuno richiamare l'attenzione degli enti, allo scopo di assicurare un loro tempestivo superamento;

Rileva quanto segue:

SEZIONE PRIMA DEL QUESTIONARIO

Con riferimento alla programmazione:

Come richiamato dalla deliberazione della Sezione Autonomie n.4/2013, il legislatore presta attenzione alla programmazione, *"specie in considerazione delle possibili ricadute sugli equilibri di bilancio. Lo stato di attuazione dell'attività programmata, il cui svolgimento in corso d'anno può anche comportare implicazioni sulla tenuta degli equilibri di bilancio, deve formare oggetto di monitoraggio, in particolare per rilevare eventuali scostamenti dalle linee programmatiche, definite dal bilancio annuale e pluriennale, i cui riflessi possono alterarne gli equilibri, con analisi delle cause e delle misure correttive adottate."*

Rif. 1.6 quest. - Nel contesto della programmazione, in sede di approntamento della relazione previsionale e programmatica vanno individuati anche gli obiettivi gestionali per le società partecipate, in riferimento a precisi standard qualitativi e quantitativi, al fine di consentire il controllo sulle società partecipate non quotate ai sensi dell'art. 147-quater del TUEL, fattispecie che prevede una tipologia di controllo immediatamente operativa per gli enti locali con popolazione superiore ai 100.000 abitanti. L'importanza della definizione di precisi obiettivi, secondo puntuali *standard* qualitativi e quantitativi, viene esplicitamente richiamata dalla deliberazione della Sezione Autonomie n.4/2013 e risulta tanto più essenziale alla luce del frequente ricorso allo strumento societario per il conseguimento di finalità rilevanti per l'istituzione locale. Al riguardo si rileva che il Comune di Rimini non risulta aver rispettato le summenzionate previsioni e finalità che non trovano compiuta realizzazione nella pregressa stipulazione di un accordo - quadro che disciplini l'attività della società *in house* e con il bilancio di previsione che ne stabilisca gli stanziamenti. Allo stesso modo il Comune di Ferrara non ha dato adempimento a quanto già previsto con il decreto-legge 174/2012 di immediata cogenza. Si richiama, infine, la provincia di Forlì-Cesena alla necessità di definire

nella relazione previsionale e programmatica l'individuazione degli obiettivi gestionali per le società partecipate.

Rif. 1.11 quest. - Sempre in sede di programmazione, circa la pianificazione di interventi per migliorare il grado di riscossione delle entrate dell'ente, in particolare di quelle tributarie, rispetto a buone *practices* amministrative, quali accelerazioni temporali delle tempistiche delle procedure di riscossione, solleciti, rateizzazioni per il debito tributario ecc., si rileva che alcuni comuni non hanno programmato, nel semestre, nessun intervento, pur non avendosi riscontro sulle quote di entrate effettivamente riscosse e rimaste da riscuotere (Provincia di Ferrara e i comuni di Budrio e Salsomaggiore), oppure con un rilevante grado di "inesigibilità" comunicato (Santarcangelo di Romagna - nei primi 7 mesi il tasso di "inesigibilità" sulle riscossioni in conto residui è pari al 44,04%; Argenta - percentuale di "inesigibilità" pari all'80% riferita a crediti da ruoli resi esecutivi negli anni dal 2005 al 2011; Comacchio, percentuale di "inesigibilità" pari al 32,64%; Medicina, percentuale di morosità al 30% per la riscossione volontaria). Altri comuni non hanno programmato interventi, ma hanno comunicato basse percentuali di "inesigibilità". Infine il Comune di Castel Maggiore, che non ha programmato interventi per migliorare il grado di riscossione pur avendo comunicato un basso grado di "inesigibilità" riferita alla riscossione diretta eseguita dagli uffici comunali (2,16%), ha percentuali di "inesigibilità" che aumentano per la riscossione coattiva affidata ad Equitalia, nella misura pari al 51,17%, percentuali di non riscosso per i ruoli di polizia municipale pari all'80,89%, ruoli tributari circa il 22,77% e ruoli patrimoniali pari al 95,54%.

Con riferimento alla gestione:

Sulla prima sezione, afferente la "Regolarità della gestione amministrativa e contabile" la deliberazione della Sezione Autonomie n.4/2013 puntualizza che questa "è incentrata sul rispetto dei parametri della regolarità amministrativa e contabile, con richieste volte ad individuare la presenza di eventuali lacune gestionali che possano, almeno potenzialmente, alterare i profili di una sana e corretta gestione finanziaria. Vanno affrontate, in particolare, le tematiche concernenti la corretta gestione delle entrate e la copertura delle spese ...in un'ottica di progressivo riscontro della tenuta degli

equilibri di finanza pubblica e di tempestiva rilevazione degli scostamenti che richiedono l'adozione di adeguate misure correttive.”.

