

capite inferiore a quella della classe demografica di appartenenza, mentre per gli altri Enti la diminuzione è dell'8%. La stessa norma indica le modalità di individuazione della spesa media (la media dei pagamenti, in conto competenza e in conto residui) e della popolazione (quella residente in ciascun anno calcolata secondo i criteri previsti dall'art.156 del d.lgs n.267/2000) e riporta dettagliatamente sia le classi demografiche che la corrispondente spesa media *pro capite*.

Il tetto delle spese in conto capitale:

-per gli Enti locali, per l'anno 2006, non può superare l'ammontare del 2004, aumentato dell'8,1% (nel testo iniziale: 10%) e, per gli anni 2007 e 2008, l'ammontare dell'anno precedente, aumentato del 4%.

Il comma 144 prevede la possibilità per gli Enti territoriali di superare i tetti prima indicati se si realizzano corrispondenti riduzioni di spesa corrente aggiuntive rispetto a quelle prima esposte. Il superamento dei limiti di spesa è previsto anche, ai sensi del comma 145, entro i limiti dei proventi derivanti da erogazioni a titolo gratuito da parte di soggetti diversi dalle Amministrazioni pubbliche e, in base al comma 146 (per i soli Comuni), nei limiti dei proventi derivanti dalla quota di partecipazione all'azione di contrasto all'evasione fiscale, di cui all'art. 1 del d.l. n. 203/05.

Ai sensi del comma 148, per gli Enti locali compresi nel territorio delle Regioni a statuto speciale provvedono queste; se non lo fanno entro il 31 marzo di ogni anno si applicano le disposizioni della legislazione statale.

Il comma 149 stabilisce che agli Enti di nuova formazione si applichino le regole del Patto dall'anno in cui è disponibile la base annua di calcolo su cui applicare queste regole.

Resta applicabile la restante normativa (monitoraggio etc) introdotta dalla finanziaria 2005 nei commi 30-35 e 37 dell'articolo unico. Il comma 150 della finanziaria 2006 ha, peraltro, introdotto una modifica estendendo ulteriormente l'applicazione delle disposizioni sul monitoraggio ai Comuni con popolazione tra 20.000 e 30.000 abitanti. In proposito va ricordato che per il Patto di stabilità interno del 2005 il Decreto del Ministro dell'economia del 28 giugno 2005 conteneva alcune novità, tra le quali: l'estensione dei soggetti sottoposti al monitoraggio (Comuni tra 30.000 e 60.000 ab.; Comunità montane con più di 50.000 ab., Regioni a statuto speciale e Province autonome di Trento e Bolzano) e la definizione degli obiettivi programmatici e dei consuntivi non più in termini di saldo finanziario, ma di spese correnti e in conto capitale.

La legge 88/05 ha ulteriormente disciplinato, per gli Enti locali, le esclusioni di spese dal Patto: spese relative a funzioni delegate o trasferite dal l. 1. 2004; quelle per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio; quelle sostenute dai Comuni per la bonifica di siti inquinati con azione sostitutiva dei diretti responsabili. Gli Enti, oltre alla rilevazione finalizzata al monitoraggio del Patto 2005, sono tenuti a fornire informazioni trimestrali anche in termini di contabilità nazionale.

La Circolare del MEF n.4 dell'8.2.2005, ribadendo quanto disposto dalla finanziaria 2005, indicava il diverso trattamento da riservare agli Enti "virtuosi".

⁹ Si tratta degli Enti con spesa corrente media *pro capite* del triennio 2001-2003 inferiore alla media *pro capite* della classe demografica di appartenenza (da ricordare che il Decreto del MEF del 26.1.2005 ha stabilito questa spesa per ciascuna classe), cui è consentito un aumento di spesa dell'11,5% e a quelli che non lo sono (con una spesa superiore o uguale a quella media *pro capite* della classe di appartenenza nel triennio indicato), ai quali è permesso un aumento solo del 10%. La Circolare indicava anche il metodo per la verifica del requisito della *virtuosità* o meno attraverso la determinazione della spesa corrente media (riferita ai soli pagamenti correnti in conto competenza e in conto residui), della popolazione media (al 31 dicembre dei tre anni di riferimento: 2001, 2002, 2003), e della spesa media *pro capite* (risultante dal rapporto tra la spesa corrente media e la popolazione media). Questo documento, rifacendosi sempre alla normativa vigente, ricordava le spese soggette alla disciplina del Patto e quelle che ne sono escluse (alle quali si è fatto prima riferimento), nonché le limitazioni in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi (nell'acquisto di beni e servizi, nelle assunzioni di personale e nel divieto di indebitamento per finanziare investimenti). Veniva illustrata anche la disciplina della programmazione trimestrale e semestrale con i criteri per il calcolo degli obiettivi trimestrali e semestrali e l'indicazione degli adempimenti di trasmissione

La Circolare n. 8/06 sul Patto per il periodo 2006-2008, per Province, Comuni e Comunità montane, confermando quanto disposto dalla finanziaria 2006, ne ha ulteriormente chiarito e specificato il contenuto sia in merito agli obiettivi che alle spese soggette al Patto e a quelle escluse, indicando i criteri di determinazione della spesa ai fini dell'individuazione degli Enti virtuosi¹⁰.

