

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XLVI

N. 6

CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI

(Esercizio 2015)

*(Articolo 13, quinto comma, del decreto-legge 22 dicembre 1981,
n. 786, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982,
n. 51, e articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131)*

VOLUME II

Analisi della stabilità finanziaria: andamenti, criticità e ruolo dei controlli interni

Trasmessa alla Presidenza il 20 febbraio 2017

PAGINA BIANCA



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali
Esercizio 2015
Volume II

Analisi della stabilità finanziaria: andamenti, criticità e
ruolo dei controlli interni

(Legge 5 giugno 2003, n. 131)

Deliberazione n. 4/SEZAUT/2017/FRG

PAGINA BIANCA

INDICE

Sintesi		I
1	Controlli interni.....	3
1.1	Premessa.....	3
1.2	I risultati dell'indagine svolta dalla sezione delle autonomie nel 2016.....	7
1.2.1	Controlli di regolarità amministrativo-contabile.....	7
1.2.2	Controlli di gestione.....	9
1.2.3	Controllo strategico.....	11
1.2.4	Controlli degli equilibri.....	15
1.2.5	Controlli sugli organismi partecipati.....	18
1.2.6	Il controllo di qualità.....	20
1.3	Considerazioni conclusive.....	68
1.4	Un <i>focus</i> sui controlli interni dei Comuni principali.....	70
1.5	Un <i>focus</i> sui controlli interni delle Città metropolitane.....	77
2	Patto di stabilità interno 2015 e saldo di finanza pubblica al 30 settembre 2016.....	84
2.1	Il patto di stabilità interno 2015 nei Comuni.....	84
2.1.1	Notazioni preliminari.....	84
2.1.2	I risultati dell'esercizio 2015.....	86
2.1.3	Analisi comparata dei risultati raggiunti nel triennio 2013-15.....	101
2.1.4	L'utilizzo degli spazi finanziari e l'andamento della spesa d'investimento.....	110
2.2	Il patto di stabilità interno delle Province e delle Città metropolitane nel 2015.....	115
2.2.1	Brevi notazioni preliminari.....	115
2.2.2	I risultati dell'esercizio 2015.....	116
2.2.3	Analisi dei risultati del triennio 2013-15.....	123
2.3	Considerazioni conclusive e di sintesi.....	125
2.4	Il saldo di finanza pubblica negli Enti locali al 30 settembre 2016 – Prime valutazioni... 127	
2.4.1	Notazioni preliminari.....	127
2.4.2	Prime valutazioni sulle risultanze del monitoraggio nei Comuni.....	131
2.4.3	Prime valutazioni sulle risultanze del monitoraggio nelle Province e nelle Città metropolitane.....	134
3	Gli andamenti e gli equilibri finanziari complessivi nella gestione 2013-2015 di Comuni, Province e Città metropolitane.....	137

3.1	I Comuni.....	137
3.1.1	Premessa	137
3.1.2	Gli andamenti: gestione di competenza e gestione di cassa	140
3.1.3	L'anticipazione di tesoreria.....	160
3.1.4	Gli indici di equilibrio	163
3.2	Le Province e le Città metropolitane	171
3.2.1	Premessa	171
3.2.2	Gli andamenti: gestione di competenza e gestione di cassa	172
3.2.3	Le anticipazioni di tesoreria.....	185
3.2.4	Gli indici di equilibrio	186
3.3	Considerazioni conclusive	191
4	I debiti fuori bilancio.....	194
4.1	Premessa all'indagine della Sezione	194
4.2	Il campione di Enti di riferimento	197
4.2.1	Gli Enti di area vasta	197
4.2.2	I Comuni	200
4.3	Conclusioni.....	253
5	Gestioni in disavanzo di Province e Comuni.....	255
5.1	Il disavanzo e lo squilibrio effettivo.....	255
5.2	Il disavanzo nella contabilità armonizzata	257
5.3	I dati della rilevazione.....	261
5.3.1	Enti in disavanzo nell'esercizio 2013.....	263
5.3.2	Enti in disavanzo nell'esercizio 2014.....	266
5.3.3	Enti in disavanzo nell'esercizio 2015.....	270
5.4	Il c.d. "pre-dissesto" e il dissesto.....	273
5.5	Considerazioni conclusive	282

