

ALLEGATO



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO



Indagine conoscitiva sulla finanza locale

(V Commissione Bilancio Camera dei Deputati)

PAGINA BIANCA

INDICE

Premessa	<i>Pag.</i>	1
La finanza locale nel 2008: i risultati di contabilità nazionale	"	1
Le analisi della Corte sui rendiconti di Comuni e Province (banca dati Sirtel)	"	4
Le funzioni di controllo della Corte dei conti	"	8
I rilievi delle Sezioni regionali e i principali punti critici delle gestioni: esternalizzazioni e nuovi strumenti di finanziamento	"	12
Il difficile percorso del Patto di stabilità interno	"	20
Allegati	"	27

PAGINA BIANCA

Premessa

1.

I temi trattati nello schema introduttivo dell'indagine conoscitiva sono numerosi e di grande rilievo. Nella memoria depositata abbiamo raccolto i principali risultati delle analisi svolte di recente dalla Corte.

Come è noto la Corte riferisce periodicamente sugli andamenti e sulle problematiche relative alla finanza locale sia nei referti annuali resi al Parlamento (nel referto sugli enti locali e nella parte dedicata agli andamenti della finanza pubblica della relazione sul rendiconto generale dello Stato) sia, ove si prevedano interventi normativi riguardanti questi enti, nel corso delle audizioni sulle manovre finanziarie o nelle note trimestrali sulle leggi di spesa.

Si tratta di lavori che si basano sui dati relativi alle gestioni trasmessi dagli enti e sugli esiti delle analisi svolte attraverso le Sezioni regionali della Corte che, come si precisa più avanti, sono oggi impegnate in un delicato lavoro di controllo a livello decentrato. La base informativa della Corte è naturalmente a disposizione del Parlamento per gli approfondimenti che si riterranno necessari.

In questa breve esposizione ci si limita, quindi, a richiamare i dati più recenti che permettono di aggiornare il quadro tendenziale della finanza locale. Ci si sofferma poi sulle principali questioni, attinenti ai temi dell'indagine, che emergono sia dall'esame dei conti sia dall'attività di controllo esercitata attraverso le Sezioni regionali, con un sintetico cenno ai profili evolutivi della normativa di riferimento .

La finanza locale nel 2008: i risultati di contabilità nazionale

2.

L'esame dei risultati delle gestioni economiche e finanziarie degli enti locali evidenzia, negli ultimi esercizi, un netto miglioramento del contributo da questi offerto al riequilibrio della finanza pubblica; miglioramento che si accompagna tuttavia al confermarsi di vecchi squilibri e all'emergere di crescenti criticità.

Nel biennio 2007-2008 – l'ultimo per il quale si dispone di dati di consuntivo – il disavanzo delle Amministrazioni locali, secondo la definizione di contabilità nazionale,

è stato contenuto in entrambi gli anni nello 0,2% del Pil (se misurato al netto di una operazione rilevante ma meramente contabile che ha riguardato la riclassificazione di Equitalia)¹. Il risultato appare nettamente più favorevole di quanto previsto nei documenti programmatici. Esso è, tuttavia, derivato da tendenze di fondo della spesa e delle entrate non prive di connotazioni negative.

Perdura, infatti, la dinamica sostenuta delle spese correnti al netto degli interessi (nel 2008, in particolare, connessa agli effetti di importanti rinnovi contrattuali) e, per converso, la flessione, ormai cronica, delle spese per investimenti.

Sul fronte delle entrate, il rallentamento delle imposte indirette, determinato dagli sgravi e dalle esenzioni approvate dal Parlamento (IRAP e ICI), è solo in parte compensato dal gettito, ancora in aumento, (nel biennio 2007-2008) delle addizionali sulle imposte dirette. Aumentano, di conseguenza, in misura notevole i trasferimenti pubblici.

Le uscite complessive sono passate dal 15,1 al 15,6% del Pil, con una netta accelerazione: la variazione è stata del 4,9% contro una flessione dello 0,7% dell'anno precedente (+1,2% se si sottraggono dai trasferimenti correnti le somme relative ad Equitalia). Sono le spese correnti al netto degli interessi a segnare l'incremento maggiore (+6,4%): nel 2007 erano cresciute dell'1% (del 4,7% nel 2006). L'aumento delle spese finali (+6,8%) è da ricondurre ai rinnovi contrattuali sottoscritti nell'esercizio (e ai conseguenti arretrati), che comportano una crescita dei redditi da lavoro dipendente dell'8,6%, e alle spese per consumi intermedi ed altre spese finali cresciute, rispettivamente, del 7,4 e del 12,0% (erano variate del +5,6 e -0,1 nel 2007). Sostanzialmente stabile è risultata, invece, la spesa per interessi.

Solo parziale compensazione ha offerto l'andamento della spesa in conto capitale, ridottasi nel complesso del 2,4% (-1,2 nel 2007). Sono gli investimenti fissi lordi a contrarsi per il secondo anno consecutivo (-2,6% contro il -1,6% del 2007).

