



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

RELAZIONE SULLO STATO DELLA FINANZA LOCALE IN EMILIA-ROMAGNA

(Corte dei conti, Sezioni riunite, deliberazione n. 14/SSRRCO/INPR/14 del 26 novembre 2014)

| 2015 |

Deliberazione n. 163/2015/REF

Adunanza del 15 dicembre 2015



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER L'EMILIA-ROMAGNA**

RELAZIONE SULLO STATO DELLA FINANZA LOCALE IN EMILIA-ROMAGNA

(Corte dei conti, Sezioni riunite, deliberazione n. 14/SSRRCO/INPR/14, del 26 novembre 2014)

Magistrato Relatore: Primo referendario Riccardo PATUMI

Analisi economico-finanziaria

Dott.ssa Lorenza LANZONI

Dott.ssa Adalgisa SPAGNUOLO

Dott.ssa Elisa GRAZIA

Attività di supporto grafico

Dott. Giovanni GASTALDELLO

INDICE

1	Premessa	7
2	Controllo-monitoraggio sui bilanci	9
2.1	Gravi irregolarità.....	10
2.2	Misure correttive	11
2.3	Criticità emerse.....	12
2.4	Considerazioni conclusive	20
3	Controlli interni.....	22
3.1	Il controllo di regolarità amministrativa e contabile	23
3.2	Il controllo di gestione	24
3.3	Il controllo strategico	26
3.4	Il controllo sugli equilibri finanziari.....	27
3.5	Il controllo sugli organismi partecipati	29
3.6	Il controllo sulla qualità dei servizi.....	30
3.7	Considerazioni conclusive	31
4	Piani di riequilibrio.....	32
4.1	Il piano di riequilibrio del Comune di Castellarano.....	32
4.2	Il piano di riequilibrio del Comune di Sant’Agata Feltria.....	34
4.3	Considerazioni conclusive	34
5	Organismi partecipati.....	35
6	Incarichi professionali esterni	39
6.1	Le più significative irregolarità emerse	40
6.2	Segnalazioni alla Procura contabile	44
6.3	Considerazioni conclusive	44
7	Spese di rappresentanza	46
7.1	L’istruttoria	46
7.2	Le più significative irregolarità emerse	47
7.3	Le richieste rivolte agli enti locali di recuperare le somme relative a spese illegittime	47
7.4	Considerazioni conclusive	48
8	Conclusioni	49

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1	20
Tabella 2	39
Tabella 3	40

1 Premessa

Nella Regione Emilia-Romagna sono presenti 8 province, una città metropolitana e 340 comuni. La Città metropolitana di Bologna è stata costituita il 1° gennaio 2015, subentrando alla Provincia di Bologna e assumendone le funzioni. Il numero di comuni, 348 al 2013, si è ridotto per effetto delle 4 fusioni avvenute dal 1° gennaio 2014 ad oggi, a seguito delle quali sono stati istituiti i nuovi Comuni di Fiscaglia, Poggio Torriana, Sissa Trecasali e Valsamoggia. Sempre per effetto di fusione, a partire dal 1° gennaio 2016 diventeranno operativi i quattro nuovi Comuni di Alto Reno Terme, di Polesine Zibello, di Montescudo-Monte Colombo (ognuno dei quali accorperà due enti) e di Ventasso (che ne accorperà 4); pertanto, da tale data in Emilia-Romagna vi saranno 334 comuni.

La popolazione residente sul territorio è di 4.342.135 abitanti¹; il Pil, pari a 145.000 milioni di euro, rappresenta il 9% del Pil italiano, mentre il reddito disponibile (97.820 milioni di euro) corrisponde a circa l'8,9% di quello complessivo².

L'economia è molto sviluppata. Vi sono, in particolare, numerose piccole aziende a conduzione familiare, con produzioni di vario tipo, e sono ampiamente diffuse le cooperative, soprattutto nelle province di Reggio Emilia, Modena, Bologna e Forlì-Cesena³.

Confrontando i dati regionali relativi ai macro settori economici con quelli nazionali, si rileva come in Emilia-Romagna il peso del settore industriale sull'economia regionale sia superiore al dato nazionale, a conferma della forte vocazione industriale della regione in analisi. Questa maggiore incidenza dell'industria si riflette su un minor peso che, sull'economia regionale, hanno i servizi resi dalla pubblica amministrazione.

La presente relazione è stata prevista nell'ambito della programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2015, sulla base di una specifica indicazione contenuta nel documento approvato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, con delibera n. 14/SSRRCC/INPR/14.

Con delibera n. 18/2015/INPR di questa Sezione regionale di controllo è stato conseguentemente previsto, nell'ambito delle attività programmate per l'anno in corso nei confronti degli enti locali, la redazione di una "Relazione sullo stato della finanza locale in ambito regionale".

Nel referto sono stati riportati i risultati di maggior rilievo emersi dal controllo-monitoraggio, nonché gli esiti delle verifiche e delle analisi sulla regolarità delle gestioni e sui controlli interni, sulle società partecipate e su altre tematiche, quali gli incarichi professionali esterni e le spese di

¹ Fonte: ultimo censimento Istat.

² Fonte: Prometeia.

³ Fonte: scheda regionale Eurostat.

rappresentanza; ciò limitatamente ai controlli che hanno avuto un esito in deliberazioni pubblicate nel corso del 2015. Nella stesura della presente si è, altresì, tenuto conto dell'esame sulle relazioni di fine mandato (di cui all'art. 4, del d.lgs. n. 149 del 2011), concernenti la conclusione delle consiliature di comuni dell'Emilia-Romagna verificatesi nel 2015.

Per quanto riguarda specificamente il controllo-monitoraggio, sono stati riportati i risultati di maggior rilievo emersi dall'analisi sui rendiconti degli enti locali relativi al 2012, con riferimento anche alla situazione degli organismi partecipati, nonché dall'esame di un piano di riequilibrio finanziario pluriennale - di cui agli articoli 243-bis, ter e quater del Tuel⁴.

Dall'attività della Sezione è possibile trarre elementi di sicuro interesse in merito alla situazione economico-finanziaria degli enti locali della Regione Emilia-Romagna.

⁴ Articoli inseriti nel Tuel dal d.l. 10 ottobre 2010, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213

2 Controllo-monitoraggio sui bilanci

L'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ha attribuito alle Sezioni regionali della Corte dei conti un controllo di regolarità avente ad oggetto i bilanci di previsione ed i rendiconti degli enti locali. Tale controllo si svolge sulla base di questionari – redatti in conformità alle linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie –con i quali gli organi di revisione danno conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dagli articoli 119, comma 6, Cost. e 202, comma 1, Tuel, e di ogni grave irregolarità contabile o finanziaria.

Qualora le Sezioni regionali accertino che l'ente abbia assunto comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, ovvero che non abbia rispettato gli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione, da parte dell'ente locale, delle necessarie misure correttive. Tanto l'adozione di specifiche pronunce aventi ad oggetto gravi irregolarità contabili, quanto la segnalazione di irregolarità non gravi (c.d. "criticità"), hanno lo scopo di riferire all'organo elettivo.

Il controllo-monitoraggio effettuato da questa Sezione regionale sui bilanci degli enti locali nell'anno 2015, ha prevalentemente avuto ad oggetto i rendiconti di gestione dell'esercizio 2012⁵.

I rendiconti sui quali svolgere l'attività di controllo, erano stati selezionati sulla base dei seguenti criteri di selezione, individuati con deliberazione di questa Sezione n. 146/2014/INPR, dell'11 giugno 2014:

- a) popolazione superiore ai 30.000 abitanti al 31 dicembre 2010;
- b) sussistenza, relativamente al rendiconto 2011, di una pronuncia specifica (PRSP) emessa dalla Sezione regionale, ai sensi dell'art. 1, comma 168, della legge n. 266 del 2005;
- c) sussistenza, relativamente al bilancio preventivo 2012, di una pronuncia emessa dalla Sezione regionale che avesse fatto riserva di verifica in sede di rendiconto 2012;
- d) mancato rispetto del patto di stabilità, in sede di rendiconto 2012;
- e) presenza di almeno uno dei seguenti elementi, emersi sulla base delle interrogazioni al Sistema informativo dei questionari degli enti locali (S.I.Qu.E.L.) sui rendiconti 2012:
 - mancato rispetto dei vincoli assunzionali e di spesa del personale;
 - superamento del limite di indebitamento di cui all'art. 204 del Tuel (8%);

⁵ Nell'anno 2015 è stata approvata anche una deliberazione relativa al rendiconto 2011 di un comune, con la quale sono state ritenute idonee le misure correttive adottate in seguito al blocco dei programmi di spesa (le prime misure correttive non erano state ritenute idonee e la Sezione aveva bloccato i programmi di spesa del Comune). Sempre nel corso dell'anno 2015, sono stati, altresì, avviati i controlli e le relative istruttorie sui rendiconti degli enti locali per l'anno 2013.

- disavanzo di amministrazione;
- superamento dei limiti di spesa ex art. 6 d.l. n. 78 del 2010;
- incongruenza con i dati SIRTEL per le anticipazioni di tesoreria;
- anticipazioni di tesoreria non ripianate a fine esercizio;
- anticipazioni di tesoreria che hanno comportato elevati interessi passivi (importi oltre 1.000 euro per gli enti con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e oltre 5.000 euro per gli enti con popolazione superiore ai 5.000 abitanti);
- debiti fuori bilancio di importo superiore all'1% delle entrate correnti;
- superamento della soglia fissata per almeno tre indicatori di deficitarietà;
- incidenza (oltre il 20%) dei residui attivi vetusti di parte corrente sul totale dei residui attivi di parte corrente;
- spese a favore di organismi partecipati direttamente per quote di capitale pari o superiori al 10%, che abbiano conseguito perdite d'esercizio in tutto il triennio 2010-2012 (per importi maggiori di 50.000 euro nel 2012);
- specifiche situazioni di criticità che rendano comunque necessari approfondimenti in ordine a profili di carattere gestionale.

In relazione a tali criteri, sono stati individuati 120 enti locali (tutte le 9 province della Regione Emilia-Romagna, nonché 111 comuni). A seguito dei controlli sono state adottate 109 deliberazioni, 42 delle quali nel 2014 e 67 nel 2015⁶ (9 per gravi irregolarità). La presente relazione tiene conto solo di queste ultime deliberazioni.

Tra gli enti selezionati, 1 provincia e 5 comuni nell'esercizio 2012 stavano sperimentando le disposizioni concernenti l'armonizzazione contabile di cui al d.lgs. n. 118/2011⁷. Questa Sezione non ha ancora deliberato sui rendiconti di tali enti; pertanto, non è ancora possibile svolgere osservazioni in merito a eventuali criticità specifiche relative all'impatto che ha avuto l'introduzione del nuovo principio di competenza finanziaria e alla rispondenza dei bilanci al nuovo sistema contabile.

2.1 Gravi irregolarità

Nel corso del 2015 sono state oggetto di delibera gravi irregolarità commesse da due enti in ragione della presenza, nei bilanci, di residui attivi vetusti privi di titolo giuridico. Tali irregolarità contabili

⁶ Che hanno riguardato 65 enti.

⁷ Uno di tali comuni nel 2013 ha rinunciato a proseguire nella sperimentazione.

hanno generato uno squilibrio effettivo, in quanto l'elevata entità dei crediti in questione, non supportata da titoli giuridici, rapportata all'avanzo di amministrazione 2012, ha evidenziato una condizione di sostanziale disavanzo; conseguentemente, questa Sezione ha invitato gli enti locali responsabili ad adottare i provvedimenti necessari a sanare lo squilibrio effettivo rilevato.