Sintesi

Volume II – Analisi della stabilità finanziaria: andamenti, criticità e ruolo dei controlli interni

Sintesi

I controlli interni

Come negli scorsi anni, anche sulla base delle linee guida sui controlli interni deliberate dalla Sezione delle autonomie e del relativo questionario, le Sezioni regionali hanno interrogato puntualmente gli Enti locali, sì da far emergere eventuali irregolarità.

In tema di controlli sulla regolarità amministrativa e contabile è emerso che molti dirigenti hanno emanato direttive in grado di far fronte alle irregolarità con conseguenti sanatorie. L'acquisizione dei pareri di regolarità rimane l'adempimento maggiormente seguito e di notevole efficacia. È un controllo, che ha utilizzato le recenti tecniche di campionamento ed ha permesso di sanare più di un terzo degli atti.

Il controllo di gestione, cui è applicato un adeguato numero di personale e che utilizza una vasta gamma di indicatori, ha rilevato il carente tasso di copertura di alcuni servizi e si è concretizzato in molteplici azione correttive.

Il controllo strategico, di contro, scarseggia nei report, nelle azioni correttive, nella copertura dei servizi e nella quantità di personale; tuttavia non difettano gli indicatori, soprattutto di efficacia e si rilevano importanti delibere sullo stato di attuazione dei programmi.

Il controllo sugli equilibri, oltre a produrre molti report, ha permesso di verificare lo scarso livello di utilizzazione della quota libera dell'avanzo di amministrazione, a fronte di una costante verifica di compatibilità tra programma dei pagamenti e disponibilità di cassa, oltre che tra stanziamenti e pagamenti.

I controlli sulle società partecipate, a parte i numerosi report, difettano nelle azioni correttive, negli indicatori di efficacia e nella redazione dei bilanci consolidati. Tali controlli non sono stati efficaci perché limitati ad annotare i flussi d'informazioni tra gli Enti e le società.

I controlli di qualità appaiono carenti sotto vari profili, compresi report e azioni correttive. In pratica gli enti si sono limitati ad organizzare dei test di verifica della soddisfazione degli utenti. Per l'esercizio 2015 nell'indagine sui controlli interni si è proceduto ad un *focus* sul relativo funzionamento nei Comuni più popolosi (Torino, Milano, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Palermo e Catania) dal quale è emerso che il controllo di regolarità amministrativa

e contabile è stato generalmente applicato, ma con differenziata efficacia. Relativamente al controllo strategico è stato possibile verificare il diffuso stato di attuazione dei programmi, anche se sono emerse criticità peculiari a Napoli, Bari e Catania.

La recente istituzione delle Città metropolitane, esaminata nel secondo *focus*, potrebbe giustificare la scarsa applicazione della disciplina sui controlli interni. Gli atti irregolari sono rimasti spesso non sanati. Il controllo di gestione si è sovente limitato ad un semplice monitoraggio e le azioni correttive sono state assunte di rado. Anche le delibere di ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi sono state scarse. Il controllo sulle società partecipate non risulta ancora adeguatamente organizzato ed ha prodotto meno risultati del controllo di qualità, che ha assoggettato a verifica alcuni servizi e misurato la soddisfazione dell'utenza con cadenza mediamente annuale. Il ricorso a misure di ripristino dell'equilibrio di bilancio vede alcune città impegnate in interventi sulla sola gestione di competenza (Torino, Milano, Venezia e Bari), cui si aggiungono quelli sulla gestione di cassa. Un'ottemperanza quasi generalizzata si è verificata per l'art. 183, co. 8, Tuel, circa la preventiva valutazione della compatibilità del programma dei pagamenti con le disponibilità di cassa.

