



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nella camera di consiglio del 4 aprile 2013*

*composta dai magistrati*

Ignazio FASO	Presidente;
Rosario SCALIA	Consigliere;
Francesco ALFONSO	Consigliere;
Maria Luisa ROMANO	Consigliere;
Carmela MIRABELLA	Consigliere;
Rosalba DI GIULIO	Consigliere;
Maria Teresa D'URSO	Primo Referendario;
Donatella SCANDURRA	Primo Referendario- Relatore;
Elena PAPA	Referendario.

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modifiche e integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, e le successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 1, comma 166 e segg., della legge 23 dicembre 2005, n.

266, ed in particolare il comma 168, che assegna alle Sezioni regionali di controllo il compito di vigilare sull'adozione da parte dell'Amministrazione interessata delle misure correttive conseguenti a pronunzie specifiche di accertamento di gravi patologie nella gestione finanziario-contabile;

VISTO il D.L. 174/2012, convertito con Legge 7 dicembre 2012, n. 213, ed in particolare il combinato disposto dei commi 1, lett. e) e 1 bis dell'art. 3, che, pur avendo espressamente abrogato il comma 168, della legge n. 266/2005, ha sostanzialmente confermato e valorizzato, con la previsione di stringenti termini di esecuzione delle pronunzie di grave irregolarità adottate dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e di applicazione di misure cautelari in caso di inosservanza dei medesimi, la funzione di vigilanza in argomento, destinata ad assumere rilievo autonomo rispetto ai controlli ordinariamente svolti sulla contabilità dei successivi cicli gestionali;

VISTO l'art. 2 del Regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTA la deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 41/2011/PRSE del 15 luglio 2011, adottata agli esiti dell'istruttoria e del contraddittorio formale *ex lege* n. 266/2005 sul rendiconto 2008, contenente l'accertamento di irregolarità finanziario-contabili incompatibili con i principi di sana gestione finanziaria, con assegnazione di un termine di tre mesi per l'adozione di misure correttive, conformemente al disposto del citato comma 168, da comunicare tempestivamente alla Sezione e, in caso di mancata osservanza del termine, a fornire idonea giustificazione;

VISTA la deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n.

80/2011/PRSE del 29 novembre 2011 sul bilancio di previsione 2011, con la quale questa Sezione ha ritenuto di dover formulare rilievi in ordine ai profili di irregolarità evidenziati;

VISTA la deliberazione del Consiglio Provinciale n. 45/2011 del 28 dicembre 2011, trasmessa alla Sezione (con nota dell'Ufficio di Presidenza n. 79609 del 10 luglio 2012 in sede di controdeduzioni sui rendiconti 2009 e 2010) e, poi, alla Procura Regionale della Corte dei Conti (in data 1 marzo 2012), con la quale la Provincia di Frosinone ha preso cognizione della richiamata pronuncia specifica e approvato l'adozione di misure consequenziali;

VISTA la deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 83/2012/PRSP del 6 dicembre 2012, adottata agli esiti dell'istruttoria e del contraddittorio formale *ex lege* n. 266/2005 sui rendiconti 2009 e 2010, contenente l'accertamento di irregolarità finanziario-contabili e l'invito a comunicare a questa Sezione le successive misure correttive;

VISTA la relazione n. 34247 del 21 marzo 2013, a firma del Responsabile del Settore Patrimonio e Risorse Finanziarie, condivisa e sottoscritta da tutti i componenti del Collegio dei revisori, nonché la relazione n. 35979 del 26 marzo 2013 del Commissario Straordinario, con le quali l'Amministrazione provinciale ha fornito ulteriori informazioni sulle misure adottate;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 15/2013 di convocazione dell'odierna adunanza per prendere atto del suddetto intervento del Consiglio comunale, con esame collegiale in camera di consiglio delle misure dal medesimo deliberate e formulazione delle relative valutazioni, adempimenti nei quali si

sostanzia la funzione di vigilanza in argomento;

UDITO, il relatore, Primo Referendario Donatella Scandurra;

Rilevato in

### **FATTO**

**I) Premessa.** La gestione economico finanziaria della Provincia di Frosinone ha formato oggetto di numerose verifiche amministrativo contabili nei termini che seguono:

- 1) **verifica amministrativo-contabile dell'Ispettorato Generale di Finanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze**, conclusasi in data 17 marzo 2010;
- 2) **verifica amministrativo-contabile dell'Ispettorato Generale di Finanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze** sull'Agenzia Provinciale "Frosinone Formazione" conclusasi in data 4 gennaio 2011;
- 3) **relazione dell'Ernst & Young spa**, in data 15 settembre 2011, sulla corretta riclassificazione delle poste di bilancio originariamente allocate tra i "Servizi conto terzi" in sede di rendiconto 2009;
- 4) **relazione Ernest & Young spa**, datata 30 luglio 2010, sulle procedure di verifica dei Progetti dell'Agenzia di formazione nell'ambito del FSE, per il periodo di programmazione 2000-2006 e dell'Obbligo formativo 2004-2009;
- 5) **verifica interna a carattere straordinario**, esitata con relazione n. 120387 del 20 ottobre 2010, avente ad oggetto la gestione dell'Agenzia di formazione.

Questa Sezione regionale di controllo ha, sotto altro profilo, adottato le seguenti deliberazioni:

- **deliberazione n. 41/2011/PRSE del 15 luglio 2011 sul rendiconto**

**2008**, poi, trasmessa anche alla Procura regionale della Corte dei conti per il Lazio, per quanto di eventuale competenza, con specifico riferimento alle ipotesi di danno erariale conseguente:

- all'illegittima assunzione di personale per effetto della mancata osservanza delle sanzioni derivanti dal mancato rispetto del Patto di stabilità interno per l'anno 2008;
  - alle donazione di parte della maggior somma incassata per la chiusura anticipata del contratto di SWAP Calyon S.a. Credit Agricole;
  - alla disposta variazione in aumento per € 63.479,49 del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti, in conseguenza della predetta anticipata risoluzione contrattuale;
  - ai costi e alle perdite derivanti dalla totale inattività delle società partecipate indicate in motivazione;
- **deliberazione n. 80/2011/PRSE del 29 novembre 2011 sul bilancio di previsione 2011**, con la quale sono stati rilevati profili di irregolarità in tema di spesa per il personale;
- **deliberazione n. 83/2012/PRSP del 6 dicembre 2012 sui rendiconti 2009 e 2010**, con la quale sono state evidenziati profili di grave irregolarità e criticità contabili.

A seguito della deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 41/2011/PRSE, il Consiglio Provinciale ha adottato la deliberazione 28 dicembre 2011, n. 45, recante *"Verifica amministrativa - contabile del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento Ragioneria Generale*

*dello Stato - Relazione del 20 maggio 2010.- Relazione della Corte dei conti Sezione Regionale controllo. Deliberazione n. 41 del 23 marzo 2011.- Osservazioni, controdeduzioni e successive determinazioni”,* indicando le azioni correttive poste in essere per il superamento delle rilevate criticità.

Le vicende gestionali della Provincia di Frosinone hanno dato, inoltre, luogo all’apertura di alcune vertenze penali, oltre che amministrativo contabili, originate dalla presentazione dei seguenti **esposti alla magistratura**:

- esposto denuncia alla Procura della Repubblica del Tribunale di Frosinone e alla Procura Regionale della Corte dei Conti per le vicende relative alla Costituzione dell’Azienda Servizi Vari Frosinone SRL;
- esposto alla Procura Regionale della Corte dei Conti a seguito dell’azione promossa da vari dipendenti della società dell’Azienda Servizi Vari Frosinone SRL;
- esposto denuncia alla Procura della Repubblica del Tribunale di Frosinone nonché alla Procura Regionale della Corte dei Conti per le vicende relative ad un’operazione di project-financing per i lavori di completamento di un immobile da destinare a sede scolastica;
- denuncia dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica alla Procura Regionale della Corte dei Conti del 20 maggio 2010 sulla chiusura anticipata del contratto Interest Rate Swap.

La deliberazione del Consiglio Provinciale n. 45/2011 è stata, inoltre, trasmessa in data 1° marzo 2012 da parte della stessa Provincia di Frosinone alla Procura Regionale della Corte dei Conti.

Di recente, con d.P.R. 18 marzo 2013, pubblicato nella G.U., Serie Generale n. 71 del 25 marzo 2013, si è, poi, proceduto allo scioglimento del

Consiglio Provinciale e alla contestuale nomina di un Commissario Straordinario per la provvisoria gestione dell'ente fino al 31 Dicembre 2013 (per incompatibilità tra la carica di Presidente dell'ente provinciale e quella di Parlamentare, ex art. 69, comma 5, del D. Lgs 267/2000). Al Commissario sono stati, quindi, conferiti tutti i poteri spettanti al Consiglio provinciale, alla Giunta ed al Presidente.

**II) Le gravi irregolarità**, riscontrate da questa Sezione, hanno evidenziato:

a. **in relazione all'esercizio 2008:**

1. **il mancato rispetto del Patto di Stabilità**; l'errato calcolo degli obiettivi del Patto anche con riferimento a voci di spesa inserite nei Servizi conto terzi; la mancata osservanza delle sanzioni previste dall'art. 76, comma 4, del d.l. 25 giugno 2008, n.112, convertito con legge 6 agosto 2008, n.133 (*punti 1-3 del PQM della deliberazione n. 41/2011/PRSE del 15 luglio 2011*);
2. **l'andamento anomalo delle contabilizzazioni nella voce "Altre" e in genere nei "Servizi per conto terzi"**, che registra un incremento del 29,22 per cento in una sola annualità, passando da € 20.261.325 (anno 2007) a € 26.181.620 (anno 2008), cagionato dall'abusivo inserimento di operazioni contabili (*punto 4 del PQM della deliberazione n. 41/2011/PRSE del 15 luglio 2011*);
3. **la mancata osservanza dei limiti imposti agli enti locali in materia di spese di personale**, ai sensi dell'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006; la carenza informativa di dati certi riferibili alla spesa di personale (*punti 5 e 6 del PQM della deliberazione n. 41/2011/PRSE del 15 luglio 2011*);

4. **la gestione irregolare dei residui attivi (Titoli 1 e 3) e passivi (Titolo 1) anteriori al 2004** (*punto 7 del PQM della deliberazione n. 41/2011/PRSE del 15 luglio 2011*);
5. **la carenza di un vincolo di destinazione di parte dell'avanzo di amministrazione** a copertura del rischio di esigibilità dei crediti (*punto 8 del PQM della deliberazione n. 41/2011/PRSE del 15 luglio 2011*);
6. **il mancato aggiornamento dell'inventario**, risalente al 1993 e **l'inattendibilità dello stato patrimoniale** (*punti 9 e 10 del PQM della deliberazione n. 41/2011/PRSE del 15 luglio 2011*);
7. **irregolarità nella gestione dei contratti di finanza derivata** con particolare riferimento all'impossibilità di verificare l'impatto sugli equilibri di bilancio del contratto di *SWAP* stipulato a partire dal 2003 con la Banca Nazionale Del Lavoro S.p.A.; alla chiusura anticipata al 12 febbraio 2009 del contratto *Interest Rate SWAP* con l'istituto Calyon s.a. Credit Agricole, con corrispondente incasso della somma di € 1.586.987,00, senza apparente motivazione; all'operazione di *Interest Rate SWAP* con l'istituto Calyon s.a. Credit Agricole (*punti 11-14 del PQM della deliberazione n. 41/2011/PRSE del 15 luglio 2011*);
8. **criticità nella gestione delle società partecipate**, avuto riguardo all'inattività della società Aeroporto di Frosinone S.p.A. dalla data della costituzione sino al 31 dicembre 2009 (ultimo bilancio approvato); all'ammontare complessivo delle perdite al 31 dicembre 2009, generate ininterrottamente a partire dalla costituzione della società Aeroporto di Frosinone S.p.A, pari ad € 463.771; all'inattività

della Società Interportuale Frosinone (S.I.F.) S.p.A. dalla data di costituzione (8 gennaio 2009) sino al 31 dicembre 2009 (ultimo bilancio approvato); all'ammontare complessivo delle perdite al 31 dicembre 2009, generate dalla S.I.F. S.p.A., pari ad € 896.417; alla sana gestione della Società Interportuale Frosinone S.p.A, della Frosinone Multiservizi S.p.A e dell'A.P.E.F. S.C.A.R.L., con specifico riferimento all'inattività totale e alle irregolarità contabili della società consortile sino al 31 dicembre 2008 e all'utilizzo di risorse comunitarie erogate in attuazione del programma comunitario E.I.E., approvato dalla Commissione Europea con convenzione del 30 dicembre 2005, riguardante la creazione di un'Agenzia per la gestione dell'energia e la promozione dell'efficienza energetica (*punti 15-23 del PQM della deliberazione n. 41/2011/PRSE del 15 luglio 2011*);