In materia di entrate assumono rilievo i commi 152-154, che riguardano la compartecipazione¹¹ locale all'IRPEF e i trasferimenti erariali agli Enti locali. La norma, contenuta nel comma 152, con una proroga per il 2006, conferma l'assetto già esistente (6,5% per i Comuni e 1% per le Province). In proposito va ricordato che la finanziaria 2003 aveva aumentato l'aliquota dal 4,5% al 6% per i Comuni e aveva introdotto ex novo la compartecipazione per le Province. Va anche rilevato che la *Relazione tecnica* quantifica l'ammontare complessivo in 6,6 miliardi, chiarendo che ad esso corrisponde un'equivalente riduzione dei trasferimenti erariali. In merito a questi ultimi la stessa *Relazione* aggiunge che l'ammontare complessivo dei trasferimenti (comprensivo della compartecipazione) risulta di 11,5 miliardi. Va ricordato che anche nel 2006 i trasferimenti spettanti a ciascun Comune e a ciascuna Provincia sono ridotti di un ammontare pari alle somme spettanti a titolo di compartecipazione. Il comma 154 conferma per il 2006 i contributi disposti dalla finanziaria 2005, di cui si è dato conto nella Relazione della Corte del luglio 2005¹².

Può incidere sulle entrate la norma contenuta nel comma 388 -già richiamata ad altro titolo in questa Relazione- sulla conversione o rinegoziazione dei mutui. Il comma in esame, introducendo un nuovo comma 71 *bis* dopo l'art. 71 della finanziaria 2005, impone agli Enti territoriali di verificare, prima di procedere alle operazioni indicate, che l'incremento di valore delle nuove passività non superi di 5 punti percentuali il valore di quelle preesistenti.

In materia di riscossione, il comma 477 e l'art. 1 del d.l. n. 203/05 (convertito nella legge n. 248 del 2.12.2005) perseguono l'obiettivo di potenziare l'efficacia della riscossione. Il primo contiene una disposizione interpretativa dell'art. 4, comma 2 *decies* del d.l. n. 209/02 ed è volto ad individuare le attività consentite agli Enti territoriali e ai concessionari di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446/97 con riferimento in particolare all'accesso ai dati personali e al recupero crediti.

È significativo il richiamo esplicito all'esigenza, che è alla base di questa norma, del "conseguimento degli obiettivi del Patto di stabilità interno", con l'importante specificazione

degli appositi moduli alla ragioneria generale dello Stato. L'ultima parte della Circolare si riferiva agli Enti locali delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

¹⁰ Oltre all'indicazione degli adempimenti di trasmissione alla Ragioneria generale e alle modalità del monitoraggio la Circolare contiene le indicazioni in materia di limitazioni in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi del Patto, limitazioni che riguardano: l'acquisto di beni e servizi nel 2007 (se non sono stati rispettati nel 2006 non si potranno effettuare in misura superiore alla corrispondente spesa sostenuta nell'ultimo anno nel quale è stato rispettato il Patto; se questo non è stato mai rispettato la spesa non potrà essere superiore a quella del 2004, diminuita del 10%); assunzione di personale, rigorosamente esclusa a qualsiasi titolo, così come stabilito nell'art. 1, comma 33 della finanziaria 2005; ricorso all'indebitamento per finanziare nuovi debiti. Tra i chiarimenti forniti figura un'importante specificazione sui riflessi del Patto sulle previsioni di bilancio. Anche se le norme sul Patto non fanno riferimento a queste previsioni, si osserva che le regole del Patto non possono non incidere sulla programmazione della politica di bilancio. Questa impostazione trova del resto conferma alla luce della norma del comma 166 che impone agli organi di revisione contabile di prendere in considerazione il bilancio di previsione e trasmettere una relazione in proposito alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, in cui si dia conto anche del rispetto degli obblighi imposti dal Patto.

¹¹ La disciplina della compartecipazione era stata dettata dall'art. 31, comma 8 della finanziaria 2003 e confermata dalle due successive finanziarie per il 2004 e il 2005.

¹² L'Allegato I a questa finanziaria 2006 ("Misure correttive degli effetti finanziari delle leggi", Ministero dell'Interno) prevede, quale "ristoro minori entrate ICI", un'integrazione del *Fondo ordinario Enti locali* con uno stanziamento di 377,8 milioni per il 2006. Con riferimento ai commi in esame la *Relazione tecnica* precisa che le disposizioni contenute in essi "si rendono necessarie in quanto, in loro assenza, il settore degli Enti locali registrerebbe dal 1° gennaio 2006 un consistente vuoto di risorse finanziarie". Una novità, che riguarda parzialmente i Comuni, è contenuta nei commi 337-340, i quali istituiscono per il 2006 (e ne disciplinano il funzionamento) un Fondo, nel quale far confluire una quota del 5 per mille dell'IRPEF -che viene ad aggiungersi alla preesistente quota dell'8 per mille- da destinare, "in base alla scelta del contribuente", a varie finalità, tra le quali figurano "attività sociali svolte dal Comune di residenza del contribuente". Il DL n. 273 del 30.12.2005, all'art. 31, comma 2, ha specificato che la disposizione in esame si applica "al periodo di imposta 2005".

che si debba garantire “effettività e continuità alle forme di autofinanziamento degli Enti soggetti allo stesso”. La seconda tende più specificamente ad associare strettamente i Comuni nell’azione di contrasto all’evasione fiscale, “in attuazione dei principi di economicità, efficienza e collaborazione amministrativa”. Per incentivare la partecipazione dei Comuni all’accertamento fiscale è riconosciuta loro una quota pari al 30% delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse “a titolo definitivo” proprio a seguito dell’intervento attivo del Comune, che ha contribuito all’accertamento.