Nel corso del 2015, oltre a quella soprarichiamata, sono state oggetto di delibera le seguenti gravi irregolarità, rilevate a carico di cinque comuni, rispetto alle quali la Sezione non ha ritenuto di chiedere agli enti l'adozione di misure consequenziali ai sensi dell'art. 148-bis del Tuel⁸:

- presenza di residui attivi vetusti privi di titolo giuridico;
- mancata costituzione del fondo svalutazione crediti;
- disavanzo di amministrazione e successivo mancato rispetto del piano triennale di rientro deliberato dal Comune;
- mancato rispetto del patto di stabilità interno;
- disavanzo di amministrazione effettivo per errata contabilizzazione dell'anticipazione di tesoreria, con correzione autonoma dell'Ente negli anni successivi;
- residui vetusti di importo superiore all'avanzo di amministrazione;
- violazione dei limiti di spesa disposti dall'art. 6, commi 8, 12 e 14, del d.l. n.78 del 2010.

2.2 Misure correttive

L'art. 148-bis del Tuel stabilisce che, in caso di accertamento, da parte delle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-patrimoniali, della mancata copertura delle 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, gli enti interessati hanno 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. Qualora l'ente non provveda ad adottare e trasmettere i suddetti provvedimenti, o nel caso in cui l'esame degli stessi operato delle sezioni regionali di controllo di questa Corte 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.

⁸ Si evidenzia come, a fronte della medesima tipologia di irregolarità (ad esempio, la presenza di residui attivi vetusti privi di titolo giuridico), la Sezione regionale di controllo, sulla base della gravità dell'irregolarità, nonché della situazione complessiva dell'ente, possa decidere di richiedere o meno l'attuazione di misure correttive.

Nel 2015 questa Sezione ha deliberato in merito a gravi irregolarità relative ai rendiconti 2012, con richiesta di misure correttive a carico di due enti; in entrambi i casi le misure successivamente adottate sono state giudicate idonee.

Circa le gravi irregolarità, per le quali non è stato ritenuto opportuno chiedere l'adozione delle misure correttive, si evidenzia quanto segue:

- in un caso, la Sezione si è riservata di valutare le misure correttive adottate, nell'ambito dei controlli previsti in sede di esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale deliberato ex art. 243-bis Tuel, piano attualmente all'esame della Commissione ministeriale di cui all'art. 155 Tuel;
- a due enti la Sezione ha chiesto di trasmettere, entro un termine prestabilito, una relazione dettagliata in merito alla gestione e agli sviluppi delle irregolarità rilevate;
- la Sezione in un'altra situazione si è riservata di monitorare l'attuazione delle misure correttive adottate (ripiano triennale del disavanzo ex art. 193 Tuel) nell'ambito dei controlli sui rendiconti e ha invitato il soggetto controllato a far pervenire copia delle relazioni sullo stato di attuazione del piano di rientro, predisposte semestralmente dal Sindaco ai sensi dell'art. 188, 1 comma, Tuel;
- ad un ente non sono state chieste misure correttive o relazioni, in quanto lo stesso ha provveduto autonomamente a correggere, negli anni successivi, la criticità rilevata.

2.3 Criticità emerse

Si riportano le criticità relative ai rendiconti 2012⁹, rilevate sulla base dei questionari ricevuti e degli elementi emersi in seguito all'attività istruttoria.

Gli enti interessati, nella gestione del bilancio dei prossimi esercizi, dovranno porre rimedio a tali situazioni.

Sistema contabile ai fini della corretta rilevazione delle poste vincolate

La contabilità interna di 36 enti locali controllati non aveva previsto procedure atte ad evidenziare i vincoli delle entrate a specifica destinazione.

⁹ Limitatamente a quelle oggetto di deliberazione nell'anno 2015.

Tale carenza non consente di determinare l'ammontare complessivo delle entrate vincolate e il loro eventuale utilizzo ai sensi dell'art. 195 del Tuel, con possibile conseguente rappresentazione non veritiera delle effettive consistenze di cassa.

SERVIZI conto terzi

Rispetto ai bilanci di 25 enti è emersa l'allocazione, tra i servizi in conto terzi, di partite economiche che avrebbero dovuto essere iscritte in altri titoli di bilancio; in tal modo non è stata consentita una corretta valutazione degli equilibri della gestione. Tale criticità deriva dalla circostanza che le partite di giro possono ricomprendere solo quelle operazioni o attività rispetto alle quali l'ente non persegua un interesse proprio, ma piuttosto agisca in qualità di mero strumento per la realizzazione degli interessi di un altro soggetto.

Anticipazione di tesoreria

Sono state rilevate, in 23 casi, criticità sull'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, strumento a disposizione degli enti territoriali per fronteggiare momentanee esigenze di liquidità. Tale improprio utilizzo ha comportato casi di interessi passivi di rilevante entità e situazioni in cui il ricorso all'anticipazione di cassa si è protratto oltre il termine dell'esercizio, nonostante il nuovo sistema di contabilità degli enti locali in vigore dal 2015 precluda tale possibilità.

Gli enti che ricorrono all'anticipazione di tesoreria, spesso utilizzano ripetutamente tale forma di finanziamento la quale, invece, dovrebbe necessariamente essere temporanea e collegata al verificarsi di situazioni straordinarie e imprevedibili. La reiterazione del fenomeno lascia intendere che alla base vi sia un'esigenza non riconducibile a cause eccezionali, ma più verosimilmente ad anomalie nella gestione di cassa, che l'ente dovrebbe individuare, onde porre in essere i necessari correttivi.

Dal confronto tra i dati di anticipazione di tesoreria forniti con il questionario ed i dati rilevati dal sistema Sirtel, è emersa in alcuni casi la mancata contabilizzazione delle operazioni legate alle anticipazioni richieste, o la contabilizzazione in bilancio della sola quota di anticipazione pari al debito residuo verso il tesoriere al 31 dicembre. Tale prassi si pone in contrasto con i principi di integrità e veridicità del bilancio, previsti dall'art. 162, comma 1, Tuel.

Conto economico: risultato economico dell'esercizio negativo

Il risultato economico dell'esercizio, depurato dei componenti straordinari (classe E), è risultato essere, per 17 enti locali, negativo; ciò è indice di uno squilibrio economico, che rende necessaria

l'adozione di provvedimenti urgenti, tesi a realizzare il pareggio economico, il quale costituisce un obiettivo di gestione essenziale ai fini della funzionalità degli enti.

Presenza di elevate partite residuali attive vetuste

Dall'esame dei questionari sui rendiconti 2012, in 16 casi è emersa la presenza di consistenti residui attivi di esercizi precedenti il 2007, relativi al Titolo I e/o al Titolo III; ciò è indice di possibili difficoltà gestionali.

Criticità nei rapporti con gli organismi partecipati

Una discordanza nei rapporti finanziari con gli organismi partecipati, è stata riscontrata in relazione a 15 enti.

I questionari di 12 comuni e 5 province hanno, invece, evidenziato partecipazioni dirette in società o enti che, almeno in uno degli ultimi tre esercizi, avevano registrato perdite.

Si rimanda al Capitolo 5 ("Organismi partecipati") per una disamina relativa a tali criticità.

Disavanzo di competenza

Una situazione di disavanzo di competenza di parte corrente, in alcuni casi reiterata nel tempo, è stata individuata nel bilancio di 14 enti esaminati. Detto disavanzo è stato finanziato in alcuni casi con il ricorso ad entrate straordinarie, in altri mediante l'avanzo d'amministrazione. Tale situazione costituisce un indice di difficoltà e richiede attente valutazioni e conseguenti iniziative da parte delle amministrazioni locali.

Un disavanzo di parte investimenti, in competenza, è stato rilevato per due enti; tale situazione rischia di pregiudicare l'equilibrio finanziario. Lo squilibrio di bilancio di parte capitale indica che l'ente non ha osservato in modo rigoroso le disposizioni di cui all'art. 183 comma 5 Tuel e dell'art. 20 commi 9 e 10 del d. lgs. n. 170/2006.

Spese di personale. Adeguamento alle disposizioni di cui all'art. 9, comma 28, d.l. 31 maggio 2010, n.

78

Dall'esame dei questionari è emerso che 14 enti non hanno rispettato il vincolo previsto dall'articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, avente ad oggetto la spesa per il personale a tempo determinato, o con rapporto di lavoro flessibile.

Rispetto del patto di stabilità interno ottenuto ritardando il pagamento di obbligazioni scadute per la spesa in conto capitale

Il patto di stabilità interno è stato rispettato da 12 enti ritardando il pagamento di obbligazioni scadute relative a spese in conto capitale. A fronte di tali ritardi non sono comunque state ricevute richieste di interessi di mora.

Sostenibilità dell'indebitamento

Il rapporto tra gli oneri finanziari complessivi per indebitamento e garanzie, relativi all'esercizio 2012, al netto dei contributi statali e regionali, ed il totale dei primi tre titoli delle entrate relative all'esercizio 2010, per 12 enti è stato superiore all'8% (limite posto dall'art. 204 Tuel all'assunzione di nuovi prestiti). Tale circostanza è indice di criticità, in relazione ad una rigidità strutturale del bilancio e comporta rischi per la capacità di tenuta nel medio-lungo periodo.

In alcuni casi detta problematica è stata rilevata in connessione con la devoluzione di mutui. La devoluzione di un mutuo consiste nell'impiegare, totalmente o parzialmente, un finanziamento per la realizzazione di opere diverse da quelle per le quali era stato originariamente concesso; trattandosi di un diverso utilizzo di un mutuo già in ammortamento, la devoluzione non soggiace ai limiti previsti dall'art. 204 del Tuel, i quali si riferiscono espressamente a nuovi mutui. La riduzione del debito pubblico, tuttavia, costituisce uno degli obiettivi primari del Paese e la devoluzione, essendo alternativa alla riduzione del finanziamento, non può essere disposta per eludere gli stringenti limiti stabiliti dal citato art. 204.

Debiti fuori bilancio

Nel 2015 sono state individuate le seguenti criticità concernenti il riconoscimento di debiti fuori bilancio:

- in 9 casi è stata rilevata la presenza di debiti fuori bilancio, in percentuale stimata, in via prudenziale, superiore all'1% rispetto al totale degli impegni;
- 5 enti hanno proceduto al riconoscimento di debiti fuori bilancio, contratti per l'acquisizione di beni e servizi ai sensi dell'articolo 194, lettera e) Tuel. Tale situazione è indice di possibile difficoltà nel rispettare le procedure di spesa.

Mancata adozione delle misure per garantire una maggiore tempestività dei pagamenti

Questa Sezione ha rilevato la mancata adozione dei necessari provvedimenti di organizzazione, finalizzati a garantire una maggiore tempestività dei pagamenti dovuti a seguito di somministrazioni, forniture e appalti, da parte di 8 comuni e di una provincia. Ciò, in violazione dell'articolo 9 del d.l. 1 gennaio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, il quale aveva stabilito l'obbligo, a carico delle le pubbliche amministrazioni, di adottare tali misure entro il 31 dicembre 2009.

Indicatori di deficitarietà

Dalla certificazione dei parametri obiettivi finalizzati all'accertamento della condizione di enti strutturalmente deficitari, è emersa la presenza di tre o più parametri non rispettati da parte di 6 enti i quali, pur non essendo strutturalmente deficitari, hanno evidenziato un elemento di criticità che richiede un attento monitoraggio delle situazioni sottostanti, al fine di riportarle tempestivamente entro la soglia prevista dalla norma.

Mancato rispetto del vincolo di destinazione dei proventi derivanti dalle sanzioni pecuniarie per violazioni del codice della strada

La normativa sulla quota vincolata dei proventi derivanti dalle sanzioni pecuniarie conseguenti a violazioni al codice della strada, non è stata rispettata da 3 enti.

Mancata coincidenza tra la variazione del netto patrimoniale ed il risultato economico di esercizio

In 3 casi è stata segnalata la mancata coincidenza tra la variazione del netto patrimoniale ed il risultato economico di esercizio. Rispetto ai provvedimenti che comportano effetti economico-patrimoniali, detti enti non hanno, infatti, evidenziato le conseguenze sulle rispettive voci, del conto economico o del conto del patrimonio.

Incongruenze con dati presenti nel sistema SIRTEL

Dall'esame dei questionari in 3 casi sono emerse incongruenze con i dati ricavabili dal sistema Sirtel: questa Sezione ha, conseguentemente, deliberato in merito alla criticità consistente in una errata rappresentazione dei dati di bilancio.