Con riferimento alle entrate:

Rif. 1.15 quest. - Premesso che alcuni enti sono stati oggetto di rilievo di criticità in ragione di un grado di riscossione non soddisfacente cui non è corrisposta la programmazione di interventi per migliorare la riscossione delle entrate proprie, per alcuni altri si formulano i seguenti rilievi. Il Comune di Cattolica, pur avendo programmato interventi per migliorare la riscossione, non risulta averne individuati per migliorare il grado insoddisfacente di riscossione delle sanzioni per violazione del codice della strada per una “inesigibilità” comunicata pari al 68,15%. Per il Comune di San Lazzaro di Savena, che per le sanzioni al codice della strada comunica nel referto semestrale un grado di “inesigibilità” pari al 61,39% si constata che persiste la bassa capacità di riscossione delle entrate straordinarie, nonostante le misure correttive approntate (cfr. pronunce n.498/2012 e n.15/2014 di questa Sezione). La Provincia di Modena, pur comunicando di aver effettuato una valutazione sull’efficienza della gestione delle entrate, attesta, altresì, di non essere in grado di indicare la percentuale di “inesigibilità” in assenza di dichiarazione di inesigibilità da parte dell’agente della riscossione, con evidenza attribuendo al termine una valenza rigorosamente giuridica. La Provincia di Rimini, sul punto, comunica che sulla somma iscritta a ruolo nel primo semestre 2013, pari a € 101.035,00, non ha ancora ricevuto alcuna dichiarazione di inesigibilità al 30 giugno 2013 da parte del gestore del servizio riscossione; a seguito di richiesta istruttoria poi, ha comunicato che alla data del 31 dicembre 2013 ha una situazione globale di carico pari a € 436.592,47 con un grado di “inesigibilità” di circa il 30% (€ 131.102,59). Altri enti, pur avendo una rilevante percentuale di “inesigibilità”, risultano aver effettuato un adeguato monitoraggio delle cause con riserva di adozione o con la già effettuata assunzione di consequenziali misure correttive.

Rif. 1.18 quest. - Il Collegio rileva che il grado di riscossione delle entrate di competenza, anche con riferimento all’andamento storico, non risulta idoneo a garantire gli equilibri di cassa per i seguenti comuni: Budrio, Cesenatico, Copparo, Fidenza, Nonantola e

Santarcangelo di Romagna.

Rif. 1.20 quest. - Come richiamato dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n.4/2013, circa la valutazione delle fonti di finanziamento delle entrate, *"Di non minore rilievo sono la regolare e puntuale riscossione dei proventi da locazione e di ogni altro provento connesso all'utilizzo o affidamento in concessione dei cespiti patrimoniali"* fattispecie che attiene al più ampio tema della valorizzazione del patrimonio immobiliare delle istituzioni pubbliche. Hanno comunicato la mancata regolare riscossione dei summenzionati proventi i seguenti enti: Provincia di Ferrara e i comuni di Casalgrande, Cesenatico, Comacchio, Finale Emilia, Fiorano Modenese, Sassuolo.

Con riferimento alle spese:

La deliberazione della Sezione Autonomie n.4/2013 puntualizza, altresì, che *"Per la gestione della parte passiva del bilancio è necessario che l'amministrazione stabilisca obiettivi di riduzione degli oneri di funzionamento, con particolare riguardo al contenimento della spesa per acquisti di beni e servizi e di quella per il personale, nel rispetto delle disposizioni concernenti i vincoli in materia di finanza pubblica e di revisione della spesa"*.

Rif. 1.27 quest. - Circa il ricorso a centrali di committenza per l'acquisizione di beni e servizi, si osserva che il modello in esame consente di coniugare le esigenze di trasparenza, concorrenzialità, celerità ed economicità del procedimento con una ragionevole riduzione degli oneri di funzionamento della struttura. Al proposito hanno comunicato basse percentuali di ricorso alle centrali di committenza, con insufficiente utilizzo dello strumento, la Provincia di Parma (2,31% riferito solo ai servizi) e i seguenti comuni: Argenta (0% settore urbanistica, 0% staff. Segretariato, 0,62% settore cultura, 0,85% settore programmazione finanziaria), Bellaria Igea Marina (1,75%), Casalecchio (2,06%), Castel San Pietro (4%), Cento (assetto territorio 1,45%, 0% negli altri settori in quanto non erano presenti convenzioni attive), Cervia (2,31% per spese correnti; 2,04% per spese in conto capitale), Cesenatico non ha compilato il dato, Comacchio (4,40%), Fiorano Modenese (0,94%), Formigine (2,27%), Imola (4,85%), Maranello (0,08%), Medicina (8,48%), Mirandola (2,55%), Modena (2,80%), Parma (6,81%), Pavullo nel Frignano

(5%), Piacenza (6,66%), Riccione (0,228%), Rimini (2,67%), San Giovanni in Persiceto (0,74%), San Lazzaro di Savena (5,22%), Santarcangelo di Romagna (2,07%), Sassuolo (1,63%), Savignano sul Rubicone (0,9%).