I commi 415 e 416 si propongono la finalità di promuovere l’attuazione di investimenti e la gestione unitaria del servizio idrico integrato sul territorio di ciascun “ambito territoriale ottimale” (ATO), nelle aree sottoutilizzate del Mezzogiorno. Il CIPE è autorizzato ad accantonare (nella ripartizione della dotazione aggiuntiva del Fondo per le aree sottoutilizzate) “un’apposita riserva premiale” di 300 milioni di euro a Comuni e Province, per le spese in conto capitale e in proporzione alla popolazione, i quali dimostrino di avere affidato e reso operativo il servizio idrico integrato a un soggetto gestore, individuato ai sensi dell’art. 113 del TUEL. Al CIPE spetta la determinazione dei criteri di riparto e di assegnazione. Importanti implicazioni finanziarie per le Regioni (alle quali sono assegnati anche rilevanti compiti sotto il profilo procedurale, in particolare per la valutazione della fattibilità e della qualità dei progetti) e gli Enti locali sono contenute nei commi 583-593 in materia di insediamenti turistici. È attribuito il 20% degli introiti dei canoni di concessione demaniale alle Regioni e, nella stessa misura del 20%, ai Comuni interessati proporzionalmente al territorio compreso nell’insediamento.

Per le entrate, tra le disposizioni di dettaglio può essere ricordato il comma 134, introdotto dal Senato, che porta da 6 a 7 anni il periodo transitorio per la completa copertura del costo della gestione dei rifiuti solidi urbani e l’adeguamento della TARSU. Apparentemente secondaria, ma con un’incidenza sul gettito, la norma contenuta nel comma 133, che, modificando l’art. 7, comma 2 *bis* del DL n. 203/05, dispone l’esclusione dei rimborsi dell’imposta pagata prima dell’entrata in vigore della legge di conversione per gli immobili degli Enti non commerciali destinati ad attività assistenziali, di culto, ricreative e consimili, esentati dal pagamento dell’ICI, ai sensi dell’art. 7 del d.lgs n. 504/92. Questo comma introduce una limitazione a quanto disposto dal citato art. 7, comma 2 *bis* del DL n.203/05, che ha stabilito che l’esenzione dall’ICI prevista per gli immobili degli Enti prima indicati va applicata indipendentemente dalla natura commerciale delle attività svolte, con una conseguente diminuzione di entrate per i Comuni interessati.

Sul lato della spesa, le norme di maggior rilievo sono contenute nell’ambito della disciplina del Patto, che sono state esaminate prima. Ad esse si aggiungono quelle concernenti l’acquisto di beni e servizi (commi 157-160). Il comma 158 prevede che “aggregazioni di Enti locali o di Enti decentrati di spesa” provvedano all’espletamento delle funzioni di “centrali di committenza” in favore delle Amministrazioni e degli Enti regionali o locali aventi sede nel medesimo ambito territoriale. Il comma 159 fa salva la facoltà di aderire alle convenzioni stipulate dalla CONSIP o di procedere ad acquisti in via autonoma, ma in questo caso devono rispettare i parametri di qualità-prezzo.

In tema di contenimento delle spese, oltreché alle Regioni, è applicata anche agli Enti locali la riduzione dei “costi della politica”, prevista dal comma 52 per i membri del Parlamento ed estesa espressamente dal comma 54 ai Presidenti degli Enti territoriali “per esigenze di coordinamento della finanza pubblica”. La riduzione è del 10% dell’ammontare, risultante alla data del 30 settembre 2005, di vari emolumenti spettanti agli amministratori degli Enti territoriali (sindaci, Presidenti di Province, Regioni, Comunità montane, Presidenti dei rispettivi Consigli —nonché di quelli circoscrizionali— e componenti degli organi esecutivi e degli Uffici di presidenza dei vari Consigli).

In merito ai bilanci degli Enti locali vanno ricordati i commi 155, 156 e 164, ai quali si possono aggiungere le norme sui revisori e sui controlli della Corte dei conti, che costituiscono un corpo più organico ed è esaminato successivamente in modo più sistematico. Il comma 155

differisce al 31 marzo 2006 il termine per la deliberazione del bilancio di previsione degli Enti locali (fissato ordinariamente, dall'art. 151 del TUEL, al 31 dicembre di ogni anno), termine ulteriormente differito al 31 maggio 2006.¹³ Se un Comune non approva il bilancio preventivo nei termini prescritti si procede allo scioglimento del Consiglio; il comma 156 conferma in proposito la norma contenuta nell'art. 1, comma 1 *bis* del DL n. 314/04 (convertito nella legge n. 26/05). Il comma 164 esenta i Comuni con meno di 3.000 abitanti dalla disciplina del conto economico. Mentre in passato erano state previste successive proroghe per questo adempimento, cui, ai sensi dell'art. 1, comma 539 della finanziaria 2005, i piccoli Comuni avrebbero dovuto ottemperare nel 2006, la formulazione del comma 164 induce a ritenere che sia definitivamente stabilito l'esonero per i piccoli Comuni.