**b. in relazione agli esercizi 2009 e, in parte, 2010:**

1. **la carenza informativa di dati certi riferibili alla spesa di personale** (*punto 6 del PQM della deliberazione n. 41/2011/PRSE del 15 luglio 2011; punto 3 della deliberazione n. 80/2011/PRSE del 29 novembre 2011*);
2. **la mancata nomina del Collegio dei revisori dei conti** (*Punto 1 della deliberazione n. 83/2012/PRSE*);
3. su espressa segnalazione del Collegio dei Revisori: **il mancato aggiornamento dell'inventario, la mancata implementazione di una contabilità economica e di un sistema di governance delle partecipazioni societarie dell'Ente** (*punto 3 della deliberazione n. 83/2012/PRSE del 6*

*dicembre 2012);*

**4. la chiusura anticipata del contratto Interest Rate Swap**

*(punto 7 della deliberazione n. 83/2012/PRSE del 6 dicembre 2012).*

**III) Le altre criticità**, oggetto di raccomandazioni, riguardano l'invito a:

**a. in relazione all'esercizio 2008** *(PQM della deliberazione n.*

*41/2011/PRSE del 15 luglio 2011):*

1. trasmettere senza ritardo alla Sezione un prospetto analitico del numero dei dipendenti in servizio e dei costi del personale, comprensivo di quelli alle dipendenze delle società e degli organismi partecipati, ai sensi dell'art. 76 della legge 6 agosto 2008, n.133 per gli anni 2009 e 2010;
2. trasmettere senza ritardo alla Sezione e al competente ufficio del M.E.F. tutta la documentazione inerente il contratto di *SWAP* stipulato con la Banca Nazionale del Lavoro, di cui vi è traccia contabile per il biennio 2003-2005;
3. trasmettere senza ritardo alla Sezione la documentazione circa l'utilizzo della somma, pari ad € 1.586.987,00, di cui alla reversale d'incasso n. 507/2009 (chiusura anticipata *SWAP* Calyon), con specifico riferimento ad ogni documento amministrativo e contabile concernente la dazione di euro 500.000 alla Caritas, alla variazione in aumento per euro 63.479,49 del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti, nonché ai mandati di pagamento inerenti tali singole spese;
4. trasmettere senza indugio alla Sezione la delibera ricognitiva dei presupposti per il mantenimento delle partecipazioni societarie;
5. trasmettere le determinazioni in cui si sostanzia il controllo

analogo sulla società inattive e, in particolare, limitatamente alle società Aeroporto Frosinone S.p.A e S.I.F. S.p.A., l'Amministrazione comunale di Frosinone a riesaminare la delibera consiliare n. 70 del 15 dicembre 2010, avente ad oggetto la verifica sui presupposti di mantenimento delle partecipazioni in essere, corredandola con idonea motivazione che ne espliciti l'iter logico della decisione;

**b. in relazione agli esercizi 2009 e 2010:**

1. provvedere all'adozione e alla conseguente comunicazione delle misure consequenziali adottate a seguito della deliberazione di questa Sezione Regionale di controllo n. 41/2011/PRSE (*Punto 2 della deliberazione n. 83/2012/PRSE del 6 dicembre 2012*);
2. proseguire nell'attività di ri-accertamento dei residui (*Punto 4 della deliberazione n. 83/2012/PRSE del 6 dicembre 2012*);
3. proseguire, nelle more del completamento delle verifiche disposte in via amministrativa e giudiziaria, nell'attività di accertamento dei debiti fuori bilancio, derivanti da prestazioni rese dalla Società Frosinone Multiservizi SPA per complessivi € 651.597,05, nonché delle passività potenziali, derivanti dalle perdite di esercizio facenti capo alle società partecipate e all'Agenzia Provinciale Frosinone Formazione, segnalate anche dal collegio dei Revisori e ammontanti ad € 19.000.000,00 (*Punto 5 della deliberazione n. 83/2012/PRSE del 6 dicembre 2012*);

4. proseguire nell'attività di ricognizione delle partecipazioni societarie, in vista di una loro dismissione ovvero drastica riduzione, per il contenimento dell'utilizzo di risorse pubbliche (*Punto 6 della deliberazione n. 83/2012/PRSE del 6 dicembre 2012*);
5. provvedere ad ulteriori verifiche in tema di spesa per il personale (*Punto 8 della deliberazione n. 83/2012/PRSE del 6 dicembre 2012*);
6. di proseguire nell'attività di riclassificazione delle poste di bilancio originariamente allocate tra i "Servizi conto terzi" (*Punto 9 della deliberazione n. 83/2012/PRSE del 6 dicembre 2012*).

#### **IV) I correttivi.**

Le principali misure correttive poste in essere dalla Provincia di Frosinone sono riportate nella **deliberazione provinciale 28 dicembre 2011, n. 45.**

Esse riguardano essenzialmente l'avvio di un'ampia riclassificazione dei dati di bilancio, specie per quanto riguarda la corretta allocazione in bilancio di poste originariamente iscritte nei "Servizi conto terzi"; l'avviamento di attività di riaccertamento residui; la ricostruzione delle spese per il personale e dei debiti fuori bilancio.

Con l'adozione della deliberazione consiliare n. 45/2011, la nuova Amministrazione provinciale, insediatasi in data 16 luglio 2009, è pienamente consapevole "che le proposte di provvedimenti amministrativi avanzate dai vari Responsabili di Settore per dar corso ad iniziative ed interventi sui quali

*la nuova Giunta provinciale avrebbe dovuto adottare le proprie determinazioni, come pure la gestione contabile di tali medesime proposte si caratterizzavano per deroghe o disapplicazioni di norme aventi carattere imperativo, per prassi amministrative ed operative di evidente anomalia e per procedure svincolate da qualunque modulo normativo”.*

Inconsueta risultava, poi, essere la gestione del sistema informativo dell’Ente; i vari applicativi esistenti nell’Ente, e quindi anche quelli relativi alla gestione del bilancio ed alla gestione del personale, risultavano, di fatto, inaccessibili ai Dirigenti dei Settori, ai Responsabili di Servizio, ai funzionari e ai dipendenti dell’Ente nonché agli Amministratori e Consiglieri provinciali.

La presenza di un sistema informativo che non consentiva ai Dirigenti ed ai Responsabili dei Servizi l’accesso ai dati di bilancio, se non limitatamente a taluni capitoli di spesa agli stessi assegnati dal Settore Economico Finanziario, aveva dato luogo, secondo quanto riportato nella stessa deliberazione n. 45/2011, ad una generale deresponsabilizzazione, anche in sede di determinazione delle ragioni del mantenimento dei residui nel conto del bilancio.

A queste anomalie, veniva, poi, ad aggiungersi il mancato reperimento nella documentazione dell’Ente di provvedimenti essenziali, anche a soli fini conoscitivi, per l’individuazione delle variazioni intervenute nel sistema organizzativo e patrimoniale.

L’andamento delle spese correnti non risultava, inoltre, attendibile, trattandosi di spese che venivano usualmente allocate o nei Servizi conto terzi o in conto residui passivi.

Considerato in

## **DIRITTO**

**1.** La presente deliberazione dà conto delle misure consequenziali adottate dalla Provincia di Frosinone a seguito delle deliberazioni adottate da questa Sezione regionale nell'ambito delle attività di controllo sui bilanci preventivi e sui rendiconti degli enti locali, di cui all'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005 (legge finanziaria per il 2006).

Scopo della presente deliberazione è quello di riferire e di valutare le misure correttive adottate in relazione agli accertamenti compiuti con deliberazione n. 41/2011/PRSE sul bilancio di esercizio 2008; con deliberazione n. 80/2011/PRSE sul preventivo 2011 e con deliberazione n. 83/2012/PRSP sui bilanci consuntivi 2009 e 2010.

La verifica delle azioni correttive poste in essere dalle Amministrazioni locali potenzia e restituisce effettività al controllo sui bilanci preventivi e sui rendiconti degli enti locali, effettuato ai sensi del richiamato art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005.

Il controllo sulle relazioni questionario predisposte dagli organi di revisione degli enti locali, proprio in quanto finalizzato alla tutela "*dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica*", ha, in effetti, lo scopo di segnalare ai Consigli degli enti interessati la presenza di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, al fine di stimolare l'adozione di provvedimenti auto correttivi.

Con l'introduzione dell'art. 148 bis del d.lgs. 267/2000, ad opera dell'art. 3, comma 1, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con legge 7 dicembre 2012, n. 213, recante "*Rafforzamento dei controlli in materia di enti locali*", il legislatore nazionale ha voluto espressamente attribuire alle

Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"l'accertamento ... di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, 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"*, ponendo a carico degli 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"* e di trasmettere i provvedimenti correttivi *medio tempore* adottati *"alle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento"*

A partire dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni di legge, è, poi, previsto che *"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"*.

L'obbligo di assumere e di comunicare le misure consequenziali *medio tempore* adottate dall'Amministrazione assume, in questi termini, una connotazione di doverosità sul piano soggettivo che è insita nella stessa natura conformativa dei controlli in argomento, altrimenti privi di utilità concreta.

L'espressa abrogazione dell'art. 1, comma 168, della richiamata legge n. 266/2005, sull'adozione di specifica pronuncia in caso di grave irregolarità, ad opera dell'art. 3, comma 1 bis, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, aiuta in questi termini a mantenere distinte le fattispecie che integrano gli estremi della grave irregolarità, alle quali deve seguire l'adozione di opportune

misure correttive, volte a sanare le irregolarità accertate, da quelle, eventualmente emerse, non qualificabili come tali in concreto, per avere ridotta o non comprovabile potenzialità offensiva.

Per sottolineare che la rimozione di queste ultime, in quanto priva di urgenza qualificata, è rimessa all'amministrazione anche in ordine alla temporizzazione, le relative contestazioni sono formulate in termini di semplici raccomandazioni.

In questi termini, la verifica delle misure consequenziali si ispira al controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994, e, segnatamente, al controllo sulle misure consequenziali, di cui al successivo comma 6, secondo cui: *"La Corte dei conti riferisce, almeno annualmente, al Parlamento ed ai consigli regionali sull'esito del controllo eseguito. Le relazioni della Corte sono altresì inviate alle amministrazioni interessate, alle quali la Corte formula, in qualsiasi altro momento, le proprie osservazioni. Le amministrazioni comunicano alla Corte ed agli organi elettivi, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione, le misure consequenzialmente adottate"*, così come integrato dall'art. 1, comma 172, della legge n. 266/2005 (finanziaria per il 2006) nella parte in cui ha stabilito che tale - obbligatoria - comunicazione (che, è bene precisare, deve aver luogo automaticamente, cioè senza attendere alcuna nota di richiesta o sollecito) deve intervenire (anche se negativa) *"entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione"*.

Ciò non toglie, che esse rimangano oggetto di attenzione specifica nei successivi cicli di bilancio.

L'esame delle misure correttive può, quindi, esprimersi o nella presa d'atto delle stesse, una volta accertatane la loro esaustività, o in valutazioni negative circa la mancata rimozione delle irregolarità.

Al riguardo, è bene precisare che dette irregolarità non sempre presentano profili di immediata verifica allo spirare dei termini assegnati all'amministrazione per provvedere.

Mentre, infatti, vi sono irregolarità suscettibili di rimozione immediata mediante l'adozione di specifici atti, provvedimenti o operazioni, ve ne sono altre, come già ampiamente sottolineato da questa stessa Sezione regionale di controllo con deliberazione n. 21/2013/PRSE del 21 febbraio 2013, *"che presuppongono l'attivazione di processi più complessi destinati ad avere durata di medio periodo ed i cui effetti sono compiutamente apprezzabili soltanto in una pluralità di esercizi successivi"*.

Appartengono alla prima specie, quella delle irregolarità risolvibili *"in toto"* con misure immediate e ad effetto pressoché istantaneo, quelle relative all'avvenuta costituzione del Collegio dei revisori (con deliberazione n. Consiliare n. 11 del 3 settembre 2012).

Appartengono, invece, alla seconda specie, quella delle irregolarità che richiedono l'attivazione di processi più complessi destinati ad avere durata di medio periodo ed i cui effetti sono compiutamente apprezzabili soltanto in una pluralità di esercizi successivi, quelle relative all'attività di ri-accertamento dei residui e alla corretta allocazione in bilancio delle poste originariamente iscritte nei Servizi conto terzi.