Contenimento delle spese - limiti disposti dall'art. 6 del d.l. n. 78/2010

I vincoli di cui all'articolo 6, commi da 7 a 10 e da 12 a 14 del d.l. 78/2010 (riduzione dei costi degli apparati amministrativi per studi e consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, sponsorizzazioni, missioni, formazione e acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio autovetture), interpretati nel rispetto delle sentenze n. 182/2011 e n. 139/2012 della Corte costituzionale, sono stati disattesi da parte di 3 comuni.

Riaccertamento residui attivi

Criticità sono state rilevate in relazione al riaccertamento dei residui attivi in 3 rendiconti esaminati. E' fondamentale eseguire un corretto riaccertamento dei residui, in mancanza del quale vi sono rilevanti conseguenze sulla veridicità dei risultati finali di esercizio e sulla valutazione degli equilibri sia attuali, sia tendenziali.

Garanzie fideiussorie e lettere di patronage a favore di soggetti terzi

Il rendiconto 2012 di 3 enti ha evidenziato la concessione, a favore di soggetti terzi, di garanzie fideiussorie o di lettere di patronage forte senza che la garanzia prestata fosse stata computata nel calcolo del limite di indebitamento.

Mancanza di un inventario aggiornato sullo stato di consistenza del patrimonio e sulla sua valutazione

La mancanza di un inventario aggiornato sullo stato di consistenza del patrimonio e sulla sua valutazione è emersa in due questionari sul rendiconto 2012.

Disavanzo di amministrazione

Due comuni hanno riportato un disavanzo di amministrazione; tale circostanza, com'è noto, rappresenta un pericolo per gli equilibri complessivi di bilancio.

Mancata approvazione del rendiconto nel termine di legge

In due casi non è stato approvato il rendiconto entro il 30 aprile dell'anno successivo (termine previsto dall'art. 151, comma 7 e dall'art. 227, comma 2 del Tuel). Tale irregolarità può dispiegare effetti anche negli esercizi seguenti.

Mancata costituzione del fondo svalutazione crediti, di cui all'art. 6, comma 17 d.l. 95/2012, convertito con l. 135/2012

Un comune non ha provveduto ad iscrivere in bilancio il fondo svalutazione crediti, previsto dall'art. 6 comma 17 del d.l. 95/2012, a copertura di una quota non inferiore al 25% dei residui attivi di cui al titolo I e III dell'entrata aventi anzianità superiore a 5 anni.

Mancata costituzione del fondo per la contrattazione integrativa

Un altro ente locale ha ommesso di costituire il fondo per la contrattazione integrativa, in tal modo impedendo l'avvio delle procedure negoziali e non consentendo l'erogazione di compensi destinati a premiare la produttività collettiva e individuale.

Recupero evasione tributaria

Dall'esame dei questionari è emerso il mancato recupero dell'evasione tributaria da parte di un comune, mentre un altro ha fatto registrare una modestissima percentuale di riscossione per recupero evasione ICI/IMU sulle somme accertate nell'esercizio in questione. Un accentuato scostamento tra accertato e riscosso, qualora si presenti reiteratamente, può compromettere il rispetto degli equilibri di bilancio.

Residui passivi finanziati da indebitamento non movimentati da oltre tre esercizi

Sono stati rilevati, in un caso, residui passivi finanziati da indebitamento non movimentati da oltre tre esercizi, per i quali non risultava effettuato l'affidamento dei lavori. L'utilizzo non efficiente delle risorse reperite attraverso indebitamento comporta gestioni diseconomiche, con oneri finanziari assunti senza una correlativa utilità.

Strumenti finanziari derivati

Un ente ha presentato strumenti di finanza derivata con flussi negativi; ciò in contrasto con i principi di sana gestione finanziaria.

Ricorso all'indebitamento per finanziare spesa corrente

In un caso questa Sezione ha accertato il ricorso all'indebitamento per il finanziamento di spese di manutenzione ordinaria, quindi di parte corrente.

Errata rappresentazione contabile dell'indebitamento

Da un questionario si è rilevata la rappresentazione incongruente dell'indebitamento, con conseguente errata evidenziazione delle risultanze economico-patrimoniali.

Distinzione in fondi dell'avanzo di amministrazione

Un comune ha interamente vincolato l'avanzo di amministrazione 2012 su indicazione dell'organo di revisione, che ha *proposto tale vincolo in via cautelativa*.

La Sezione ha evidenziato come l'art. 187, comma 1 del Tuel stabilisca che il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, vincolati, destinati agli investimenti e accantonati. Il vincolo previsto in via meramente cautelativa, non costituisce un effettivo vincolo di destinazione e non consente, pertanto, di verificare il rispetto del disposto di cui all'art. 187 comma 3-bis Tuel, secondo il quale *“L'avanzo di amministrazione non vincolato non può essere utilizzato nel caso in cui l'ente si trovi in una delle situazioni previste dagli articoli 195 e 222, fatto salvo l'utilizzo per i provvedimenti di riequilibrio di cui all'articolo 193”*.

Errata rappresentazione contabile dei residui conservati al 1° gennaio 2012

Un ente ha presentato una discordanza tra i residui attivi conservati al 1° gennaio 2012 ed i residui attivi al 31 dicembre 2011 (da riportare al nuovo anno). Tale criticità altera i dati di bilancio.

Mancato accantonamento per il finanziamento di passività potenziali

Un ente ha dichiarato di non aver predisposto accantonamenti per il finanziamento di passività potenziali, nonostante l'organo di revisione avesse formulato l'invito a vincolare una quota di avanzo di amministrazione in relazione a un contenzioso in atto.

Partecipazione diretta ad ente in procedura fallimentare

Da un questionario è emersa la presenza di una partecipazione diretta, in percentuale consistente, in una società della quale è stato dichiarato il fallimento. Tale situazione può rappresentare un rischio per la stabilità dell'equilibrio di bilancio dell'ente socio.

Calcolo dell'incidenza della spesa per il personale dell'Ente comprensivo delle spese sostenute dagli organismi partecipati

L'incidenza delle spese per il personale, in un caso, non era stata calcolata computando tutte le spese sostenute dalle società e degli altri organismi controllati. In particolare, come rilevato a seguito di istruttoria, si era proceduto al computo anche delle spese del personale delle controllate, ma nel caso dell'Azienda servizi alla persona, tale computo era stato effettuato tenendo conto della spesa al momento dell'avvenuto trasferimento del personale e non già della spesa effettiva sostenuta nell'esercizio finanziario (da determinarsi secondo le indicazioni di cui alla deliberazione n. 14/2011 della Sezione delle autonomie). Ciò, tuttavia, non ha determinato il superamento del limite del 50 per cento di cui all'art. 76, comma 7, d.l. n. 112/2008, nel testo vigente per l'esercizio 2012.

Bassa capacità di riscossione di entrate straordinarie

Un ente ha evidenziato nell'anno 2012 una bassa capacità di riscossione in conto competenza dei proventi per violazione del codice della strada, pari a circa il 20% dell'accertato.

2.4 Considerazioni conclusive

L'analisi dei questionari relativi ai rendiconti degli enti locali è sempre più complessa e delicata, in ragione degli stringenti obiettivi di finanza pubblica posti al comparto enti locali.

I controlli eseguiti da questa Sezione regionale sono risultati efficaci, facendo emergere varie tipologie di irregolarità.

Nella tabella che segue si riportano le principali criticità emerse dall'esame sui rendiconti 2012 degli enti locali, per i quali si è deliberato nell'anno 2015.

Tabella 1

Criticità	Province	Comuni	Totale
Sistema contabile ai fini della corretta rilevazione delle poste vincolate	3	33	36
Servizi conto terzi	4	21	25
Anticipazione di tesoreria	0	23	23
Rapporti finanziari tra organismi partecipati ed ente locale	3	12	15
Partecipazione a organismi partecipati in perdita	5	12	17

Fonte dei dati: Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna

Nell'anno 2015 la Sezione regionale ha deliberato sui rendiconti 2012 di 6 province; per esse, le principali criticità emerse hanno riguardato gli organismi partecipati (in 5 casi per la partecipazione a organismi partecipati in perdita e in 3 per discordanza nei rapporti finanziari tra l'ente e gli organismi partecipati). Per nessuna provincia è stata rilevata la criticità relativa all'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria.

Per quanto concerne, invece, i comuni, le principali criticità rilevate sono state relative ai sistemi contabili interni per la gestione di cassa delle entrate a destinazione vincolata, nonché al diffuso ricorso all'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, spesso reiterato.

L'esistenza di persistenti squilibri nella gestione di cassa costituisce un elemento di criticità della gestione finanziaria, in quanto un armonico andamento dei flussi di entrata e di spesa, sia in termini di competenza che in conto residui, è il presupposto per garantire soddisfacenti condizioni di liquidità. Gli enti locali dell'Emilia-Romagna non sempre hanno prestato sufficiente attenzione alle problematiche della cassa; ciò è spesso sintomo di anomalie relative ad accertamenti mantenuti in bilancio, nonostante siano privi di titolo giuridico, o sulla base di un'errata valutazione delle probabilità di incasso, come in alcuni casi è avvenuto per le entrate relative alle violazioni al codice della strada.

Le due gravi irregolarità rilevate sui rendiconti 2012, che hanno comportato la richiesta di adozione, da parte degli enti, di misure correttive (misure successivamente valutate da questo Collegio idonee) erano, infatti, riferite ad accertamenti di bilancio non supportati da titoli giuridici, tali da determinare disavanzi effettivi.

Dall'esame effettuato sui rendiconti 2012 sono, pertanto, emerse alcune criticità nella gestione dei bilanci degli enti locali che, pur non delineando una situazione complessivamente preoccupante, richiederanno da parte degli enti locali, per il futuro, maggiore attenzione, agli equilibri economico-finanziari e di cassa.

3 Controlli interni

Con la novella dell'art. 147 del Tuel, operata dal d. l. n. 174/2012, il legislatore ha rivisto il sistema dei controlli interni degli enti locali, che ne è risultato rafforzato. Sono stati introdotti *ex novo* gli art. 147-*bis* (controllo di regolarità amministrativa e contabile), *ter* (controllo strategico), *quater* (controlli sulle società partecipate non quotate) e *quinquies* (controllo sugli equilibri finanziari). La precedente versione dell'art. 147 prevedeva soltanto quattro tipi di controllo: il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione, la valutazione del personale dirigenziale ed il controllo strategico. La riforma ha in parte riproposto i contenuti del controllo di gestione e del controllo strategico, ha introdotto i controlli sulle società partecipate non quotate, sugli equilibri finanziari e sulla qualità dei servizi erogati ed ha totalmente rinnovato il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

La verifica sul funzionamento dei controlli interni delle province e dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti è stata prevista dall'art. 148 del Tuel, nel testo modificato dall'art. 33 del d.l. n. 91/2014. L'art. 148 prevedeva che gli enti indicati trasmettessero semestralmente, alle sezioni regionali della Corte dei conti competenti per territorio, un referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e adeguatezza dei controlli interni. Oggi, a seguito dell'ultimo intervento posto in essere dal legislatore statale, mediante l'art. 33 del d.l. n. 91/2014, detto referto, che riguarda esclusivamente il sistema dei controlli interni, dev'essere trasmesso annualmente.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, nell'ambito dell'attività programmata per l'anno 2015 (deliberazione n. 18/2015/INPR), ha esaminato e valutato i referti annuali inviati entro il 30 aprile 2015 dai sindaci dei comuni con oltre 15.000 abitanti e dai presidenti delle province, adottati sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie (delib. n. 28/2014). L'attività svolta dalla Sezione, conclusa con la pubblicazione della deliberazione n. 154/2015/PRSP, ha investito 54 comuni sopra i 15.000 abitanti e 9 province. Dall'esame dei referti trasmessi¹⁰, e a seguito dell'attività istruttoria, sono emerse delle criticità sulle quali è stata richiamata l'attenzione dei soggetti interessati, allo scopo di assicurare un tempestivo superamento delle stesse.