Un complesso di disposizioni -i commi 483-492- ha un'incidenza sugli Enti territoriali, e in particolare le Regioni, soprattutto sotto il profilo normativo, innovando la disciplina delle concessioni idroelettriche, con la generalizzazione della gara ad evidenza pubblica. Sotto il profilo finanziario ai Comuni interessati sono versati dai titolari delle concessioni 10 milioni di euro per ciascun anno (derivanti dal canone aggiuntivo unico che i concessionari sono tenuti a pagare per 4 anni dal 2006).

Una delle novità più rilevanti della finanziaria 2006 -contenuta nei commi 166-175- riguarda l'attribuzione di alcuni nuovi compiti alla Corte dei conti (o, forse, un nuovo modo di esercitarli) ai fini della più generale esigenza "dell'unità economica della repubblica e del coordinamento della finanza pubblica" anche in ossequio a quanto disposto dalle nuove norme costituzionali introdotte dalla legge n. 3 del 2001. Si possono distinguere due profili: la previsione di nuove attribuzioni in termini di competenze e la possibilità di disporre di "risorse umane", aggiuntive.

Per il primo profilo viene in evidenza il comma 166, che impone agli organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali di trasmettere alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto corrispondente. Si tratta, quindi, di una misura strumentale importante ai fini di un migliore esercizio del controllo da parte delle Sezioni regionali della Corte e degli stessi collegi dei revisori. Il successivo comma 167 affida alla Corte, intesa come istituzione unitaria e, quindi, a livello centrale, nel cui ambito agisce *ratione materiae* attraverso la Sezione delle autonomie, il compito importante, quanto delicato, di definire criteri e linee guida -e significativamente la norma aggiunge la connotazione "unitariamente- ai quali devono attenersi gli organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali.

La disposizione in esame, nell'indicare il contenuto della relazione, anticipa in certo senso gli aspetti essenziali sui quali devono concentrarsi i criteri e le linee guida che la Corte è chiamata ad elaborare e che devono osservare gli organi di revisione:

- rispetto degli obiettivi annuali del Patto di stabilità interno;
- osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, comma 6 della Costituzione;
- indicazione delle gravi irregolarità contabili e finanziarie in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

La norma si inserisce nel solco indicato dalla legge 131/03 (art. 7), che già aveva assegnato alla Corte la verifica di: equilibri di bilancio degli Enti territoriali in relazione al Patto di stabilità interno e ai vincoli comunitari; perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali e regionali di principio e di programma; sana gestione finanziaria degli Enti locali; funzionamento dei controlli interni. È evidente la connessione con il citato art. 7, comma 7 della

¹³ L'art. 151 del TUEL dispone che il Ministro dell'Interno, di concerto con il MEF e previo parere della Conferenza Stato-città, possa differire con proprio decreto il termine, ma "in presenza di motivate esigenze". Lo spostamento del termine si è reso necessario anche in anni passati per consentire agli Enti locali di disporre di un quadro consolidato delle risorse disponibili, che possono avere solo dopo l'approvazione della manovra contenuta nella legge finanziaria, che provvede a determinare le risorse iscritte nel bilancio dello Stato da trasferire agli Enti locali

legge 131/03, che fa riferimento alla “natura collaborativa del controllo sulla gestione” e più in là all’esigenza, per la Corte, di determinare i parametri di gestione (avvalendosi anche degli studi condotti dal Ministero dell’interno) relativi al controllo interno. La norma della finanziaria costituisce un *continuum* rispetto alla disposizione precedente e tende a darle sostanza, rafforzando il collegamento Corte-organismi di revisione. Si tratta, quindi, di una misura strumentale importante ai fini di un migliore esercizio del controllo sia interno, da parte degli organismi di revisione, sia esterno, da parte delle Sezioni regionali della Corte; in proposito non va dimenticato che l’art.7 della legge n. 20/94 stabilisce che sia la Corte a valutare il “funzionamento dei controlli interni”.

Il rispetto dei vincoli comunitari e della sana gestione finanziaria viene ribadito nell’art. 168 della finanziaria 2006, che ne affida il controllo alle Sezioni regionali della Corte dei conti, anche sulla base della relazione dei servizi di revisione.

Sempre per il profilo riguardante il rafforzamento degli interventi e, più in generale, della presenza qualificata della Corte, vanno richiamati i commi 171-174. Con l’inserimento di un nuovo comma 3 bis della legge 468/78 si richiede che nella formulazione delle previsioni di spesa si debba tenere conto degli esiti del controllo eseguito dalla Corte dei conti in attuazione dell’art. 3, commi 4 e seguenti della legge n. 20/94, e che nelle note preliminari di spesa siano indicate le misure adottate a seguito delle valutazioni della Corte. Per consentire un più efficace e tempestivo monitoraggio della Corte è introdotto —con una modifica all’art. 3, comma 6 della citata legge n. 20/94— un termine di sei mesi per la trasmissione alla Corte delle misure adottate dalle Amministrazioni interessate “conseguenzialmente” alle osservazioni formulate nella Relazione annuale trasmessa al Parlamento e ai vari organi elettivi. Il comma 173 introduce l’obbligo, per le Amministrazioni pubbliche, di trasmettere alla competente sezione della Corte dei conti “gli atti di spesa” in materia di incarichi e consulenze che superino i 5000 Euro.