Le entrate totali sono cresciute al 15,4% del Pil, dal 15,3% del 2007 (14,9 al netto dei maggiori trasferimenti legati a Equitalia). Quelle tributarie si sono ridotte rispetto al 2007: gli sgravi in materia di IRAP e le esenzioni dall'ICI sono alla base della flessione registrata nel gettito delle imposte indirette, ridottesi del 6,2%. Flessione non compensata dal nuovo aumento (anche se inferiore a quello del 2007) delle imposte dirette (+10,4%), con l'addizionale regionale e quella comunale che crescono, rispettivamente, del 10,6% e del 21,6%. Un aumento quello del 2008, frutto degli incrementi di aliquota deliberati nel precedente esercizio e che determinano, a ragione delle modalità di versamento, una variazione del gettito con un anno di ritardo (l'aliquota media dell'addizionale comunale è aumentata da 0,26 a 0,4 nel 2007). Particolarmente forte è risultato l'incremento dei trasferimenti pubblici correnti, cresciuti nell'anno del 12,3% (+19,5% se si escludono dal 2007 i maggiori trasferimenti a Equitalia), anche in relazione alla compensazione degli effetti degli sgravi fiscali e delle esenzioni previsti per IRAP e ICI.

¹ Tale riclassificazione ha comportato, in particolare, due modifiche ai risultati degli ultimi anni: l'inclusione tra "i trasferimenti ad enti pubblici" del conto delle amministrazioni locali per il 2006 di un maggior trasferimento alle amministrazioni centrali per 4,8 miliardi (quale anticipo erogato dalla società allo Stato sulle riscossioni 2007) e maggiori trasferimenti dalle amministrazioni centrali a Equitalia per 4,5 miliardi nel 2007, a chiusura dell'operazione di anticipo (previsto a partire dal 1999) di cui la finanziaria per il 2008 ha disposto la abolizione.

3.

Se si scomponere il dato aggregato per meglio valutare i comportamenti dei diversi centri di spesa (Regioni, Province e Comuni), si osserva che le amministrazioni comunali hanno ottenuto, nel complesso, i risultati migliori in termini di saldi, ma a fronte di una accentuazione delle modalità negative alla base del miglioramento. Il dimezzamento (rispetto al 2007) del disavanzo dei Comuni è, infatti, da imputare ad una crescita molto sostenuta delle entrate complessive, in presenza di una forte accelerazione della spesa corrente e della caduta della spesa in conto capitale. Andamenti meno positivi si riscontrano nei conti delle Province, per le quali il disavanzo risulta in aumento rispetto al 2007.

Ancora una volta si possono rilevare le distorsioni indotte dall'esigenza di rispettare i vincoli imposti dal Patto di stabilità interno: l'obiettivo, infatti, nella generalità dei casi viene centrato, ma con correzioni non soddisfacenti delle tendenze strutturali della spesa.

I Comuni hanno dimezzato il disavanzo, passando da 2,3 miliardi a 1,1 (dal -0,2 al -0,1% del Pil). Nel 2008 la spesa è cresciuta ad un tasso del 4% (+3,3 % nel 2007), a fronte di entrate complessive in aumento di oltre il 6%.

La crescita della spesa è dovuta ad una forte accelerazione della spesa corrente (+7,9%), in parte compensata da una flessione della spesa in conto capitale (-6%). L'aumento della spesa è da ricondurre, in primo luogo, all'incidenza sull'esercizio dei rinnovi dei contratti di lavoro del comparto degli enti locali, ma si è esteso a pressochè tutte le principali voci di spesa corrente (acquisti di beni e servizi +6,4%; consumi intermedi +7,5%). E' continuata a crescere, anche se a ritmi più contenuti del 2007, la spesa per interessi (+7% contro il +23,6% del 2007).

Nella spesa in conto capitale tornano a ridursi, dopo la crescita dell'ultimo anno, gli investimenti fissi lordi (-4,2%), ma sono soprattutto gli andamenti riscontrati nei contributi agli investimenti e nei trasferimenti alle imprese (rispettivamente ridotti del 18,3% e del 13,7 per cento) a incidere sul risultato complessivo.

La crescita delle entrate è stata trainata dagli aumenti dei trasferimenti correnti da enti pubblici, cresciuti nell'anno di oltre il 35%. Una variazione alimentata, principalmente, dalla compensazione operata a copertura delle minori imposte indirette dovute alle misure di esenzione dall'ICI disposte nell'esercizio. Il gettito ICI si è ridotto di oltre 2,8 miliardi, mentre rimane costante l'andamento delle altre imposte indirette. Continua ad aumentare il contributo delle imposte dirette (+10,6%), a ragione del maturare degli incrementi di aliquote dell'addizionale all'IRPEF disposti nel precedente esercizio.

Per le Province, la spesa complessiva è aumentata nell'anno del 3%, a fronte di una sostanziale invarianza delle entrate complessive (+0,2%).

Anche per questi enti, la crescita è legata esclusivamente alla spesa corrente (+6,6%) trainata dall'aumento di quella per consumi finali, sia nella componente dei redditi da lavoro, a seguito dei rinnovi contrattuali, (+7,1%), sia nei consumi intermedi ed altre spese finali (rispettivamente +5,6 e +6,9%). Si conferma per le Province una crescita della spesa per interessi (+12%), che si aggiunge al già consistente aumento registrato nel 2007 (+36,2%).

