

Relazione sulla finanza locale in Toscana

Paolo Peluffo e Susanna Fornaciari

Corte dei Conti, Sezione Toscana

N. 5 - Maggio 2015

La Sezione regionale di controllo per la Toscana della Corte dei conti svolge annualmente l'attività di controllo monitoraggio sui questionari relativi ai rendiconti degli enti locali toscani, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167 della legge n. 266/2005.

A tale riguardo, la Sezione ha approvato, con deliberazione n. 7/2015, una relazione sulla finanza locale al fine di analizzare gli esiti dell'attività di controllo-monitoraggio e la loro evoluzione nel periodo 2005-2012, approfondendo la situazione finanziaria degli enti locali toscani nel periodo considerato.

La Sezione, inoltre, ha ritenuto di esaminare nel dettaglio le risultanze del controllo effettuato sui rendiconti riferiti all'esercizio 2012, ultimo anno oggetto di controllo al momento della redazione della relazione in oggetto.

Con tale relazione, quindi, la Sezione ha inteso attuare, in occasione di un profondo mutamento dell'ordinamento contabile, ivi compreso quello previsto con l'introduzione dei principi armonizzati cui al d.lgs. n. 118/2011, una rassegna dell'attività di controllo svolta dall'entrata in vigore della l. n. 266/2005.

I dati relativi agli esiti del controllo sui rendiconti degli esercizi dal 2005 al 2012 possono essere analizzati nell'intento di tracciare un primo bilancio dell'attività del controllo-monitoraggio. Questa tipologia di controllo viene svolta dalla Sezione sulla totalità degli enti toscani ed ha carattere necessario e concomitante in quanto rivolta all'analisi dell'intero ciclo di bilancio.

L'attività svolta dalla Sezione ha consentito una costante sorveglianza sulla finanza locale attraverso lo stretto collegamento tra l'organo di controllo interno e quello esterno (la Corte dei conti), incentivando inoltre gli organi di revisione all'attivazione di specifici e ulteriori controlli rispetto alle competenze originariamente assegnate dalle norme in materia.

Considerando complessivamente i rendiconti riferiti agli esercizi dal 2005 al 2012 degli enti locali toscani, le pronunce specifiche adottate dalla Sezione hanno riguardato ben 561 enti, con un picco di 132 deliberazioni nel controllo monitoraggio sul rendiconto 2010.

Tabella 1.
PRONUNCE SPECIFICHE ADOTTATE DALLA SEZIONE NEL PERIODO 2005-2012.
Suddivisione per tipologia di ente locale

Tipologia EE.LL.	N. enti locali toscani	Rendiconti della gestione								Totale n. enti pronunciati
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Amministrazioni provinciali	10	2	0	1	0	1	2	0	2	8
Comuni capoluogo e con popolazione superiore a 60.000 abitanti	12	2	3	3	2	6	6	8	9	39
Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti	140	16	21	18	9	40	51	35	37	227
Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti	135	10	15	20	17	42	73	55	55	287
Totale	297	30	39	42	28	89	132	98	103	561

Fonte: Corte dei conti

Con riferimento ai profili di grave irregolarità accertati dalla Sezione, quelli relativi al solo profilo del risultato di amministrazione, nell'ambito dei rendiconti riferiti agli esercizi 2005-2012, sono pari a 647.

Tabella 2.
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE. COMPARAZIONE ESITI RILEVATI NEL PERIODO

Numero pronunce	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTALE
Pronunce originarie	17	16	21	25	32	32	45	36	224
Pronunce intervenute successivamente	0	1	13	1	3	164	93	148	423
Pronunce totali	17	17	34	26	35	196	138	184	647

Fonte: Corte dei conti

La Sezione ritiene, pertanto, di dover segnalare agli organi rappresentativi degli enti la frequenza e la ripetizione delle gravi irregolarità, anche solo in termini quantitativi, come uno dei parametri di criticità da approfondire con la massima accuratezza. Nel corso dell'attività di controllo sui rendiconti dei 297 enti toscani dal 2005 al 2012, infatti, solo due enti hanno ricevuto pronunce con riguardo a tutti gli otto esercizi (Marciana e Porto Azzurro); 3 enti hanno ricevuto pronunce in sette degli otto esercizi (Siena, Fivizzano, Villafranca in Lunigiana); otto amministrazioni sono state "pronunciate" in sei esercizi su otto (Viareggio, Campi Bisenzio, Buonconvento, Bagnone, Monteverdi Marittimo, Mulazzo, Rio nell'Elba, Villa Basilica); 17 enti sono state oggetto di deliberazioni in cinque casi su otto bilanci (Grosseto, Campiglia marittima, Massarosa, Serravezza, Barberino di Mugello, Borgo a Mozzano, Calenzano, Capannori, Cascina, Fiesole, Piombino, Pontremoli, Campo nell'Elba, Cutigliano, Fosdinovo, Marciano della Chiana, San Romano in Garfagnana).