Rif. 1.35 quest. - La rilevazione di basse percentuali di realizzazione del Piano triennale delle opere in termini di pagamenti effettuati può disvelare la mancanza di un'attenta pianificazione di opere effettivamente realizzabili e che non siano eventualmente suscettibili di stralci successivi. Ne conseguirebbe un'incidenza negativa sotto il profilo dell'individuazione di un corretto ordine di priorità degli interventi da effettuare e sull'effettiva necessità e utilità della relativa spesa. Hanno comunicato nel referto semestrale basse percentuali di pagamenti sulla base della realizzazione del piano triennale i seguenti comuni: Casalgrande (piano 2010: 0,00% -piano 2011: 7,82% -piano 2012: 0,00%), Castel Maggiore (piano 2010: 2,44% – piano 2011: 1,56% – piano 2012: 10,98%), Castel San Pietro (piano 2010: 7,2% - piano 2011: 5,8% - piano 2012: 1,7%), Comacchio (piano 2010: 0,77% - piano 2011: 3,90% - piano 2012: 2,50%), Copparo (piano 2010: non presente – piano 2011: 0% - piano 2012: 0%), Fiorenzuola d'Arda (piano 2010: 0% - piano 2011: 0% - piano 2012: 0%), Maranello (piano 2010: 8,62% -piano 2011: 9,55% -piano 2012: 14,59%), Riccione (piano 2010: 6,82% -piano 2011: 12,66% -piano 2012: 3,5%), Salsomaggiore (piano 2010: 2,55% -piano 2011: 12,97% -piano 2012: 0,00%), Santarcangelo di Romagna (piano 2010: 1,45% -piano 2011: 0,00% -piano 2012: 0,62%), Scandiano (piano 2010: 3,27% -piano 2011: 3,91% -piano 2012: 10,6%).

Rif. 1.37 quest. - Ulteriore voce di spesa oggetto di considerazione sotto un duplice profilo è quella che verte sui costi dei contenziosi legali. In primo luogo si esaminano le modalità di eventuale affidamento all'esterno delle vertenze da parte degli enti. La consolidata giurisprudenza contabile ed amministrativa statuisce che il negozio di conferimento di uno specifico incarico difensivo integra un contratto d'opera intellettuale, *species* del *genus* contratto di lavoro autonomo che esula dalla nozione di contratto di appalto oggetto di disciplina comunitaria. Al contrario, si configura l'appalto di servizi legali quando il relativo oggetto non si esaurisca nel patrocinio legale, ma si configuri quale modalità organizzativa di un servizio, affidato a

professionisti esterni, più complesso e articolato, che può anche comprendere la difesa giudiziale ma in essa non si esaurisce (determinazione n.4/2011 dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture). Peraltro, come richiamato dalla giurisprudenza amministrativa, *"l'attività di selezione del difensore dell'ente pubblico, pur non soggiacendo all'obbligo di espletamento di una procedura comparativa di stampo concorsuale, è soggetta ai principi generali dell'azione amministrativa in materia di imparzialità, trasparenza e adeguata motivazione onde rendere possibile la decifrazione della congruità della scelta fiduciaria posta in essere rispetto al bisogno di difesa da appagare"* (C.S. sez.V n.2730/2012). Sul punto il Collegio prende atto che pur avendo uffici legali interni hanno affidato incarichi esterni le province di Ferrara, Forlì-Cesena, Modena e Reggio Emilia, e i comuni di Argenta, Bologna, Casalecchio di Reno, Cesena, Copparo, Ferrara, Forlì, Imola, Parma, Piacenza, Rimini, Salsomaggiore e Santarcangelo di Romagna.

Rif. 1.37.b quest. - Altresì il Collegio rileva che per le province di Bologna e Reggio Emilia e per i comuni di Bellaria Igea Marina, Cattolica, Cesena, Cesenatico, Comacchio, Forlì, Formigine, Imola, Maranello, Medicina, Modena, Ravenna, Riccione, Santarcangelo di Romagna, Sassuolo, Savignano sul Rubicone, Soliera, nel primo semestre 2013 si sono concluse vertenze che hanno comportato oneri non coperti da accantonamenti.

Rif. 1.38 quest. - Circa una corretta stima del contenzioso che potrebbe produrre passività, questa attività è funzionale al monitoraggio e alla salvaguardia degli equilibri di bilancio dell'ente di riferimento. Non hanno effettuato la summenzionata attività di stima le province di Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia e i comuni di Casalgrande, Castel Maggiore, Castelfranco Emilia, Cattolica, Cesenatico, Comacchio (che ritiene remota l'ipotesi di soccombenza), Faenza, Ferrara, Fidenza, Medicina, Molinella, Nonantola, Ravenna, Riccione, Salsomaggiore, San Lazzaro di Savena, Santarcangelo di Romagna, Savignano sul Rubicone.

Rif. 1.38.a quest. - Il principio di prudenza implica che l'esito della stima summenzionata comporti un adeguato accantonamento per la copertura delle passività una volta realizzate le previsioni negative. Nonostante l'effettuazione della stima non hanno effettuato alcun

accantonamento in bilancio le province di Ferrara e Forlì e i comuni di Fiorenzuola d'Arda, Formigine, Forlì, Zola Predosa.

SEZIONE SECONDA DEL QUESTIONARIO

Con riferimento al controllo strategico:

L'art. 147-ter del D.Lgs. 267/2000 ha statuito, in fase di prima applicazione, per l'annualità 2013, la cogenza dell'istituzione di un controllo di tipo strategico su province e comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, rinviandolo al 2014 per gli enti con popolazione fino a 50.000 abitanti e a decorrere dal 2015 per gli enti con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

Rif. 2.6 quest. - Specificamente, per la Provincia di Parma e per il Comune di Piacenza si è rilevato, per il primo semestre 2013, la mancata effettuazione del monitoraggio sullo stato di attuazione dei programmi in termini di congruenze e scostamenti, funzione precipua di questa tipologia di controllo.