Si fa più netta la riduzione della spesa in conto capitale (-7,4% contro il -4,2 del 2007). Una flessione che si concentra soprattutto negli investimenti fissi lordi, ridotti di poco meno del 9%.

Di limitato rilievo la variazione delle entrate, sia correnti (+0,1%) che in conto capitale (+0,8%). La flessione delle imposte indirette (-1,5%) e dei trasferimenti (-2,2%) è compensata da un aumento delle altre entrate correnti. I contributi agli investimenti sono cresciuti nell'anno del 2,8%, a fronte di una flessione degli altri trasferimenti in conto capitale.

Anche nel 2008 il risultato complessivo presenta un disavanzo in crescita rispetto al precedente esercizio.

Le analisi della Corte sui rendiconti di Comuni e Province (banca dati Sirtel)

4.

I risultati emergenti dalle analisi condotte dalla Corte sui rendiconti delle amministrazioni comunali e provinciali di recente acquisiti nella banca dati SIRTEL (e che verranno compendiate in un referto in corso di approvazione) offrono un quadro in parte diverso da quello della contabilità nazionale basato sull'andamento della gestione finanziaria di competenza².

La situazione che si trae dai consuntivi 2008 è indicativa del rallentamento del percorso di riequilibrio della finanza degli Enti locali.

Il saldo tra entrate e spese correnti di competenza fa emergere, sia nelle Province che nei Comuni, la riduzione della situazione di avanzo.

Il dato negativo, in forte peggioramento, del saldo economico finanziario corrente conferma per i Comuni l'incapacità di finanziare con le sole entrate correnti, oltre che le correlate spese, la quota capitale dei prestiti in scadenza. Questa tendenza, presente in tutte le aree geografiche, con l'eccezione per il sud-isole, assume i valori più significativi per gli enti dell'area del nord ovest.

Anche i differenziali di competenza dell'esercizio 2008 (saldo tra entrate finali e spese finali - al netto di "riscossione e concessione di crediti") risultano in complessivo peggioramento, per effetto della sfavorevole gestione di parte corrente. Tale tendenza, riscontrata a livello nazionale, è confermata in modo pressoché uniforme in tutte le aree geografiche del paese sia per i Comuni che per le Province. Nella gestione di parte capitale riprende vigore la quota di indebitamento.

A fronte del risultato finanziario di gestione di segno negativo, e in peggioramento, il dato dell'avanzo di amministrazione risulta invece sostanzialmente positivo, ma con

² I dati relativi alla gestione finanziaria dei Comuni e delle Province sono tratti dai rendiconti per il 2008 di 96 amministrazioni provinciali e 5498 amministrazioni comunali, queste ultime rappresentative del 75,55% della popolazione nazionale.

un andamento leggermente decrescente della parte disponibile, che è quella che potrebbe sostenere nuove decisioni di spesa.

I risultati di gestione, non positivi, confliggono con quelli di amministrazione, che traggono vantaggio dai discutibili criteri di rettifica e di conservazione in bilancio dei residui attivi. Ad avviso della Corte, un maggior rigore nella contabilizzazione di tali poste attive migliorerebbe l'attendibilità dei bilanci e limiterebbe la riscontrata incoerenza. Pari attenzione dovrebbe essere riservata anche alle regole per il ricorso a nuovo indebitamento, in quanto la sola parametrizzazione alle mere entrate correnti non offre sufficienti garanzie di sostenibilità.

5.

Scendendo ad un'analisi delle diverse componenti, si osserva che, sul fronte delle entrate correnti, sia per le Province che per i Comuni, gli accertamenti di competenza risultano ancora in crescita, anche se in misura ridotta rispetto al biennio precedente. Per entrambe le categorie di enti le entrate tributarie flettono dopo anni di espansione. Un'inversione di tendenza, quella appena descritta, che si apprezza con più evidenza per il dato dei Comuni.

Nei Comuni gli accertamenti del complesso delle entrate correnti crescono del 2,3% e nelle Province del 2,5%. Per quanto riguarda la cassa, mentre nei Comuni le riscossioni risultano ancora in limitato aumento (1,5%), nelle Province nel 2008 le riscossioni si riducono di 5,7 punti percentuali.

Sia nelle Province che nei Comuni l'andamento di competenza risulta sostenuto dai trasferimenti e dalle entrate extratributarie, con un calo del livello di autonomia finanziaria lieve nelle Province, ma ben più sostenuto nei Comuni.

Nelle Province l'aumento dei trasferimenti riguarda in particolare quelli da altri enti del settore pubblico e quelli comunitari, mentre sono in calo i trasferimenti dallo Stato. Per tali enti il calo degli accertamenti delle entrate tributarie riguarda la categoria delle imposte e non quella delle tasse; infatti, tra le principali voci di entrata è l'imposta provinciale sulle formalità di trascrizione che riporta il maggiore decremento (-6,2%).