Va ricordato che la Corte ha assolto il compito, affidatole dal comma 167, elaborando le linee guida, approvate con la delibera n.6/AUT/2006 del 27.4.2006, per la relazione sul bilancio di previsione, e con delibera n. 11 /AUT/2006 del 7.7.2006 per la relazione sul rendiconto.¹⁴

Per il secondo profilo prima indicato (risorse umane aggiuntive), ancora una volta in linea con le anticipazioni della citata legge 131/03, la finanziaria fornisce ulteriori strumenti per rafforzare l’azione che la Corte è chiamata a svolgere. Si prevede, infatti, che la Corte possa avvalersi della collaborazione di esperti, anche estranei alla pubblica amministrazione, sino ad un massimo di dieci. È significativo che prendendo atto dell’esigenza di far fronte alla sempre crescente complessità dell’assetto finanziario, si indichino i profili di questi esperti, “particolarmente qualificati nelle materie economiche, finanziarie e statistiche”. Diversamente da quanto stabilito dal comma 9 dell’art. 7 della citata legge n.131/03 che integrava le Sezioni regionali con due componenti esterni, che, quindi, venivano ad essere espressamente equiparati ai consiglieri, la finanziaria, al comma 169, dichiara che si tratta di esperti “anche estranei alla pubblica amministrazione”, chiamati a collaborare. Resta, pertanto, la distinzione rispetto al personale di magistratura della Corte. Il successivo comma 175, rilevando la necessità di far corrispondere ad un notevole accrescimento di funzioni ed attività della Corte (la norma recita: “al fine di assicurare il corretto svolgimento delle funzioni di cui ai commi 166-174”) un adeguato aumento di risorse, prevede l’avvio di un concorso per il reclutamento di 50 unità di personale amministrativo. In proposito vanno considerati alcuni elementi importanti: l’assunzione a tempo indeterminato; la qualificazione nell’area C con la richiesta non di generiche competenze amministrativo-burocratiche, ma specifica del possesso di laurea in scienze economiche o statistiche e attuariali. Destinatari di questo personale sono le Sezioni regionali della Corte dei conti, alle quali sono conferiti i nuovi

¹⁴ Un caso a parte è costituito dal comma 174 che contiene una interpretazione autentica dell’art.26 del regolamento di procedura (RD 13.8.1933 n. 1038) nel senso che il procuratore regionale della Corte dei conti dispone di tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile “ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V del codice civile” (azioni surrogatoria e revocatoria e sequestro conservativo).

compiti di controllo indicati nel comma 166. Per consentire il sollecito rafforzamento delle risorse a disposizione della Corte il comma 169 ha previsto che in attesa dell'avvio del concorso prima menzionato e sino al suo completamento la Corte possa avvalersi fino ad un massimo di 50 unità di personale degli Enti locali —da destinare alle Sezioni regionali di controllo—“in possesso di laurea in scienze economiche ovvero di diploma di ragioniere e perito commerciale, collocato in posizione di fuori ruolo o di comando”. Si tratta certamente di un importante segnale della volontà del legislatore di rafforzare il ruolo della Corte.

Come si può rilevare anche con riferimento alle Regioni la valutazione complessiva della finanziaria per il 2006 fa emergere un mutamento di strategia del Governo, che, rispetto alla riduzione lineare delle spese del 2% attuata lo scorso anno, nella manovra di quest'anno ha adottato un criterio di selettività, concentrando i risparmi su voci di spesa che hanno presentato tassi di crescita superiori alla media nazionale e all'andamento del Pil negli ultimi 5 anni, prendendo come base di riferimento la spesa effettiva del 2004. D'altra parte, resta sostanzialmente immutata l'impostazione delle finanziarie degli ultimi anni, per quanto riguarda gli Enti territoriali: sostanziale blocco delle fonti di entrata sia proprie che da trasferimenti e riduzione delle spese, partendo dalla considerazione che la dinamica della spesa degli Enti territoriali è stata superiore al Pil nominale. In proposito, peraltro non può essere trascurato, da un lato, che l'aumento delle spese di questi Enti corrisponde all'accrescimento delle funzioni a seguito del loro trasferimento dallo Stato, dall'altro che si palesa una certa contraddizione tra rispetto del Patto di stabilità e mancato miglioramento dei saldi delle Amministrazioni territoriali. In realtà per gli Enti locali il saldo rilevante per il Patto fino al 2004 risultava dalla differenza tra entrata e spese correnti, il che consentiva loro un margine di azione sul fronte delle entrate.

In merito alle entrate va ricordato che per gli Enti locali si registrano trasferimenti erariali ai vari Fondi, a seguito degli interventi della finanziaria 2006, per 12.088 di parte corrente e 2.018 di conto capitale.

Certamente emergono anche alcuni aspetti positivi come la maggiore partecipazione degli Enti locali e la loro corresponsabilizzazione nella lotta all'evasione. Le norme prima richiamate confermano, su questo aspetto, i propositi enunciati nei documenti programmatici.

1.3 Le funzioni di controllo della Corte dei conti nei commi 166 e seguenti della legge finanziaria per il 2006

1.3.1 I controlli dopo la riforma del titolo V

L'affermazione dell'autonomia degli Enti territoriali comporta significative conseguenze sul versante dei controlli.