Rif. 2.8 quest. - Circa l'analisi degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, questi sono rilevanti ai fini della delibera ex art.193, comma 2 del D. Lgs. 267/2000, con la quale l'organo consiliare, entro il 30 settembre di ciascun anno, nell'effettuare la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi, dà atto del permanere degli equilibri generali di bilancio o, in caso di accertamento negativo, adotta contestualmente i provvedimenti necessari. Le province di Forlì-Cesena, Parma e Rimini e i comuni di Ferrara, Forlì, Parma e Ravenna non hanno effettuato l'analisi degli aspetti economico - finanziari.

Rif. 2.9 quest. - Sotto il profilo dell'effettiva operatività del controllo strategico poi, si rileva che la Provincia di Parma non ha effettuato un monitoraggio periodico dello stato di attuazione delle previsioni, con raffronto dei tempi previsti rispetto a quelli di relativa attuazione come, invece, normativamente prescritto ex art.147-ter del TUEL.

Rif. 2.11 quest. - Le province di Bologna, Ferrara, Forlì-Cesena, Parma e Rimini e i comuni di Ferrara e Ravenna non hanno adottato alcuna metodologia per verificare l'impatto socio-economico dei programmi dell'ente come, invece, normativamente richiesto ex art.147-ter del TUEL.

Rif. 2.11.a quest. - Si rileva, infine, che le province di Forlì-Cesena,

Modena, Parma e Rimini e i comuni di Ferrara e Ravenna non hanno prodotto alcun *report* sull'attività di controllo strategico effettuata, mentre tali rapporti periodici sono essenziali e prescritti normativamente dell'art.147-ter, comma 2 del TUEL in quanto "*da sottoporre all'organo esecutivo e al consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di cognizione dei programmi*" e presupposti necessari per la delibera consiliare di cui all'art.193, comma 2 del TUEL relativa "*alla cognizione sullo stato di attuazione dei programmi*".

Con riferimento al controllo di gestione:

Rif. 2.3 quest. - Preliminarmente si osserva che è importante l'introduzione di un sistema di contabilità analitica per centri di costo che consenta una puntuale riscontro degli indicatori di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa. Al proposito si rileva che le province di Bologna, Forlì-Cesena e Rimini e i comuni di Bellaria Igea Marina, Bondeno, Budrio, Casalgrande, Castelfranco Emilia, Cattolica, Cervia, Cesenatico, Comacchio, Copparo, Fidenza, Finale Emilia, Fiorenzuola d'Arda, Medicina, Molinella, Parma, Piacenza, Pianoro, Salsomaggiore, San Giovanni in Persiceto, Santarcangelo di Romagna, Savignano sul Rubicone, Scandiano, Soliera, Zola Predosa non hanno, allo stato, introdotto tale sistema contabile.

Rif. 2.13 quest. - Si rileva, inoltre, che il Comune di Finale Emilia ha cessato l'operatività di un sistema di controllo di gestione successivamente al 31 dicembre 2011, mentre il Comune di Molinella, pur non avendo formalmente predisposto e disciplinato con regolamento tale tipologia di controllo, ha comunicato di effettuarlo sostanzialmente, verificando il raggiungimento degli obiettivi delineati nel Piano Esecutivo di Gestione (PEG). Il Comune di Medicina, infine, dichiara che non è stato istituito in forma strutturata, tuttavia, gli esiti del sistema di programmazione e controllo confluiscano nella relazione della *performance* e sono strumento per la valutazione del personale.

Rif. 2.20 quest. - Si puntualizza, altresì, che presupposto essenziale per l'espletamento del controllo di gestione è la predisposizione del PEG che traduce in obiettivi operativo-gestionali i programmi fissati dagli organi politici. Si rileva che nel primo semestre del 2013 i comuni di Salsomaggiore e Sassuolo non hanno approvato il PEG, non avendo ancora deliberato il bilancio di previsione 2013; il Comune di

Fiorenzuola d'Arda riferisce di aver adottato il PEG nel mese di agosto, mentre il Comune di Santarcangelo di Romagna non ha, in ragione di commissariamento dell'ente, ancora definito gli obiettivi di tale strumento di gestione.

Rif. 2.17 quest. - Si rileva, inoltre, che i comuni di Bellaria Igea Marina e di Copparo, pur avendo tradotto le strategie in obiettivi operativi propri del PEG, non hanno, poi, effettuato una valutazione di congruenza dei risultati gestionali conseguiti rispetto a tali obiettivi, finalità precipua cui tale tipologia di controllo è indirizzata. Il Comune di Comacchio non ha ancora effettuato alcuna valutazione di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi definiti nel PEG, in quanto tale strumento è stato approvato nel giugno 2013 così come la Provincia di Ravenna, che ha approvato i documenti di programmazione solo nel mese di giugno 2013.

Rif. 2.23 quest. - Il referto in cui esita il controllo di gestione va, altresì, trasmesso agli amministratori dell'ente e ai responsabili dei servizi, oltre che alla Corte dei Conti, a conclusione della circolarità di un processo che ha come punto di partenza e di arrivo le strategie e i programmi degli organi politici e la definizione degli obiettivi gestionali. Il referto è, infatti, strumentale a un'adeguata ponderazione degli obiettivi fissati e dei modelli organizzativi predisposti, in funzione di un'eventuale rimodulazione degli stessi alla luce delle criticità riscontrate. Si rileva che tale funzione di supporto valutativo ai compiti di indirizzo dell'organo politico non risulta espletata nei comuni di Castel Maggiore, Salsomaggiore e Vignola.