Nelle Province le maggiori differenze tra gli accertamenti e le riscossioni riguardano i trasferimenti per i quali si registrano rallentamenti nell'acquisizione delle risorse. Ai fini del rispetto del patto di stabilità interno nel 2008 per i trasferimenti dello Stato e delle regioni poteva essere considerato come accertato il dato comunicato dall'amministrazione erogante.

L'andamento delle entrate tributarie nei Comuni si manifesta in calo deciso, perdendo rilievo il ruolo trainante dei tributi propri, in quanto il gettito dell'ICI, a seguito della esclusione delle abitazioni principali, flette drasticamente.

Nel 2007 l'ICI aveva presentato un incremento notevole delle riscossioni, risentendo anche della maggiore fluidità delle procedure di incasso. La reintroduzione (art. 1, comma 7 D.L. 93/08) del blocco della leva fiscale e l'esclusione dall'imposta delle unità immobiliari adibite ad abitazione principale, hanno determinato un'inversione della direzione di sviluppo delle entrate tributarie. La rilevanza della perdita di gettito ICI (-23,3 % di accertato in conto competenza, -26,4% di riscosso) influisce negativamente sull'andamento della categoria delle imposte.

Il segno negativo negli accertamenti e nelle riscossioni del titolo I connota i dati di tutti gli ambiti regionali, senza alcuna eccezione, ferma restando la diversificazione della misura della perdita, particolarmente elevata nelle aree del Nord.

L'addizionale all'Irpef è invece in crescita del 12,5%, valore questo ben distante da quello registrato per cassa (oltre il 70%): lo scostamento evidentemente è dovuto a riscossioni relative a periodi pregressi. Negli ultimi esercizi aveva, infatti, ripreso ad operare la facoltà di inasprire le aliquote dell'addizionale all'Irpef e gli effetti più evidenti sulle riscossioni si sono dimostrati nel corso del 2008.

La flessione di competenza delle entrate tributarie comunali trova riscontro in un aumento dei trasferimenti, dovuto in particolare alle compensazioni per la perdita di gettito ICI. Tale situazione, che ha comportato una flessione del livello di autonomia tributaria, dovrebbe essere superata con l'attuazione del federalismo fiscale.

Nell'esercizio 2008, a causa della perdita di gettito dell'ICI, il titolo I è passato dal 44,9% al 38,9%, dell'entrata corrente; hanno invece, acquistato peso i trasferimenti, con un incremento della quota al 37,9%.

Nella valutazione del dato relativo ai trasferimenti per l'anno 2008 e, segnatamente, di quelli dallo Stato, che hanno avuto un peso determinante nel segnalato incremento, è opportuno considerare che ad una sostanziale invarianza del contributo ordinario (che anzi ha subito alcune decurtazioni, quali la quota stimata dei risparmi sui "costi della politica"), così come del contributo consolidato e perequativo (ove spettante), fa riscontro un elevato incremento degli altri contributi di carattere generale, per effetto dei trasferimenti compensativi dei minori introiti ICI "abitazione principale".

Sul fronte della spesa corrente si rileva un aumento degli impegni, che nei Comuni (+3,8%) risulta più elevato rispetto a quello delle Province (+3,4%).

Va notato che, sul piano strutturale, i bilanci degli enti locali subiscono un ulteriore "irrigidimento" in ragione del fatto che gli incrementi di spesa che presentano maggiore consistenza riguardano le spese per il personale e la prestazione di servizi, e cioè voci

che rappresentano nei Comuni circa il 75% e nelle Province oltre il 66% della spesa corrente.

Nei Comuni tra le componenti della spesa corrente quella per il personale risulta in crescita del 2,6% per via degli effetti provocati dal rinnovo contrattuale. Più spinto è l'incremento della spesa per prestazioni di servizi (5,4%), interessi passivi (6,0%) e trasferimenti correnti (3,0%). Nelle Province i più significative spese in crescita sono quelle per la prestazione di servizi (6,5%) e per interessi passivi (7,7%); la spesa per il personale aumenta del 2,1%.

I dati della spesa corrente *pro capite* dei Comuni nel 2008, oscillano nei vari ambiti regionali (a fronte di una media nazionale pari a euro 855,8), tra i minimi della Puglia (626,7) e dell'Abruzzo (714) ed i massimi del Trentino (1.257,6) e della Liguria (1.131,0).

Un significativo dato di sintesi della cennata disomogeneità si coglie nella diversa incidenza *pro capite* della spesa per funzione, dove gli scostamenti dal dato nazionale, sia per le Province che per i Comuni, definiscono una "forbice" di ampio spettro, sia nei parametri generali, quale il valore pro-capite della stessa spesa, sia in quelli relativi a singole funzioni.

Mentre il livello degli impegni correnti risulta in crescita al di sopra dell'andamento del PIL nominale, la spesa per investimenti (al netto delle concessioni di crediti e anticipazioni) nei Comuni risulta in moderato sviluppo. Ben diversa è la situazione delle Province, nelle quali gli impegni per investimenti crescono in modo deciso.

Sul fronte delle entrate in conto capitale cresce la quota delle entrate da indebitamento, mentre si riduce l'apporto di quelle da trasferimento e dismissioni.