Dopo le modifiche al titolo V la complessiva disciplina dei controlli ha risentito dell'abrogazione, effettuata dall' art. 9 della legge costituzionale n. 3 del 2001, dei controlli previsti dagli articoli 125, c. 1 e 130 della Costituzione, connaturati al precedente sistema ispirato a principi di gerarchia territoriale.

Nel sistema dei controlli delineato dal nuovo contesto istituzionale, numerosi altri articoli interessano la materia, al di là dell'abrogazione degli articoli 125 e 130.

Le disposizioni in materia finanziaria, hanno rilevanza per lo stretto raccordo tra regime dei controlli e principi dell'ordinamento finanziario e contabile. La materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" è attribuita alla potestà concorrente di Stato e Regioni (art. 117, 3 comma), mentre alla competenza esclusiva dello Stato attiene la perequazione (articolo 117, secondo comma, lett. e) e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. m).

L'esigenza di armonizzazione dei bilanci pubblici costituisce un punto di rilievo nell'evoluzione del sistema. Essa risulta necessaria per il consolidamento dei conti a livello UE ed internazionale, per rendere possibile il coinvolgimento degli Enti territoriali nella realizzazione del "Patto di stabilità e crescita" e per raccordare, nel quadro di convergenza comunitario¹⁵, le politiche finanziarie e le linee di programmazione regionali e nazionali.

Ulteriore esigenza concerne la rilevazione omogenea, sulla base di parametri obiettivi e uniformi, delle situazioni economiche e finanziarie ai fini della attivazione degli interventi previsti dall'articolo 119, terzo e quinto comma della Costituzione.

L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa per Regioni ed Enti locali, assicurata dall'art. 119, si fonda sulla copertura finanziaria delle funzioni loro attribuite (comma 4). La norma costituzionale dispone che "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante." Con queste risorse gli Enti locali finanziano integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

L'attuazione delle disposizioni dell'art. 119 Cost., richiede l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, deve non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed Enti locali.

La Corte costituzionale ha precisato che in materia tributaria non è ammissibile una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale. Si deve inoltre ritenere tuttora preclusa (se non nei limiti riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti e regolati da leggi statali (Corte Cost. 26 gennaio 2004, n. 37).

Sul tema dei controlli esterni è intervenuta la legge n. 131 del 2003 di attuazione del nuovo ordinamento costituzionale. L'art. 7 affida alla Corte dei conti ai fini del coordinamento

¹⁵ Programma annuale di stabilità approvato dal Governo. Si ricorda l'art.1 del d.lgs. 76/2000, che afferma che la finanza regionale concorre con la finanza statale e locale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE ed opera in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito nazionale

della finanza pubblica, la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, città metropolitane e Regioni, anche in relazione al Patto di stabilità ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'U.E.. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli Enti locali ed il funzionamento dei controlli interni. e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli Enti controllati.

L'art. 7 riafferma ed esplicita la funzione del controllo della Corte dei conti nei confronti degli Enti di autonomia territoriale: si tratta, come la stessa norma esplicitamente conferma, di un controllo a valenza "collaborativa", volto a rimuovere disfunzioni e a privilegiare modelli efficienti ed efficaci dell'azione amministrativa, stimolando iniziative di autocorrezione e coerenti indirizzi da parte degli organi di direzione politica.

Il controllo di "collaborativo" non implica l'immedesimazione della Corte nel controllo interno dell'organo controllato, ma un rapporto di ausiliarità nei confronti degli organi rappresentativi inteso a rappresentare le irregolarità della gestione al fine di attivare misure correttive atte a migliorarne la qualità. Il controllo collaborativo si caratterizza anche per non comportare misure interdittive e tanto meno sanzionatorie.

Risulta rilevante nelle disposizioni di adeguamento alla Costituzione il riferimento al Patto di stabilità in quanto i rapporti tra finanza comunitaria e finanza nazionale, rendono necessario il concorso e la corresponsabilizzazione dei diversi livelli di governo. Nel nuovo assetto costituzionale, con la equiordinazione e la pari dignità degli Enti territoriali, non hanno trovato spazio i controlli ispirati a principi di gerarchia territoriale ed è venuta ad esplicitarsi una funzione di garanzia - anche nei confronti della Unione europea - degli equilibri finanziari e della efficienza gestionale. La Corte dei conti è investita di un ruolo di garante degli equilibri economico-finanziari della Repubblica già individuato dalla Consulta (sent. n. 29/95) in posizione di equidistanza e di terzietà. In tal senso, è significativa la previsione (art. 7, comma 9) che le Sezioni regionali di controllo possano essere integrate da membri di designazione delle Autonomie, regionali e locali - il che sottolinea il carattere di organo della Repubblica, e non del solo Stato, proprio della Corte di conti.

1.3.2 Le novità introdotte dalla legge finanziaria 2006

La legge finanziaria per il 2006 ha posto un corpo di norme, contenute nei commi da 166 a 172 dell'articolo 1, che comportano rilevanti innovazioni in materia di controllo esterno sugli Enti locali.

Tali norme rispondono ad una linea coerente dell'evoluzione in materia ed in sostanza prevedono una diffusione generalizzata delle verifiche sul ciclo del bilancio e rendono più stretto il rapporto tra le Sezioni regionali di controllo e gli organi di controllo interno di regolarità amministrativa e contabile.