Patto di stabilità interno e saldo di finanza pubblica

Gli esiti dell'analisi dei dati 2015, ultima annualità di vigenza del patto di stabilità interno, confermano, per alcuni aspetti, il quadro conoscitivo emerso in occasione delle precedenti verifiche.

All'esito delle molteplici sterilizzazioni previste in sede di determinazione sia del saldo finanziario finale, sia dell'obiettivo programmatico netto- per il primo anno con segno negativo- è possibile affermare che, anche per il 2015, i Comuni hanno dimostrato di poter sostenere gli sforzi richiesti in termini di contributo alla finanza pubblica, secondo gli obiettivi di riduzione dell'indebitamento netto prefissati a livello aggregato, realizzando, addirittura, un differenziale quasi doppio (3 mld) rispetto a quello raggiunto sia nel 2013 che nel 2014 (oltre 1,6 mld).

Ciononostante, gli Enti non rispettosi del patto passano, tra il 2014 e il 2015, da 88 a 150.

La prevalente concentrazione di Comuni nelle prime due fasce demografiche può essere talvolta imputabile alla carenza di adeguate risorse umane, professionali e strumentali, anche ai fini dell'attuazione di istituti e di principi contabili di nuova introduzione.

A seguito dell'entrata a regime dell'armonizzazione contabile, se l'inclusione del fondo crediti di dubbia esigibilità (2,5 mld) produce effetti più evidenti ai fini della riduzione dell'obiettivo programmatico (art. 1, comma 1, d.l. n. 78/2015) che del risultato finale, per via dell'elisione con l'analogo appostamento nel saldo finanziario di competenza mista (art. 1 comma 490, l. n.

190/2014), non altrettanto può dirsi con riferimento al fondo pluriennale vincolato, il cui saldo tra previsioni di entrata e di spesa di parte corrente, non essendo soggetto ad analoghi meccanismi di neutralizzazione, finisce per determinare un miglioramento del risultato complessivo per circa 1,66 mld.

Al netto di questa componente, che risente di un ampio tasso di movimentazione in corso d'esercizio, lo scostamento rispetto all'obiettivo finale si ridurrebbe ad 1,37 mld, dando luogo ad uno scarto addirittura inferiore rispetto a quello registrato nel biennio precedente (-250 mln circa). Nella concreta applicazione della regola fiscale, se da un lato residuano margini di ulteriore efficientamento degli spazi finanziari rispetto agli effettivi fabbisogni di spesa, non possono sottacersi gli effetti delle politiche di sostegno degli investimenti, riscontrabili nell'incremento della spesa in conto capitale: quella lorda aumenta di 1,34 mld (+15%), passando da 9 a 10,3 miliardi di euro, mentre quella al netto delle esclusioni previste per legge aumenta di un miliardo di euro, passando da 5,9 a 6,9 miliardi di euro (+16%).

Tale inversione di tendenza, che si registra dopo tre anni caratterizzati da decrescita dei livelli aggregati di spesa d'investimento, risulta apprezzabile per gli effetti di sostegno allo sviluppo economico in una fase congiunturale particolarmente delicata.

La significativa ripresa, attesa da tempo, costituisce una probabile conseguenza delle politiche espansive messe in atto negli ultimi anni, anche se, probabilmente, appare ridimensionata, negli effetti finali, per via della limitata presenza di disponibilità liquide da parte degli enti, peraltro riscontrabile dal saldo negativo (1,169 mld di euro) tra entrate e spese in conto capitale nette.

Particolare rilevanza assumono anche i pagamenti in conto capitale con utilizzo di entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 31, co. 10, l. n. 183/2011), i cui volumi di spesa, nell'ultimo anno di operatività, sono passati da 628 mln ad oltre 1,5 mld, con un incremento di quasi un miliardo di euro.

Per converso, appare particolarmente difficile la situazione gestionale delle Province e delle Città metropolitane, sia pur nell'ambito di un quadro sanzionatorio mitigato dal legislatore, desumibile, innanzitutto, dall'ampio differenziale negativo conseguito a livello aggregato (oltre 962 mln di euro) - più che doppio rispetto a quello registrato nell'anno precedente - ma anche dal progressivo incremento del numero di Enti non rispettosi del patto (3 nel 2013, 33 nel 2014, ben 64 nel 2015).