L'aumento degli accertamenti per accensioni di prestiti si osserva in particolare nei Comuni (32,0%) ed in maniera meno eclatante nelle Province (23,9%). Le entrate del titolo IV (autofinanziamento), che nel precedente esercizio avevano sostenuto gli investimenti locali, compensando gli effetti di un minore ricorso all'indebitamento, nel 2008 crescono limitatamente nelle Province e flettono nei Comuni. Le emissioni di prestiti obbligazionari riprendono a crescere specialmente nei Comuni del nord ovest.

La ripresa del ricorso a nuovo indebitamento si verifica contestualmente a segnali di sviluppo delle iniziative di investimenti diretti che nelle Province assumono una dimensione rilevante. Le difficoltà nell'erogazione della spesa di investimento connesse anche alla disciplina del patto, determinano, dunque, un netto scostamento tra impegni (in crescita) e pagamenti per investimenti (in calo). Vigendo le attuali limitazioni, la forbice tra impegni e pagamenti è tendenzialmente destinata a permanere.

Sul fronte della spesa infatti si assiste nelle Province ad una ripresa (22,59%) degli impegni per l'acquisizione di beni immobili che costituiscono la maggior quota degli investimenti diretti, inoltre risultano in crescita spinta le partecipazioni azionarie. Nei Comuni invece la crescita degli investimenti risulta ridotta (1,03%) e l'acquisizione di beni immobili cresce del 2,83%. La situazione dei Comuni mette in evidenza maggiori differenze tra il comparto della spesa corrente, che risulta in crescita di

competenza, e l'andamento della gestione degli investimenti, nella quale si riscontra un moderato sviluppo delle poste relative alla realizzazione di opere.

L'analisi quella fin qui tratteggiata spinge quindi a guardare con maggiore attenzione (e preoccupazione) alle tendenze della finanza locale, soprattutto in coincidenza con la impegnativa fase di attuazione del federalismo, in cui il processo di decentramento della spesa sarà completato da una maggiore autonomia fiscale.

Le funzioni di controllo della Corte dei conti

6.

La Corte ha accompagnato questo processo, che ha reso necessario un ruolo più incisivo degli strumenti di controllo della spesa a livello territoriale (di particolare rilievo ai fini del coordinamento della finanza pubblica), anche adeguando la propria struttura e la propria attività per corrispondere ai nuovi compiti assegnati dal legislatore.

E' opportuno ricordare che l'esame della finanza locale - già svolto in base al d.l. 786 del 1981, conv. dalla l. 51 del 1982, (che aveva istituito la Sezione enti locali) - si è arricchito nel corso degli anni '90 con l'ampliarsi dei controlli sulle gestioni delle pubbliche amministrazioni, in base alla legge 20 del 1994, in parallelo ad una generale riduzione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti amministrativi.

Negli stessi anni si è individuata un'articolata disciplina dei controlli interni, intesa a valorizzare le iniziative di "autocorrezione" delle amministrazioni stesse, attribuendo espressamente tra le funzioni dei controlli esterni il compito di verificare il funzionamento di quelli interni.

Tali aspetti di fondo si ritrovano confermati e sviluppati dalla legge n. 131 del 2003 (di attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001), che ha esplicitato, nel nuovo quadro ordinamentale, le funzioni di controllo sugli andamenti generali della finanza regionale e locale ai fini del coordinamento della finanza pubblica, attribuendo espressamente alla Corte la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte degli Enti territoriali, anche in relazione al Patto di stabilità ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'U.E. La stessa normativa affida alle sezioni regionali di controllo la verifica del perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, nonché della sana gestione finanziaria degli enti locali e del

funzionamento dei controlli interni. Resta fermo il principio che l'esito di tali controlli consiste in valutazioni e segnalazioni agli organi della rappresentanza (i governi e le assemblee elettive), affinché siano essi ad assumere, nella loro autonomia, le decisioni necessarie a ripristinare la regolarità degli andamenti o delle gestioni.

Ad integrazione e completamento di tale quadro normativo, la legge finanziaria 2006 (art. 1, commi 166-169) ha incentrato il controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali sull'analisi dei loro bilanci preventivi e consuntivi. A tale scopo, la Corte si avvale dei dati e delle informazioni fornite - secondo "criteri e linee guida" che la stessa Corte annualmente definisce - mediante apposite relazioni e questionari a cura degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali. I comportamenti difformi accertati sulla base degli elementi acquisiti sono segnalati agli organi rappresentativi dell'ente, affinché essi adottino le necessarie misure correttive.

In base a tale normativa è stato, dunque, rinsaldato il rapporto di ausiliarità e di collaborazione fra le sezioni regionali della Corte dei conti e gli organi rappresentativi degli enti locali, in linea con le prerogative di autonomia che gli enti stessi hanno visto potenziate dal nuovo titolo V della Costituzione come ha riconosciuto la stessa Corte Costituzionale (sentenza 179 del 2007).

Le verifiche effettuate dalle Sezioni regionali sulla gestione finanziaria delle Province e dei Comuni hanno permesso di individuare sia i principali problemi che gli enti affrontano nell'ambito della loro ordinaria attività sia le anomalie che caratterizzano la gestione di alcuni di essi.