**2.** Tanto premesso, prima di passare all'esame delle singole iniziative adottate dalla Provincia di Frosinone, osserva la Sezione che appare formalmente

corretta e positivamente apprezzabile la prassi seguita dall'Ente interessato, consistente nel dedicare un'apposita seduta del Consiglio provinciale alla discussione e all'approvazione della deliberazione consiliare 28 dicembre 2011, n. 45, a correttivo delle censure mosse dalla Sezione con la deliberazione n. 41/2011/PRSE, ai sensi del comma 168, più volte richiamato.

Meno corretta appare, invece, la prassi seguita dall'Amministrazione provinciale di provvedere alla comunicazione dell'avvenuta adozione di tali misure solo a luglio 2012, su richiesta espressa di questa Sezione in sede di controdeduzioni sui bilanci consuntivi 2009 e 2010 e non nell'immediatezza della decisione, ritardando in tal modo una compiuta analisi delle misure adottate e/o adottande.

**3.1.** Per ciò che attiene alla prima delle rilevate gravi irregolarità, relativa al **mancato rispetto del Patto di stabilità per l'esercizio 2008 e alla mancata osservanza delle sanzioni** previste dall'art. 76, comma 4, del D.L. n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008 (*punti 1-3 del PQM della deliberazione n. 41/2011/PRSE del 15 luglio 2011*), questa Sezione aveva già segnalato un anomalo aumento nell'esercizio 2009 delle spese del personale e, più in generale, la violazione delle norme sul Patto di stabilità, il cui rispetto è stato ottenuto, negli esercizi 2004-2008, attraverso artifici contabili, consistenti, in particolare, nell'imputazione ai Servizi per conto di terzi (Titolo IV) di spese che avrebbero dovuto trovare allocazione in altri Titoli del bilancio e conseguente elusione delle sanzioni previste dalla normativa per gli Enti inadempienti.

La verifica amministrativa contabile condotta dall'Ispettorato Generale di Finanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, datata 17 marzo 2010,

aveva già evidenziato che la Provincia di Frosinone non aveva rispettato le sanzioni previste per gli enti inadempienti, osservando che *"nell'anno 2009 sono stati assunti presso la Provincia di Frosinone 12 dipendenti a tempo indeterminato e 17 soggetti a tempo determinato. E' stato fatto ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per una spesa di € 316.572,00 e sono stati effettuati pagamenti per la fornitura di lavoratori interinali per € 98.187,00"*.

La stessa deliberazione consiliare n. 45/2011, recante le misure consequenziali, riferisce che nel 2009 sono stati assunti 12 lavoratori a tempo indeterminato per una spesa pari ad € 170.762,84; 22 lavoratori a tempo determinato per una spesa pari ad € 347.005,92 e 2 Co.co.co per una spesa pari ad € 18.710,69 e che la giustificazione delle spese correnti che avrebbero dovuto essere ridotte non è quantificabile, atteso che dette spese sono state sostenute sia a partite di giro che a residui passivi.

La violazione del patto di stabilità interno nel 2008 avrebbe dovuto, inoltre, comportare per l'ente:

- l'obbligo, ai sensi dell'art. 1, commi 691 e 692, della legge n. 296/2006, su diffida del Presidente del Consiglio dei Ministri, di adottare i provvedimenti necessari al rientro entro il 31 maggio dell'anno successivo a quello di riferimento. Dopo tale data, se l'ente non avesse assunto alcuna iniziativa, il Presidente, in qualità di commissario *ad acta*, avrebbe dovuto procedere entro il successivo 30 giugno all'adozione dei provvedimenti. Se neanche entro il 30 giugno fosse stato adottato alcun provvedimento, sarebbero dovute scattare le procedure automatiche di rientro che prevedevano, per le province, una maggiorazione del 5 per cento dell'imposta provinciale di trascrizione;

- la riduzione, ai sensi dell'art. 61, comma 10, del D.L. 25 giugno 2008, n.112, convertito con Legge 6 agosto 2008, n. 133, del 30 per cento dell'indennità di funzione del Presidente della Provincia, degli Assessori e del Presidente dei Consiglio e dei gettoni di presenza dei Consiglieri rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008;
- la riduzione, ai sensi dell'art 77 bis, comma 20, del D.L. n. 112/2008 del 5 per cento dei contributi ordinari trasferiti dal Ministero dell'Interno;
- la limitazione, ai sensi dell'art 77 bis, comma 20 lettera a, del D.L. n. 112/2008, all'importo annuale degli impegni di spesa in misura non superiore all'ammontare dell'ultimo triennio;
- il divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare gli investimenti, ai sensi dell'art art. 77 bis, comma 20 lettera b, del D.L. n. 112/2008.

Sul punto, la deliberazione consiliare n. 45/2011 si limita ad osservare che *“gli irreversibili effetti prodotti, dall'anno 2004 in poi, dagli atti, dalle iniziative, dagli interventi posti in essere dall'Ente in violazione del sistema sanzionatorio fissato dal legislatore per il mancato rispetto del Patto di Stabilità, rendono non solo impraticabile ma anche impensabile l'applicazione delle sanzioni di cui trattasi sugli esercizi finanziari 2009 e seguenti”*.

A riscontro delle evidenziate irregolarità, la deliberazione consiliare n. 45/2011 riferisce che la nuova Amministrazione provinciale ha deciso di porre termine a questa grave e continuata situazione di inadempimento, avviando, nel secondo semestre 2010, anche una verifica del conto consuntivo 2009, e della gestione dei servizi per conto di terzi.

Per dare certezza a tutte le operazioni contabili, incidenti sulla categoria 5ª dei Servizi per conto terzi, l'Amministrazione ha, quindi, dato mandato nel luglio 2011 a un soggetto terzo, altamente qualificato - la Ernst & Young - di provvedere alla diversa corretta allocazione contabile delle 2.837 partite ivi iscritte.

La Ernst & Young ha depositato la Relazione il 15 settembre 2011.

I dati forniti hanno consentito una nuova riclassificazione dei dati di bilancio 2009 e la pressoché contestuale approvazione dei Bilanci Consuntivi 2009 e 2010 con deliberazioni consiliari n. 15 e n. 16 del 17 ottobre 2011.

Nel corso del 2010, la serie di interventi posti in essere dall'Amministrazione, sia sotto l'aspetto contabile che di riorganizzazione della struttura dell'Ente, ha dato luogo ad un conseguente riallineamento delle operazioni contabili secondo la classificazione di bilancio di cui al d.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194.

Negli anni 2011 e 2012 risultano, così, rispettati gli obiettivi del patto di stabilità interno.

L'avvio di una seria ricostruzione dei dati di bilancio, accompagnata da un'attenta verifica di tutte le operazioni contabili, non può che essere valutata positivamente da parte di questa Sezione, fermo restando che la corretta iscrizione delle poste patrimoniali formerà oggetto di verifica nei successivi cicli di bilancio.

**3.2.** Quanto alla seconda grave irregolarità, relativa **all'andamento anomalo delle contabilizzazioni nella voce "Altre" e in genere nei "Servizi per conto terzi** (*punto 4 del PQM della deliberazione n. 41/2011/PRSE del 15 luglio 2011*), l'Amministrazione provinciale, una volta accertata l'erronea

contabilizzazione nei Servizi conto terzi di poste che avrebbero dovuto trovare tra le "Spese correnti" la loro naturale allocazione, già a partire dall'esercizio 2008, prospetta una soluzione volta al ripristino della corretta contabilizzazione delle entrate in questione nell'ambito del Titolo IV del bilancio di previsione 2012.

La consistenza delle poste erroneamente iscritte nei "Servizi per conto terzi" è andata sino all'anno 2009 sempre più aumentando, come dai prospetti che seguono.

IMPEGNI COMPETENZA		Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008	Anno 2009	Anno 2010	Anno 2011	Anno 2012
Intervento	Descrizione	Ammontare	Ammontare	Ammontare						
1	ritenute previdenziali e assistenziali al personale	1.291.829,31	1.289.399,98	1.473.243,74	1.512.636,66	1.663.521,63	1.658.007,04	1.678.360,42	1.702.808,44	1.767.120,00
2	ritenute erariali	3.129.570,00	2.653.666,53	3.032.967,50	3.404.280,51	3.641.299,20	3.597.949,69	3.630.629,05	3.725.789,45	3.902.135,59
3	altre ritenute al personale per conto di terzi	604.951,94	644.039,10	723.811,67	870.613,60	676.536,66	710.189,35	720.256,34	679.650,39	716.952,59
4	depositi cauzionali	41.586,96	46.056,31	41.762,82	66.759,29	33.819,65	43.791,88	33.414,14	41.583,82	40.925,62
5	rimborso spese per servizi per conto di terzi	7.965.863,59	12.830.886,27	24.693.642,93	20.261.324,75	26.181.619,75	24.824.284,71	5.388.574,30	3.218.723,99	4.106.588,49
6	rimborso di anticipazione di fondi per il servizio economato	468.850,00	477.550,00	478.250,00	488.500,00	466.500,00	409.950,00	430.650,00	24.000,00	35.000,00
7	depositi per spese contrattuali	110.655,33	125.848,96	179.718,91	102.187,96	107.208,23	125.935,33	89.165,58	47.943,47	38.252,09
Totale		13.613.307,13	18.067.447,15	30.623.397,57	26.706.302,77	32.770.505,12	31.370.108,00	11.971.049,83	9.440.499,56	10.606.974,38

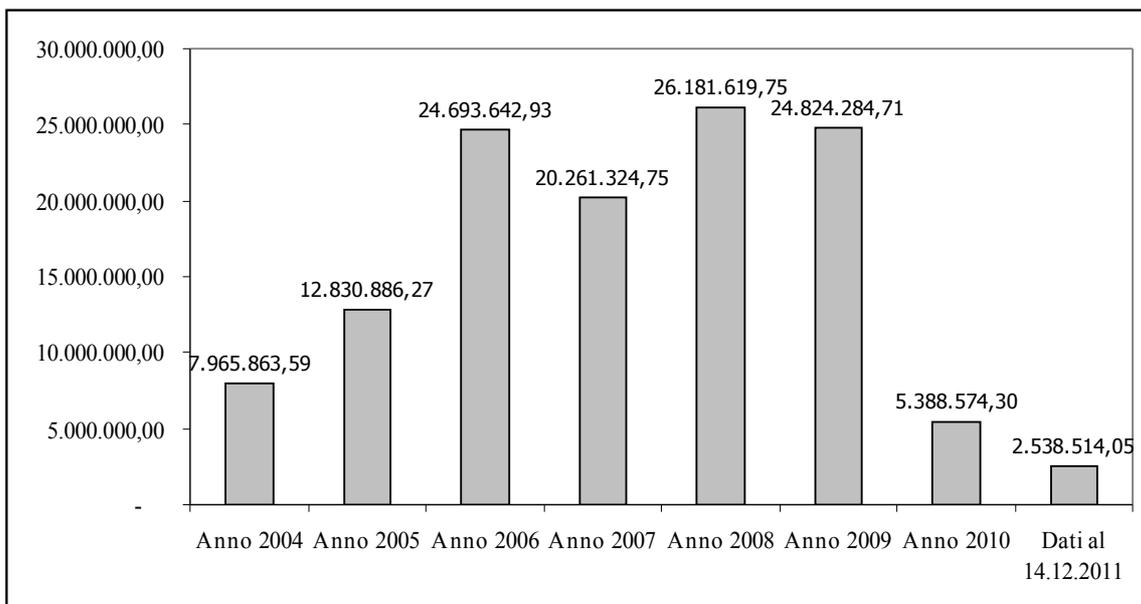
MANDATI COMPETENZA CP+RS		Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008	Anno 2009	Anno 2010	Anno 2011	Anno 2012
Intervento	Descrizione	Ammontare	Ammontare	Ammontare						
1	ritenute previdenziali e assistenziali al personale	1.291.829,31	1.289.399,98	1.472.910,20	1.512.636,66	1.661.619,82	1.657.868,68	1.436.458,95	1.700.200,54	1.771.264,37
2	ritenute erariali	3.126.198,43	2.653.666,53	3.032.967,50	3.402.326,51	3.641.299,20	3.027.101,80	3.565.015,83	3.825.160,92	3.951.619,12
3	altre ritenute al personale per conto di terzi	558.024,51	608.501,30	668.091,91	832.461,64	571.505,53	671.130,41	604.156,53	527.892,01	629.453,08
4	depositi cauzionali	12.677,45	13.182,21	49.184,87	55.983,76	12.549,87	21.723,00	31.437,84	22.814,68	20.957,07
5	rimborso spese per servizi per conto di terzi	5.497.369,99	10.789.110,58	20.248.908,25	23.434.464,43	25.444.136,12	20.554.163,86	6.306.827,89	3.740.102,86	4.768.490,67
6	rimborso di anticipazione di fondi per il servizio economato	468.850,00	477.550,00	478.250,00	480.500,00	466.500,00	409.950,00	430.650,00	24.000,00	12.000,00
7	depositi per spese contrattuali	110.575,29	124.863,42	180.524,35	102.187,96	107.195,15	125.572,93	88.985,26	46.087,28	39.436,28
Totale		11.065.524,98	15.956.274,02	26.130.837,08	29.820.560,96	31.904.805,69	26.467.510,68	12.463.532,30	9.886.258,29	11.193.220,59