Una certa efficacia migliorativa dei saldi finali è da attribuire al Fondo crediti di dubbia esigibilità, che incide per circa 135 mln di euro, e al saldo tra entrata e spesa del fondo pluriennale vincolato di parte corrente, pari a circa 400 mln.

Particolare influenza assume il disavanzo di cassa totalizzato nella gestione in conto capitale (-419,1 mln), pur migliorato rispetto al dato di partenza; l'obiettivo programmatico annuale, in assenza di strumenti concordati di revisione, è in linea con quello degli anni precedenti.

Per quanto concerne, invece, le risultanze del monitoraggio del saldo di finanza pubblica al 30 settembre 2016, l'analisi dei dati gestionali sconta un'inevitabile provvisorietà, che deve indurre particolare cautela.

Allo stato, può osservarsi che dei 6.757 Comuni costituenti il campione 316 risultano inadempienti, mentre 1.553 Enti non sono in linea con l'obiettivo di pertinenza.

La differenza, a livello aggregato, tra saldo finale ed obiettivo di saldo finale di competenza (2 mld di euro) è ben lungi dall'essere colmata per via del basso livello di realizzazione delle previsioni delle entrate (nel complesso, 53,4%) e delle spese finali (nel complesso, 64,1%) ivi rilevate.

Sul primo versante, rispetto al dato previsionale, risulta particolarmente basso il livello degli accertamenti delle entrate in conto capitale (30,4%) e da riduzione di attività finanziarie (39,9%).

Particolare attenzione merita, inoltre, l'ammontare dei trasferimenti correnti ancora da accertare al Titolo II - ben il 40% degli importi previsti - in considerazione della necessaria simmetria temporale imposta dal nuovo art. 179, co. 2, lett. c) *bis*, Tuel.

Sempre alla stregua delle nuove modalità di contabilizzazione dei flussi d'investimento programmati, appare considerevole anche il ritardo nella realizzazione dei livelli di spesa d'investimento previsti (impegnati solo per il 47,5%), vista anche la particolare incidenza sui livelli di spesa finale da raggiungere.

Le spese per edilizia scolastica, previste dall'art. 1, co. 713 della legge di stabilità 2016, risultano ancora impegnate nella misura del 67%.

Di ben più difficile lettura appaiono i dati di Province e Città metropolitane, anche in considerazione dell'esiguità del campione preso in esame.

Dei 65 Enti ottemperanti agli obblighi di trasmissione dei dati, ben 31 enti non sarebbero in linea con l'obiettivo.

A livello aggregato, le entrate finali rilevanti risultano accertate solamente per il 61% circa, mentre le spese finali valide ai fini del saldo sono impegnate nella misura del 67% circa.

Gli equilibri finanziari di Comuni, Province e Città metropolitane

La risultanze gestionali dell'esercizio 2015, caratterizzato dall'entrata a regime della riforma dell'armonizzazione contabile, risultano difficilmente comparabili con quelle degli esercizi precedenti.

Sono comunque apprezzabili i primi effetti scaturenti dall'applicazione delle nuove regole contabili, soprattutto in termini di riduzione dello stock di residui attivi (-22,8% nei Comuni e -42,7% nelle Province) e, soprattutto, passivi (-53% nei Comuni e -67,3% nelle Province).

Destano perplessità, tuttavia, gli elevati volumi di residui di nuova formazione sul versante attivo (45% del totale nei Comuni; 49,4% nelle Province), sintomatici di possibili applicazioni poco corrette della riforma ed in grado, ove perduranti nel tempo, di limitarne significativamente gli effetti benefici in termini di attendibilità delle risultanze contabili.

Come peraltro già osservato in sede di indagine tematica (delibera n. 31/2016/FRG), appare elevato il rischio di nuova insorgenza di elevati volumi di residui attivi contabilizzati secondo i criteri previgenti, ossia prescindendo dalla valutazione della scadenza dell'obbligazione perfezionata ed esigibile ai fini dell'imputazione all'esercizio di pertinenza.