In relazione a queste ultime le Sezioni hanno indirizzato specifiche segnalazioni agli enti con delibere motivate al fine di stimolare processi di autocorrezione da parte degli stessi enti, così come previsto dall'attuale sistema normativo³.

A questo proposito sono necessarie, però, due osservazioni.

Innanzitutto, deve essere messo in luce che ampia parte degli enti ha accolto i rilievi delle Sezioni regionali e, in base ai controlli effettuati successivamente, si è accertato che sono stati attuati interventi correttivi, anche mutando le prassi gestionali in relazione alle successive attività.

³ In relazione ai vari aspetti esaminati dalle Sezioni regionali si vedano anche le delibere della Sezione delle Autonomie n. 3 del 22 marzo 2009 e n.14 del 25 settembre 2009.

Uno dei casi più significativi è dato dall'allocazione in bilancio dei flussi finanziari derivanti dai contratti di finanza derivata che, laddove positivi, erano utilizzati da quasi tutti gli enti fino al 2007 per sostenere la ordinaria spesa corrente. A seguito dell'intervento delle Sezioni regionali, gli enti hanno allocato, in prevalenza, i flussi al titolo IV° ed utilizzato le risorse per sostenere spese da investimento, correnti non ripetibili o vincolate per il pagamento di eventuali flussi negativi (sul punto, ad esempio, sez. Veneto, 24 ottobre 2008, n. 127; sez. Lombardia, 13 gennaio 2010, n. 32; sez. Puglia, 23 luglio 2009, n. 98; sez. Toscana, 21 luglio 2009, n. 147).

Al riguardo, deve essere segnalato, però, che ove l'ente non intervenga a porre rimedio all'irregolarità rilevata dalla Corte, l'attuale disciplina legislativa non prevede l'adozione di adeguate misure, neppure in caso di reiterato accertamento di anomalie nell'ambito della gestione finanziaria e di mancata adozione degli interventi correttivi.

Va poi ricordato che le informazioni raccolte dalla Corte consentono, comunque, di effettuare specifiche segnalazioni al Parlamento, così che si possa disporre di un quadro preciso in ordine alle ricadute dei provvedimenti normativi sugli enti, anche per adottare eventuali interventi correttivi.

7.

Alla richiamata normativa generale sono seguite — spesso introdotte da leggi finanziarie e da misure di contenimento della spesa - disposizioni specifiche intese a sottoporre a più attento esame settori critici gestionali e di spesa.

La Corte ha attivato le specifiche forme di controllo via via demandate dal legislatore definendo, in via di massima, uno schema procedimentale che, al fine di limitare l'aggravio dell'attività degli enti territoriali, tende a raccogliere i dati e le informazioni necessarie allo svolgimento delle nuove attività di controllo per il tramite dei già ricordati questionari compilati dagli organi di revisione. Esaminando le risposte ai questionari ed effettuando gli approfondimenti istruttori necessari le Sezioni regionali espletano dunque anche queste particolari attività di verifica.

In particolare, nel corso del 2008 e del 2009 è stato condotto l'esame delle disposizioni inerenti i controlli sui tributi locali accertando, nella sostanza e salvo pochi casi, il rispetto del disposto normativo che ha previsto il divieto di innalzare le aliquote dei tributi locali ed avviando le attività di attestazione in ordine all'ammontare del gettito dell'ICI prima casa.

Al riguardo, la Sezione Autonomie ha svolto un ruolo di coordinamento ed indirizzo emanando due delibere di carattere generale (n. 8, in data 12 giugno 2009 e n. 12, in data 12 gennaio 2010)

A seguire, le Sezioni regionali hanno avviato le attività di verifica emanando, a loro volta, delibere guida in relazione alle attività da compiere nei loro ambiti territoriali (in via esemplificativa, sez. contr.

Toscana, n. 306 del 13 ottobre 2009; sez. contr. Lombardia, n. 1045, in data 9 novembre 2009; sez., contr. Marche n. 310 del 2 dicembre 2009).

Particolare attenzione è stata prestata alla materia degli incarichi e consulenze, con specifico riferimento ai regolamenti che in base all'art. 3, co. 57 della legge finanziaria per il 2008 gli enti locali devono adottare e trasmettere alle Sezioni regionali.

Oltre ad alcune delibere di indirizzo con le quali, anche in relazione alla successiva evoluzione della disciplina in materia di incarichi esterni, sono state fornite indicazioni in ordine al contenuto degli stessi, le Sezioni hanno avviato un puntuale esame dei regolamenti emanando specifiche delibere di segnalazione agli enti delle difformità dai principi che regolano questa particolare materia e la più parte degli enti ha recepito le richieste di modifica, integrando i regolamenti in questione.

Va poi sottolineato che il ruolo svolto dalla Corte risulta arricchito anche da un ampio esercizio della funzione consultiva, attivata con crescente frequenza dalle amministrazioni locali in base a quanto prevede la stessa legge n. 131 del 2003.