Qui di seguito vengono esposti i risultati dell'esame, focalizzando l'attenzione sulle risposte ai quesiti di maggior interesse, al fine di valutare l'adempimento degli enti alle prescrizioni normative indicate¹¹.

¹⁰ Tutti gli enti locali tenuti ad inviare i questionari hanno adempiuto il relativo obbligo.

¹¹ Si evidenzia, per una corretta lettura di tali risultati, come le mancate risposte siano state equiparate ad inadempimenti.

3.1 Il controllo di regolarità amministrativa e contabile

Come indicato nelle premesse, il controllo di regolarità amministrativa e contabile, obbligatorio per tutti gli enti tenuti ad inviare il referto, ha subito rilevanti modifiche. Questa Sezione, con deliberazione n.154/2015/PRSP, ha rilevato come con tale intervento sia stata attribuita grande rilevanza al controllo di regolarità amministrativa e contabile degli atti, finalizzato a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. L'effettuazione di questa prima tipologia di controllo rappresenta, infatti, un presupposto imprescindibile degli altri controlli previsti al comma successivo del medesimo art. 147 (controllo di gestione, controllo strategico, controllo degli equilibri finanziari, controllo sugli organismi partecipati, controllo sulla qualità dei servizi), in quanto tutti implicano, in primis, la legittimità e la regolarità dell'agere.

Il d.l. 174/2012 ha, inoltre, introdotto il nuovo art. 147-bis del Tuel, in forza del quale il controllo di regolarità amministrativa e contabile viene effettuato sia in fase preventiva, che successiva. In fase preventiva, con il rilascio del parere di regolarità tecnica sugli atti da parte dei responsabili dei servizi e del parere di regolarità contabile, nonché del visto attestante la copertura finanziaria da parte del responsabile del servizio finanziario. Il controllo successivo è effettuato con motivate tecniche di campionamento secondo i principi generali di revisione aziendale e le modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del Segretario comunale.

Si premette che, come rilevato dalla deliberazione n. 16/2014/PRSP di questa Sezione, tutti gli enti locali hanno comunicato di aver regolamentato il controllo di regolarità amministrativa e contabile. In merito al controllo *de quo* esercitato in fase preventiva, dall'esame delle risposte ai quesiti, è emerso come la quasi totalità degli enti si sia attenuta alle prescrizioni di legge. In particolare, dall'elaborazione dei dati pervenuti si è potuto rilevare che su tutte le deliberazioni, diverse da meri atti di indirizzo, è stato apposto il parere di regolarità tecnica, mentre sul 98,41% delle deliberazioni comportanti riflessi finanziari è stato apposto il parere di regolarità contabile. Inoltre, il 98,41% degli enti ha dichiarato di adottare determinazioni di spesa contenenti il visto attestante la copertura finanziaria. Dalle risposte al quesito concernente il parere di regolarità contabile rilasciato dal responsabile del servizio finanziario, è emerso che il 96,83% degli enti, nella resa del richiamato parere, ha verificato l'andamento delle entrate in relazione agli equilibri complessivi di bilancio, gli andamenti di cassa – sia di entrata che di spesa – e la conseguente effettiva copertura finanziaria delle spese.

In base all'art. 147-bis, comma 2, del Tuel, il controllo di regolarità amministrativa, nella fase successiva, viene effettuato *“sotto la direzione del segretario comunale”, “nell’ambito dell’autonomia organizzativa dell’ente”*. Lo stesso articolo prevede che *“sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione causale effettuata con motivate tecniche di campionamento”*. Dalle risposte ai questionari si ricava che il 95,24% degli enti ha effettuato detto controllo. Mancano all'appello soltanto tre comuni, uno dei quali non ha risposto a tale domanda. Per quanto riguarda, invece, gli esiti dei controlli effettuati, è utile evidenziare come il 79,37% degli enti abbia sanato le irregolarità riscontrate.

La maggior parte degli enti (88,89%) ha dichiarato di aver effettuato il campionamento anche tenendo conto dell'esigenza di concentrare i controlli sugli atti delle aree a maggior rischio corruzione, congruentemente con i contenuti del piano triennale di prevenzione della corruzione.

Il comma 3 dell'art.147-bis del Tuel ha previsto che le risultanze del controllo successivo di regolarità contabile debbano essere trasmesse periodicamente, a cura del segretario, ai responsabili dei servizi, ai revisori dei conti, agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti e al consiglio comunale. Nella maggior parte dei casi, la trasmissione delle risultanze dei controlli è stata effettuata nei confronti di tutti i soggetti sopra indicati. Queste le percentuali delle avvenute comunicazioni: 92,06% ai responsabili dei servizi, 87,30% ai revisori dei conti, 85,71% all'organo di valutazione dei dipendenti, 77,78% al Consiglio comunale.

Le predette comunicazioni, devono essere effettuate *“unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità”*: la maggior parte degli enti (98,41%) ha adempiuto anche a tale prescrizione.

3.2 Il controllo di gestione

Il controllo di gestione è disciplinato dall'art. 196, comma 2, del Tuel, il quale lo definisce come *“procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l’analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell’organizzazione dell’ente, l’efficacia, l’efficienza ed il livello di economicità nell’attività di realizzazione dei predetti obiettivi”*. Sempre il comma 2 prevede che *“gli enti locali attuano il controllo di gestione secondo le modalità stabilite dal presente titolo, dagli statuti e dai regolamenti”*. Tale tipologia di controllo, che *“ha per oggetto l’intera attività amministrativa e gestionale”* dell'ente, è obbligatoria per tutti i soggetti tenuti ad inviare il referto. Le modalità del controllo di gestione sono disciplinate dall' art. 197, comma 2, del Tuel, secondo il quale *“il controllo di gestione si articola almeno in tre fasi:*

a) predisposizione del piano esecutivo di gestione; b) rilevazione dei dati relativi ai costi e ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti; c) valutazione dei dati predetti al fine di verificare lo stato di attuazione e misurare l'efficienza e l'economicità dell'azione intrapresa". Come chiarisce la deliberazione n. 28/2014 della Sezione delle autonomie, "l'organo preposto al controllo di gestione deve essere in grado di fornire all'organo politico elementi e valutazioni idonee a modularne i compiti di indirizzo". Il d.l. 174/2012 ha apportato alcune modifiche all'art. 147 del Tuel: la precedente versione prevedeva una "verifica tra costi e risultati", mentre il testo novellato stabilisce che dev'essere verificato il rapporto "tra obiettivi e azioni realizzate" "nonché tra risorse impiegate e risultati". Come per il controllo di regolarità amministrativa e contabile, qui di seguito vengono esposte le risultanze delle risposte ai quesiti di maggiore interesse.

Il 93,65% degli enti ha dichiarato di effettuare il controllo di gestione nell'esercizio di riferimento. La maggior parte degli enti, inoltre, ha dichiarato l'esistenza di una struttura organizzativa appositamente dedicata a tale tipo di controllo. Al contrario, in alcuni casi, pur non esistendo una struttura appositamente dedicata, il controllo è assicurato dal "Servizio Economico Finanziario", oppure dalla "Direzione Generale".

In merito alle modalità mediante le quali gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia regolamentare, hanno disciplinato tutto il processo relativo al sistema del controllo di gestione, sono emersi i seguenti risultati: il 63,49% degli enti ha dichiarato di aver definito nei regolamenti "la struttura" e i "contenuti" che il referto deve presentare"; il 63,49% ha evidenziato di aver previsto, a livello regolamentare, l'obbligo delle azioni correttive per il raggiungimento degli obiettivi programmati; il 69,84% dei soggetti esaminati ha stabilito i flussi informativi tra i diversi uffici e i sistemi informativi per l'alimentazione del sistema del controllo di gestione; il 58,73% ha introdotto, mediante norme regolamentari, un sistema di contabilità economico-patrimoniale ed il 58,73% ha previsto l'adozione di un sistema di contabilità analitica.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, con la deliberazione n. 154/2015/PRSP, ha evidenziato come presupposto essenziale per l'espletamento del controllo sia la predisposizione del PEG, che traduce in obiettivi operativo-gestionali i programmi fissati dagli organi politici. In merito, il 96,83% degli enti ha dichiarato che "il PEG adottato traduce le strategie in obiettivi", con indicatori di risultato idonei a verificarne lo stato di attuazione.

Un considerevole numero di enti ha utilizzato i rapporti sul controllo di gestione al fine della valutazione della performance del personale, (87,30%), mentre soltanto il 30,16 % degli enti ha comunicato di aver fatto riferimento all'attività di benchmarking (che consente di ottenere risparmi

di spesa prendendo spunto dai comportamenti di enti virtuosi).

3.3 Il controllo strategico

Il controllo strategico, come evidenziato dal novellato art. 147, comma 2, lett. b) del Tuel è diretto a *“valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti”*. L'art. 3, comma 1, lett. d), del d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213/2012, ha introdotto nel Tuel l'articolo 147-ter, rubricato, appunto, “Controllo strategico” prevedendo che *“..l'ente locale ...definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, metodologie di controllo strategico finalizzate alla rilevazione dei risultati conseguiti rispetto di agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa, degli aspetti socio-economici..”*.

Nell'esercizio 2014, il controllo strategico era obbligatorio soltanto per gli enti con più di 50.000 abitanti, che nella Regione Emilia-Romagna sono 22. Dal questionario emerge che tutti gli enti obbligati lo hanno svolto, sulla base, come dagli stessi enti dichiarato, di una strategia definita ed idonea ad essere monitorata tramite il controllo strategico.

In merito ai documenti di programmazione assunti a riferimento dagli enti per effettuare il controllo strategico, il 100% degli enti hanno preso a riferimento le linee programmatiche di mandato e la Relazione Previsionale e Programmatica (D.U.P. per gli enti in sperimentazione ex d.lgs. n. 118/2011), Inoltre, il 45,45% degli enti si sono altresì basati sulla Relazione di inizio mandato, il 31,82%, sul Piano generale di sviluppo e il 63,64% hanno utilizzato riferimenti diversi da quelli citati, ad esempio il PEG o il Piano della performance.

Per quanto riguarda i parametri che l'organo politico ha utilizzato per verificare lo stato di attuazione dei programmi, tutti gli enti hanno dichiarato di avere tenuto conto del tempo di realizzazione rispetto alle previsioni e del livello di realizzazione degli obiettivi indicati nel programma di mandato. Il 77,27% degli enti, inoltre, ha dichiarato di avere considerato il grado di assorbimento delle risorse; il 50% il rispetto degli standard di qualità prefissati ed il 45,45% l'impatto socio-economico dei programmi.

Ai sensi dell'art. 147-ter, comma 2 del Tuel, l'unità preposta al controllo deve elaborare dei "rapporti periodici da sottoporre all'organo esecutivo e al Consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi". La maggior parte degli enti (95,45%) ha approvato la deliberazione di ricognizione dei programmi.

Il 63,63% dei soggetti analizzati, ha ritenuto di non dover procedere a modificare le proprie strategie, valutando come adeguate le scelte compiute.

3.4 Il controllo sugli equilibri finanziari

Il legislatore, nel modificare il sistema dei controlli interni, ha introdotto il controllo sugli equilibri finanziari, rendendolo obbligatorio per tutti gli enti, a prescindere dalla dimensione.

Il novellato art 147, comma 2, lett. c) del Tuel evidenzia che *"il sistema di controllo interno è diretto a:" "garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione della cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi"*.

L'attività di coordinamento svolta dal responsabile del servizio finanziario viene richiamata anche dall'art. 147-quinquies del Tuel, il quale disciplina nello specifico il *"controllo sugli equilibri finanziari"*, prevedendo che il controllo sugli equilibri finanziari è *"svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione"* e stabilendo *"il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità.."*

Dalla lettura dei due articoli appare evidente il coinvolgimento di tutti i soggetti che esercitano poteri di carattere gestionale in termine di reperimento delle risorse finanziarie e di relativo impiego delle stesse¹². In tale contesto il responsabile del servizio economico – finanziario si pone in posizione di coordinamento e vigilanza rispetto all'azione di controllo svolta dai responsabili dei servizi.

