



Corte dei Conti

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia
Trieste

PRE CON / SEEG ATO /
VO BIL REV
SEGG ATO

CORTE DEI CONTI



0002258-29/05/2014-SC_FVG-V09-P

PROV. DI UDINE
- 5 GIU. 2014
Prot. N. 67522/2014

D/F 7/16 -2014 SC
All. n. 1

Al Consiglio provinciale di Udine
Piazza Patriarcato
33100 - Udine (UD)

Al Presidente della Provincia di Udine

e p.c.
All'organo di revisione


OGGETTO: esame delle relazioni predisposte dall'organo di revisione economico-finanziaria della Provincia di Udine sui rendiconti degli esercizi 2010 e 2011.
Invio deliberazione.

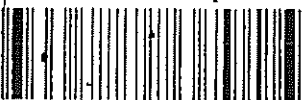
Si informa che il II° Collegio di questa Sezione di controllo, nella seduta del 15 maggio 2014, ha adottato la deliberazione n. FVG/ 92 /2014/PRSE sul tema di cui all'oggetto.

Il testo di tale deliberazione è anche disponibile al seguente indirizzo internet:

<http://www.regione.fvg.it/corteconti/sezionecontrollo.htm>.

Distinti saluti.


Il preposto al Servizio di supporto
dott. Andrea Gabrielli



Deliberazione n. FVG/ 92 /2014/PRSE

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

II Collegio

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE: dott. Carlo Chiappinelli
CONSIGLIERE: dott. Giovanni Bellarosa
PRIMO REFERENDARIO: dott.ssa Oriella Martorana (relatore)

Deliberazione del 15 maggio 2014

concernente l'esame della relazione predisposta dall'organo di revisione economico-finanziaria della Provincia di Udine sui rendiconti degli esercizi 2010 e 2011.

visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;
vista la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, e successive modifiche e integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);
vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;
visto il decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dal decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di funzioni di controllo della Sezione regionale della Corte dei conti;
vista l'ordinanza presidenziale n. 1 del 16 gennaio 2014, come modificata con l'ordinanza n. 8 del 17 febbraio 2014, relativa alle competenze e alla composizione dei Collegi della Sezione;
visto il decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;
viste le leggi regionali che disciplinano l'ordinamento contabile e il coinvolgimento negli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali della Regione e in particolare l'articolo 12 della legge regionale 30 dicembre 2008 n. 17 e successive modificazioni e integrazioni;
visto l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003 n. 131;
visto l'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge del 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 relazioni in ordine ai bilanci di previsione e ai rendiconti degli enti medesimi;
viste le deliberazioni della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 2/AUT/2011/INPR del 29 aprile 2011 e n. 10/AUT/2012/INPR del 12 giugno 2012 con le quali

sono state approvate, tra l'altro, le linee guida e i questionari per l'attuazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23.12.2005, n. 266 relativi, rispettivamente, ai rendiconti degli esercizi 2010 e 2011 degli enti locali;

vista la deliberazione n. 23 del 1° febbraio 2012 della Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia, con la quale sono state adeguate all'ordinamento regionale le linee guida cui devono attenersi gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto 2010;

Vista la deliberazione n. 8 del 29 gennaio 2013 della medesima Sezione, avente a oggetto l'adeguamento delle linee guida relative alla redazione degli organi di revisione degli enti locali sul rendiconto 2011;

presa visione delle relazioni inoltrate alla Sezione dall'organo di revisione della Provincia di Udine in ordine ai rendiconti 2010 e 2011;

presa visione della documentazione dimostrativa delle risultanze del Patto di stabilità interno da parte degli enti locali della regione negli anni 2010 e 2011, come trasmessa alla Sezione dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (Modello 1B "ammontare del debito ai fini del Patto", Modello 3B "equilibrio di parte corrente", Modello 5B "monitoraggio indice spesa di personale/spesa corrente");

vista l'ordinanza n. 26 del 15 maggio 2014 con la quale è stato convocato il II Collegio; udito il Magistrato relatore dott.ssa Oriella Martorana;

Considerazioni generali e sistematiche

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge n. 266/2005 (legge finanziaria per il 2006) ha previsto, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, l'obbligo, a carico degli Organi di revisione degli Enti locali, di trasmettere alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, formulata sulla base dei criteri e delle linee guida definiti dalla Corte medesima.

Tale controllo è finalizzato all'eventuale adozione di una specifica pronuncia nel caso di mancato rispetto da parte degli Enti locali degli obiettivi di finanza pubblica derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, del vincolo previsto dall'art. 119, ultimo comma, della Costituzione, nonché nel caso di esistenza di gravi irregolarità contabili e finanziarie e cioè di atti e comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, che possano significativamente incidere sugli equilibri di bilancio.