ACCERTAMENTI DI COMPETENZA		Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008	Anno 2009	Anno 2010	Anno 2011	Anno 2012
Risorsa	Descrizione	Ammontare	Ammontare	Ammontare						
6011	ritenute previdenziali e assistenziali al personale	1.291.829,31	1.289.399,98	1.473.243,74	1.512.636,66	1.663.521,63	1.658.007,04	1.678.360,42	1.700.200,54	1.767.120,00
6021	ritenute erariali	3.129.570,00	2.653.666,53	3.032.967,50	3.404.280,51	3.641.299,20	3.597.949,69	3.630.629,05	3.831.693,92	3.902.135,59
6031	altre ritenute al personale per conto di terzi	604.951,94	644.039,10	723.811,67	870.613,60	676.536,66	710.189,35	720.256,34	554.628,47	716.952,59
6041	depositi cauzionali	41.586,96	46.056,31	41.762,82	66.759,29	33.819,65	43.791,88	33.414,14	22.814,68	40.925,62
6051	rimborso spese per servizi per conto di terzi	7.965.863,59	12.830.886,27	24.693.642,93	20.261.324,75	26.181.619,75	24.824.284,71	5.388.574,30	3.180.364,67	4.106.588,49
6061	rimborso di anticipazione di fondi per il servizio economato	468.850,00	477.550,00	478.250,00	488.500,00	466.500,00	409.950,00	430.650,00	24.000,00	35.000,00
6071	depositi per spese contrattuali	110.655,33	125.848,96	179.718,91	102.187,96	107.208,23	125.935,33	89.165,58	46.759,28	38.252,09
Totale		13.613.307,13	18.067.447,15	30.623.397,57	26.706.302,77	32.770.505,12	31.370.108,00	11.971.049,83	9.360.461,56	10.606.974,38

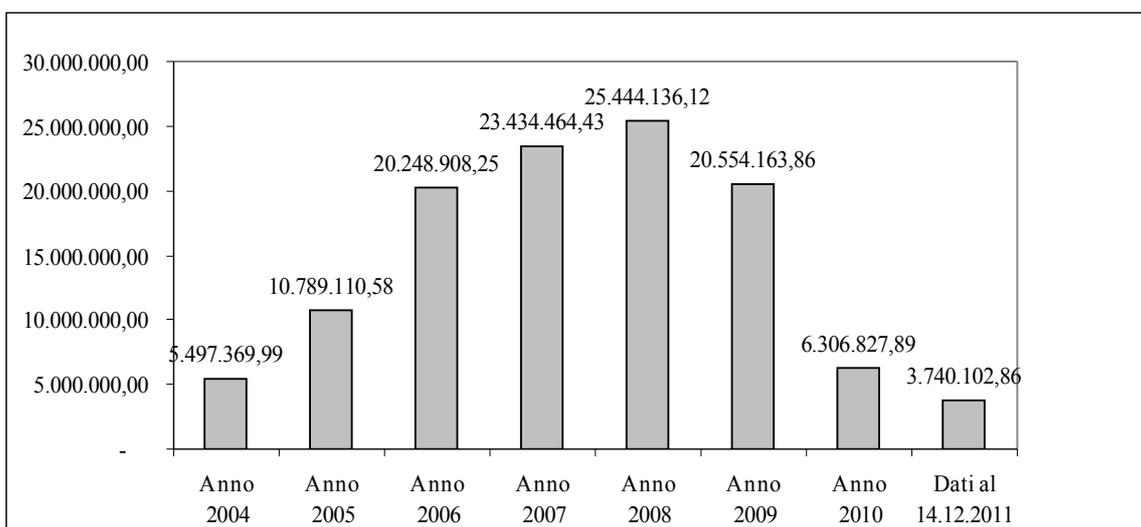
REVERSALI COMPETENZA CP+RS		Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008	Anno 2009	Anno 2010	Anno 2011	Anno 2012
Risorsa	Descrizione	Ammontare								
6011	ritenute previdenziali e assistenziali al personale	1.291.829,31	1.289.399,98	1.473.243,74	1.512.636,66	1.662.218,70	1.656.601,36	1.623.128,70	1.701.725,20	1.767.120,00
6021	ritenute erariali	3.129.570,00	2.653.666,53	3.032.067,50	3.404.280,51	3.641.178,48	3.597.949,69	3.624.079,50	3.725.789,45	3.902.135,59
6031	altre ritenute al personale per conto di terzi	604.951,94	644.039,10	723.811,67	870.613,60	675.970,86	710.189,35	720.256,34	679.650,39	716.952,59
6041	depositi cauzionali	41.586,96	46.056,31	41.762,82	66.759,29	33.819,65	43.791,88	33.314,14	41.323,82	41.285,62
6051	rimborso spese per servizi per conto di terzi	5.426.087,52	10.296.257,05	20.040.979,54	15.234.774,99	17.632.711,75	24.941.685,87	8.064.115,77	3.523.698,57	4.019.559,17
6061	rimborso di anticipazione di fondi per il servizio economato	484.257,17	445.504,74	470.674,18	473.993,69	461.200,86	437.729,83	411.772,55	458.419,26	45.068,82
6071	depositi per spese contrattuali	110.655,33	125.848,96	179.718,91	102.187,96	107.208,23	125.576,99	89.165,58	47.943,47	38.252,09
Totale		11.088.938,23	15.500.772,67	25.962.258,36	21.665.246,70	24.214.308,53	31.513.524,97	14.565.832,58	10.178.550,16	10.530.373,88

(Dati estratti dalla relazione n. 34247 del 21 marzo 2013 a firma del Responsabile del Settore Patrimonio e Risorse Finanziarie)

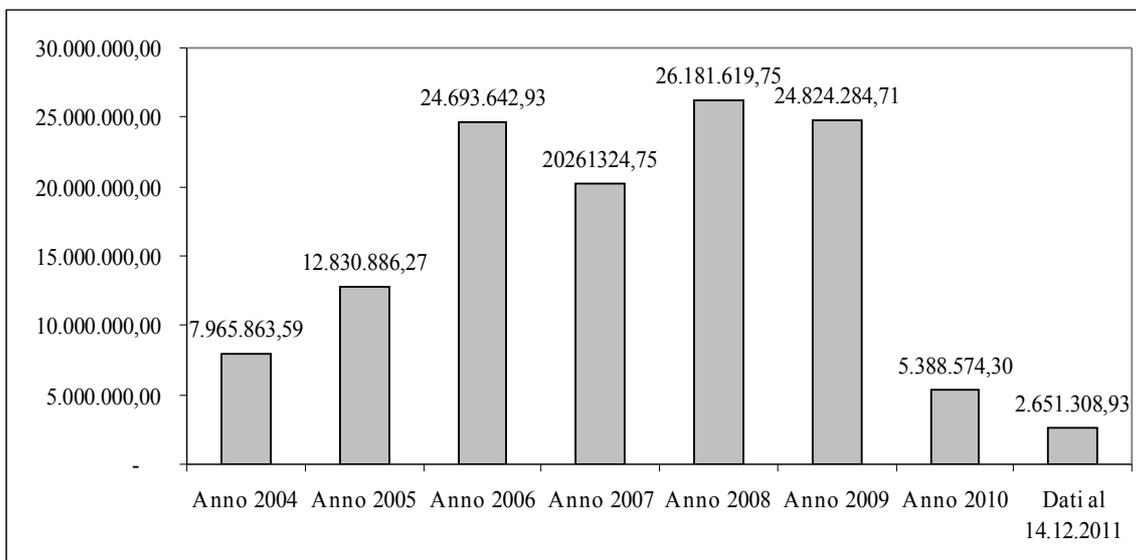
Andamento impegni per competenza



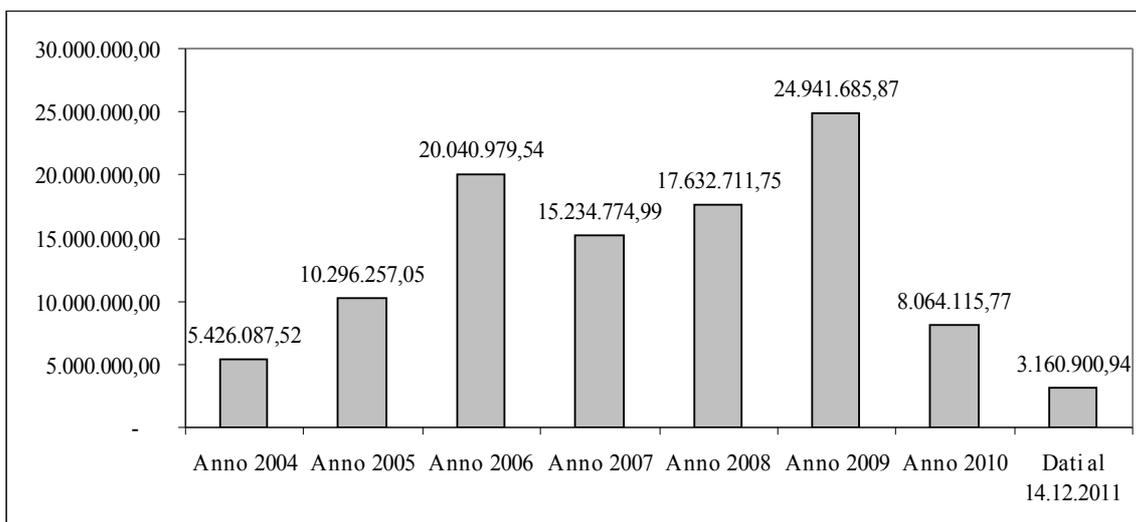
### Andamento pagamenti competenza e residui



### Andamento accertamenti per competenza



### Andamento incassi competenza e residui



(Dati estratti dalla deliberazione consiliare n. 45/2011)

Per dare un'idea dell'estrema eterogeneità delle poste di bilancio erroneamente iscritte tra le partite di giro, è bene ricordare che tra di esse risultava liquidato, a titolo meramente esemplificativo, alla Società Ambiente Frosinone S.p.A., per lavori di adeguamento dell'impianto trattamento rifiuti, sito in Colfelice, l'importo complessivo di € 13.900.000,00, quale finanziamento concesso dalla Regione Lazio, ai sensi dell'art. 42 della L.R. n. 4/2006 e dell'art. 74 della L.R. n. 9/2005; incassata dalla Provincia la

complessiva somma di € 888.221,91, quale *"riconoscimento spese generali per attività riguardanti revisione dei prezzi e contenziosi"* erogati dal Ministero dell'Interno; iscritto un atto di transazione del 27 febbraio 2007 tra ATO 5 – Lazio Meridionale Frosinone ed ACEA ATO 5 SpA – Gestore SII; iscritto l'acquisto, nel Comune di Frosinone, dalla s.r.l. Hill Immobiliare di un immobile *"chiavi in mano"* per sede IPSIA e Liceo artistico; iscritti lavori di completamento di un Liceo Scientifico sito in Cassino mediante *project financing*; iscritto l'acquisto di un immobile in Ferentino per la sede di un liceo classico.

Le poste contabilizzate, sia in entrata che in spesa, presentano solo in parte le caratteristiche previste rispettivamente per gli accertamenti e gli impegni, dagli art. 179 e 183 del vigente D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Mancano, infatti, riferimenti al soggetto debitore/creditore, all'atto amministrativo con cui viene formalmente costituito il vincolo sul bilancio; in molti casi risulta difficile anche l'attribuzione per competenza al Servizio funzionalmente responsabile ed addirittura la causale descrittiva appare superficiale e di non facile comprensione.

Tutte le poste, comunque, nascono da somme incassate/pagate (reversale/mandato), i cui estremi possono rinvenirsi nella contabilità dell'ente.

**Per quanto riguarda la parte spesa**, gli impegni risultanti sul bilancio provinciale possono essere ricondotti a due precise categorie.

La prima categoria consta di impegni effettuati per pareggiare un corrispondente accertamento/incasso di somme non previste: la descrizione contiene il riferimento alla reversale, a suo tempo, contabilizzata, da cui si

desume che la somma è stata effettivamente introitata dall'Ente per le motivazioni riportate nel documento medesimo.