Le nuove funzioni previste per le Sezioni regionali della Corte devono essere inquadrare nell'ambito delle verifiche sulla gestione finanziaria rivolte a rilevare la presenza degli equilibri finanziari, la sostanziale conformità della gestione alla rappresentazione che ne viene data nei documenti contabili, la correttezza delle imputazioni al bilancio e finalizzate al rispetto del quadro delle compatibilità della finanza pubblica.

La recente novella si pone in linea di continuità con la legge "La Loggia" della quale costituisce per certi versi un completamento. I fondamentali parametri di riferimento per l'esercizio del controllo sono costituiti dal rispetto del quadro delle compatibilità generali di finanza pubblica poste dall'Unione europea e del bilancio dello Stato, che il controllo si esercita in forma collaborativa attraverso una relazione da rendere agli organi rappresentativi degli Enti.

L'ampliamento del ruolo dei revisori si realizza aggiungendo nuove funzioni a quelle già previste dal Testo unico n. 267 del 2000, si tratta di funzioni che sul piano dei contenuti non sembrano spostare l'asse di attenzione da quella che è sempre stata e dovrebbe essere l'attività

dei revisori. Gli organi di revisione vanno annoverati tra quelli di controllo interno dell'ente, anche se sono costituiti da soggetti non integrati nella struttura dell'ente stesso; il potere di nomina e la responsabilità del collegio fa sempre capo all'ente locale.

In sostanza è stata scelta la via di affidarsi in prima battuta ai controlli interni, soluzione questa che non risulta affatto nuova nella normativa in materia, infatti il ruolo di verifica dei controlli interni prende le mosse dal d.lgs 29 del 1993, viene corroborato nella legge n. 20 del 1994 che stabilisce uno stretto collegamento con la Corte dei conti, si sviluppa nel d.lgs n. 286 del 1999 ed è ancora ribadito nella legge n. 131 del 2003.

Nello stesso tempo risulta potenziata la possibilità di operare controlli da parte delle sezioni regionali della Corte dei conti al fine dichiarato della tutela della unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica. L'apporto fondamentale che viene dato alle Sezioni regionali è di tipo organizzativo in quanto da un lato viene stabilito un procedimento di controllo preordinato e dall'altro l'attività dei collegi dei revisori viene più specificamente finalizzata al rapporto con il controllo esterno.

La disciplina incide sostanzialmente sulle funzioni del collegio dei revisori già tracciate dal vigente T.U. Enti locali corroborandone i compiti ed assegnando nuove responsabilità. In sostanza si tratta di una risposta del legislatore al vuoto nel sistema dei controlli sugli Enti locali che si era venuto a determinare dopo la cancellazione del controllo esterno imperniato sui Coreco che si era andato a ridimensionare nel tempo e che alla fine si appuntava su pochi atti di rilievo cruciale nella gestione dell'ente. È ovvio che un organo non provvisto di particolari garanzie di indipendenza come il Coreco non avrebbe potuto sopravvivere nel rinnovato sistema costituzionale, ma nello stesso tempo non si era provveduto ad avviare in modo efficace forme alternative di controllo che avessero una pari diffusione ed incisività; infatti, il controllo che la legge 131 ha affidato alla Corte dei conti e segnatamente alle sue Sezioni regionali, non si sarebbe potuto dimostrare, per evidenti carenze strutturali, in grado di rispondere all'esigenza di diffusione e completezza delle verifiche che la tutela della integrità della finanza pubblica in tutte le sue componenti avrebbe richiesto. Dopo la cessazione dei controlli dei Coreco, che pur non si erano dimostrati di comprovata efficacia ed indipendenza, anche in relazione alla natura e composizione dell'organo, il presidio della regolarità amministrativa e contabile non ha più trovato un preciso riferimento e gli stessi responsabili dei servizi finanziari si sono sentiti in molti casi privati di un supporto.

1.3.3 La determinazione dei criteri

Le funzioni assegnate alla Corte dei conti dalla nuova normativa consistono in via preliminare nella emanazione di linee guida atte ad indicare i principi e le regole contabili sul cui rispetto devono appuntarsi le verifiche del collegio dei revisori in vista della redazione delle relazioni introdotte dal comma 166. Le linee guida secondo le quali queste relazioni dovranno essere redatte sono predisposte unitariamente dalla Corte dei conti che dovrà anche precisare i tempi e le modalità formali per la redazione e la trasmissione.

Il termine unitariamente adottato dal legislatore indica inequivocabilmente che questi criteri generali debbano essere stabiliti in modo omogeneo per tutto il territorio nazionale, infatti le linee di indagine nella materia finanziaria devono essere stabilite in modo coerente e omogeneo.

L'obiettivo di presidiare l'effettività delle regole contabili può essere raggiunto solo con una unanime determinazione di queste regole e stabilendo modalità uniformi secondo le quali almeno le fondamentali verifiche di bilancio devono essere svolte. La materia finanziaria, infatti, si basa su grandezze certe e misurabili tali da consentire l'aggregazione di dati ed analisi di tale ampiezza da prescindere dalla situazione di ciascun ente; per rendere tali analisi affidabili è necessario, quindi, che sussista una certa uniformità nelle impostazioni contabili.

Questa funzione di indirizzo di notevole portata dovrà tenere conto delle funzioni già assegnate al collegio dei revisori e del quadro dei principi stabilito dall'ordinamento contabile

integrato dai principi contabili segnalati dall'Osservatorio e dalle direttive degli ordini professionali.