La natura del controllo, specie se riferito al rendiconto, induce peraltro la Sezione a sottolineare all'Organo elettivo anche l'esistenza di problematiche e criticità contabili o gestionali che, ancorché non presentino, o non presentino attualmente, i connotati di una grave irregolarità contabile, sono meritevoli di attenzione, perché idonee a ripercuotersi sui risultati d'esercizio e sugli equilibri di bilancio.

In tale contesto, l'attività istruttoria svolta ai fini del presente referto si è innanzitutto focalizzata, attraverso un controllo di natura prevalentemente cartolare, sulle risultanze della

relazione concernenti il rispetto dei fondamentali vincoli di finanza pubblica derivanti dal regime regionale che prevede il coinvolgimento degli Enti locali nel perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, ivi compresi i vincoli che gravano sulla spesa del personale nonché i limiti e vincoli normativi all'indebitamento.

In secondo luogo, l'attività istruttoria si è concentrata sui fenomeni che più di altri possono risultare significativi ai fini dell'eventuale emersione di situazioni difformi dalla sana gestione finanziaria, quali le modalità di determinazione degli equilibri di competenza, la conservazione dei residui attivi, l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, i servizi conto terzi, l'esistenza di debiti fuori bilancio. L'attenzione si è quindi particolarmente soffermata, da un lato, sulle risultanze della parte corrente del bilancio, al fine di trarre, anche alla luce delle dinamiche che hanno caratterizzato gli ultimi esercizi, indicazioni circa la qualità e la sufficienza delle risorse che l'ente ha a disposizione per fronteggiare stabilmente tutte le sue esigenze di spesa corrente. I contenuti dell'ordinamento contabile regionale, che presentano importanti variazioni rispetto alla disciplina vigente a livello nazionale per gli enti locali, reclamano infatti una grande attenzione, al fine di individuare tempestivamente sintomi di eventuali situazioni di futura deficitarietà. Dall'altro lato, si è posta attenzione anche alla situazione dei residui e in particolare di quelli attivi con elevato grado di anzianità. Va infatti evidenziato come l'esistenza di una cospicua entità di residui attivi di remota provenienza possa costituire indice di una difficoltà nella realizzazione dei crediti corrispondenti. Tale circostanza può ripercuotersi sull'attendibilità dell'avanzo di amministrazione e sull'utilizzabilità dello stesso, nell'ipotesi di assenza di un adeguato accantonamento di risorse ad avanzo vincolato per eventuali inesigibilità di residui attivi. Non può inoltre essere sottaciuta l'importanza che riveste la corretta rappresentazione dell'avanzo con vincoli di destinazione, in relazione al quale si impone in capo all'ente una padronanza e piena cognizione delle fonti che determinano i vincoli, una gestione conforme a essi e una finale rappresentazione delle risorse "non utilizzate" che confermino l'esistenza del vincolo.

Infine, si è cercato di intercettare quelle situazioni gestionali non rispondenti a corrette prassi contabili o che possono risultare fonte di possibili ripercussioni sugli equilibri futuri.

Esiti del controllo

Si premette che la Sezione ha preso in esame solo alcuni dei profili di indagine emergenti dalle relazioni dell'Organo di revisione e che pertanto l'assenza di ulteriori specifici rilievi non può, di per sé sola, essere considerata come una valutazione positiva.

Sulla base delle relazioni dell'Organo di revisione economico finanziaria dell'Ente sui rendiconti degli esercizi 2010 e 2011 la Sezione ha attivato con nota n.1180 del 21.3.2014, un confronto istruttoria finalizzato a ottenere chiarimenti in ordine alle seguenti tematiche: 1) procedure contabili relative alla gestione degli aumenti contrattuali; 2) conservazione dei residui; 3) investimenti della liquidità; 4) servizi conto terzi.

In esito al confronto istruttoria intervenuto permangono i seguenti profili di criticità o comunque permane l'opportunità di svolgere pro futuro le seguenti considerazioni.

Procedure contabili relative alla gestione degli aumenti contrattuali

In sede istruttoria è emerso che nel corso dell'esercizio 2010, le procedure contabili relative alla gestione degli aumenti contrattuali sono mutate rispetto agli esercizi precedenti. Sull'argomento l'Organo di revisione ha precisato che "l'Ente negli anni passati (sino al 2009 compreso) stanziava ed impegnava sui capitoli di spesa del personale specifici accantonamenti, quantificati ovviamente in via presuntiva, in vista dei futuri rinnovi contrattuali. (...) a partire dal 2010, (...) l'Ente non ha impegnato somme in corrispondenza delle singole annualità ma ha utilizzato l'avanzo di amministrazione a tal fine vincolato". Ha inoltre comunicato che "nel 2011 le trattive contrattuali relative al biennio 2008/2009 sembravano portare alla firma del rinnovo contrattuale entro la fine del medesimo esercizio, pertanto l'avanzo di amministrazione appositamente vincolato ha trovato applicazione ed è stato impegnato nella stessa annualità 2011. La firma del contratto è però slittata al 2012 (27.2.2012) e l'effettivo pagamento degli arretrati contrattuali è avvenuto a residui".