Con riferimento ai residui passivi, sensibilmente ridotti in termini di consistenza, si registra un anomalo volume di residui di nuova formazione, che, essendo pari al doppio di quelli contabilizzati negli esercizi precedenti, presenta profili di elevata problematicità.

Ancora più stridente appare la configurabilità di ingenti partite debitorie (5,8 mld nei Comuni e 648,8 mln nelle Province) relative a passività già scadute all'1.1.2015 e che, a distanza di quasi un anno (31.12.2015), permangono insolute.

In particolare, l'elevata formazione di residui passivi di conto capitale porta ad ipotizzare difficoltà nell'applicazione della disciplina della costituzione e gestione del fpv e, correlativamente, di un'attenta programmazione della spesa per gli investimenti.

In termini più generali, il quadro conoscitivo tratteggiato in precedenza mette in risalto una situazione di progressiva sofferenza finanziaria dei Comuni e, soprattutto, delle Province, nel mantenimento degli equilibri di bilancio.

Per il primo anno, nel 2015, i livelli di velocità di pagamento, sia in conto competenza che in conto residui, si pongono sensibilmente al di sopra dei corrispondenti livelli di riscossione.

Simmetricamente si registra, su quasi tutto il territorio nazionale, un elevato ricorso all'anticipazione di tesoreria, che, nei Comuni, per il primo anno, raggiunge livelli non propriamente fisiologici anche in zone geografiche – soprattutto del Nord e Centro Italia - prima considerate pressoché immuni da tale rischio.

In termini di competenza, l'equilibrio finanziario delle entrate e spese finali, indica, nel 2015, un esubero delle prime rispetto alle seconde del 6,85%, in linea con gli anni precedenti.

L'equilibrio economico finanziario raggiunge, nel 2015, un avanzo economico pari al 4,1% del totale delle entrate correnti, mentre un andamento opposto si registra nella gestione in conto

capitale, il cui margine, ossia il saldo tra le entrate del Titolo IV e la spesa per investimenti (al netto della riscossione crediti e concessione prestiti), presenta un disavanzo nell'ultimo biennio, pari, rispettivamente, a 1,2 e 1,3 miliardi di euro.

Particolarmente problematici appaiono i risultati gestionali delle Province, il cui diffuso - e generalizzato - stato di malessere pone seri dubbi sulla sostenibilità dei tagli ai trasferimenti e dei sempre più onerosi contributi alla manovra, imposti nel tempo dal legislatore.

In questo contesto, appare significativa la progressiva riduzione del numero di enti in equilibrio economico-finanziario - nel 2015, 30 su 71 - e il peggioramento di alcuni indici di bilancio.

Nel campione di enti in esame, a livello aggregato, l'equilibrio finanziario di gestione, che misura il rapporto tra il totale delle entrate e delle spese, conferma nel 2015 una situazione di deficitarietà delle prime, che coprono solo il 99,1% delle seconde.

La tendenza peggiorativa risulta ancora più evidente analizzando l'equilibrio economico finanziario, che, nel triennio 2013-2015 passa da un saldo positivo (110,5 mln) ad un disavanzo di 97,1 milioni nel 2014, con ulteriore peggioramento nel 2015 (-118,3 mln).

Nella delineata situazione di squilibrio, il complesso delle entrate correnti non è sufficiente a coprire le spese correnti più le spese per rimborso prestiti, che risultano complessivamente eccedenti rispetto alle prime del 2,3%.

Il margine del conto capitale continua a rivelare un'incapacità di autofinanziamento delle spese d'investimento, atteso che nel 2015 si conferma un saldo negativo (32,5 mln), sia pur in riduzione rispetto al biennio precedente. Il disavanzo è pari al 3,4% della spesa per investimenti.

Il risultato di gestione, a causa dell'andamento fortemente negativo degli equilibri sia di parte corrente, che, soprattutto, in conto capitale, continua a mostrare una situazione di disavanzo, seppur in riduzione (-66,7%) rispetto al 2014. L'importo di tale saldo negativo è pari allo 0,9% del totale degli accertamenti.