Nel corso degli anni, l'evoluzione della normativa, l'affinamento della giurisprudenza e delle tecniche di controllo hanno contribuito a individuare un numero maggiore di profili di grave irregolarità.

Tale ultima considerazione vale come premessa metodologica per leggere l'evoluzione temporale del numero di enti che sono stati oggetto di pronuncia specifica di accertamento, che passa dal 10 per cento del rendiconto 2005 al 30 per cento del 2009, al 44,4 per cento del 2010, per assestarsi al 34,7 per cento del 2012. Va precisato, inoltre, che, a partire dall'esame del rendiconto 2011, la Sezione ha deciso, in considerazione dell'entrata in vigore delle innovazioni conseguenti al d.lgs. n. 149/2011 e del d.l. n. 174/2012, di concentrarsi solo sui profili di grave irregolarità che più direttamente incidono sugli equilibri di bilancio presenti e futuri.

Relativamente al controllo-monitoraggio sul rendiconto 2012, la Sezione Toscana ha concluso la *prima fase* del procedimento di controllo con l'accertamento di 217 gravi irregolarità contabili relativamente a 103 enti locali sul totale dei 297 comuni e province della Regione.

Tabella 3.
NUMERO ENTI DESTINATARI DI PRONUNCE SPECIFICHE SUL RENDICONTO 2012

Tipologia EE.LL.	Numero enti
Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti	55
Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti	37
Comunicapoluogo e con popolazione superiore a 60.000 abitanti	9
Amministrazioni provinciali	2
Totale enti pronunciati	103

Fonte: Corte dei conti

Circa un terzo degli enti toscani è stato, pertanto, oggetto di una deliberazione di grave irregolarità contabile; circa un quinto di essi (58 enti) ha ricevuto più di una pronuncia specifica.

Le principali gravi irregolarità contabili rilevate dalla Sezione hanno riguardato: la presenza di un disavanzo di amministrazione formale o sostanziale; la presenza di un disavanzo corrente superiore al 2 per cento delle entrate correnti; le difficoltà di cassa; la vetustà residui; il mancato accantonamento fondo svalutazione crediti e specifiche criticità relative all'indebitamento.

La *seconda fase* del procedimento di controllo, una volta concluso l'accertamento e la dichiarazione delle gravi irregolarità di bilancio (le cui deliberazioni sono state trasmesse agli organi rappresentativi degli enti), ha avuto ad oggetto l'analisi delle misure correttive, ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3 del Tuel, il quale prevede l'adozione di apposite misure correttive da parte degli enti destinatari di pronuncia e la comunicazione delle stesse alla competente sezione regionale di controllo. I provvedimenti trasmessi dagli enti sono oggetto di valutazione da parte della Sezione che deve espletare l'attività di controllo entro trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti, ovvero 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*.

Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale ha rafforzato, in un contesto di rilievo costituzionale, l'azione di controllo ai sensi della l. n. 266/2005 e del d.l. n. 174/2012, evolvendo verso un concetto più largo di controllo collaborativo o, meglio, ausiliario, che si traduce anche, nell'interesse degli enti controllati, in misure definite dalla Corte costituzionale "interdittive" sottolineando inoltre il carattere cogente nei confronti dei destinatari dei dispositivi del controllo in oggetto (sentenza n. 40/2014).

Tale orientamento vale a rammentare agli enti l'estrema responsabilità che compete ai loro organi rappresentativi nel deliberare le misure correttive, che essi hanno l'obbligo di attuare per rimuovere le gravi irregolarità riscontrate, comunicandole alla Sezione per le sue valutazioni.

In questo contesto, va segnalato il non sufficiente livello di consapevolezza che la Sezione ha riscontrato con riguardo all'insieme delle amministrazioni locali. I documenti di trasmissione delle misure correttive non sono quasi mai accompagnati da una relazione illustrativa. Talvolta i documenti espongono l'assolvimento di adempimenti "routinari" e sono redatti senza la necessaria attenzione alle problematiche sottostanti. Inoltre, è diffusa la tendenza, ai fini del riequilibrio di bilancio, a impiegare risorse finanziarie provenienti da alienazioni immobiliari e altre entrate straordinarie, peraltro di difficile realizzazione nel contesto di mercato attuale, risorse, quest'ultime, sempre più strettamente vincolate a spese in conto capitale.