Le indicazioni contenute nelle delibere delle Sezioni regionali costituiscono uno strumento utilizzato non solo dagli enti richiedenti ma anche da quelli che si trovano in situazioni analoghe, fornendo in questo modo un importante ausilio all'attività degli enti territoriali.

Val la pena segnalare che hanno fatto ricorso a questo istituto non solo enti di dimensioni minori ma anche Comuni capoluogo di Provincia e Province.

Le principali tematiche affrontate in sede consultiva hanno riguardato la materia del personale, sia in relazione alle modalità di conteggio della spesa che ai vincoli in materia di assunzione, dei rapporti fra gli enti locali e le società partecipate, dei tributi locali, dei contratti pubblici, della formazione e della gestione del bilancio, del patto di stabilità, in relazione sia alle modalità di calcolo che alla gestione ordinaria dell'ente che, infine, all'applicazione delle sanzioni in caso di mancato rispetto.

In questa necessariamente sintetica ricognizione, va, infine, segnalato che le più recenti disposizioni (art. 11, legge 4 marzo 2009, n. 15) hanno inteso sviluppare il carattere concreto e "ravvicinato" dei controlli sulle gestioni, anche per quanto riguarda il livello territoriale, prefigurando le modalità per la possibile adozione da parte degli organi di governo ed amministrativi di rapidi interventi correttivi volti a prevenire o far cessare situazioni di gravi irregolarità e disfunzioni pregiudizievoli per la finanza pubblica.

Nella stessa linea si pongono i recenti interventi normativi volti a contrastare la crescita della spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni ed in particolare di quella correlata alla contrattazione integrativa, coinvolgendo anche direttamente la Corte, particolarmente nel caso di accertato superamento dei vincoli finanziari (art. 54 e 55 del d.lgs 27 ottobre 2009, n. 150). A tali disposizioni si è dato pronto seguito

mediante appositi indirizzi interpretativi ed applicativi, prevedendo una integrazione degli strumenti (ivi compresi i questionari) cui sopra si è fatto cenno e ribadendo la connessione di tali controlli, come della generalità di quelli intestati alla Corte, anche con il coordinamento del sistema di finanza pubblica, di sempre maggior valenza nell'attuale evoluzione dell'ordinamento⁴.

L'attività delle Sezioni regionali della Corte è divenuta nel tempo sempre più complessa. Alcuni dati possono dare conto dello sforzo richiesto: nel 2009 sono state emesse 4.505 pronunce sulla gestione finanziaria e contabile degli enti locali (2.524 nel 2008) e circa 670 pareri (494 nel 2008). Attività che si è aggiunta a quella di referto sulla gestione di regioni ed enti locali (189 deliberazioni) nonché all'esame dei regolamenti in materia di conferimento di incarichi a soggetti esterni all'amministrazione (1.049 delibere).

I rilievi delle Sezioni regionali e i principali punti critici delle gestioni: esternalizzazioni e nuovi strumenti di finanziamento

8.

La sintesi delle esperienze maturate sul territorio e delle analisi condotte dalle Sezioni centrali ha consentito, come si è detto, di evidenziare, da un lato, le criticità che hanno accompagnato il progressivo ampliamento dell'autonomia degli enti territoriali e, dall'altro, i successi, ma anche i limiti, delle politiche per il coordinamento della finanza pubblica.

Tra le problematiche rientrano le modalità di utilizzo delle esternalizzazioni e il crescente ricorso a finanziamenti esterni, con la ricerca di forme di finanziamento in grado di garantire liquidità nel breve periodo (ad esempio, i prodotti derivati).

⁴ Si tratta di profili di crescente attenzione da parte del Legislatore, come da ultimo evidenziato dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, in base a cui "al fine di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale, il Presidente della Corte medesima può disporre che le sezioni riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo, nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare importanza. Tutte le sezioni regionali di controllo si conformano alle pronunce di orientamento generale adottate dalle sezioni riunite".

9.

L'esternalizzazione di servizi e di attività da parte degli enti territoriali è stato negli ultimi anni un fenomeno in continua crescita, sospinto, talvolta, non solo dalla ricerca delle migliori e più efficienti forme organizzative ma anche dallo scopo di aggirare vincoli normativi e di controllo delle spese ritenuti dagli enti troppo rigidi. Da tale tendenza sono derivate distorsioni sul piano della significatività dei dati contabili e, spesso, anche un uso improprio dello strumento.

L'esternalizzazione di servizi e di attività ha assunto principalmente la forma della costituzione e partecipazione in organismi societari. Le società di capitale, censite dalla Corte nel 2009, sono passate da poco più di 2.700 nel 2005 a oltre 3.000 nel 2007 (ultimo dato al momento disponibile).