L'equilibrio finanziario delle entrate e spese finali, nel 2015, si conferma positivo, con le prime pari al 101,35% delle seconde.

I rilevati aspetti di criticità, oltre a costituire oggetto di prioritaria attenzione da parte delle Sezioni regionali di controllo, meritano adeguata considerazione anche da parte delle stesse amministrazioni, il cui responsabile contributo è fondamentale per la riuscita della riforma, anche nell'ottica di quegli obiettivi di recupero di veridicità e trasparenza dei conti, più volte auspicati da questa Sezione (delibera n. 4/2015, cit.).

Appare imprescindibile, pertanto, una maggiore responsabilizzazione di tutti i livelli di governo, ai fini di un costante mantenimento di un armonico equilibrio tra risorse disponibili e spese

necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche, nonché della salvaguardia dell'equilibrio tendenziale in corso di esercizio, secondo gli autorevoli insegnamenti della Corte costituzionale.

Gestione dei residui di Comuni e Province

L'esame della consistenza dei residui prende a riferimento l'evoluzione dello stock iniziale (ossia al 1° gennaio) rispetto a quello finale (ossia al 31 dicembre), al netto delle movimentazioni intervenute nel corso dell'esercizio.

Comuni

Quanto ai residui attivi, emergono evidenti nel 2015, i risultati delle operazioni di riaccertamento straordinario secondo le nuove regole della contabilità armonizzata. Infatti, mentre nel 2013 e 2014 lo stock dei residui da riportare appariva pressoché uniforme, sia pure in lieve calo nell'ultima annualità nel 2015 la massa dei residui attivi da riportare si riduce in modo sensibile (-19,13% rispetto al 2014). In relazione al triennio 2013-2015, emerge che il valore totale dei residui attivi finali, rapportato alla consistenza di quelli iniziali (conservati), risulta in costante decremento e tale andamento si conferma sia in relazione ai residui attivi correnti in cui il rapporto scende nel triennio dal 108,3% al 101%, sia in relazione ai residui attivi in conto capitale per i quali il rapporto scende dal 95,8% del 2013 al 54% del 2015. Nel triennio di riferimento aumenta complessivamente anche la velocità di riscossione in conto residui che, nel 2015, registra un andamento maggiormente positivo anche in relazione ai residui di parte capitale, che nelle due annualità precedenti si era mantenuta costantemente a livelli inferiori.

Tuttavia, l'analisi dei dati evidenzia che i residui attivi di competenza sono, per tutti gli esercizi considerati, superiori ai residui attivi smaltiti. Analogo fenomeno si registra anche in relazione alla gestione dei residui passivi.

Ciò fa ipotizzare criticità nella costruzione delle previsioni di bilancio e delle imputazioni secondo il criterio della esigibilità e cioè in funzione della scadenza delle obbligazioni.

Quanto ai residui passivi, la massa debitoria complessiva si contrae progressivamente nel triennio con una riduzione maggiormente significativa nel 2015. La capacità degli Enti di far fronte alle proprie obbligazioni passive, che permane pressoché invariata nel 2013 e nel 2014, si eleva sensibilmente nel 2015. Si contraggono i pagamenti correnti in conto residui mentre aumentano i pagamenti del Titolo III della spesa, cioè i pagamenti relativi alle spese per rimborso prestiti. Il tutto a fronte di una forte contrazione della massa dei residui sia conservati che impegnati rispetto a quella del 2014.

Nel triennio si assiste anche ad una progressiva riduzione, in generale, dei residui di competenza. Tuttavia, la massa complessiva dei residui smaltiti è costantemente inferiore a quella dei residui

di nuova formazione. Ciò lascia supporre che la evidenziata contrazione nel triennio dei residui della competenza sia imputabile anche all'intervenuta riduzione del volume di spesa che nel corso del triennio 2013-2015 ha registrato una diminuzione degli impegni totali pari al 14,82%.