La seconda categoria afferisce a residue somme impegnate e parzialmente pagate per conto di altri Enti, essenzialmente Regione Lazio, la cui origine è descritta nell'atto autorizzatorio riportato in calce all'impegno stesso.

La veridicità ed attendibilità di tali scritture è quindi assicurata dalla sottostante documentazione amministrativo contabile ed in special modo dalla reversale a suo tempo contabilizzata. Resta evidentemente anomala, la relativa contabilizzazione nei servizi per conto terzi: si tratta, infatti, di poste che avrebbero dovuto trovare sul Titolo 1 "Spese correnti" la naturale allocazione.

**Anche per quello che riguarda la parte entrata**, gli accertamenti risultanti sul bilancio provinciale possono essere ricondotti a due diverse categorie.

La prima categoria consta di accertamenti effettuati per pareggiare un corrispondente impegno/pagamento di somme anticipate dalla Provincia a favore di soggetti diversi per le motivazioni riportate nel documento medesimo.

La seconda categoria di accertamenti trova la sua origine nell'atto autorizzatorio richiamato in calce all'accertamento.

Anche in questi casi si rileva l'anomala contabilizzazione sui servizi per conto terzi, di poste che avrebbero dovuto trovare sulla sezione di parte corrente dell'entrate la naturale allocazione. In entrambi i casi la Provincia ha anticipato liquidazioni di spesa con uno specifico atto amministrativo riconducibile ad un finanziamento regionale o di altra natura.

Il normale processo di riaccertamento delle somme riportate a residui al termine dell'esercizio finanziario, secondo quanto disposto dall'art. 228 -

comma 3 - del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, prevede che *"prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l'Ente locale provvede all'operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto o in parte dei residui"*.

Risulta evidente che, anche rinvenendo le specifiche ragioni giuridico-amministrative sulle quali fondare il mantenimento in bilancio di tali poste, almeno secondo l'aspetto della veridicità ed attendibilità della rappresentazione contabile, risulta impossibile l'utilizzazione di somme a residui così allocate.

Conseguentemente il mantenimento a tempo indeterminato sul bilancio provinciale di residui attivi e passivi di una grandezza tale da falsare la rappresentazione dell'avanzo di amministrazione.

Procedendo alla loro eliminazione in sede di rendiconto, l'Ente rileverebbe una diminuzione dell'avanzo di amministrazione pari a:

Residui attivi	+ 14.143.259,98
Residui passivi	- 4.226.598,72
Variazione dell'avanzo	= 9.916.661,26

con la conseguenza che l'eliminazione di queste poste comporterebbe la perdita delle ragioni giuridiche sottese al loro mantenimento ed in particolare per i residui attivi la perdita del credito dell'Amministrazione verso vari enti (Regione, Stato ecc.).

**La soluzione prospettata dall'Amministrazione e condivisa all'unanimità dal Collegio dei revisori.**

Alla scadenza del rendiconto 2012, l'Amministrazione potrebbe procedere alla integrale eliminazione delle poste iscritte nei Servizi conto terzi nei termini che seguono:

Residui passivi		
Descrizione Capitolo	Descrizione Articolo	Impegni
SPESE PER SERVIZI PER CONTO TERZI	SERVIZI PER CONTO DELLA REGIONE - SOMME ACCREDITA	4.004.017,04
	SERVIZI PER CONTO DELLO STATO - SOMME ACCREDITATE	207.298,93
	SERVIZI PER CONTO DI ALTRI SOGGETTI-SOMME ACCREDITE	15.282,75
	<b>Totale complessivo</b>	<b>4.226.598,72</b>

Residui attivi		
Descrizione Capitolo	Descrizione Articolo	Accertamenti
SERVIZI PER CONTO DI TERZI INERENTI FUNZIONI GENERALI DI AMMINISTRAZIONE E CONTROLLO	SERVIZI PER CONTO DEI COMUNI - SOMME ANTICIPATE	69.513,00
	SERVIZI PER CONTO DELLA REGIONE SOMME ANTICIPATE	13.296.711,80
	SERVIZI PER CONTO DELLO STATO SOMME ANTICIPATE	621.569,92
	SERVIZI PER CONTO DI ALTRI SOGGETTI SOMME ANTICIPATE	155.465,26
	<b>Totale complessivo</b>	<b>14.143.259,98</b>

Nel rendiconto 2012 vi sarebbe, dunque, una diminuzione dell'avanzo di amministrazione.

Le poste così individuate verrebbero, quindi, riproposte nel bilancio finanziario 2013, nel pieno rispetto delle prescrizioni di cui al d.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194.

Al fine di non falsare l'equilibrio del bilancio 2013, l'Amministrazione potrebbe appostare nel fondo svalutazione crediti il differenziale di € 9.916.661,26 a garanzia della corretta gestione di competenza e dell'equilibrio finanziario per il triennio 2013-2014-2015, previa verifica della capienza di tale fondo, pari al 25 per cento dell'importo complessivo dei residui dell'ente.

Considerando i dati e le informazioni ad oggi disponibili, soprattutto con riferimento alla complessa vicenda del riordino delle Provincie, la situazione potrebbe essere così rappresentata:

Totale entrate	61.850.259,98	Totale	51.933.598,72
		Differenza da imputare al Fondo svalutazione crediti	9.916.661,26
		Totale spese	61.850.259,98

Al fine di evitare impatti sugli obiettivi imposti dalla normativa di cui al Patto di stabilità interno e soprattutto per consentire, nei dovuti tempi, la gestione di risorse, ristagnanti da anni, tutte queste poste di bilancio potrebbero essere allocate nel bilancio triennale in maniera proporzionale nel rispetto delle disposizioni in materia di perenzione contabile, di cui all'art. 36 del RD n. 2440/1923.

Riposizionando, quindi, nel triennio di riferimento le poste, si avrebbe la seguente situazione:

RR.AA. Riapplicati al bilancio 4.714.419,99

RR.PP. Riapplicati al bilancio 1.408.866,24

**Differenza - al Fondo svalutazione crediti 3.305.553,75.**

L'operazione, così descritta, consentirebbe, in definitiva, di conservare le ragioni giuridiche sottese al mantenimento in bilancio di poste in origine erroneamente collocate in bilancio tra i "Servizi conto terzi".

Essa, inoltre, presenterebbe l'indubbio vantaggio di consentire l'effettiva utilizzazione di somme iscritte in conto residui, altrimenti inutilizzabili, contribuendo in maniera decisiva ad un'attendibile e veritiera

rappresentazione dei dati di bilancio, avuto particolare riguardo all'avanzo di amministrazione.

Sul punto, ritiene la Sezione che l'operazione sia, quindi, meritevole di positiva valutazione specie se essa possa essere articolata nell'arco di un biennio, piuttosto che nell'arco di un triennio, così come indicato dall'Amministrazione, anche nella prospettiva di possibili cambiamenti organizzativi gestionali degli attuali assetti istituzionale delle Province.

**3.3.** Quanto, poi, alla terza grave irregolarità, relativa alla **mancata osservanza dei limiti imposti agli enti locali in materia di spese di personale**, ai sensi dell'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 e alla **carenza informativa di dati certi**, riferibili alla spesa di personale (*punti 5 e 6 del PQM della deliberazione n. 41/2011/PRSE del 15 luglio 2011; punto 6 del PQM della deliberazione n. 41/2011/PRSE del 15 luglio 2011; punto 3 della deliberazione n. 80/2011/PRSE del 29 novembre 2011*), la relazione del Commissario straordinario precisa che i dati, a suo tempo, comunicati dal precedente Collegio dei revisori sono incompleti e che essi non possono essere comparati con quelli degli esercizi successivi.

L'andamento della spesa per il personale nel triennio 2008-2010

indica:

	Anno 2008	Anno 2009	Anno 2010
Spesa intervento 01	18.611.247,30	21.908.765,42	21.438.438,17
Spese incluse nell'intervento 03	-	2.777.432,68	1.807.810,99
Irap	1.180.551,11	1.129.324,51	1.379.081,89
altre spese incluse Ag. Formazione	-	3.856.212,02	3.105.970,54
altre spese di personale incluse	-	136.443,21	-
altre spese di personale escluse	-	2.431.251,51	2.863.139,47
<b>totale spese di personale</b>	<b>19.791.798,41</b>	<b>27.376.926,33</b>	<b>24.868.162,12</b>

Nel rendiconto 2008 mancherebbero, secondo quanto già riferito dall'Amministrazione provinciale e confermato dal Commissario Straordinario, alcune importanti componenti.

L'Amministrazione sostiene che per le difficoltà riscontrate e documentate nella deliberazione del Consiglio provinciale n. 45/2011, non è stato possibile ricostruire le spese di personale sostenute nell'anno 2008 e che, tuttavia, a partire dall'anno 2009, tale spesa è stata compiutamente definita, dando chiara dimostrazione della riduzione del *trend* di spesa, come prescritto dalla vigente normativa.

Le iniziative avviate dall'Amministrazione per la ricostruzione delle singole componenti della spesa di personale consentono a questa Sezione di pervenire ad una valutazione positiva degli sforzi sin'ora compiuti.

Tanto più che le misure correttive sin qui poste in essere hanno consentito, ad oggi, una riduzione della spesa di personale nel 2010 rispetto al 2009 di oltre 2 milioni di euro.

E', del tutto, evidente che la spesa per il personale continuerà a formare oggetto di costante verifica nei successivi cicli di bilancio anche tenuto conto degli sviluppi che il parere reso da questa Sezione con deliberazione n. 2/2013/PAR in tema di aziende speciali e **istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali** e di una loro possibile esclusione dal patto di stabilità, potrà avere sulle vicende relative alla spesa per il personale.

**In sede di parere questa Sezione ha, in effetti, chiarito che:**

o **a**

**decorrere**

**dall'anno 2013, le  
aziende speciali e  
le istituzioni sono  
assoggettate al  
patto di stabilità  
interno. A dette  
aziende ed alle  
istituzioni si  
applicano le  
disposizioni che  
stabiliscono a  
carico degli enti  
locali divieti o  
limitazioni alle  
assunzioni di  
personale;**

- alle aziende speciali e alle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali non si applicano i divieti e le limitazioni posti a carico degli enti locali in tema di spesa per il personale;
- il divieto di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, di cui all'art. 9, comma 6, del D.L. n. 95 del 2012, convertito con Legge n. 135 del 2012, non si applica alle aziende speciali e alle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali;

- la scelta di trasformare una società in azienda speciale per la gestione dei servizi sociali, educativi e culturali necessita di una previa valutazione sulla convenienza economica dell'operazione nonché una valutazione prospettica, anche alla luce dell'art. 153 del D. Lgs. n. 267/2000, novellato dall'art. 3, comma 1, lettera f) del D. L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con Legge 7 dicembre 2012, n. 213, sulla tenuta e sulla salvaguardia degli equilibri finanziari complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica;
- nei confronti delle c.d. società strumentali, vale a dire, delle società controllate, direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento, si deve alternativamente procedere allo scioglimento entro il 31 dicembre 2013; all'alienazione, con procedure di evidenza pubblica, dell'intera partecipazione detenuta dalla pubblica amministrazione controllante; all'adozione di piani di ristrutturazione o di razionalizzazione;
- la nozione comunitaria di servizi di interesse generale, ove limitata all'ambito locale, e quella interna di servizio pubblico locale a rilevanza economica hanno "contenuto omologo".

**3.4.** Quanto, poi, alla quarta grave irregolarità, relativa **all'irregolare gestione dei residui attivi (Titoli 1 e 3) e passivi (Titolo 1) anteriori al 2004** (*punto 7 del PQM della deliberazione n. 41/2011/PRSE del 15 luglio 2011*), la deliberazione consiliare n. 45/2011 riferisce che solo a partire dal mese di novembre del 2010 è stato possibile porre in essere un procedimento, di natura straordinaria, di ri-accertamento dei residui.

Al riguardo, sono state dettate specifiche direttive ed attivate forme di supporto ai Settori dell'Ente mediante risorse dell'Ufficio di ragioneria.

Il percorso, lungo ed impegnativo, è stato sospeso nel mese di settembre 2011, al fine di consentire la predisposizione, per l'approvazione da parte del Consiglio, dei conti di bilancio 2009 e 2010.

Il risultato ottenuto, seppur rilevante, risultava essere ancora parziale.

Alla data di adozione della deliberazione n. 45/2011, innumerevoli risultavano ancora i residui, attivi e passivi, con vincolo di destinazione, da accertare.

La consistenza delle risorse iscritte in bilancio a titolo di trasferimenti che la Regione Lazio dovrebbe ancora erogare per funzioni trasferite o delegate incide in modo rilevante nella determinazione degli equilibri di bilancio, atteso il continuo ricorso che è stato effettuato negli anni passati alle partite di giro, senza una preventiva valutazione, tra l'altro, dei tempi di riscossione degli importi.