La maggiore concentrazione si evidenzia al Nord, con valori sostanzialmente costanti nel tempo (circa il 60% delle società), seguito dal Centro (poco più del 24%). Si riscontra, soprattutto al Sud, una maggiore presenza di società per azioni rispetto alle società a responsabilità limitata, pur se il numero di queste ultime va incrementandosi nel tempo (a livello nazionale le S.p.A. nel 2005 rappresentano il 60%, nel 2006 il 57,5, nel 2007 il 55,6%). Per quanto attiene all'ambito di operatività, le società che si occupano di servizi pubblici locali (ambiente, energia, acqua, trasporti, istruzione e sanità) rappresentano il 52% del totale nel 2005, il 50,8% nel 2006 ed il 50,2% nel 2007, mentre i settori dove è maggiormente concentrata la presenza di società partecipate sono al Nord i trasporti, seguito da acqua ed energia, al Centro l'ambiente, seguito da energia e trasporti, al Sud l'ambiente, seguito da trasporti e acqua. Nei settori diversi da servizi pubblici locali si riscontrano concentrazioni di rilievo in quello delle attività culturali, sportive e sviluppo turistico, ed in quello dei servizi di supporto alle imprese.

A tale tendenza ha corrisposto un diffuso riscontro di perdite d'esercizio, direttamente incidenti, attraverso il risultato della gestione operativa, sugli equilibri di bilancio dell'ente locale. Lo studio condotto dalla Corte nel 2008 sulle risultanze dei questionari relativi all'esercizio 2005 riferiti a tutte le partecipazioni societarie delle Province e dei Comuni capoluogo ha messo in evidenza risultati di esercizio in perdita nel 37,4% dei casi rilevati. La percentuale sale al 65,5% se si considerano, sulla base dei risultati dei questionari riferiti all'esercizio 2006, gli organismi partecipati con quote superiori al 10% che abbiano chiuso in perdita in uno degli ultimi tre esercizi.

Secondo quanto verificato dalla Corte, è mancato, in molti casi, un attento monitoraggio da parte dell'ente finalizzato alla valutazione dell'opportunità di dismissione o di riduzione delle quote di partecipazione nel caso di risultati di gestione negativi, soprattutto quando estesi a numerosi esercizi finanziari. E' stata inoltre oggetto

di rilievi specifici la presenza di società sottocapitalizzate e costantemente in perdita, non operative, che, invece di essere liquidate, subiscono talvolta soltanto una trasformazione di forma giuridica e permangono in vita con il medesimo oggetto sociale (Delibera Sez. Lombardia 245/2009).

Anche quando la presenza di perdite reiterate e crescenti ha determinato situazioni gravemente deficitarie sfociate se non in conclamati stati di insolvenza, quanto meno nella messa in liquidazione della società, l'avvertimento della Corte è che la situazione può avere ricadute finanziariamente rilevanti sul bilancio dell'ente locale laddove si dovessero determinare, com'è possibile che accada, deficit di liquidazione (Delibera Sez. Lazio 46/2008).

Nei casi in cui reiterate e crescenti perdite causative di un netto patrimoniale negativo, abbiano determinato la messa in liquidazione della società e l'attivazione dell'azione di responsabilità sociale nei confronti degli amministratori e del collegio sindacale della società ex art. 2393 e ss. c.c., è stata stigmatizzata la mancanza di precedenti verifiche interne tali da accertare e tempestivamente contestare le responsabilità o corresponsabilità che possano aver determinato o, comunque, non impedito, la maturazione e la proclamazione dello stato di gravissima crisi (Delibera Sez. Campania 8/2009)

Sempre riguardo alla copertura di perdite, la Corte ha manifestato perplessità riguardo all'ammissibilità di coprire il disavanzo di liquidazione da parte dell'azionista unico pubblico, atteso il principio di carattere generale secondo cui il rischio di impresa che si assume una pubblica amministrazione deve essere limitato e quantificabile "a priori" ed, in questo caso, il saldo negativo supererebbe i confini propri della responsabilità limitata al patrimonio sociale. Il Comune, però, non solo non è un soggetto che persegue profitti attraverso le proprie società di servizi pubblici – servizi che esso è comunque tenuto ad assicurare – ma, in quanto tenuto alla direzione e al coordinamento, attraverso le proprie strutture organizzative, di tutti gli organismi partecipati, potrebbe ben ritenersi soggetto comunque all'obbligo dell'assunzione in via sussidiaria dei debiti delle controllate, con le conseguenti responsabilità. In secondo luogo, è stata rilevata l'impossibilità di ricorrere al debito fuori bilancio in presenza di deficit societario rilevato in sede di liquidazione della società. Pertanto, l'unica forma di copertura possibile in detta fattispecie passa attraverso l'iscrizione in bilancio di risorse ordinarie, in sede di bilancio di previsione o di riequilibrio o di assestamento (Delibera Sez. Lazio 46/2008).

I controlli svolti dalla Corte, attraverso le proprie Sezioni regionali, sono stati mirati ad evidenziare anche il ricorso improprio alle esternalizzazioni: le analisi svolte hanno posto in rilievo come ciò sia avvenuto, in alcuni casi, per ampliare la capacità di spesa corrente almeno nel breve termine, per aggirare i limiti di indebitamento o eludere gli altri obblighi di legge stabiliti sia in ambito comunitario che nazionale relativamente alla tutela della concorrenza, alle regole di affidamento *in house*, al rispetto della disciplina prevista dal Patto di stabilità, ai vincoli di spesa riferiti al personale.