In relazione, poi, al Titolo II della spesa emerge la formazione di residui passivi in conto capitale relativi all'esercizio 2015, la cui massa rappresenta oltre il 50% degli impegni dell'esercizio, nonostante l'entrata in vigore del nuovo principio di competenza finanziaria potenziata.

Province

L'analisi dei dati ha evidenziato che lo stock dei residui attivi finali, complessivamente considerati, si contrae progressivamente. Il miglioramento riguarda sia la parte in conto capitale che quella corrente. Nell'arco di tempo considerato il volume complessivo dei residui attivi, sia di parte corrente che di parte capitale, permane sempre ad un livello inferiore a quello iniziale. Tuttavia in relazione alla parte corrente il volume dei residui attivi del Titolo I a fine esercizio supera costantemente quello iniziale, sia pure registrando nel complesso un lieve miglioramento nel triennio, con ciò evidenziando una velocità di riscossione in conto residui inferiore a quella di formazione di nuovi residui. Si evidenzia l'andamento dei residui finali del Titolo III il cui volume, in relazione al solo esercizio 2015, è di ammontare superiore a quello iniziale. La gestione delle partite pregresse a livello di comparto, consente di apprezzare, complessivamente, un miglioramento nella gestione residui attivi, per via del progressivo incremento della velocità nella riscossione dei crediti pregressi, soprattutto di parte corrente.

Nel triennio considerato l'ammontare complessivo dei residui conservati si contrae progressivamente e la contrazione coinvolge sia la parte corrente che in conto capitale, analogamente a quello dei residui da riportare il cui ammontare complessivo nel 2015 quasi si dimezza rispetto alla massa del 2013.

Sul versante dei residui passivi, l'analisi evidenzia che la velocità di pagamento in conto residui aumenta, i residui di competenza appaiono pressoché costanti nelle tre annualità considerate, in conseguenza la massa dei residui finali da riportare si riduce del 16,22% nel 2014 rispetto al 2013 e del 65,29% nel 2015 rispetto al 2014. Nel 2015 si estinguono più partite pregresse rispetto al precedente esercizio: a fine anno i debiti da pagare ammontano al 34,7% della massa passiva di inizio anno. Nel triennio considerato l'ammontare complessivo dei residui passivi conservati si contrae progressivamente analogamente a quello dei residui da riportare.

I debiti fuori bilancio

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio, sia riconosciuti che non, costituisce una criticità nella gestione dei bilanci degli Enti locali, sia per l'alto numero di Enti interessati che per la consistenza degli importi.

Mentre il riconoscimento del debito sana l'irregolarità contabile, il mancato riconoscimento denuncia le cause dell'inadempimento, ma non ne prospetta le modalità di risanamento. I debiti non riconosciuti non sono, infatti, presenti nelle scritture contabili e ne alterano la lettura perché indirettamente determinano una non corretta previsione di spesa ed una non veritiera, sotto il profilo sostanziale, entità delle partite pregresse.

Nel biennio di riferimento (2014-2015) si registra una tendenza uniforme tra le Province, ove l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti è diminuito da euro 66.082.197 a euro 63.663.081 (-9,6%) e i Comuni, dove è diminuito da 766.415.134 euro a 653.328.156 (-8,5%). La diminuzione, che delinea un'inversione di tendenza, si registra anche nel *pro capite*.

Gestioni in disavanzo e gestioni in dissesto di Province e Comuni

Dai dati dei conti consuntivi relativi al campione di Enti esaminati, nel confronto 2013-2015, emerge un andamento decrescente del numero dei Comuni in disavanzo che si riducono nel passaggio dal 2013 al 2014, ma aumentano in maniera consistente nel 2015 dopo il riaccertamento straordinario dei residui e l'applicazione delle nuove regole contabili sulla determinazione del disavanzo.