Rif. 2.24 quest. - Su questa tipologia di controllo si rileva, infine, che le province di Forlì-Cesena, Parma e Rimini e i comuni di Argenta, Cattolica, Cento, Cesenatico, Castelfranco Emilia, Castel Maggiore, Ferrara, Fiorano Modenese, Medicina, Molinella, Nonantola, Parma, Pianoro, Riccione, Salsomaggiore, Savignano sul Rubicone, Vignola non hanno, inoltre, utilizzato l'analisi sulla gestione come contributo alla quantificazione degli stanziamenti di competenza del bilancio previsionale di afferenza da predisporre nel rispetto dei principi di veridicità ed attendibilità di cui all'art.162, comma 5 del TUEL.

Rif. 2.25 quest. - Un'altra importante funzione dei referti del controllo di gestione, oltre a quella sopracitata (rif. 2.23 quest.), è collegata alla valutazione della performance del personale, in particolare

dirigenti e personale in posizione organizzativa; infatti, come stabilito dall'art. 196, c.2, del TUEL *"il controllo di gestione è la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati"* che vengono strutturati nel PEG per servizi e centri di costo ed assegnati ai dirigenti. Tali referti rappresentano un supporto essenziale per l'Organismo Indipendente di Valutazione della Performance di cui all'art. 14 del d.lgs 150/2009 al quale compete la proposta di valutazione annuale dei dirigenti. A tal proposito la Provincia di Parma e i comuni di Casalgrande, Castel Maggiore, Cento, Copparo, Correggio, Ferrara, Fiorano Modenese, Molinella, Pianoro, San Giovanni in Persiceto, Salsomaggiore, Sassuolo, Savignano sul Rubicone, Vignola, non hanno utilizzato i rapporti del controllo di gestione al fine della valutazione della performance del personale, mentre il Comune di Finale Emilia non ha dato risposta.

Con riferimento al controllo sugli organismi partecipati:

Rif. 2.27.a quest. - Come richiamato dalla deliberazione della Sezione Autonomie n.4/2013, *"L'art.147, comma 2, lettera d) del TUEL, impone la graduale attuazione della redazione del bilancio consolidato, misura questa funzionale alla rilevazione dell'efficacia, efficienza ed economicità della gestione degli organismi esterni dell'ente."*. Al proposito, si rileva che le province di Forlì-Cesena e Rimini e i comuni di Ravenna e Rimini non hanno adempiuto alla summenzionata prescrizione, mentre il Comune di Ferrara sta predisponendo, anche in vista dell'applicazione del decreto legge 118/2011, l'ipotesi di consolidamento sulla base dei nuovi schemi di conto economico e stato patrimoniale.

Rif. 2.27.b quest. - Si rileva, inoltre, che le province di Ferrara e Rimini non hanno, altresì, effettuato le prescritte verifiche di efficacia, efficienza ed economicità della gestione degli organismi esterni.

Rif. 2.31-2.34 quest. - Si rileva, infine, che il Comune di Ferrara non effettua il monitoraggio sulla qualità dei servizi erogati dagli organismi partecipati, mentre il Comune di Rimini, pur attestandone l'effettuazione, non adotta nessuna metodologia per la misurazione della soddisfazione degli utenti esterni ed interni all'ente, come invece richiesto dalle prescrizioni di cui all'art. 147, comma 2, lettera e) del TUEL.

Con riferimento al controllo sugli equilibri finanziari:

Come richiamato dalla deliberazione della Sezione Autonomie n.4/2013, *"Per il controllo sugli equilibri di bilancio, è utile conoscere se siano state adottate nuove norme regolamentari per ottemperare alle previsioni di cui all'art.147-quinquies del TUEL. Le novità introdotte nell'ambito dei controlli interni esaltano l'attività di coordinamento e di vigilanza del responsabile del servizio finanziario, e l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi, al fine di garantire la costante verifica degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche nell'ottica della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno. E' importante che il controllo sugli equilibri finanziari si estenda a valutare gli effetti prodotti dai risultati di gestione degli organismi esterni, sul bilancio finanziario dell'ente. ... "*.

Rif. 2.36 quest. - Le province di Parma, Ravenna e Reggio Emilia non hanno modificato il regolamento di contabilità adeguandolo alle prescrizioni di cui all'art.147-quinquies del TUEL, mentre la Provincia di Bologna dichiara di non avere ancora modificato il regolamento in quanto ente che partecipa alla sperimentazione di cui al decreto legge 118/2011 e s.m.i. Non hanno, altresì, ottemperato alla prescrizione i comuni di Bologna, Carpi, Cattolica, Castel Maggiore, Castel San Pietro, Cento, Cesena, Comacchio, Copparo, Correggio, Faenza, Finale Emilia, Fiorano Modenese, Ferrara, Forlì, Imola, Maranello, Mirandola, Nonantola, Piacenza, San Giovanni in Persiceto, San Lazzaro di Savena, Santarcangelo di Romagna, Sassuolo, Soliera, Vignola, Zola Predosa.