Il responsabile dei servizi finanziari del 74,60% degli enti ha *"adottato atti di indirizzo e/o coordinamento per lo svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari"*. Le modalità di coinvolgimento dei diversi soggetti, come evidenziato dalla deliberazione n. 154/2015/PRSP di questa Sezione, in generale sono consistite nella condivisione di report statistici relativi

¹² Sezione delle autonomie, deliberazione n. 28/2014.

all'andamento della situazione di entrate e spese, e/o in incontri periodici nei quali i dirigenti hanno segnalato eventuali criticità sulle entrate o esigenze di nuove attribuzioni.

E', inoltre, fondamentale una verifica costante in merito al permanere degli equilibri di bilancio: l'art. 193, comma 2, del Tuel prevede che *“con periodicità stabilita dal regolamento di contabilità dell'ente locale e comunque almeno una volta entro il 31 luglio di ciascun anno, l'organo consiliare provvede con delibera a dare atto del permanere degli equilibri di bilancio”*. Dall'esame dei questionari, emerge che tutte le province e i comuni hanno effettuato tale verifica almeno una volta l'anno. Lo stesso art. 193 comma 2 lett. a) stabilisce che, in caso di accertamento negativo in merito al permanere degli equilibri di bilancio, l'organo consiliare adotti *“le misure necessarie a ripristinare il pareggio qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di gestione o di amministrazione, per squilibrio della gestione di competenza, di cassa o della gestione dei residui”*. In alcuni casi si sono rese necessarie misure per ripristinare gli equilibri di bilancio; in particolare, tali misure sono state necessarie, nel 23,81% dei casi con riferimento alla gestione della competenza, nel 3,17% con riferimento alla gestione della cassa e mai rispetto alla gestione dei residui.

Un monitoraggio continuo sugli equilibri finanziari dell'ente comporta poi, ai sensi dell'art. 147-quinquies, comma 3, del Tuel, *“anche la valutazione degli effetti si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni”*. La Sezione delle autonomie¹³ evidenzia che la *“prescrizione introdotta dal legislatore del 2012, al comma 2 dell'art. 148-bis del TUEL”* che impone alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di accertare *“che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione dei servizi pubblici locali...si inserisce nell'ambito del rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali esercitato ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 266/2005”*. In merito, l'88,89% degli enti ha dichiarato che è stata effettuata una valutazione degli effetti prodotti dai risultati di gestione degli organismi esterni, sul bilancio finanziario dell'ente. Circa il monitoraggio periodico sulle riscossioni, i soggetti controllati hanno illustrato le modalità adottate, che si sono concretizzate in controlli giornalieri o quindicinali dei flussi di entrata, in prospetti periodici con fogli elettronici e/o incroci tra banche dati dalle quali risultano gli importi dovuti dai contribuenti o dagli utenti del servizio e il dettaglio delle riscossioni, in procedure di sollecito e messa in mora, o avvio di accertamenti. La

¹³ Sezione delle autonomie, deliberazione n. 28/2014.

maggior parte degli enti ha dichiarato di informare in maniera tempestiva gli organi di governo sull'esito del predetto monitoraggio.

Ai sensi dell'art. 147-*quinquies*, comma 2, tale controllo dev'essere *“..svolto nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, e delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica..”*. Il 90,48% degli enti ha dichiarato di avere attivato processi per l'analisi, la valutazione e la revisione della spesa. A tale proposito si richiama l'art. 16, comma 4, del d.l. n. 98/2011, relativo all'adozione di *“piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e digitalizzazione ..”*. Le principali misure adottate dagli enti sono state la razionalizzazione delle spese di telefonia mobile, delle spese sugli affitti passivi e delle spese di personale, la riorganizzazione degli spazi per sfruttare al meglio gli immobili di proprietà, il contenimento dei costi di gestione delle associate e le alienazioni di partecipazioni non più strategiche, la previsione di limiti alle spese di formazione, consulenze e rappresentanza, la riduzione della dotazione organica, la dismissione autovetture e, infine, il blocco degli incarichi non strettamente necessari.

Il 93,65% degli enti ha dichiarato di monitorare la formazione e l'estinzione dei debiti, provvedendo alle comunicazioni previste dall'art. 27, commi 2, 4 e 5 del d.l. n.89/2014.

3.5 Il controllo sugli organismi partecipati

Con l'introduzione del nuovo art. 147-*quater* del Tuel, il legislatore ha disciplinato i controlli sulle società partecipate non quotate. Questa nuova tipologia di controllo per l'anno 2014 ha interessato gli enti con più di 50.000 abitanti, che in Emilia-Romagna sono 22.

Il comma 1 del citato articolo statuisce che *“l'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate partecipate dallo stesso. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente che ne sono responsabili”*.

La norma specifica che tale controllo deve essere esercitato dalle strutture dell'ente, pertanto non può essere affidato a soggetti esterni.

Per effettuare il controllo, in virtù del comma 2, dell'art. 147-*quater*, l'amministrazione deve definire *“gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata”* e organizzare *“un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente e la società partecipata, la situazione*

contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi e il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica”.

Tutti gli enti soggetti all’obbligo hanno individuato e regolamentato un sistema di controllo sulle società partecipate sul modello dell’art. 147-quater del Tuel; alcuni hanno istituito una struttura organizzativa specifica, mentre altri hanno ripartito le competenze tra i vari settori. In merito al monitoraggio effettuato dalla struttura dell’ente deputata al controllo sulle società partecipate, sono emersi i seguenti risultati: tutti gli enti hanno effettuato il monitoraggio sui rapporti finanziari intercorrenti con ogni partecipata, sui contratti di servizio e sugli effetti prodotti dai risultati di gestione sul bilancio finanziario dell’ente. Quasi tutti hanno dichiarato di aver effettuato il monitoraggio sulla situazione contabile, gestionale ed organizzativa delle partecipate, sugli obiettivi assegnati ai sensi dei commi 2 e 3 dell’art 147-*quater* del Tuel, sulla qualità dei servizi erogati e sul rispetto delle norme sui vincoli di finanza pubblica delle società partecipate stesse. Infine, l’81,82% ha dichiarato di aver adottato le direttive per il contenimento delle spese del personale, ai sensi dell’art. 18, comma 2-*bis*, del d.l. n. 112/2008 e dell’art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014.

3.6 Il controllo sulla qualità dei servizi

Altra importante novità è stata l’introduzione del nuovo controllo sulla qualità dei servizi, di cui all’art. 147, comma 2, lett. e) del Tuel, secondo il quale *“il sistema di controllo interno è diretto a garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente sia mediante organismi gestionali esterni, con l’impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell’ente”.*

L’81,82% degli enti soggetti all’obbligo ha dichiarato di aver adottato un sistema di controllo della qualità dei servizi erogati – sia direttamente sia mediante organismi esterni – *ex art. 147 del Tuel*, con particolare riferimento ai servizi a domanda individuale e ai principali servizi indivisibili. La maggior parte degli enti, inoltre, ha sviluppato i necessari aspetti progettuali ed organizzativi per il monitoraggio di un “processo” di qualità dei servizi. Per quanto concerne la struttura organizzativa deputata a tale tipologia di controllo e la sua collocazione nell’organigramma, *“è emerso che a fronte di enti che hanno una proprie articolazione, ve ne sono altri che non l’hanno istituita, ma il predetto controllo viene svolto dai settori di competenza e, in alcuni casi, con l’ausilio di una struttura di coordinamento”*¹⁴.

¹⁴ Deliberazione di questa Sezione, n. 154/2015/PRSP

Circa la predisposizione di un referto sul controllo della qualità dei servizi, si può riscontrare che viene predisposto dalla maggior parte degli enti con cadenza semestrale, o annuale.

Con riferimento, infine, alle metodologie di misurazione della soddisfazione degli utenti interni ed esterni, si è rilevato che la maggior parte degli enti si avvale di questionari.

3.7 Considerazioni conclusive

Dall'esame dei referti di cui all'art. 148 del Tuel, emerge che l'impianto normativo sui controlli interni è stato rispettato dalla maggior parte degli enti locali. Si propongono, di seguito, alcuni spunti che evidenziano le principali criticità riscontrate da questa Sezione, a seguito delle verifiche effettuate.

Per quanto concerne il controllo di regolarità amministrativa e contabile si sottolinea come, in alcuni casi, nella fase successiva del controllo degli atti, gli enti non abbiano attivato processi di autocorrezione, o non abbiano effettuato le dovute comunicazioni sugli esiti del controllo stesso.

Alcuni enti, inoltre, dovrebbero implementare la disciplina a livello regolamentare, in tema di controllo di gestione, con particolare riferimento alla previsione dell'obbligo di azioni correttive in caso di mancato conseguimento degli obiettivi programmati, nonché per la predisposizione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale, o di contabilità analitica.

In merito al controllo strategico invece, è stato rilevato come alcuni enti non abbiano tenuto conto di importanti parametri richiamati dall'art. 147-ter, del Tuel finalizzati alla verifica dello stato di attuazione dei programmi. Si segnala, inoltre, come nel 25,4% dei casi, il responsabile dei servizi finanziari non abbia adottato gli atti di indirizzo e coordinamento nell'ambito del controllo sugli equilibri finanziari di cui all'art. 147-quinquies del Tuel.

E' importante, altresì, rilevare come gli enti abbiano istituito una struttura apposita o abbiano suddiviso le competenze tra i vari settori per effettuare il controllo sugli organismi partecipati. Pertanto, tale controllo viene esercitato dalle "*strutture proprie dell'ente*", come stabilito dall'art 147-*quater*, comma 1 del Tuel.

Si evidenzia, infine, come quasi il 20% degli enti non abbiano istituito o reso operativo un sistema di controllo sulla qualità dei servizi.

4 Piani di riequilibrio

L'art. 3, comma 1, lettera r), del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, ha novellato il Tuel, inserendo gli articoli 243-bis, ter e quater, che hanno introdotto un'apposita procedura di riequilibrio finanziario pluriennale per gli enti nei quali sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario. Detta procedura presuppone una situazione di evidente deficitarietà strutturale prossima al dissesto, in grado di dar luogo al procedimento di cui all'art. 6, comma 2, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, ad impulso della competente sezione regionale della Corte dei conti, ma che, diversamente dal dissesto, si svolge mediante affidamento, agli organi ordinari dell'ente locale, dell'individuazione e della concreta gestione delle iniziative necessarie per il risanamento. A tal fine, il consiglio dell'ente locale delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale della durata massima di dieci anni, rispetto al quale alle sezioni regionali di controllo della Corte è affidata la valutazione sulla base della congruenza ai fini del riequilibrio, dalla quale scaturisce l'approvazione o il diniego del piano; il giudizio tiene conto del parere dell'organo di revisione del comune, nonché della relazione istruttoria della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, istituita presso il Ministero dell'interno. In caso di approvazione del piano, la Corte dei conti vigila sull'esecuzione dello stesso adottando, in sede di controllo effettuato semestralmente, apposite pronunce.

Pertanto, la sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio, ai fini dell'approvazione del piano, verifica se le misure individuate dall'ente siano in grado di condurlo ad una stabile condizione di equilibrio finanziario; il successivo controllo semestrale sulla concreta esecuzione del piano ha ad oggetto lo stato di attuazione e il raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso.

4.1 Il piano di riequilibrio del Comune di Castellarano

Tra il 2011 e il 2012, a seguito di ricognizione delle scritture contabili da parte del responsabile del servizio finanziario subentrato al precedente titolare, dimissionario, emergevano, a carico del Comune di Castellarano, dei gravi problemi finanziari, conseguenti a diverse e reiterate irregolarità contabili (in particolare, l'iscrizione in bilancio di residui attivi già riscossi o sovrastimati, ed il costante ricorso ad anticipazioni di tesoreria non restituite a fine esercizio e non contabilizzate a consuntivo).