Diminuisce nel biennio 2013-2014 il numero degli Enti che, pur avendo chiuso l'esercizio in avanzo, versano in situazione di incapienza rispetto alla somma dei fondi vincolati e dei debiti fuori bilancio (n. 255 enti nel 2013; n. 227 nel 2014) e diminuisce anche l'entità del disavanzo che da 914 milioni di euro del 2013 passa a 457 milioni nel 2014. Correlativamente diminuisce anche lo squilibrio effettivo che da 1.516 milioni di euro nel 2013 scende a 1.368 milioni nel 2014.

Nel 2015, a fronte dell'elevato numero di Enti in disavanzo da considerarsi tali in base al novellato art. 187, co. 1, Tuel, l'importo complessivo dello stesso è di circa 4.004 milioni di euro a cui devono aggiungersi circa 353 milioni di euro per debiti fuori bilancio sia da ripianare (102 milioni di euro) sia in attesa di riconoscimento da parte degli enti interessati (252 milioni di euro).

Quanto alle Province, in relazione al campione di enti esaminato, nel biennio 2013-2014 le Amministrazioni Provinciali che chiudono il rendiconto in disavanzo aumentano (n. 4 nel 2013; n. 5 nel 2014) ma, nel contempo, diminuisce la consistenza complessiva del disavanzo stesso che da 25,3 milioni di euro nel 2013 scende a 24,1 milioni nel 2014.

Scende anche il numero degli Enti, sempre tra quelli campionati, che pur chiudendo l'esercizio di riferimento con un risultato di amministrazione positivo (avanzo) presentano, tuttavia, uno squilibrio effettivo a causa della incapienza del risultato di amministrazione rispetto alla somma dei fondi vincolati, dei fondi per finanziamento spese in conto capitale, dei fondi di ammortamento e dei debiti fuori bilancio da ripianare e/o ancora da riconoscere a fine esercizio (n. 7 nel 2013 e n. 4 nel 2014). Il cd. "disavanzo effettivo" in conseguenza, scende da 34,6 milioni di euro nel primo esercizio considerato a 28,1 milioni di euro nel 2014.

Quanto all'esercizio 2015, in considerazione delle fasi di completamento della riforma ordinamentale degli enti di area vasta di cui alla legge n. 56/2014, della esiguità sia del campione che delle specifiche informazioni sulla situazione finanziaria delle stesse atte a mettere in luce i fattori che hanno influito negativamente sui risultati di amministrazione, non è stato possibile analizzare dati significativi. Rispetto comunque agli Enti campionati (n. 44 su 107 totali), n. 10 Amministrazioni provinciali e n. 1 Città metropolitana hanno chiuso l'esercizio 2015 con un disavanzo di amministrazione per complessivi 121 milioni di euro. Di esse n. 2 Amministrazioni provinciali e la Città metropolitana presentano debiti fuori bilancio da riconoscere per complessivi 601 mila euro.

Quanto alle gestioni in dissesto, l'analisi dei dati ha evidenziato come tali gravi situazioni colpiscano essenzialmente Comuni di piccole dimensioni (il 38% ha popolazione inferiore ai 5.000 abitanti ed il restante non supera i 10.000 abitanti).

Ondivago il numero degli Enti in pre-dissesto che cresce nel periodo 2012-2014, si riduce fortemente nel 2015 e si riespande sensibilmente nel 2016.

Nel medesimo periodo, in relazione agli enti che hanno richiesto l'accesso all'apposito fondo di rotazione, si sono alternati momenti di crescita e di diminuzione. Nell'ultimo anno preso in considerazione il dato è quasi dimezzato rispetto a quello iniziale.

Anche per i piani di riequilibrio approvati è possibile rilevare un'iniziale tendenza alla crescita, con una inversione della medesima a partire dal 2015. A sua volta il rapporto tra i piani approvati e numero degli Enti in pre-dissesto ha un andamento crescente fino al 2015 con una forte diminuzione nel corso dell'ultimo anno.

Vi è invece una chiara tendenza alla crescita, nel quinquennio analizzato, degli Enti che sono passati da una situazione di pre-dissesto ad una di dissesto ed anche il rapporto tra il numero dei dissesti per anno e il relativo numero di Enti in pre-dissesto conferma il sostanziale andamento crescente del fenomeno.