Rif. 2.37.b quest. - Si puntualizza poi che le segnalazioni dei fatti gestori e le relative valutazioni effettuate del responsabile finanziario ex art 153, comma 6, del TUEL sono propedeutiche alle deliberazioni per la salvaguardia degli equilibri di bilancio dell'ente, assunte dall'organo consiliare ex art.193, comma 2, del TUEL. In tale ambito di riscontro assume rilevanza anche la valutazione degli effetti prodotti dai risultati di gestione degli organismi esterni sul bilancio finanziario dell'ente, monitoraggio non effettuato dalle province di Ferrara e Reggio Emilia e dai comuni di Budrio, Castel Maggiore Cattolica, Correggio, Fidenza, Finale Emilia, Molinella, Pianoro, Salsomaggiore, Santarcangelo di Romagna. La Provincia di Ravenna e

i comuni di Argenta e Piacenza riferiscono che tale tipologia di valutazione sarà effettuata nel secondo semestre del 2013.

Rif. 2.38 quest. - Sempre in riferimento al monitoraggio del rispetto degli equilibri finanziari si rileva, inoltre, che il Comune di Copparo, non verifica, in corso di esercizio, se il programma dei pagamenti sia compatibile con la disponibilità di cassa e se questa sia capiente rispetto all'importo totale di fatture, notule, richieste di pagamento, incluse spese per il personale e ratei di ammortamento dei prestiti scaduti, con evidente potenziale pregiudizio degli equilibri di cassa (ricorso ad anticipazioni di tesoreria al di fuori dei presupposti di cui all'art.222 del TUEL ecc.) e possibili ripercussioni sugli equilibri finanziari nonché sulla gestione operativa dell'ente.

Rif. 2.38.a quest. - La Provincia di Ferrara e il Comune di Nonantola poi, non hanno riscontrato, alla data di riferimento della relazione, la capienza delle disponibilità di cassa rispetto all'importo totale di fatture, notule, richieste di pagamento, incluse spese per il personale e ratei di ammortamento dei prestiti scaduti alla stessa data.

Rif. 2.39 quest. - Sotto il profilo della tutela della legalità e legittimità delle procedure assume rilevanza il riconoscimento di debiti fuori bilancio solo nell'ambito delle fattispecie, di stretta interpretazione (trattandosi di eccezione alle ordinarie e tipiche procedure di bilancio), previste all'art.194 del TUEL; inoltre, in merito alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, assumono rilievo i relativi importi riconosciuti. Al proposito si rileva che il Comune di Parma ha riconosciuto, come debiti fuori bilancio ai sensi dell'art.194, lettera e), del TUEL, un incarico professionale per progettazione preliminare del nuovo asse viario Fidenza/confine con la provincia di Reggio Emilia, complanare alla s.s. n.9 via Emilia detto "Via Emilia Bis" per € 93.170,72. Sul punto si richiama l'attenzione dell'ente circa la grave anomalia di una progettazione preliminare effettuata in assenza di un rituale e tempestivo atto di incarico con contestuale impegno di spesa.

Rif. 2.40 quest. - Con riferimento, infine, al monitoraggio sul rispetto del Patto di stabilità interno, l'art. 31, comma 19, della legge 12 novembre 2011 n. 183 (legge di stabilità 2012) prevede che *"per il monitoraggio degli adempimenti relativi al patto di stabilità interno per l'acquisizione di elementi informativi utili per la finanza pubblica, anche relativamente alla loro situazione debitoria, le province e i*

comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e, a decorrere dal 2013, i comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti, trasmettono semestralmente al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, entro 30 giorni dalla fine del periodo di riferimento, ... le informazioni riguardanti le risultanze in termini di competenza mista, attraverso un prospetto e con le modalità definiti con decreto del predetto Ministero, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.....". Rispetto a tale monitoraggio, in riferimento al primo semestre del 2013, la Provincia di Ravenna e i comuni di Bologna, Budrio, Castel San Pietro, Cento, Cervia, Cesena, Cesenatico, Faenza, Fidenza, Finale Emilia, Fiorenzuola d'Arda, Forlì, Imola, Mirandola, Modena, Pianoro, Salsomaggiore, San Giovanni in Persiceto, San Lazzaro di Savena, Scandiano, Vignola e Zola Predosa presentano uno scostamento in negativo del saldo finanziario di competenza mista rispetto all'obiettivo programmatico annuale 2013.

In particolare, la Provincia di Ravenna confida in ulteriori spazi attraverso il patto territoriale orizzontale e verticale, il Comune di Mirandola comunica che il monitoraggio al 30 giugno ha dato un esito negativo di -€ 11.685.000: "la ragione principale del risultato negativo è dato dalla registrazione dei pagamenti relativi agli interventi in conto capitale realizzati in seguito al sisma del 2012, che non sono ancora stati compensati dalla riscossione delle relative entrate. Il modello di monitoraggio del patto non esclude tout-court tali pagamenti dal calcolo dei saldi, come indicano le norme, ma, soltanto, in relazione alle pertinenti entrate incassate". Il Comune di Cervia evidenzia che "le criticità relative alla riduzione delle entrate in conto capitale programmate, in particolare relativamente alle concessioni edilizie e ai contributi in conto capitale, danno origine ad una differenza negativa tra saldo finanziario e obiettivo programmatico al 30 giugno 2013 pari € 607.000 (saldo ufficiale comunicato al MEF). Si evidenzia, inoltre, che per effetto degli spazi finanziari concessi all'Ente dalla Regione Emilia-Romagna con delibera G.R. 809 del 17 giugno 2013, relativamente al patto regionale incentivato, il saldo negativo deve essere rettificato positivamente per € 417.000 (importo dello spazio non ancora recepito dal MEF per effetto della pendenza delle comunicazioni regionali) e pertanto il saldo negativo "effettivo" si