La consistenza, ancora più rilevante, delle risorse iscritte con vincolo di destinazione nella parte Spesa del bilancio fa presumere, sia per la vetustà che per la mancanza di qualsivoglia atto o provvedimento che consenta di individuare il genere e la specie del vincolo stesso, la loro insussistenza.

Si è, dunque, ritenuta necessaria un'ulteriore procedura straordinaria di ri-accertamento da attuare, inderogabilmente, entro il 2012 soprattutto al fine di rendere ancor più veritiera ed attendibile la contabilità della Provincia di Frosinone nel senso definito dai Principi contabili dove i *“termini «veridicità» ed «attendibilità», fanno esplicito riferimento, al principio*

*internazionale del true and fair view, ripreso nella tradizione normativa e contabile italiana con la richiesta di «rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria della società e il risultato economico dell'esercizio» (Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali n. 48).*

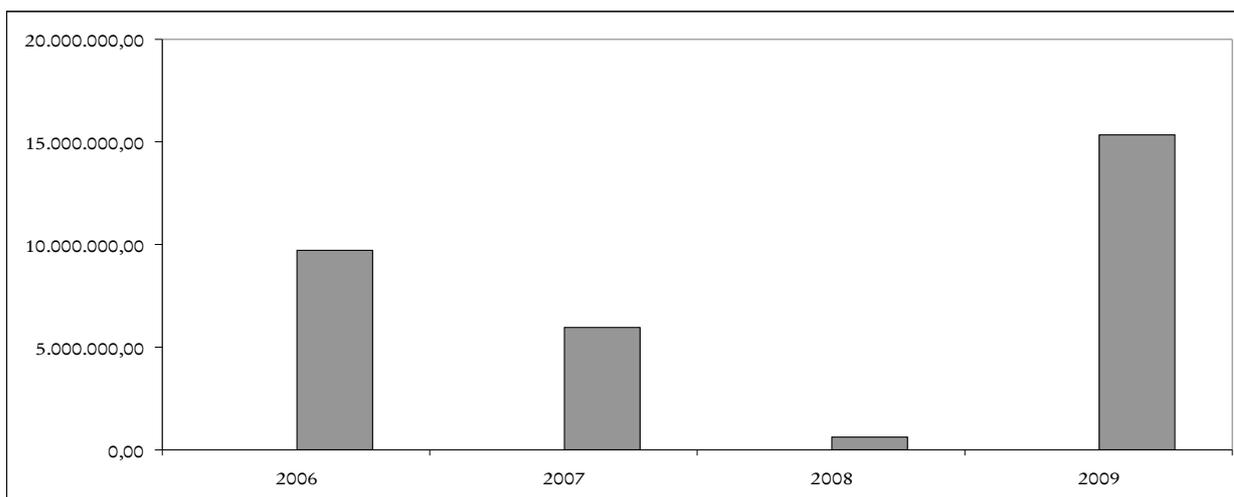
Le risultanze di questo primo intervento sono state riportate nelle delibere consiliari n. 15 e n. 16 del 17 ottobre 2011 di approvazione dei Conti Consuntivi 2009 e 2010.

Le prime operazioni di riaccertamento straordinario dei residui sono state concluse con la Determinazione n. 3855 del 12 settembre 2011. Tra gennaio e giugno 2010 sono state praticamente verificate oltre 100.000 scritture, come di seguito sinteticamente riportato:

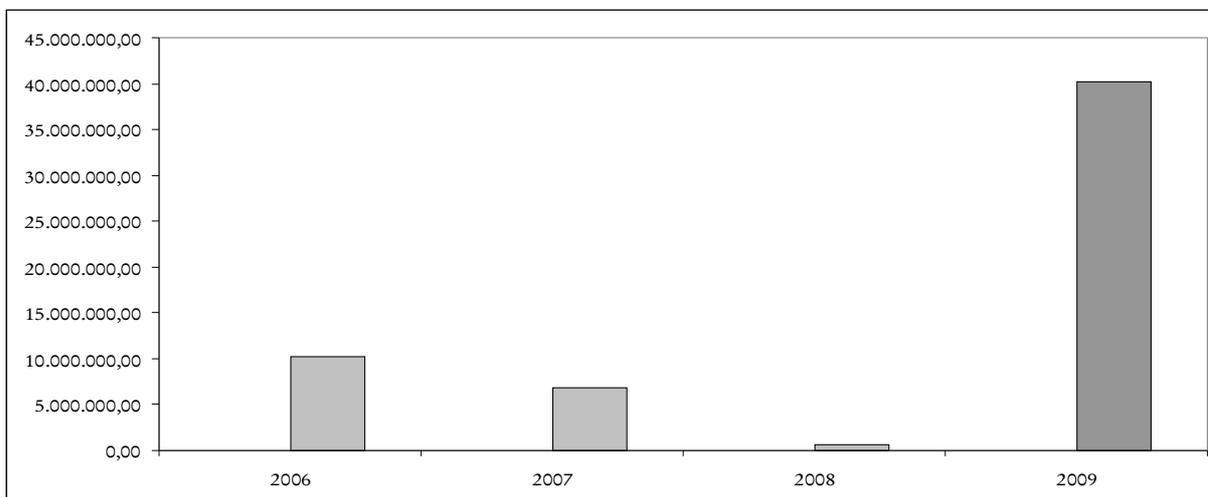
	N. di scritture controllate
Residui attivi provenienti dall'esercizio 2009	4.536
Residui attivi eliminati	773
variazioni su accertamenti	1.405
Residui passivi provenienti dall'esercizio 2009	16.177
Residui passivi eliminati	11.329
variazioni su impegni	74.095

I risultati dell'operazione sono ancora più evidenti se raffrontati con quelli relativi agli anni 2006-2009. Graficamente:

### **Andamento grafico dei residui attivi eliminati**



### Andamento grafico dei residui passivi eliminati:



(dati estratti dalla deliberazione consiliare n. 45/2011)

Anche su questo punto, ritiene, dunque, la Sezione che vada espressa una valutazione complessivamente positiva sulle azioni poste in essere, volte al ri-accertamento dei residui, fermo restando che trattasi di attività, che proprio per la loro importante incidenza sul bilancio provinciale, formeranno oggetto di apposita verifica nei successivi cicli di bilancio.

**3.5.** Quanto, poi, alla quinta grave irregolarità, relativa alla **carenza di un vincolo di destinazione su parte dell'avanzo di amministrazione a**

copertura del rischio di esigibilità dei crediti (*punto 8 del PQM della deliberazione n. 41/2011/PRSE del 15 luglio 2011*), va correttamente precisato che per l'anno 2009 e 2010, ai sensi dell'art. 187 del D. Lgs. 267/2000, l'avanzo di amministrazione è stato così suddiviso:

<b>FONDI</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Fondi vincolati	22.202.294,31	22.807.104,82
Fondi finanziamento spese c/capitale	-	-
Fondi non vincolati	5.550.573,58	5.701.776,20
<b>Totale</b>	<b>27.752.867,89</b>	<b>28.508.881,02</b>

In ossequio al "principio della prudenza", l'avanzo di amministrazione è stato vincolato per la quota dell'80 per cento, limitandone l'utilizzo in parte libera al restante 20 per cento.

Anche su questo punto, ritiene la Sezione che le azioni intraprese dalla Provincia di Frosinone debbano, dunque, essere valutate positivamente, fermo restando che anche questa tematica continuerà a formare oggetto di verifica nei successivi cicli di bilancio.

**3.6.** Quanto, poi, alla sesta grave irregolarità, relativa al **mancato aggiornamento dell'inventario**, risalente al 1993 segnalata dal Collegio dei revisori **e all'inattendibilità dello stato patrimoniale** (*punti 9 e 10 del PQM della deliberazione n. 41/2011/PRSE del 15 luglio 2011; punto 3 della deliberazione n. 83/2012/PRSE del 6 dicembre 2012*), si deve evidenziare che in fase di predisposizione del rendiconto di gestione per gli anni 2009 e 2010 la stessa Amministrazione provinciale ha riscontrato nel Conto del patrimonio importanti incongruenze.

Da un verifica degli atti presenti agli Uffici dell'Ente è, altresì, emersa l'assenza di banche dati; la mancanza degli elenchi dei beni, sia mobili che

immobili, oltre che della documentazione relativa al patrimonio e all'inventario.

Con Determinazione n. 1747 del 18 aprile 2011 è stato aggiudicato il servizio di aggiornamento straordinario dell'inventario provinciale alla ditta Logos PA che in data 14 giugno 2011 ha firmato il contratto (Rep. 7965/2011).

L'attività di adeguamento della documentazione contabile è proseguita attivando, in data 27 luglio 2011 prot. n. 95327, il contratto per l'inventariazione dei beni immobili patrimoniali e demaniali, di cui al Rep. 7735/2008 con la ditta Ce.Ri.N. Srl..

Con nota acquisita al prot. n. 106908 del 02.09.2011, la società CEDAF Srl, fornitrice del software della contabilità in uso presso l'amministrazione provinciale denominato "Libra", ha attestato *"che la base dati relativa all'inventario dei beni mobili risulta vuota e priva di qualsiasi informazione sui beni stessi"*.

Con la medesima deliberazione n. 390/2011 è stato fornito atto di indirizzo al Dirigente del Settore perché procedesse alla predisposizione dei Rendiconti della gestione per gli anni 2009 - 2010, dando atto delle risultanze finali, al 31.12.2008, della documentazione allegata alla deliberazione del Consiglio Provinciale n. 36 del 9 ottobre 2009, con la quale è stato approvato il Rendiconto della gestione 2008 e quindi dei dati riportati nei prospetti relativi al Conto del Bilancio, al Conto del Patrimonio ed al Conto Economico per l'aggiornamento delle scritture inventariali in base alla documentazione rinvenuta e riferibile all'esercizio 2009.

Il conto del patrimonio evidenzia nel triennio significative variazioni in aumento nella valorizzazione delle immobilizzazioni come di seguito riportato:

CONTO DEL PATRIMONIO	Anno 2009	ANNO 2010	Anno 2011	Variazione %
<b>A) IMMOBILIZZAZIONI</b>				
<b>I) IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI</b>				
1) Costi pluriennali ricapitalizzati	60.357,21	303.320,06	548.056,28	
<i>(relativo fondo di ammortamento in detrazione)</i>		- 63.681,87	- 188.382,43	
<b>Totale</b>	<b>60.357,21</b>	<b>239.638,19</b>	<b>359.673,85</b>	<b>83,22%</b>
<b>II) IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI</b>				
1) Beni demaniali				
<i>(relativo fondo di ammortamento in detrazione)</i>				
2) Terreni (patrimonio indisponibile)	66.106.939,79	86.417.575,79	96.555.078,30	31,53%
3) Terreni (patrimonio disponibile)		- 1.781.417,01	- 6.365.793,50	
4) Fabbricati (patrimonio indisponibile)	3.058,61	3.058,61	3.058,61	
<i>(relativo fondo di ammortamento in detrazione)</i>	254.620,22	284.820,06	280.672,86	
5) Fabbricati (patrimonio disponibile)	38.655.257,49	40.669.873,41	168.580.021,10	77,07%
<i>(relativo fondo di ammortamento in detrazione)</i>		1.296.655,71	- 25.051.062,40	
6) Macchinari, attrezzature e impianti	11.549.708,53	11.860.319,42	18.539.397,00	37,70%
<i>(relativo fondo di ammortamento in detrazione)</i>		- 375.696,03	- 1.666.455,15	
7) Attrezzature e sistemi informatici	296.224,86	593.116,62	139.702,36	-112,04%
<i>(relativo fondo di ammortamento in detrazione)</i>		- 107.039,26	- 89.423,70	

8) Automezzi e motomezzi	352.548,90	364.542,90	284.041,56	-24,12%
<i>(relativo fondo di ammortamento in detrazione)</i>		- 129.590,14	- 171.136,02	
9) Mobili e macchine d'ufficio	647.725,22	687.125,22	1.270.437,75	49,02%
<i>(relativo fondo di ammortamento in detrazione)</i>		- 300.291,02	- 1.065.838,00	
10) Universalità di beni (patrimonio indisponibile)	440.977,75	480.385,33	171.164,40	-157,63%
<i>(relativo fondo di ammortamento in detrazione)</i>		- 126.029,37	- 111.422,95	
11) Universalità di beni (patrimonio disponibile)		-	5.697.036,50	100,00%
<i>(relativo fondo di ammortamento in detrazione)</i>		-	- 5.697.036,50	
12) Diritti reali su beni di terzi	4.505.216,83	4.506.296,11	1.034.763,81	-335,39%
13) Immobilizzazioni in corso		-	-	

Il lavoro di aggiornamento dell'inventario della Provincia di Frosinone è tuttora in corso. Con Determinazione n. 5307 del 20 novembre 2012 è stato affidato ad apposita ditta la redazione dell'inventario dei terreni di proprietà della Provincia, compresi i relitti stradali suscettibili di dismissione.