Con l'approvazione del rendiconto per l'anno 2012, veniva così rilevato un disavanzo di

amministrazione pari a 5.819.983,77 euro che, unitamente ad una notevole carenza di liquidità, rendeva necessario il ricorso alla procedura di riequilibrio. Pertanto, il Consiglio del Comune di Castellarano approvava un piano di riequilibrio finanziario, decorrente dall'esercizio 2013, successivamente trasmesso a questa Sezione, che lo approvava, con deliberazione del 20 novembre 2013, n. 275. Da rilevare come il piano abbia previsto il raggiungimento dell'equilibrio in 9 anni, a fronte della possibilità, prevista dalla legge, di articolare il rientro in 10 anni complessivi.

Successivamente, questo Collegio ha proceduto a valutare, semestralmente, lo stato di attuazione del piano, giudicando positivamente l'operato dell'ente e considerando raggiunti gli obiettivi intermedi. Ciò è avvenuto, da ultimo, con delibera n. 133 del 16 settembre 2015, con la quale è stato espresso un giudizio pienamente soddisfacente in merito allo stato di attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, in base alle risultanze del secondo anno di esecuzione. Il Comune in argomento, infatti, è andato ben oltre il raggiungimento degli obiettivi previsti tanto che, allo scadere del secondo anno di applicazione del piano, è stata coperta quasi la metà (47,81%) del disavanzo; il Comune di Castellarano, continuando a rispettare gli obiettivi annuali, potrebbe completare il ripiano in soli sette anni totali, in luogo dei nove inizialmente previsti.

E' tuttavia emerso un problema, prontamente segnalato da questa Sezione al Comune *de quo* e all'organo di revisione: gli enti locali i quali abbiano deliberato la procedura di riequilibrio finanziario possono, ai sensi dell'art. 243-ter del Tuel, chiedere un'anticipazione sul "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali". Ne deriva, a carico dei beneficiari, l'obbligo di adottare alcune misure di riequilibrio della parte corrente del bilancio, previste dal comma 9 dell'art. 243-bis, nel termine di un triennio, quindi entro il 2015 nel caso in analisi. Ebbene, il Comune di Castellarano ha ridotto le spese di personale ed ha proceduto al blocco dell'indebitamento, come indicato dalle lettere a) e d) del citato comma 9; tuttavia, sta incontrando perduranti difficoltà in vista degli obiettivi di cui alle lettere b) e c), tanto che, con ogni probabilità non riuscirà, entro il 2015, a raggiungere tutti gli obiettivi. Attualmente, tuttavia, vi è incertezza in merito alle conseguenze di un eventuale (e, nel caso in analisi, probabile) inadempimento di tale obbligo, in quanto il legislatore nulla ha indicato in proposito.

4.2 Il piano di riequilibrio del Comune di Sant'Agata Feltria

A seguito dell'esame condotto sul consuntivo 2011 del Comune di Sant'Agata Feltria (RN), sono emerse alcune gravi irregolarità, tra le quali la presenza di residui attivi, anche vetusti, soprattutto di parte capitale, non sostenuti da titolo giuridico (ad esempio, vendite immobiliari mai realizzate). Conseguentemente, questa Sezione regionale di controllo ha rilevato un disavanzo effettivo e, con deliberazione n. 140/2014, ha chiesto all'Ente di adottare misure correttive. Il Comune ha risposto preannunciando l'intenzione di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

Con delibera n. 62, del 4 novembre 2014, il Consiglio comunale ha approvato il piano di riequilibrio, il quale è stato inviato alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali allo scopo di consentirne l'esame e la redazione della conseguente relazione istruttoria. Sono seguite due richieste istruttorie formulate dalla citata Commissione al Comune di Sant'Agata Feltria, la seconda delle quali datata 9 ottobre 2015.

Questa Sezione, pertanto, rimane in attesa di ricevere il piano di riequilibrio, come eventualmente rimodulato a seguito delle richieste della citata Commissione del Ministero dell'Interno, nonché la relazione di quest'ultima, allo scopo di procedere ad eseguire l'esame di propria competenza

4.3 Considerazioni conclusive

Il limitatissimo ricorso, da parte degli Enti dell'Emilia-Romagna, ai piani di riequilibrio pluriennale, costituisce un'ulteriore conferma di come la situazione finanziaria degli enti locali nella Regione Emilia-Romagna possa essere valutata come soddisfacente.

5 Organismi partecipati

L'articolo 1, commi 611 e 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) disciplina i criteri e le modalità attraverso i quali regioni, enti locali, camere di commercio, università e autorità portuali sono tenute a razionalizzare le rispettive partecipazioni societarie, direttamente o indirettamente possedute; in tal modo è stata introdotta una disciplina più rigorosa in materia.

L'intervento legislativo segue le previsioni di cui all'articolo 3, commi 27-29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) e all'articolo 1, comma 569, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) tese, anch'esse, alla razionalizzazione delle partecipazioni societarie possedute dalle pubbliche amministrazioni.

Sotto il profilo quantitativo, il processo di razionalizzazione coinvolge ora non solo le partecipazioni societarie dirette, ma anche quelle indirette; sotto il profilo qualitativo, è stato introdotto il criterio dell'indispensabilità per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, affinché si possa evitare la cessione o la liquidazione delle partecipazioni societarie possedute.

La previsione di un termine per inviare alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti i piani operativi di razionalizzazione adottati (il 31 marzo 2015) e di un termine per predisporre ed inviare alla Corte dei conti una relazione sui risultati conseguiti (il 31 marzo 2016), risultano funzionali ad evitare condotte amministrative elusive della normativa.

Quasi tutti gli enti locali dell'Emilia-Romagna hanno adottato e trasmesso a questa Sezione il prescritto piano di razionalizzazione. L'esame di tali piani è tuttora in corso e gli esiti della verifica saranno oggetto di apposita delibera.

La normativa sopraindicata ha ad oggetto solo le partecipazioni societarie, mentre l'ambito dei controlli di regolarità contabile e finanziaria, eseguiti sui rendiconti degli enti locali, ha avuto ad oggetto tutti gli organismi variamente partecipati, anche non societari, nonché i loro rapporti con l'ente locale. Dai suddetti controlli, eseguiti sui rendiconti 2012 (oggetto di deliberazione nel 2015), sono emerse le seguenti criticità:

Rapporti finanziari tra ente e organismi partecipati

In non pochi casi sono state rilevate discordanze tra le posizioni creditorie e debitorie reciproche di enti locali e organismi partecipati. L'art. 6, comma 4, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, prevede che, a decorrere dall'esercizio finanziario 2012, i comuni e le province debbano allegare al rendiconto della gestione una "nota informativa", asseverata dai rispettivi organi di revisione, contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'ente e le società partecipate. In tale nota devono essere evidenziate e motivate le eventuali discordanze tra le

contabilità. Gli enti locali sono tenuti, inoltre, entro l'esercizio finanziario in corso, ad adottare i provvedimenti necessari a riconciliare le partite creditorie e debitorie.

In materia, va considerato anche l'art. 147-*quinques* Tuel, introdotto dall'art. 3, comma 2, lett. d), del d.l. n. 174/2012 il quale, in tema di controllo sugli effettivi equilibri finanziari dell'ente locale e di rafforzamento dei controlli sulle società partecipate non quotate, al comma 3 ha previsto che “*il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'Ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni*”.

Partecipazioni dirette a società e ad altri organismi che hanno registrato perdite.

Diversi enti locali hanno segnalato partecipazioni dirette a soggetti che, almeno in uno degli ultimi tre esercizi, hanno registrato perdite. Tale situazione può rappresentare un rischio per l'equilibrio di bilancio dell'ente socio e, comunque, costituisce un appesantimento per la gestione del bilancio degli esercizi futuri.

Società partecipate – criticità specifiche

- Alcuni enti locali hanno evidenziato criticità specifiche rivelando, in qualche caso, società partecipate al 100% con consistenti indebitamenti e quindi situazioni che necessitano di un monitoraggio della gestione societaria, al fine di evitare il rischio che eventuali risultati negativi possano ripercuotersi sul bilancio dell'ente locale.
- La Sezione ha segnalato la necessità, da parte di un comune, di attuare efficaci criteri di controllo degli organismi partecipati nell'esercizio delle proprie attribuzioni istituzionali, in quanto un'operazione di scissione societaria ha successivamente fatto emergere dubbi sulla congruità delle stime dei valori patrimoniali; ciò ha portato alla produzione di un esposto da parte dell'attuale Sindaco sia alla Procura della Repubblica, che alla Procura della Corte dei conti.
- Una provincia non aveva definito e approvato entro il 31 marzo 2015 il piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni previsto dall'articolo 1, comma 611, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, (legge di stabilità 2015).
- Una società, partecipata da un comune, da una provincia e dalla Regione Emilia-Romagna ha fatto registrare perdite di esercizio a decorrere dal 2008 e fino a tutto il 2014. Dalla relazione del Consiglio di amministrazione sul bilancio d'esercizio al 31 dicembre 2014 è emerso un ulteriore aggravamento del risultato economico negativo tra il 2013 e il 2014, nonché una situazione patrimoniale altrettanto negativa. Secondo quanto è emerso dalla citata relazione del Consiglio di amministrazione, a seguito dell'utilizzo di tutte le riserve la perdita è risultata essere superiore

al

terzo del capitale sociale, con conseguente proposta di riduzione dello stesso. La citata relazione ha altresì evidenziato che il piano di risanamento presentato alle imprese finanziarie creditrici ex art. 67 della legge fallimentare, il quale consisteva in un piano mirato di dismissioni finalizzato all'estinzione dell'eccessivo stock di debito, non ha trovato attuazione, essendo subentrate alcune difficoltà che non hanno consentito il perfezionamento dell'operazione ipotizzata. A ciò ha fatto seguito, nei primi mesi del 2015, la sostanziale sospensione/revoca delle linee di affidamento commerciale da parte delle banche.

- I tre enti partecipanti avevano in passato sottoscritto una lettera di *patronage forte*, a garanzia degli impegni assunti da un organismo partecipato di secondo livello, al tempo controllato dalla società in questione e successivamente incorporato nella stessa. Per effetto della citata lettera di *patronage*, il rischio di escussione della garanzia sottoscritta per il debito residuo coinvolge solidalmente i tre enti e tale rischio ha assunto i caratteri della concreta possibilità, considerato che la società non ha corrisposto le rate scadute successivamente al maggio 2014, e che in data 13 luglio 2015 il Consiglio di amministrazione ha deliberato l'avvio della procedura di concordato. La società in argomento, inoltre, è debitrice, nei confronti del comune, di ingenti somme che l'ente ha stralciato dai residui attivi, iscrivendole al conto del patrimonio tra i crediti di dubbia esigibilità. L'organo di revisione del comune ha fornito notizie in ordine al piano di rientro sottoscritto nel 2012 con la società partecipata, evidenziando come quest'ultima abbia provveduto solo in parte al pagamento delle rate in scadenza nel 2012 e nel 2013 previste dal piano di rientro e non siano stati, inoltre, corrisposti i canoni ordinari di competenza per gli anni 2012 e 2013.

La Sezione ha richiamato l'ente sulla necessità di un'attenta e tempestiva assunzione di tutte le iniziative necessarie per la tutela dei propri interessi patrimoniali, stante l'avvio della procedura concordataria da parte della società debitrice.

Secondo quanto rilevato dal collegio dei revisori del comune, dai controlli relativi al periodo 2007-2014 è emersa l'insufficienza degli indirizzi forniti alle società a partecipazione pubblica, risalenti agli anni 2007 e 2009 e non rinnovati, nonché l'assoluta mancanza di controlli concomitanti e successivi.