Le gravi criticità riscontrate trovano espressione, nella generalità dei casi esaminati, negli esiti della seconda fase del controllo-monitoraggio. Invero, l'analisi delle misure correttive inviate dagli enti ha condotto la Sezione a deliberare solo cinque "idoneità" delle misure adottate sul totale delle misure esaminate.

È vero che le 126 deliberazioni di "presa d'atto" delle misure adottate significano, nella maggior parte dei casi, che l'amministrazione ha adempiuto all'obbligo di eliminare la grave irregolarità riscontrata, ma, essendo quest'ultima riferita ad un bilancio già chiuso, lo ha fatto negli esercizi successivi, e la Sezione si è riservata di verificarne l'avvenuta applicazione.

La Sezione ha valutato "inidonee" soltanto 8 misure correttive.

Tuttavia, il fenomeno più preoccupante è che ben 60 profili di grave irregolarità sono rimasti senza risposta da parte degli enti, costringendo la Sezione a deliberare 60 inottemperanze relative a 30 enti territoriali. La mancata elaborazione di misure correttive è un comportamento che va censurato.

Tabella 4.
ESITO DELLE MISURE CORRETTIVE SUL RENDICONTO 2012

Tipologia esiti	Numero esiti
Presad'atto	126
Inottemperanza	60
Idoneità	5
Nonidoneità	8
Rinvio alla valutazione dei piani di riequilibrio	17
Valutazione soggetta ad ulteriori approfondimenti istruttori	1
Totale esiti	217

Fonte: Corte dei conti

Nell'ambito delle misure correttive appena descritte, è stata disposta, per il 2012, ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3, Tuel, la preclusione dei programmi di spesa per i comuni di Crespina e Capraia Isola. Tale preclusione di spesa era stata effettuata anche in sede di rendiconto 2011, primo anno di attuazione del nuovo dispositivo di cui al citato art. 148-bis Tuel, per nove comuni (Cutigliano, Giuncugnano, Montecarlo, Villafranca in Lunigiana, San Romano in Garfagnana, Barberino di Mugello, Roccastrada, Prato e Viareggio).

Il controllo-monitoraggio sul rendiconto 2013, attualmente in corso, è attuato dalla Sezione con attenzione ulteriormente rafforzata, quando necessario, da opportune integrazioni istruttorie. Procedure rafforzate, con gli strumenti previsti dalla l. n. 20/1994 e dalla l. n. 131/2003, sono state realizzate proprio in occasione del monitoraggio sul rendiconto 2012 e, in particolare, nel caso dell'indagine di cui alla deliberazione n. 166/2014, "Ricognizione dei rapporti finanziari tra i comuni delle province di Lucca, Massa Carrara e Pistoia e il gestore unico del servizio idrico integrato: riflessi sugli equilibri di bilancio". Si è trattato, in tale circostanza, dell'applicazione dell'art. 148-bis, comma 2, Tuel (introdotto dal d.l.n. 174/2012), laddove prescrive che "ai fini della verifica prevista dal comma 1, le Sezioni regionali di controllo della Corte accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente".

Affinché il processo di controllo esterno intrinseco all'azione di coordinamento della finanza pubblica sia esplicato con tutti gli strumenti a disposizione, la Sezione intende avvalersi della facoltà prevista dall'art. 148, commi 2 e 3, Tuel in ordine alla possibilità di attivare, tramite il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, verifiche ispettive sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile.

Il controllo-monitoraggio, nato dall'esigenza di dare tutela all'unità economica del Paese e di garantire il coordinamento della finanza pubblica, aveva, fin dal momento della sua introduzione, quale scopo principale la segnalazione delle più gravi criticità e irregolarità dei bilanci al fine di generare un processo di autocorrezione dell'ente, in un'ottica non sanzionatoria e di coinvolgimento degli organi consiliari.

Per cercare di comprendere se l'obiettivo del controllo-monitoraggio sia stato raggiunto, è necessario distinguere le criticità/irregolarità relative alla corretta interpretazione e attuazione delle norme e di tipo procedurale, tutte direttamente riferibili alla condotta dell'ente e pertanto da questo più agevolmente sanabili, dalle criticità/irregolarità che riguardano aspetti sostanziali del bilancio, legati, oltre che alla gestione dell'ente, al contesto in cui esso si trova ad operare e che sono, pertanto, di più difficile risoluzione mediante gli strumenti a disposizione dello stesso.