Il confronto dei dati relativi al conto economico per gli anni 2010 e 2011 mostra, inoltre, un miglioramento dei dati di bilancio, nei termini di seguito indicati:

CONTO ECONOMICO		Anno 2010	Anno 2011
A)	PROVENTI DELLA GESTIONE	81.387.442,10	83.114.759,22
B)	COSTI DELLA GESTIONE	77.046.520,16	63.430.789,50
	RISULTATO DELLA GESTIONE (A-B)	4.340.921,94	19.683.969,72
C)	PROVENTI E ONERI DA AZIENDE SPECIALI PARTECIPATE		- 5.886.897,49
	RISULTATO DELLA GESTIONE OPERATIVA (A+B+/-C)	4.340.921,94	13.797.072,23
D)	PROVENTI ED ONERI FINANZIARI	- 4.708.446,60	- 4.562.622,74
E)	PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI		
	Proventi straordinari	866.865,89	160.370.405,53
	Oneri straordinari	359.407,93	35.960.837,39
	TOTALE	507.457,96	124.409.568,14
	RISULTATO ECONOMICO DELL'ESERCIZIO	139.933,30	133.644.017,63

Per le considerazioni sin qui esposte, ritiene, dunque, la Sezione che anche su questo punto vada espressa una valutazione sostanzialmente positiva sulle misure correttive sin qui poste in essere, fermo restando che la corretta valorizzazione delle poste patrimoniali formerà oggetto di verifica nei successivi cicli di bilancio.

**3.7.** Per quanto riguarda, poi, la settima grave irregolarità, relativa all'**irregolare gestione dei contratti di finanza derivata** avuto riguardo all'impossibilità di verificare l'impatto sugli equilibri di bilancio del contratto di *SWAP* stipulato nel 2003 con la Banca Nazionale Del Lavoro S.p.A.; alla chiusura anticipata al 12 febbraio 2009 del contratto *Interest Rate SWAP* con

CONTO ECONOMICO		Anno 2010	Anno 2011
A)	PROVENTI DELLA GESTIONE	81.387.442,10	83.114.759,22
B)	COSTI DELLA GESTIONE	77.046.520,16	63.430.789,50
	RISULTATO DELLA GESTIONE (A-B)	4.340.921,94	19.683.969,72
C)	PROVENTI E ONERI DA AZIENDE SPECIALI PARTECIPATE		- 5.886.897,49
	RISULTATO DELLA GESTIONE OPERATIVA (A+B+/-C)	4.340.921,94	13.797.072,23
D)	PROVENTI ED ONERI FINANZIARI	- 4.708.446,60	- 4.562.622,74
E)	PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI		
	Proventi straordinari	866.865,89	160.370.405,53
	Oneri straordinari	359.407,93	35.960.837,39
	TOTALE	507.457,96	124.409.568,14
	RISULTATO ECONOMICO DELL'ESERCIZIO	139.933,30	133.644.017,63

Per le considerazioni sin qui esposte, ritiene, dunque, la Sezione che anche su questo punto vada espressa una valutazione sostanzialmente positiva sulle misure correttive sin qui poste in essere, fermo restando che la corretta valorizzazione delle poste patrimoniali formerà oggetto di verifica nei successivi cicli di bilancio.

**3.7.** Per quanto riguarda, poi, la settima grave irregolarità, relativa all'**irregolare gestione dei contratti di finanza derivata** avuto riguardo all'impossibilità di verificare l'impatto sugli equilibri di bilancio del contratto di *SWAP* stipulato nel 2003 con la Banca Nazionale Del Lavoro S.p.A.; alla chiusura anticipata al 12 febbraio 2009 del contratto *Interest Rate SWAP* con l'istituto Calyon s.a. Credit Agricole, con corrispondente incasso della somma di € 1.586.987,00, senza apparente motivazione; all'operazione di *Interest Rate SWAP* con l'istituto Calyon s.a. Credit Agricole (*punti 11-14 del PQM della deliberazione n. 41/2011/PRSE del 15 luglio 2011; punto 7 della deliberazione n. 83/2012/PRSE del 6 dicembre 2012*), la deliberazione consiliare n. 45/2011 ammette espressamente che "Non si rinvennero agli atti i documenti relativi a tali contratti e pertanto non è ancora possibile

*verificare l'effettivo rilievo che tali iniziative hanno avuto, sotto l'aspetto economico-finanziario, per l'Ente".*

Alla data di adozione della deliberazione consiliare n. 45/2011, l'Amministrazione non si era ancora attivata presso le banche per recuperare la necessaria documentazione.

Gli unici atti messi a disposizione dell'Amministrazione riguardano la documentazione relativa alla gestione amministrativa dei contratti nei termini di seguito indicati:

Deliberazione Giunta Provinciale n. 74 del 06.03.2011	Conferimento incarico professionale a soggetto esterno
Determinazione n. 5126 del 17.12.2007 Settore Economico Finanziario	Impegno e liquidazione € 38.880,00
Determinazione n. 1189 del 20.03.2008 Settore Economico Finanziario	Impegno e liquidazione € 38.937,60 RRPP 2006
Determinazione n. 3082 del 29.07.2008 Settore Economico Finanziario	Impegno e liquidazione € 39.937,60 RRPP 2004
Determinazione n. 3971 del 02.10.2007 Settore Economico Finanziario	Impegno e liquidazione € 25.920,00
Determinazione n. 2590 del 12.06.2009 Settore Economico Finanziario	Impegno e liquidazione € 70.087,68 RRPP 2008
<b>Totale spese per la gestione € 213.762,88</b>	
Deliberazione Consiglio Provinciale n. 19 del 15.04.2009 "Assegnazione Fondo retribuzione" posizione di risultato Dirigenti	€ 63.479,49

Sulla chiusura anticipata del contratto Interest Rate Swap pende, peraltro, una denuncia dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica alla Procura Regionale della Corte dei Conti del 20 maggio 2010.

Al riguardo, ritiene la Sezione che l'Amministrazione non abbia correttamente provveduto ad adottare le necessarie misure correttive e che sul punto, ferme restando le determinazioni che verranno eventualmente assunte in sede giudiziaria, considerati i profili civile, penali e amministrativo

contabile, vada, dunque, compiuta una valutazione di segno negativo, suscettibile di ulteriori verifiche nei prossimi cicli di bilancio.

**3.8.** Quanto, poi, all'ottava grave irregolarità, relativa alla **gestione delle società partecipate e alla mancanza di un sistema di governance delle partecipazioni societarie dell'Ente**, segnalata dal Collegio dei revisori (*punti 15-23 del PQM della deliberazione n. 41/2011/PRSE del 15 luglio 2011; punto 3 della deliberazione n. 83/2012/PRSE del 6 dicembre 2012*), le censure mosse all'Amministrazione provinciale riguardano l'accertata inattività della società Aeroporto di Frosinone S.p.A. dalla data della costituzione sino al 31 dicembre 2009 (ultimo bilancio approvato); l'ammontare complessivo delle perdite al 31 dicembre 2009, generate ininterrottamente a partire dalla costituzione della società Aeroporto di Frosinone S.p.A, pari ad € 463.771; l'inattività della Società Interportuale Frosinone (S.I.F.) S.p.A. dalla data di costituzione (8 gennaio 2009) sino al 31 dicembre 2009 (ultimo bilancio approvato); l'ammontare complessivo delle perdite al 31 dicembre 2009, generate dalla S.I.F. S.p.A., pari ad € 896.417; la sana gestione della Società Interportuale Frosinone S.p.A, della Frosinone Multiservizi S.p.A e dell'A.P.E.F. S.C.A.R.L., con specifico riferimento all'inattività totale e alle irregolarità contabili della società consortile sino al 31 dicembre 2008 e all'utilizzo di risorse comunitarie erogate in attuazione del programma comunitario E.I.E., approvato dalla Commissione Europea con convenzione del 30 dicembre 2005, riguardante la creazione di un'Agenzia per la gestione dell'energia e la promozione dell'efficienza energetica.

La relazione presentata dal Commissario Straordinario fa presente che solo in sede di rendicontazione 2012 sarà possibile fornire ulteriori aggiornamenti in tema di partecipazioni azionarie della Provincia di Frosinone.

Una prima ricognizione delle partecipazioni societarie risale alla deliberazione della Giunta Provinciale n. 291 del 10 settembre 2009. Dalla data di insediamento della nuova Amministrazione, avvenuto il 16 luglio 2009 alla data di adozione della deliberazione consiliare n. 45/2011, sono stati adottati i seguenti provvedimenti:

Azienda Servizi Vari	Scioglimento - Verbale Assemblea soci dell'8.10.2010
Multiservizi SpA	Scioglimento - Verbale Assemblea soci del 3.08.2011
Fondazione Regionale Film Commission	Recesso - Delib. C.P. n 10 del 26.09.2011
Consorzio per le Grotte di Pastena e Colleparado	Recesso - Delib. C.P. n. 46 del 28.12.2011
Consorzio Campocatino	Scioglimento - Delib. C.P. n. 42 del 28.12.2011
Consorzio Campo Staffi	Recesso - Delib. C.P. n. 44 del 28.12.2011
Consorzio Valcomino	Scioglimento - Delib. C.P. n. 43 del 28.12.2011
Sviluppo Selva SpA	In liquidazione - Delib. C. C. Città di Paliano n. 59 del 28.11.2011

Secondo quanto riportato nella deliberazione consiliare n. 45/2011, la Provincia ha erogato alla A.D.F. S.p.A. la complessiva somma di € 3.215.084,20 con fondi propri di bilancio, a titolo di anticipazione di cassa di € 65.000,00 per mutuo che avrebbe dovuto essere assunto per il versamento

del capitale sociale e di € 3.150.084,20 per il contributo che la Regione Lazio avrebbe dovuto erogare alla Provincia, ai sensi dell'art. 55 della L.R. 28.04.2006 n. 4 – Tab. A, nelle annualità 2006-2007-2008 nei termini sotto indicati:

ANNO 2003	€ 19.500,00	capitale sociale – anticipazione su mutuo				
ANNO 2005	€ 45.500,00	“	“	“	“	“
ANNO 2006	€ 450.001,00	contributo regionale – anticipazione fondi Regione				
ANNO 2006	€ 423.332,00	“	“	“	“	“
ANNO 2007	€ 1.880.774,70	“	“	“	“	“
ANNO 2008	€ 395.896,00	“	“	“	“	“

Le anticipazioni sono state effettuate imputando la spesa a Partite di Giro. Il mutuo non è stato assunto. Il contributo regionale non è stato, ad oggi, erogato sebbene la Regione Lazio sia stata, in tal senso, più volte sollecitata.

In questi anni, la S.p.A. A.D.F. ha svolto, principalmente, le seguenti attività (conferimento di incarichi per studi, verifiche, progettazioni, analisi, consulenze, *masterplan* di fattibilità del polo aeroportuale):

Acquisizione aree servizi	2007	€ 20.500,00
Acquisizione prodotti aerofotogrammetrici	2007	€ 5.000,00
Acquisizione terreni	2008	€ 160.953,00
Redazione accordo di programma	2007	€ 32.000,00
Studio di fattibilità pista di volo	2007	€ 90.000,00
Progetto di scissione	2007	€ 26.000,00
Masterplan Aeroporto	2007	€ 98.000,00
Analisi preliminare ricavi aviario	2007	€ 43.000,00
Analisi prefattibilità ambientale	2007	€ 49.000,00
Verifica compatibilità Aeroporto-Eliporto	2007	€ 40.000,00

Incarico legale	2008	€ 25.000,00
Verifiche di carattere ambientale	2008	€ 113.500,00
Consulenza validazione progetti	2008	€ 20.000,00
Elaborazione osservazioni piano Territoriale paesistico regionale	2008	€ 15.000,00
Studio fattibilità ambientale Eliporto	2008	€ 88.000,00
Assegnazione aree Servizi per Eliporto	2008	€ 12.000,00
Attività di studio e ricerca per Aeroporto	2008	€ 35.000,00
Attività di studio e ricerca per Aeroporto	2006/2008	€ 583.500,00
Attività di consulenza per realizzazione Aeroporto	2008	€ 125.000,00
Variante Piano Territoriale Regolare ASI	2008	€ 80.000,00
Redazione Piano particellare – relazione agro pedologica - Relazione geologica	2009	
Analisi e valutazione impatti ambientali	2009	€ 300.000,00
Attività analisi socio-economiche per redazione VAS	2009	€ 180.000,00
Redazione VAS – Analisi tecnico-scientifica aspetti ambientali	2009	€ 30.000,00
Redazione VAS – analisi tecnico-scientifica aspetti sociali	2009	€ 30.000,00

Pur tuttavia, l'avvenuta anticipazione del consistente importo di € 3.150.000,00 nel periodo 2006-2008 a favore della medesima società ed il mancato rimborso, allo stato attuale, da parte della Regione Lazio dei fondi provinciali, impongono, come ribadito dalla stessa deliberazione consiliare n. 45/2011, massima prudenza ed un esame approfondito della vicenda perché non abbiano a prodursi ulteriori danni conseguenti al rischio che tale situazione di incertezza possa protrarsi nel tempo senza qualsivoglia garanzia.