Un effetto evidente dei mancati controlli è emerso, indirettamente, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio 2014 (deliberazione n. 122, del 24 luglio 2015) ove, con riferimento alla gestione della società in questione, è stato rilevato che *“a fronte di risultati di esercizio negativi sia per il 2013, sia per il*

2014, sono state comunicate spese per consulenze e prestazioni professionali incrementate del 111,53 per cento nel 2014 rispetto al 2013. In sede di contraddittorio finale, la Regione ha evidenziato che l'incremento è dipeso dalla consulenza per la redazione del piano di risanamento ex art. 67 l. fall".

Dalla lettura del piano operativo di razionalizzazione delle società partecipate, predisposto dal comune ai sensi dell'articolo 1, commi 611-612, della legge n. 190/2014 (legge stabilità 2015), emerge, con riferimento alla società in questione, l'incertezza sulle scelte da operare, pur in presenza di risultati di gestione costantemente negativi.

Per un approfondimento dei controlli di cui all'art. 147 – quater del Tuel sugli organismi partecipati, si rimanda al capitolo 3.5.

6 Incarichi professionali esterni

Ai sensi dell'art. 1, comma 173, della legge n. 266 del 2005, gli atti di spesa relativi a collaborazioni, consulenze, studi e ricerche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, di importo superiore a 5.000 euro, devono essere trasmessi alla competente sezione della corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione. Obbligo, pertanto, che va al di là degli atti di spesa concernenti i soli incarichi professionali esterni.

Con delibera n. 135/2015, questa Sezione, nell'ambito dell'attività programmata, ha approvato la relazione sugli atti di spesa *de quibus*, posti in essere negli anni 2011 e 2012 dalle amministrazioni presenti in Emilia-Romagna.

Tabella 2

Anno 2011

Tipologia	Comuni		Unioni e C.M.		Province	
	n°	importo €.	n°	importo €.	n°	importo €.
Collaborazione	719	10.161.417,87	56	729.024,78	150	3.511.404,31
Studi, Consulenza e Ricerca	145	1.749.903,80	7	145.626,59	52	1.268.031,17
Servizi di architettura e ingegneria	582	10.349.037,67	23	452.702,30	177	4.284.575,67
Relazioni Pubbliche, Convegni, Mostre, Pubblicità, Rappresentanza	267	4.137.308,01	14	202.246,01	50	518.139,05
Totale 2011	1.713	26.397.667,35	100	1.529.599,68	429	9.582.150,20

Anno 2012

Tipologia	Comuni		Unioni e C.M.		Province	
	n°	importo €.	n°	importo €.	n°	importo €.
Collaborazione	566	6.938.547,86	46	571.803,19	71	1.615.454,32
Studi, Consulenza e Ricerca	141	1.759.902,62	3	26.095,41	73	1.254.825,32
Servizi di architettura e ingegneria	663	12.203.045,61	24	506.129,35	159	4.415.801,59
Relazioni Pubbliche, Convegni, Mostre, Pubblicità, Rappresentanza	225	2.958.736,36	18	143.890,81	53	551.419,19
Totale 2012	1.595	23.860.232,45	91	1.247.918,76	356	7.837.500,42

Fonte dei dati: Anagrafica incarichi - anni 2011 e 2012. Elaborazione Corte dei Conti

Tabella 3

Atti di incarico di importo superiore a 5.000 euro relativi a Province, Comuni, Unioni di comuni e Comunità montane

		2009	2010	var.'10/ 09	2011	var.'11/ 10	2012 ⁽¹⁾	var.'12/11
Collaborazione	n°	1.046	919	-12%	925	1%	683	-26%
	importo €.	18.909.060,60	16.711.116,59	-12%	14.401.846,96	-14%	9.125.805,37	-37%
Studi, Consulenza e Ricerca	n°	565	932	65%	204	-78%	217	6%
	importo €.	5.116.409,30	16.743.791,92	227%	3.163.561,56	-81%	3.040.823,35	-4%
Servizi di architettura e ingegneria	n°	1.264	591	-53%	782	32%	846	8%
	importo €.	26.106.402,89	10.360.785,47	-60%	15.086.315,64	46%	17.124.976,55	14%
Relazioni Pubbliche, Convegni, Mostre, Pubblicità, Rappresentanza	n°	777	636	-18%	331	-48%	296	-11%
	importo €.	11.329.487,98	9.569.973,54	-16%	4.857.693,07	-49%	3.654.046,36	-25%
Tot. incarichi		3.652	3.078	-16%	2.242	-27%	2.042	-9%
Tot. importi		61.461.361	53.385.668	-13%	37.509.417	-30%	32.945.652	-12%

⁽¹⁾ nel 2012 non sono stati inviati alla Sezione di controllo atti di incarico relativi alle Comunità montane poiché in gran parte sono diventate Unioni di comuni

Fonte dei dati: anagrafica incarichi – anni 2009-2012. Elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna

6.1 Le più significative irregolarità emerse

L'esame degli atti di incarico trasmessi da enti locali è stato eseguito secondo criteri selettivi ed ha fatto emergere un numero non trascurabile di comportamenti non in linea con le prescrizioni legislative.

Si elencano, qui di seguito, alcune tra le più significative irregolarità emerse:

Inidoneità delle forme di pubblicità preventiva adottate

Sono stati rilevati casi di pubblicazione del bando esclusivamente sull'albo pretorio del Comune. In proposito di rileva come dall'anno 2011, il tradizionale strumento di pubblicità legale costituiti dall'affissione all'Albo pretorio, sia stato integralmente sostituito dalla previsione della pubblicazione nel sito internet istituzionale della pubblica amministrazione che emana l'atto o il provvedimento (art. 32, comma 5, della legge 18 giugno 2009, n. 69; artt. 8 e 9 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33).

Carenze nell'assolvimento degli obblighi di pubblicità successiva

I controlli sugli adempimenti in materia di pubblicità successiva effettuati sugli atti pervenuti hanno evidenziato come in alcuni casi i dati relativi agli incarichi pubblicati non fossero completi e conformi alle prescrizioni contenute nell'art. 15 del d.lgs. n. 33 del 2013. Inoltre, gli elenchi pubblicati spesso non contenevano, come pure sarebbe stato opportuno, il collegamento al relativo atto, che a volte non risulta neppure reperibile nell'apposita sezione del sito (art. 1, comma 127, della legge 662 del 1996, come modificato dall'art. 3, comma 54, della legge n. 244 del 2007). Tutto ciò ostacola il controllo democratico che l'obbligo di pubblicazione intende soddisfare.

Atti di incarico emessi in data successiva a quella di inizio della prestazione

Sono stati rilevati casi nei quali l'atto di conferimento dell'incarico di collaborazione è stato adottato successivamente alla data indicata quale inizio della prestazione. Nessuna rettifica risulta essere stata apportata successivamente.

Mancata valutazione dell'organo di revisione dell'ente locale

Sono stati rilevati casi di affidamento di incarichi di studio, consulenza e ricerca senza indicazione del parere dell'organo di revisione.

Onerosità del compenso in rapporto all'entità e durata della prestazione

In più di un caso si è rilevata la sproporzione tra l'entità del compenso stabilito per la collaborazione o per l'incarico professionale, e l'impegno temporale contrattualmente previsto.

Indebita reiterazione degli incarichi

Anche nel presente monitoraggio si è rilevato un diffuso illegittimo ricorso ad improprie forme di rinnovo e di proroga di incarichi precedentemente conferiti. In proposito, si rileva che l'art. 7, comma 6, lett. c), del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall'art. 1, comma 147, della legge n. 228 del 2012, con effetto dal 2013 prevede che "la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico".

Affidamento ad un ente pubblico di un incarico di consulenza retribuito senza procedura comparativa

Come già era emerso in occasione dei precedenti monitoraggi, si sono rilevati casi di affidamento ad un ente pubblico di incarichi di consulenza o di ricerca retribuiti in assenza di procedura comparativa, in alcuni casi sulla base di apposita convenzione stipulata fra gli enti.

Affidamento ad associazioni private non profit di un incarico di consulenza retribuito senza procedura comparativa

Si sono riscontrati casi di affidamento diretto di incarichi ad associazioni non profit; ad esempio, in un caso, un incarico per la gestione di un progetto di informazione e sensibilizzazione, finalizzato alla prevenzione e al contrasto del fenomeno del disagio giovanile, rivolto ai ragazzi delle scuole secondarie su tutto il territorio nazionale, finanziato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri ed assegnato ad un Istituto tecnico statale, è stato da quest'ultimo affidato senza alcuna procedura selettiva ad una associazione non profit, attraverso la stipula di apposita convenzione.

Insufficiente motivazione in ordine alla mancanza di professionalità interne

Come già rilevato in passato, persistono numerosi casi nei quali è risultata del tutto generica la motivazione del provvedimento di incarico relativamente all'impossibilità di utilizzare professionalità adeguate interne all'ente, per mancanza delle stesse, o in relazione al carattere assorbente degli altri impegni in essere.

In alcuni casi gli incarichi sono stati conferiti per attività di approfondimento legislativo e giurisprudenziale, ovvero di consulenza giuridica specifica, ma continuativa, da parte di enti dotati di un Ufficio legale qualificato ad occuparsi di queste materie.

Mancato espletamento di procedura comparativa sulla base di una previsione regolamentare illegittima

Si è constatato come sia stato affidato un incarico esterno triennale di responsabile del servizio di prevenzione e protezione senza l'espletamento della necessaria procedura comparativa, sulla base di una disposizione regolamentare che lo prevede, nell'errato presupposto che la natura obbligatoria dell'attività giustifichi tale esclusione.

In un altro caso, le linee guida adottate dall'ente prevedevano, erroneamente, una deroga alla procedura comparativa in caso di natura fiduciaria dell'incarico, e l'ente ha conseguentemente conferito un incarico libero professionale per le attività dell'ufficio stampa.

Sulla base di una previsione regolamentare illegittima, si è constatato l'affidamento di un incarico esterno senza l'espletamento della necessaria procedura pubblica, ma con invito a cinque professionisti inseriti nella banca dati comunale.

In un'ulteriore fattispecie, il soggetto destinatario è stato selezionato nell'ambito di un elenco di idonei già in possesso dell'Amministrazione conferente, sulla base di una disposizione organizzativa interna che consente - per l'attribuzione di ulteriori incarichi aventi a riferimento identiche professionalità - il riutilizzo di detti elenchi nel triennio successivo alla pubblicazione degli esiti della procedura comparativa.

Conferimento diretto senza procedura comparativa, nel presupposto indimostrato dell'infungibilità soggettiva o della insostituibilità del dipendente collocato a riposo

Sono stati rilevati alcuni casi di conferimento diretto degli incarichi, senza l'esperimento della procedura comparativa, nel presupposto non dimostrato dell'infungibilità del soggetto prescelto. In altri casi, gli incarichi sono stati conferiti, anche reiteratamente, a dipendenti dell'ente collocati a riposo, adducendo presunte esigenze di continuità funzionale, talvolta in relazione alle modifiche dei limiti di età per il collocamento a riposo.

Oggetto dell'incarico non sufficientemente definito

Si sono riscontrati casi nei quali l'oggetto dell'incarico risulta del tutto generico e indeterminato. In un caso, in particolare, l'oggetto, definito come "attività tecnica straordinaria", ha comportato l'attribuzione dell'incarico per un triennio con corresponsione mensile della retribuzione, rivelando la sostanziale natura di rapporto di lavoro dipendente. In un altro caso, l'oggetto dell'incarico si è concretizzato in una mera disponibilità a fornire consulenza a richiesta, anche telefonica, per particolari problematiche di natura fiscale.

Spese per trasmissioni televisive

Come già constatato negli anni precedenti, si è rilevato il ricorso a contratti per la produzione e diffusione di format televisivi di informazione e per il servizio di informazione, video produzione, diffusione televisiva-digitale terrestre e radio. Tali iniziative, di entità finanziariamente significativa, hanno avuto solo in parte carattere informativo dell'utenza - peraltro più facilmente conseguibile mediante altre forme di comunicazione meno onerose e più trasparenti - e in buona misura sembrano essere state finalizzate a promuovere genericamente l'immagine dell'ente e del suo

gruppo dirigente. Come tali non appaiono giustificate avendo finalità eminentemente propagandistica.