attesta al 30 giugno 2013 a € 190.000". Il Comune di Faenza dichiara che "alla data del 30 giugno 2013 il monitoraggio sul patto di stabilità interno evidenzia uno scostamento di euro € 1.604.476,41 rispetto al saldo previsto di € 4.928.847,00. Alla data di riferimento sono già stati fatti pagamenti per € 4.474.000 esclusi dal saldo del patto di stabilità dalle assegnazioni conseguenti le norme previste dal decreto legge 35/2013; la previsione dei flussi finanziari a valere sul titolo IV delle entrate fa prevedere un miglioramento nello scostamento del saldo previsto. Alla data in cui si redige il presente referto lo scostamento risulta diminuito ulteriormente". Il Comune di Castel San Pietro Terme dichiara che "le risultanze negative infrannuali sono collegate in gran parte allo sfasamento temporale fra entrate e uscite di parte corrente (accertamenti e impegni)". Il Comune di Argenta segnala che "sono state evidenziate necessità di ulteriori spazi di pagamento, per le quali è stata formulata istanza alla Regione Emilia-Romagna nell'ambito delle misure del Patto Territoriale Regionale". Il Comune di Savignano sul Rubicone evidenzia "l'incertezza relativa alle entrate di parte corrente in relazione alla mancata definizione dei trasferimenti e delle incertezze in merito all'IMU. In relazione ai flussi finanziari di capitale si rivela la difficoltà nell'acquisire le entrate programmate in sede di bilancio. In merito alle uscite, in termini di cassa, di parte capitale si rileva che grazie al decreto denominato "sblocca debiti" (d.l.35/2013), l'Ente è riuscito a pagare debiti pregressi per oltre 1.300.000,00. E' necessario comunque continuare il monitoraggio dei flussi di cassa e limitare le spese in conto capitale anche nella fase dell'impegno".

Con riferimento al controllo di regolarità amministrativa contabile:

Rif.2.41-2.44 quest. - Premesso che tutti gli enti hanno comunicato di avere regolamentato il controllo di regolarità amministrativa e contabile disciplinato dal nuovo art.147-bis del TUEL, si osserva che rilevante novità è rappresentata dall'art.49, comma 4, del TUEL, per cui "Ove la Giunta o il Consiglio non intendano conformarsi ai pareri di cui al presente articolo (n.d.r. parere di regolarità tecnica e/o di regolarità contabile), devono darne adeguata motivazione nel testo della deliberazione".

Rif. 2.45 quest. - L'art.147-bis, comma 2, del TUEL prevede poi, che "Il controllo di regolarità amministrativa è inoltre assicurato, nella fase

successiva, secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento". Sul punto si rileva che il Comune di Comacchio, pur nella previsione regolamentare del controllo di regolarità amministrativa e contabile, ha rinviato la fissazione dei principi e la disciplina delle modalità per la revisione successiva degli atti, in contraddizione con l'impianto normativo e lo specifico ruolo assunto, nella fattispecie, dal segretario comunale.

Rif. 2.46 quest. - Circa la verifica di effettiva operatività di questa tipologia di controllo, si rileva che la Provincia di Piacenza e i comuni di Comacchio, Fiorenzuola d'Arda, Molinella e Zola Predosa non hanno, allo stato, proceduto, con tecniche di campionamento, alla selezione degli atti da sottoporre a controllo.

Rif. 2.46.b quest. - Circa, poi, la successiva fase del riscontro tra irregolarità rilevate e irregolarità sanate, si rileva che per il Comune di Faenza a n.15 irregolarità riscontrate, nel semestre, non corrisponde alcuna irregolarità sanata; il Comune di Carpi n.3 irregolarità rilevate e n.1 sanata, Copparo n.1 rilevata e non sanata, Ferrara n.4 irregolarità rilevate e nessuna sanata, Fiorano Modenese n.3 rilevate e nessuna sanata, Mirandola n. 5 rilevate e nessuna sanata, Salsomaggiore n.2 rilevate e nessuna sanata, San Lazzaro di Savena n.5 rilevate e nessuna sanata; i comuni di Bellaria Igea Marina, Forlì, Parma e Ravenna si riservano la comunicazione nel *report* semestrale successivo, mentre i comuni di Pianoro, San Giovanni in Persiceto, Santarcangelo di Romagna e, sostanzialmente, anche il Comune di Cesena, riferiscono che la procedura è in corso, mentre il Comune di Bologna precisa che il sistema di controllo non può ancora dirsi del tutto definitivo nei suoi ambiti di operatività.

Rif. 2.48 quest. - Le innovazioni introdotte all'attività di controllo amministrativo e contabile richiedono una ridefinizione di ruoli e responsabilità dei dirigenti coinvolti, non predisposta dalle province di Bologna e di Forlì-Cesena, dai comuni di Argenta, Bellaria Igea Marina, Bondeno, Budrio, Casalgrande, Castel Maggiore, Cento, Cervia, Cesena, Copparo, Correggio, Fidenza, Finale Emilia, Fiorano

Modenese, Forlì, Maranello, Mirandola, Molinella, Nonantola, Pianoro Rimini, Salsomaggiore, San Giovanni in Persiceto, Savignano sul Rubicone, Soliera, Vignola e Zola Predosa.

