

Il controllo della Corte dei Conti sulla finanza locale in Toscana

di Paolo Peluffo, Susanna Fornaciari*

Numero 3/2015

4

ENTI LOCALI

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. 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% delle entrate correnti, le difficoltà di cassa, la vetustà dei residui e il mancato accantonamento fondo svalutazione crediti.

La seconda fase del procedimento di controllo 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 30 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.

La Corte costituzionale ha ripetutamente analizzato e consolidato tali dispositivi rafforzando l'azione di controllo ai sensi della L. n. 266/2005 e del D.l. n. 174/2012, e quindi evolvendo verso un concetto più largo di controllo collaborativo che si traduce anche, nell'interesse degli enti controllati, in misure definite dalla Corte costituzionale "interdittive", le quali sono strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. Tali citazioni della giurisprudenza costituzionale valgono 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 però segnalato che nella seconda fase del controllo-monitoraggio sono state riscontrate molte gravi criticità. Infatti, l'analisi delle misure correttive inviate dagli enti ha condotto la Sezione a deliberare solo 5 "idoneità" delle misure adottate sul totale delle 200 misure esaminate. 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.

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 attivare, tramite il Ministero dell'economia e delle finanze, verifiche ispettive sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile. 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. 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.

La Sezione ha ritenuto di segnalare agli organi rappresentativi degli enti la frequenza e la ripetizione delle gravi irregolarità 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, due enti hanno ricevuto pronunce con riguardo a tutti gli otto esercizi; 3 enti hanno ricevuto pronunce in sette degli otto esercizi; otto amministrazioni sono state "pronunciate" in sei esercizi su otto; 17 enti sono state oggetto di deliberazioni in cinque casi su otto bilanci.

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 considerazione serve a spiegare l'evoluzione temporale del numero di enti che sono stati oggetto di pronuncia specifica di accertamento, che passa dal 10% nel 2005 al 35% del 2012. Va precisato, inoltre, che, a partire dall'esame del rendiconto 2011, la Sezione ha deciso di concentrarsi solo sui profili di grave irregolarità che più direttamente incidono sugli equilibri di bilancio presenti e futuri.

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 che aveva 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, tutte direttamente riferibili alla condotta dell'ente e pertanto da questo più agevolmente sanabili, dalle criticità/irregolarità che riguardano aspetti sostanziali del bilancio, legati anche 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, gli aspetti relativi alla 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.

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.

L'attività svolta dalla Sezione, oltre a rappresentare 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. Dalla lettura dei dati emerge come alcuni fenomeni, ad esempio il saldo finanziario complessivo, evidenziano un miglioramento nell'ultimo triennio. Al tempo stesso emerge anche 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.

L'avvio delle procedure di armonizzazione richiederà necessariamente alla Sezione un adeguamento dei criteri del controllo, poiché i risultati conseguiti dagli enti andranno riletti 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, inoltre, 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.

*Corte dei Conti, Sezione Toscana