Rispetto alla prima tipologia di problematiche, gli effetti del controllo esercitato dalla Sezione sono risultati più evidenti. Ad esempio, nel caso delle modalità di imputazione ai servizi per conto di terzi e delle anticipazioni di tesoreria, i rilievi nel tempo mossi dalla Sezione hanno ricondotto gli enti a procedure più corrette di contabilizzazione. Anche gli aspetti più problematici della gestione dei residui (corretta registrazione delle poste contabili e vetustà delle stesse) sui quali la Sezione ha posto particolare attenzione, sono stati, nel tempo, affrontati dagli enti. Le amministrazioni hanno realizzato una più corretta gestione delle partite mantenute a residuo con positivi effetti sulla veridicità ed attendibilità dei loro bilanci. La

Sezione, infatti, ha potuto riscontrare un miglioramento del fenomeno e ha, conseguentemente, ridotto le proprie segnalazioni relative alla vetustà dei residui, che sono passate da 111 nel 2006 a 31 nel 2012.

Rispetto alla seconda tipologia di problematiche, l'efficacia del controllo risulta più difficilmente verificabile. Al riguardo, se è dato constatare una maggiore attenzione degli enti alle criticità segnalate dalla Sezione, si rileva al contempo la difficoltà degli enti stessi ad attuare misure effettivamente risolutive.

I risultati del controllo possono essere letti positivamente altresì rispetto all'evidenziazione di taluni fenomeni che sono stati poi oggetto di particolare attenzione anche da parte del legislatore e, successivamente, tradotti in disposizioni normative. È questo il caso delle criticità relative all'indebitamento e alla gestione dei residui. Ciò ha consentito agli enti di acquisire una maggiore e preventiva consapevolezza su tali aspetti.

L'effettività del controllo rispetto alla finalità dell'autocorrezione può essere più concretamente verificata a seguito dell'entrata in vigore del d.l. n. 174/2012, che, rendendo obbligatoria l'adozione e la successiva valutazione delle misure correttive, costituisce un ulteriore strumento di rafforzamento del sistema dei controlli.

L'attività di monitoraggio, come strutturata dalla Sezione, ha permesso, inoltre, da una parte di fornire ausilio alle altre tipologie di controllo svolte dalla Sezione nel corso degli anni, e dall'altra di agevolare la stessa nello sviluppo dei nuovi controlli ad essa attribuiti dal rinnovato contesto normativo.

La citata relazione sulla finanza locale, oltre a costituire una rassegna dell'attività di controllo, ha permesso una lettura aggregata dei principali risultati contabili degli enti toscani, dalla quale si può trarre una prima valutazione sulla condizione finanziaria del comparto.

Tuttavia, come esplicitato dalla Sezione nell'ambito della relazione stessa (delib. n. 7/2015), la sola lettura dei dati aggregati non consente una valutazione univoca dello stato di salute degli enti. Alcuni fenomeni, come ad esempio il saldo finanziario complessivo, evidenziano un miglioramento nell'ultimo triennio. Emerge però, al tempo stesso, un aumento del numero di enti a carico dei quali sono state rilevate gravi irregolarità in ordine al disavanzo sostanziale, il che evidenzia un peggioramento della situazione finanziaria effettiva. La lettura di questo dato consente quindi di evidenziare che, nonostante da un punto di vista formale il risultato finanziario degli enti appaia in miglioramento, da un punto di vista sostanziale tale miglioramento non risulta confermato.

La rilevazione di un aumento dei casi di disavanzo sostanziale può, inoltre, rappresentare un indice della scarsa capacità di programmazione degli enti, poiché dimostra che, a fronte dell'approvazione di bilanci in equilibrio, gli enti non riescono a mantenere tale equilibrio nel corso della gestione e al termine dell'esercizio.

È da tenere presente, inoltre, che la valutazione sostanziale del risultato di amministrazione costituirà un aspetto di particolare rilevanza per l'esame dei bilanci armonizzati, in quanto, con l'applicazione dei nuovi principi contabili, introdotti con il d.lgs. n. 118/2011, la discrasia tra il risultato di amministrazione "formale" e quello "sostanziale" potrebbe emergere con maggiore evidenza.

L'avvio delle procedure di armonizzazione richiederà necessariamente alla Sezione un adeguamento dei criteri del controllo, poiché i risultati conseguiti dagli enti andranno rilette alla luce dei nuovi principi contabili.

Il controllo monitoraggio, così adeguato, potrà rappresentare uno strumento di ausilio agli enti in questa fase di rinnovamento delle metodologie contabili.

Tale controllo, in relazione alle sue caratteristiche di conoscenza diffusa del comparto, potrà, infine, costituire la fonte di informazione per approfondimenti su casi specifici e di particolare gravità o su fenomeni che la Sezione riterrà meritevoli di ulteriori analisi.