Rif. 2.49 quest. - Si rileva, inoltre, che il Comune Fidenza non effettua alcuna tipologia di verifica, in corso di gestione, al fine di accertare la regolarità amministrativo-contabile, mentre i comuni di Comacchio e Savignano sul Rubicone non hanno effettuato, sul punto, alcuna comunicazione.

Rif. 2.50-2.52 quest. - Quanto al riscontro più strettamente contabile, si rileva che nel primo semestre 2013 il Comune di Rimini non ha effettuato verifiche sulla consistenza di cassa, peraltro con verifica trimestrale dei riversamenti degli agenti contabili con le scritture contabili, mentre i comuni di Castel Maggiore, Copparo, Salsomaggiore e Santarcangelo di Romagna dichiarano che il sistema di controllo non consente di verificare se il sistema contabile sia uniformato alle regole e ai principi contabili, fatto che rende meno certa ogni attività di verifica e monitoraggio.

Rif. 2.54 quest. - Nel corso del semestre le province di Bologna, Ferrara, Forlì-Cesena, Modena, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia e Rimini ed i comuni di Argenta, Bagnacavallo, Bellaria Igea Marina, Bologna, Bondeno, Budrio, Carpi, Casalecchio di Reno, Casalgrande, Castel Maggiore, Castel San Pietro, Castelfranco Emilia, Cattolica, Cento, Cervia, Cesena, Comacchio, Copparo, Correggio, Ferrara, Fidenza, Finale Emilia, Fiorano Modenese, Fiorenzuola d'Arda, Forlì, Formigine, Imola, Maranello, Medicina, Mirandola, Molinella, Nonantola, Parma, Pavullo nel Frignano, Piacenza, Pianoro, Ravenna, Riccione, Rimini, San Lazzaro di Savena, Sassuolo, Savignano sul Rubicone, Scandiano, Soliera, Vignola, Zola Predosa non hanno effettuato specifiche ispezioni o indagini rivolte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile per determinati uffici, servizi e progetti, fatto che rileva un'evidente lacuna gestionale nell'ambito del sistema di controllo analizzato.

Infine si evidenzia che i comuni di Bagnacavallo, Bondeno, Budrio, Castel Maggiore, Copparo, Correggio, Finale Emilia, Forlì, Imola, Pianoro, Piacenza, Reggio Emilia, San Giovanni in Persiceto, San Lazzaro di Savena, Santarcangelo di Romagna, Zola Predosa non hanno allegato, al referto semestrale, il parere dei revisori contabili,

come previsto dalla deliberazione n.4/2013 della Sezione Autonomie, nella quale si precisa che, *"per garantire una maggiore ponderazione dei contenuti delle relazioni, esse devono essere condivise dagli organi di controllo interno e accompagnate dal parere del collegio dei revisori."* Mentre altri comuni hanno sinteticamente dichiarato che vi è stato il parere favorevole del collegio dei revisori.

Ritenuto, pertanto, di deferire le illustrate conclusioni alla definitiva pronuncia della Sezione;

Vista l'ordinanza presidenziale n.6 in data 3 febbraio 2014 con la quale è stata convocata la Sezione per la Camera di consiglio del 19 febbraio 2014;

Uditi nella Camera di consiglio del 19 febbraio 2014 i magistrati relatori Massimo Romano, Sergio Basile, Federico Lorenzini;

D E L I B E R A

che dall'esame dei referti e dall'esito dell'attività istruttoria svolta, emergono le criticità richiamate;

D I S P O N E

che copia della presente deliberazione sia trasmessa - solo in formato elettronico ai presidenti delle province di Bologna, Ferrara, Forlì-Cesena, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia e Rimini ed ai rispettivi consigli provinciali tramite i relativi presidenti, ai sindaci dei comuni di Argenta, Bagnacavallo, Bellaria Igea Marina, Bologna, Bondeno, Budrio, Carpi, Casalecchio di Reno, Casalgrande, Castel Maggiore, Castel San Pietro, Castelfranco Emilia, Cattolica, Cento, Cervia, Cesena, Cesenatico, Comacchio, Copparo, Correggio, Faenza, Ferrara, Fidenza, Finale Emilia, Fiorano Modenese, Fiorenzuola d'Arda, Forlì, Formigine, Imola, Lugo, Maranello, Medicina, Mirandola, Modena, Molinella, Nonantola, Parma, Pavullo nel Frignano, Piacenza, Pianoro, Ravenna, Reggio Emilia, Riccione, Rimini, Salsomaggiore, San Giovanni in Persiceto, San Lazzaro di Savena, Santarcangelo di Romagna, Sassuolo, Savignano sul Rubicone, Scandiano, Soliera, Vignola, Zola Predosa ed ai rispettivi consigli comunali e, per conoscenza, agli organi di revisione degli Enti prima citati;

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

Così deliberato in Bologna, nella Camera di consiglio del 19 febbraio 2014

Il Presidente

I Relatori

f.to (Antonio De Salvo)

f.to (Massimo Romano)

f.to (Sergio Basile)

f.to (Federico Lorenzini)

Depositata in segreteria il 19 febbraio 2014

Il Direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)