In merito all'argomento in trattazione, la Sezione ritiene di dover prioritariamente richiamare i principi e le regole contabili che presiedono alla corretta individuazione, tra le risorse del bilancio, a quelle necessarie a copertura dei previsti aumenti contrattuali. Vengono in tal senso in considerazione:

- L'articolo 183, comma 1, del TUEL, il quale prevede che l'impegno di spesa è assunto "a seguito di obbligazione giuridicamente perfezionata".
- l'articolo 183 del Tuel, comma 2, che stabilisce che "Con l'approvazione del bilancio e successive variazioni, e senza la necessità di ulteriori atti, è costituito impegno sui relativi stanziamenti per le spese dovute: a) per il trattamento economico tabellare già attribuito al personale dipendente e per i relativi oneri riflessi; (...)";
- il principio contabile n. 2 dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali nel testo già approvato il 18 novembre 2008, che al punto 57 precisa che: "per consentire il rispetto degli equilibri economico-finanziari del bilancio sono accantonate, con apposita determinazione, le risorse finanziarie occorrenti per la copertura degli oneri afferenti l'esercizio, riguardanti il contratto di lavoro del personale scaduto e non rinnovato, nella misura prudenzialmente prevedibile e con preciso riferimento al personale avente diritto (...)";


Quanto precede porta a ritenere che nelle more della stipulazione del contratto collettivo regionale di lavoro, l'Amministrazione è tenuta a prevedere in bilancio e ad accantonare le risorse finanziarie che presumibilmente saranno necessarie alla copertura degli aumenti contrattuali; tuttavia, qualora entro il termine dell'esercizio il contratto non sia stipulato, non essendo possibile procedere ad impegnare la spesa in mancanza dell'obbligazione giuridica, i relativi stanziamenti costituiranno economia e concorreranno alla determinazione del risultato contabile di amministrazione. Quest'ultimo andrà opportunamente vincolato, per essere applicato al bilancio al momento della stipula definitiva del contratto.

La Sezione rileva pertanto che nel 2011 è stato applicato avanzo per il finanziamento degli oneri contrattuali arretrati del personale in assenza della stipula del relativo contratto

collettivo di lavoro. Tale circostanza si ripercuote anche nella compilazione del modello 3B del patto di stabilità 2011; tuttavia la Sezione dà atto che gli obiettivi del patto di stabilità risultano essere stati comunque raggiunti.

Peraltro la Sezione non ignora la circostanza per cui, qualora gli effetti dei rinnovi contrattuali derivino da una stipula intervenuta dopo la scadenza naturale del contratto medesimo, comporteranno anche la corresponsione di incrementi contrattuali riferiti ad anni precedenti, fermo restando che, come sopra rilevato, dal punto di vista contabile l'Ente dovrà correttamente procedere ai relativi, corrispondenti accantonamenti, che concorreranno alla formazione di avanzo vincolato, il quale ultimo, infine, potrà essere applicato al bilancio al momento del perfezionarsi dell'obbligazione giuridica, coincidente con la stipula definitiva del contratto.

1. Servizi conto terzi

In sede istruttoria è emerso che negli esercizi 2010 e 2011 sono state iscritte nei "servizi conto terzi" anche poste riguardanti contributi regionali "da girare" sull'esercizio successivo e per i quali l'Organo di revisione ha precisato che *"Negli anni 2010 e 2011, nell'ambito dei Servizi per conto terzi, sono stati contabilizzati taluni trasferimenti che la Regione ha erogato alla fine del mese di dicembre, quindi oltre il termine utile per l'adozione delle conseguenti variazioni al bilancio di previsione dell'esercizio di riferimento. Trattasi, in taluni casi, di trasferimenti che l'Ente aveva già inserito nelle previsioni di bilancio dell'anno successivo"*. 

Al riguardo, si ricorda che il carattere autorizzatorio del bilancio è limitato alla parte spesa (fatta eccezione per i servizi per conto di terzi), ai sensi dell'articolo 164 del TUEL. Il tema è ripreso anche dal punto 2 del principio contabile n. 2 dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali nel testo già approvato il 18 novembre 2008. Ne consegue che qualora, nell'ultimo mese dell'anno, pervengano all'ente entrate non previste in bilancio, l'ente locale è comunque tenuto ad accertare la relativa somma, che andrà a confluire nell'avanzo di amministrazione.