Mancanza/aggiramento del requisito della temporaneità dell'incarico

In alcuni casi gli incarichi, previsti anche con durata triennale, sono stati riproposti in capo al medesimo affidatario per attività identiche o simili a quelle appena concluse.

6.2 Segnalazioni alla Procura contabile

Come già evidenziato, il monitoraggio ha consentito di rilevare diverse irregolarità. Per 56 incarichi, a fronte di irregolarità potenzialmente integranti danni all'Erario, questa Sezione ha operato le previste segnalazioni alla Procura regionale della Corte, alla quale è rimessa la valutazione in merito ai possibili profili di responsabilità.

6.3 Considerazioni conclusive

Il numero e l'importo degli atti pervenuti è in continua flessione, come conseguenza del processo di contenimento della spesa pubblica in atto. L'importo totale impegnato dagli enti locali, riferito agli incarichi in argomento, è stato di oltre 37.433.000,00 euro per l'anno 2011 e di circa 32.944.000,00 euro per il 2012. Esaminando le singole categorie di atti oggetto di trasmissione, emerge come, in controtendenza, siano in aumento gli atti inerenti ai servizi di architettura e ingegneria, anche se tale dato sembrerebbe dover essere più che altro collegato alle indicazioni formulate nelle precedenti relazioni di monitoraggio, in ordine all'inclusione di tale tipologia di atti spesa tra quelli da trasmettere alla Sezione regionale.

Certamente, non possono escludersi omissioni e incompletezze da parte degli enti locali; inoltre, occorre evidenziare come il confronto dei dati relativi agli atti pervenuti alla Sezione con quelli risultanti dagli elenchi pubblicati sul sito del Dipartimento della Funzione pubblica abbia fatto emergere sostanziali discordanze tra i due insiemi.

Altra considerazione da fare, è che le società a partecipazione pubblica non sono soggette all'obbligo di trasmissione. Tale mancata previsione, se forse è da considerare inevitabile a fronte di partecipazione pubblica non di controllo, non è, al contrario, giustificata, in presenza di un controllo

pubblico, a maggior ragione per le società in house le quali, in quanto derivazioni dell'ente pubblico controllante, dovrebbero essere assoggettate alle medesime verifiche da parte della magistratura contabile.

7 Spese di rappresentanza

Il decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, al comma 26 dell'art. 16 ha disposto che le spese di rappresentanza, sostenute dagli organi di governo degli enti locali, devono essere elencate, per ciascun anno a partire dal 2011, in un apposito prospetto allegato al rendiconto della gestione, il quale è oggetto di trasmissione alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Questa Sezione regionale di controllo ha, conseguentemente, eseguito un'attività di monitoraggio delle spese in analisi sostenute dagli enti locali della Regione negli anni 2012 e 2013, mediante esame dei prospetti pervenuti (nonché dei dati forniti dagli enti locali a seguito di richieste istruttorie), allo scopo di verificare la legittimità di dette spese. L'esito di tale attività è contenuto nel "Monitoraggio delle spese di rappresentanza sostenute dagli enti locali dell'Emilia-Romagna negli anni 2012 e 2013", approvato con deliberazione n. 62/2015/VSGO, del 10 aprile 2015.

7.1 L'istruttoria

Gli enti locali dell'Emilia-Romagna sottoposti al controllo sono stati 401, di cui 348 comuni, 9 province, 10 comunità montane, 33 unioni di comuni ed il Nuovo Circondario Imolese. Di assoluto rilievo la circostanza che, per gli anni 2012 e 2013, tutti gli enti obbligati, anche se, in alcuni casi a seguito di sollecitazione da parte di questa Sezione, hanno presentato il prospetto di cui all'art. 16, comma 26, del d.l. 138/2011. Inoltre, è rimarchevole come gli enti locali de *quibus* si siano dimostrati pienamente collaborativi nel chiarire gli aspetti ritenuti dalla Sezione meritevoli di un maggior approfondimento.

L'istruttoria effettuata è stata capillare, se si considera che, a fronte dei due esercizi in analisi, sono state inviate ben 183 richieste istruttorie. E' stato riscontrato come già il mero avvio delle istruttorie abbia determinato un immediato effetto virtuoso, in quanto alcuni enti, all'atto di approfondire la materia per poter rispondere alle richieste di questa Sezione, hanno compreso di avere commesso irregolarità e si sono immediatamente impegnati a non dare ulteriormente corso, per il futuro, a spese di rappresentanza dalla dubbia legittimità.

7.2 Le più significative irregolarità emerse

Qui a seguire si riportano le irregolarità che, dall'esame degli atti pervenuti, sono emerse più di frequente:

- **omaggi.** In particolare, in favore di dipendenti al momento di andare in pensione (targhe ricordo, libri, medaglie ecc.), nonché gadget natalizi di importo esiguo destinati al personale in servizio. Gli enti locali i quali hanno acquistato una scorta di omaggi, a fini di rappresentanza, inoltre, non sempre avevano istituito un registro di carico e scarico degli stessi;
- **spese per necrologi o telegrammi.** Molti enti locali hanno sostenuto spese per necrologi, telegrammi, corone d'alloro; dette spese sono da ritenersi illegittime quando effettuate in favore di dipendenti, ex dipendenti, o ex amministratori dell'ente locale, o delle loro famiglie;
- **spese di ristoro a beneficio dei consiglieri** per l'acquisto di acqua, caffè e, in alcuni casi, anche per rinfreschi finalizzati al ristoro dei consiglieri e della giunta. Gli importi relativi a tali spese, certamente non riconducibili alla finalità di rappresentanza e probabilmente da considerare illegittime sono, comunque, risultati modesti;
- **pranzi di lavoro.** Alcune spese per pranzi sono risultate illegittime anche se, solitamente, d'importo modesto. In particolare, è stata considerata, erroneamente, spesa di rappresentanza, un pranzo per incontro con rappresentanze sindacali, uno in favore di organo di controllo (Commissione ambientale), uno tra Sindaco e l'avvocato di fiducia dell'ente stante l'urgenza di prevenire l'insorgere di una potenziale vertenza legale, nonché una colazione di lavoro tra Sindaco, soprintendente dei beni architettonici, funzionario alla soprintendenza e il presidente dell'ordine degli architetti, in occasione di un sopralluogo finalizzato a verificare un intervento di restauro su un bene immobile del comune;
- **rinfreschi a beneficio dei dipendenti;**
- **atti di liberalità,** d'importo esiguo, quali le elargizioni in favore di parrocchie.

7.3 Le richieste rivolte agli enti locali di recuperare le somme relative a spese illegittime

Non è stato necessario inoltrare denunce di danno alla Procura regionale di questa Corte.

Tuttavia, in alcuni casi di spese di rappresentanza effettuate illegittimamente, seppur per importi esigui, questa Sezione ha disposto il recupero delle relative somme da parte degli enti locali interessati.

In particolare, si è trattato dei seguenti casi:

- pranzo tra un vicesindaco e il responsabile del settore tecnico;
- pranzi di un Sindaco, rispetto ai quali lo stesso ha esclusivamente indicato la data e gli esercizi commerciali presso i quali si erano svolti detti pranzi, senza indicare, altresì, le sottostanti occasioni istituzionali, né i commensali;
- spese riferite a “sedute di giunta” (8 riunioni) per un ammontare complessivo di euro 1.115,30.

7.4 Considerazioni conclusive

Le spese di rappresentanza sostenute dagli enti locali della Regione Emilia-Romagna, in ragione delle note difficoltà finanziarie nelle quali versano comuni e province, nonché della specifica normativa vincolistica introdotta dal legislatore con il d.l. n. 78/2010, hanno avuto negli ultimi anni ad oggetto importi abbastanza contenuti, se comparati ad altri ambiti di attività e sono, inoltre, in continuo ridimensionamento. Dall’analisi dei prospetti è, infatti, emerso che il totale complessivo delle spese di rappresentanza sostenute è ammontato, per l’anno 2012, ad € 749.993; per l’anno 2013, ad € 678.527. Detti dati rivelano una considerevole e costante riduzione dell’ammontare complessivo delle risorse utilizzate per le spese *de quibus*, riduzione ancora più evidente se si considera, altresì, che nell’esercizio 2011 gli enti locali della Regione Emilia-Romagna avevano disposto dette spese per un totale di € 1.057.976.

Per quanto attiene agli aspetti di ordine sostanziale, i prospetti esaminati hanno messo in luce comportamenti non sempre in linea con le prescrizioni legislative: in alcuni casi sono emerse illegittimità, anche se spessissimo di importo esiguo; altre spese, invece, pur non dannose, sono semplicemente state incluse in modo erroneo tra le spese di rappresentanza. Complessivamente, la normativa risulta abbastanza rispettata, sia sotto l’aspetto formale, che sostanziale.

8 Conclusioni

I controlli svolti, nel corso del 2015, da questa Sezione regionale sugli enti locali dell'Emilia-Romagna, sono stati sicuramente impegnativi. Se è vero che, come si ricava dalla presente relazione, detti enti non presentano problematiche particolarmente preoccupanti, quantomeno in rapporto ad altre realtà nazionali, vi sono comunque alcune situazioni di difficoltà, conseguenti ai sempre più stringenti obiettivi di finanza pubblica posti al comparto enti locali dal legislatore statale e all'aggravamento della situazione economica generale.

Tra i controlli svolti, quello più utile a fornire una situazione dello stato della finanza locale è indubbiamente il controllo-monitoraggio, la cui procedura è divenuta parte integrante e sostanziale del Tuel, a seguito dell'introduzione dell'art. 148-bis. Come già evidenziato, le criticità più frequentemente rilevate sono state quelle relative ai sistemi contabili interni per la gestione di cassa delle entrate a destinazione vincolata, nonché al diffuso ricorso all'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, spesso reiterato. L'avvio delle procedure di armonizzazione richiederà alla Sezione un adeguamento dei criteri del controllo-monitoraggio, il quale rivestirà un'importanza ancora maggiore, in quanto dovrà costituire anche uno strumento di ausilio agli enti e agli organi di revisione dei conti, nella delicata fase di rinnovamento delle metodologie contabili.

In merito agli organismi partecipati, è stata osservata una diffusa carenza nell'attività di indirizzo e controllo, anche a fronte di risultati sistematicamente negativi. E' fondamentale che i processi di razionalizzazione delle partecipazioni e la governance degli organismi partecipati vengano portati avanti nel migliore dei modi.

In ogni caso, è un dato di fatto significativo come nessun comune della regione sia in situazione di dissesto (a fronte di 20 comuni che si trovano in tale stato in Italia¹⁵), o in amministrazione straordinaria (126 comuni sono in detta situazione a livello nazionale)¹⁶. Inoltre, l'esecuzione dell'unico piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato da questa sezione sta procedendo nel rispetto degli obiettivi.

Di grande interesse anche la situazione delle fusioni. Secondo i dati forniti dalla Direzione centrale della finanza locale del Ministero dell'Interno, l'Emilia-Romagna rientra tra le sole sei regioni italiane nell'ambito delle quali, nel corso dell'anno 2014, sono state realizzati processi di fusione tra comuni.

¹⁵ Fonte: Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.212 del 12.9.2015.

¹⁶ Fonte: www.comuni-italiani.it.

Il quadro soddisfacente dello stato della finanza locale trova un'ulteriore conferma dalla lettura delle otto relazioni di fine mandato pervenute a questa sezione nel 2015. Da queste ultime emerge, altresì, un'encomiabile attenzione al "sociale", non venuta meno a seguito delle diffuse difficoltà che incontrano negli ultimi anni gli enti locali nel rispettare il patto di stabilità interno. Un comune, in particolare, ha attivato un interessantissimo istituto, il "volontariato sociale", patto tra chi ne fa richiesta e l'ente locale, in virtù del quale soggetti bisognosi lavorano per la comunità in cambio di un piccolo contributo "una tantum"; ciò ad ulteriore riprova del ruolo fondamentale svolto dal livello di governo più vicino al cittadino.