La stessa Provincia ha ritenuto, pertanto, necessario quale prima iniziativa, disporre, in via immediata, che la S.p.A. A.D.F., sino alle decisioni che nel merito la Regione Lazio andrà ad adottare, si astenga, in questa fase, dall'utilizzo dei fondi propri della Provincia di Frosinone.

Per le restanti partecipazioni nelle PA.L.MER. S.c. a r.l. e nella Ciociaria Sviluppo Società consortile per Azioni Società, la Provincia ha rimesso agli Organi statuari, l'adozione delle decisioni più confacenti ed adeguate.

La documentazione presente in atti evidenzia, in definitiva, che la Provincia non ha ancora compiuto una seria ricognizione delle partecipazioni societarie e che essa è stata, anzi, come ammesso dalla stessa deliberazione consiliare n. 45/2011, più volte sospesa e non ancora affrontata in maniera decisiva.

L'intera gestione delle società partecipate appare, in definitiva, del tutto generica, non declinata negli effetti e non sufficientemente documentata.

La mancata realizzazione di un adeguato sistema di *governance* delle partecipazioni societarie impedisce all'Ente di prevenire un utilizzo distorto, finalizzato all'elusione della disciplina pubblicistica, nonché di garantire una gestione virtuosa, tenuto conto degli effetti che risultati economici delle società a partecipazione pubblica hanno sul bilancio degli enti pubblici soci.

Le iniziative avviate in tema di controllo analogo sono da ritenere del tutto insufficienti. Parimenti, non risultano emanate idonee disposizioni interne agli organi che gestiscono dette partecipazioni societarie per garantire la correttezza dei flussi informativi concernenti il monitoraggio permanente degli organismi partecipati.

La valutazione di questa Sezione non può, pertanto, che essere di segno negativo, con l'avvertenza che dette questioni continueranno a formare oggetto di continuo e costante monitoraggio da parte di questa Sezione anche nei prossimi cicli di bilancio.

**3.9.** Quanto alla nona grave irregolarità, relativa **alla mancata nomina del Collegio dei revisori dei conti** (*Punto 1 della deliberazione n.*

83/2012/PRSE), va preso atto che il Consiglio Provinciale ha provveduto con deliberazione Consiliare n. 11 del 3 settembre 2012.

**3.10.** Quanto, infine alla decima ed ultima grave irregolarità, relativa alla **mancata implementazione di un sistema di contabilità economica**, segnalata dal Collegio dei revisori (*punto 3 della deliberazione n. 83/2012/PRSE del 6 dicembre 2012*), restano ferme le considerazioni già espresse da questa Sezione con la deliberazione n. 83/2012/PRSE sui rendiconti 2009 e 2010, nella parte in cui si dà atto che soltanto l'adozione di un sistema di contabilità economica consente di esprimere una precisa e attendibile definizione dello situazione economica dell'Ente.

Nel caso di specie, risulta che l'Ente ne ha avviato la realizzazione solo a partire dall'esercizio 2012.

Permane, dunque, una valutazione essenzialmente negativa quanto meno sui tempi di adeguamento, fermo restando che l'intera questione continuerà a formare oggetto di apposita verifica nei prossimi cicli di bilancio.

**4.** Per quanto riguarda le **altre irregolarità**, in assenza di un *fumus* di particolare gravità, resta fermo a carico dell'Amministrazione l'obbligo di provvedere alla trasmissione della documentazione richiesta, non ancora compiutamente prodotta, avuto particolare riguardo all'invio di un prospetto analitico del numero dei dipendenti in servizio e dei costi del personale, comprensivo di quelli alle dipendenze delle società e degli organismi partecipati; della documentazione inerente il contratto di *swap* stipulato con la Banca Nazionale del Lavoro e l'utilizzo della somma, pari ad € 1.586.987,00 in relazione alla chiusura anticipata del contratto *swap* Caylon; delle

determinazioni, con le quali si sostanzia il controllo analogo sulle società partecipate.

**5.** Resta, altresì, in capo all'Amministrazione provinciale l'obbligo, nei termini indicati in parte motiva, di proseguire nell'attività di ri-accertamento dei residui, di verifica dei debiti fuori bilancio e delle passività potenziali, gravanti sul bilancio dell'Ente, di provvedere ad ulteriori verifiche in tema di spesa per il personale e di proseguire, nei termini sopra indicati, nell'attività di riclassificazione delle poste di bilancio originariamente allocate nei "Servizi conto terzi".

Quanto all'accertamento dei **debiti fuori bilancio**, assunti dalla Provincia, al di fuori delle corrette procedure giuscontabilistiche, la deliberazione n. 45/2011 ha osservato che *"La quantificazione delle somme così erogate appare impossibile, atteso che il riscontro di tutte le Determinazioni dirigenziali adottate nel periodo 2004-2008 richiederebbe l'impiego, per un periodo non predeterminabile, di personale adeguato, in possesso delle necessarie conoscenze in materia di contabilità pubblica applicata agli Enti locali"*.

Particolarmente delicata appare, in questi termini, la vicenda relativa ai debiti fuori bilancio accumulati dall'Agenzia di Formazione professionale, sulla quale i servizi ispettivi del Ministero delle Finanze hanno compiuto un'articolata ed approfondita verifica.

Con Deliberazione n. 147/2011/PAR questa Sezione ha fornito importanti indicazioni in merito, chiarendo che:

- l'art. 194, comma 1, lett. b) del TUEL consente la copertura dei disavanzi accumulati da aziende speciali nei limiti previsti dalle disposizioni

statutarie o costitutive mediante il ricorso al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, a condizione che sia rispettato il principio del pareggio di bilancio e che il debito derivi da fatti di stretta gestione;

- l'obbligo, gravante sull'Ente pubblico di riferimento, di provvedere i sensi dell'art. 114, comma 6, del TUEL, al ripiano dei "*costi sociali*" *medio tempore* maturati dall'azienda speciale non può che riguardare quei debiti che siano riconducibili a fatti di gestione o alla gestione caratteristica dell'azienda speciale, a condizione che si tratti di debiti regolarmente riscontrati e accertati e per i quali non siano in corso verifiche o accertamenti anche di natura giurisdizionale, riconoscibili soltanto sulla base di una sentenza definitiva ovvero anche di I grado, purché esecutiva. L'assunzione dei costi sociali gravanti sull'Agenzia da parte della Provincia e la riferibilità degli stessi alla collettività, della quale detto ente è esponenziale, richiedono approfondite valutazioni in merito alla coerenza dell'attività posta in essere rispetto alla missione istituzionale facente capo all'Agenzia, considerato anche che dalla trasgressione degli obblighi di sana gestione e dal perdurare di scelte del tutto irrazionali e antieconomiche potrebbe derivare una responsabilità per danno erariale dei pubblici amministratori;

- le somme destinate al ripiano di debiti derivanti dalla gestione deficitaria dell'Azienda vanno qualificate come spesa corrente e iscritte tra gli oneri straordinari della gestione corrente;

- rientra, invece, nell'autonomia organizzativa della Provincia ogni altra valutazione in ordine all'appropriatezza del modulo gestionale o alla comparazione con possibili vantaggi o svantaggi offerti da moduli alternativi. L'eventuale trasformazione dell'Azienda o l'affidamento dei servizi formativi ad

altro soggetto non possono che essere rimessi al prudente apprezzamento della Provincia, che opportunamente dovrà valutare, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, la soluzione ottimale atta a riportare in pareggio di bilancio e a rendere economica la gestione, in modo da potere progressivamente coprire le perdite maturate con gli eventuali avanzi di gestione o con le ordinarie risorse di bilancio dell'Ente da individuare in sede di programmazione di bilancio.

Di conseguenza, con Deliberazione della Giunta Provinciale n. 21 del 27 gennaio 2012 sono state assunte decisioni straordinarie finalizzate *"alla quantificazione della parte dei debiti accumulati nel corso degli esercizi finanziari 2004-2009, riconducibile a fatti di gestione, come tali, sussumibili sotto la forma di riconoscimento di debiti, ex art. 194 TUEL, e la parte dei debiti da ricondurre ad inefficienze organizzative e di sistema dell'Agenzia ovvero a gravi anomalie nella predisposizione dei bilanci di previsione e a consuntivo"*.

**6. Conclusivamente,** ritiene la Sezione che tutto quanto sopra descritto e rappresentato evidenzia come nel corso degli anni l'organizzazione e l'attività della Provincia di Frosinone sia stata caratterizzata, in modo pervasivo, da comportamenti difformi dalla sana gestione.

Le anomalie riscontrate, sorprendentemente diffuse e generalizzate, riguardano la quasi totalità delle attività dell'Ente.

Incontestabili appaiono le irregolarità e le illegittimità delle azioni poste in essere in costante e consapevole violazione di norme tassative ed imperative poste a presidio della finanza dell'Ente.

La descritta serie di azioni ed omissioni, protratta nel tempo

confermano ampiamente, infatti, sia il quadro di irregolarità gestorie, sia il grado d'intensità, particolarmente qualificato, non disgiunto dalla reiterata violazione delle fondamentali, semplici, conosciute e conoscibili regole di corretto controllo della contabilità, nonché dei comuni, elementari ed irrinunciabili canoni di legittima amministrazione.

La condotta dell'Ente è, nel corso degli anni, risultata idonea a determinare una situazione di "apparente" legittimità e di "apparente" coerenza delle attività ad esso demandate con comportamenti costanti che si sono ripetuti nel tempo, senza variazione alcuna o decisioni contraddittorie, consolidandosi in procedure ed attività conosciute, eseguite sempre con metodi e logiche non modificate, né messe in dubbio nella loro legittimità e nella loro necessità di rimanere tali.

Come innanzi già riportato, complesso ed articolato è stato il percorso avviato dall'Amministrazione per riorganizzare la struttura mediante percorsi di razionalizzazione e di valorizzazione delle risorse umane, finanziarie e patrimoniali, ivi già presenti. Percorso questo non ancora compiutamente concluso e bisognoso di ulteriori approfondimenti e verifiche anche nei successivi cicli di bilancio.

### **P.Q.M.**

La Sezione Regionale di controllo per il Lazio

- Valuta negativamente la mancata rimozione delle irregolarità riguardanti:
  - la gestione dei contratti di finanza derivata;
  - il sistema delle partecipazioni societarie;
  - l'implementazione di un sistema di contabilità economica.

- Prende atto delle misure adottate dall'Amministrazione provinciale di Frosinone a seguito di specifica pronuncia, adottata da questa Sezione, ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e valuta l'eshaustività delle azioni adottate dell'ente in tema di:
  - riclassificazione del conto consuntivo 2009;
  - corretta riclassificazione delle poste originariamente iscritte nei "Servizi conto di terzi";
  - ricostruzione delle singole componenti della spesa di personale;
  - ri-accertamento dei residui;
  - apposizione di un vincolo di destinazione su parte dell'avanzo di amministrazione;
  - aggiornamento dell'inventario;
  - avvenuta nomina del Collegio dei revisori dei conti

fermo restando che il monitoraggio sulla compiuta realizzazione delle misure resta assorbito nelle verifiche sui successivi cicli di bilancio, ai sensi dell'art. 1, comma 166 e segg, della legge n. 266/2005 e dell'art. 148 bis del TUEL.

- Ribadisce, altresì, l'esigenza di monitorare nei prossimi cicli di bilancio le irregolarità di minor impatto oggetto di raccomandazioni.

#### **DISPONE**

che copia della presente delibera sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Commissario Straordinario della Provincia di Frosinone e, per conoscenza, all'Organo di revisione.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 4 aprile 2013.

IL MAGISTRATO RELATORE

*f.to* Donatella SCANDURRA

IL PRESIDENTE

*f.to* Ignazio FASO

Depositato in Segreteria il 5 aprile 2013

Il Direttore del Servizio di Supporto

*f.to* Chiara Samarelli