Con riferimento ai contributi vincolati, si ricorda inoltre che il principio contabile n. 3 dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, al punto 59 chiarisce, con riferimento ai fondi vincolati dell'avanzo di amministrazione, che essi *"si riferiscono per lo più ad economie di spesa di stanziamenti finanziati con entrate finalizzate o a contributi pervenuti oltre il termine massimo per effettuare le variazioni di bilancio e che, pertanto, hanno contribuito alla determinazione del risultato di amministrazione"*.

Si ritiene infine utile richiamare in questa sede anche quanto affermato ai punti 25 e 61 del principio contabile n. 2, i quali chiariscono che le entrate e le spese da servizi conto terzi devono essere limitate a quelle strettamente previste dall'ordinamento finanziario e contabile e che esse riguardano "tassativamente":

1. le ritenute erariali;
2. le ritenute previdenziali, assistenziali o per conto di terzi effettuate al personale;
3. i depositi cauzionali;
4. il rimborso dei fondi economici anticipati all'economista;

5. i depositi e la loro restituzione per spese contrattuali;
6. le entrate e le spese per servizi rigorosamente effettuati per conto di terzi".

Ai fini del significato da attribuire alla nozione "per conto terzi" di cui al precedente punto 6 torna utile valorizzare quanto al riguardo specificato nel "principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria" allegato al d.lgs. n. 118/2011, il quale precisa che dette poste contabili "comprendono le transazioni poste in essere per conto di altri soggetti in assenza di qualsiasi discrezionalità e autonomia decisionale da parte dell'ente" e inoltre che "ai fini dell'individuazione delle <operazioni per conto di terzi> l'autonomia decisionale sussiste quando l'ente concorre alla definizione di almeno uno dei seguenti elementi della transazione: ammontare, tempi e destinatari della spesa".

Va precisato che il richiamato principio definisce opportunamente il perimetro delle operazioni da iscriversi nei "servizi conto terzi", senza che ad esso possa attribuirsi un effetto novativo, avendo semplicemente apportato delle precisazioni sulla natura intrinseca dell'Istituto ora in commento.

La Sezione, tenuto conto di quanto sopra, rileva la non corretta allocazione contabile di contributi regionali fra i "servizi conto terzi", anziché negli appropriati titoli e segnala che tale contabilizzazione, influente ai fini di una corretta rappresentazione degli equilibri di bilancio, non risponde al dettato dei principi contabili.

La Sezione prende favorevolmente atto che l'Organo di revisione ha precisato che "per gli anni successivi, alla luce delle pronunce sempre più frequenti da parte di varie sezioni regionali della Corte dei conti in termini di errata contabilizzazione di voci nell'ambito dei servizi per conto terzi, l'Ente ha prestato sempre maggiore attenzione alle poste che vengono contabilizzate nell'ambito dei suddetti titoli di bilancio. In relazione ai trasferimenti regionali, i singoli Servizi dell'Ente sono stati invitati a verificare, costantemente, con le rispettive Direzioni regionali, le assegnazioni ed erogazioni di fondi a favore della Provincia al fine di allineare il più possibile le previsioni dei documenti di bilancio".

Alla luce di quanto sopra riportato e per le finalità ivi indicate, la Sezione

DELIBERA

di rendere all'Organo consiliare della Provincia di Udine la pronuncia di cui all'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005 n. 266 nei termini sopra esposti.

ORDINA ALLA SEGRETERIA

- di trasmettere copia della presente deliberazione al Consiglio provinciale, al Presidente della Provincia e, per conoscenza, all'Organo di revisione dell'Ente;
- di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei Conti.

Così deciso in Trieste nella Camera di Consiglio del 15 maggio 2014.

Il Relatore

dott.ssa Oriella Martorana

Oriella Martorana

Il Presidente

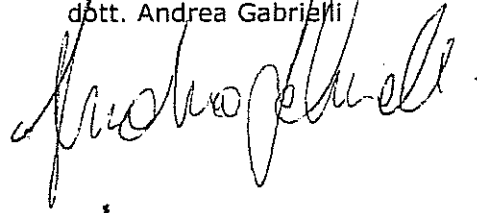
dott. Carlo Chiappinelli

Carlo Chiappinelli

Depositata in Segreteria in data

27/05/2014

Il preposto al Servizio di supporto
dott. Andrea Gabrielli



19.51.2014



MODULARIO
C.C. - 710



MOD. 680

CORTE DEI CONTI

TRIBUNALE
DEI CONTI
DELLA
PROVINCIA
DI UDINE

2258

Alla Provincia di Udine
Piazza Patriarcato
33100 - Udine (UD)