Il contenuto dei criteri consiste nello stabilire una serie di controlli necessari che sono diretti a verificare le finalità di regolarità della gestione finanziaria che la legge espressamente indica nella loro dimensione minimale. Tali relazioni devono dar conto in ogni caso del rispetto degli obiettivi annuali del Patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo di destinazione dell'indebitamento alla spesa in conto capitale e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

Con la deliberazione n. 6 del 27 aprile 2006 sono state determinate le linee guida per la relazione sul bilancio di previsione degli Enti approvando tre diversi modelli: per le Province, per i Comuni di maggiori dimensioni e per quelli sino a 5.000 abitanti.

1.3.4 Le gravi irregolarità e le pronunce

L'assegnazione agli organi di revisione contabile degli Enti locali e degli Enti del servizio sanitario nazionale dell'obbligo di trasmettere alle Sezioni regionali di controllo una relazione sul bilancio di previsione ed una sul rendiconto è la novità che costituisce il fulcro della disciplina del controllo introdotta.

Assume particolare rilievo al riguardo la determinazione del concetto di grave irregolarità di gestione o comportamento difforme dalla sana gestione finanziaria. Tali dovrebbero essere considerati quei fatti di gestione contabile che possono generare situazioni di grave squilibrio atte a compromettere la solidità finanziaria dell'ente ed allontanarne la gestione da quella linea di risanamento finanziario che dovrebbe connotare i comportamenti in questa materia di tutte le pubbliche Amministrazioni per consentire all'Italia di adempiere agli obblighi assunti nella sede comunitaria.

È evidente che, inquadrando questa norma nell'alveo della precedente legge La Loggia di attuazione della Costituzione, non ci si possa discostare dalla linea di controllo collaborativo ivi tracciata e dal richiamo di attenzione su quei fenomeni che siano di tale impatto da poter assumere rilevanza nella materia del coordinamento della finanza pubblica.

Le irregolarità rilevanti a questi fini non dovrebbero essere irregolarità formali o procedurali o connesse a profili di legittimità di singoli atti, ma dovrebbero discendere da un giudizio completo ed avveduto sulla gestione finanziaria cercando di rilevare quelle prassi rivolte a far apparire un equilibrio che non c'è, a nascondere rischi certi e a generare debito latente. Costituiscono indubbiamente elementi di rilievo il mancato rispetto del Patto di stabilità interno, l'impiego di risorse provenienti dall'indebitamento per spesa corrente, la presenza di gravi squilibri nella gestione finanziaria e la mancata adozione delle misure correttive proposte dall'organo di revisione. Altri elementi da considerare sono: la presenza di debiti fuori bilancio, situazioni di scarsa attendibilità delle scritture contabili tali da incidere sull'equilibrio complessivo, la presenza di rapporti con le partecipate o con le aziende volti alla creazione di debito latente, la presenza di vasto contenzioso non bilanciato da fondi rischio, lo scorretto utilizzo di fondi vincolati e l'uso disinvolto degli strumenti di finanza derivata.

La complessa verifica di queste irregolarità mette in gioco la capacità e l'indipendenza dei revisori ai quali sono stati assegnati maggiori compiti e responsabilità che se da un lato ne esaltano il ruolo ed il prestigio all'interno dell'ente, dall'altro li espongono ad adottare decisioni ed interventi difficili e scomodi nei confronti degli organi amministrativi e di direzione.

Nel caso in cui dalle relazioni dei revisori emergano violazioni di specifiche normative rilevate di particolare importanza o comunque gravi irregolarità contabili le Sezioni dovrebbero aprire una istruttoria in contraddittorio con l'ente per verificare se l'orientamento del collegio dei revisori vada condiviso o meno. Al termine di tale fase le Sezioni sono chiamate ad emettere una pronuncia nella quale, effettuata la declaratoria delle irregolarità, se ne riferisce agli organi elettivi e si comunicano agli organi di gestione le possibili misure correttive.

Nel caso in cui, invece la gestione si dovesse appalesare regolare si potrà procedere ad una semplice presa d'atto oppure, secondo un procedimento maggiormente rigoroso, all'emissione di una pronuncia collegiale favorevole da comunicare all'ente.

Va precisato che, in linea di principio, le pronunce non dovrebbero tanto riguardare singoli atti, ma vari comportamenti tendenti a discostarsi dalla regolarità della gestione e dall'equilibrio sostanziale del bilancio e specialmente non dovrebbero essere finalizzate ad esprimere un giudizio di legittimità, né comportare conseguenze sulla legittimità degli atti e sulla loro efficacia. Il vero scopo di queste delibere, oltre a quello di fare emergere comportamenti gravemente irregolari e contrari ai principi della sana gestione, è di indicare all'ente, nell'ambito di un rapporto di collaborazione, le misure da adottare per correggere le disfunzioni rilevate. È appena il caso di rilevare che a questo procedimento di controllo dovrebbero essere applicate tutte le cautele procedurali che caratterizzano il controllo della Corte e cioè collegialità delle decisioni, pubblicità degli esiti, contraddittorio con l'amministrazione.

Al riguardo è anche da ricordare che, poiché sopravvive l'attività programmata di controllo delle Sezioni regionali, è possibile che si verifichino delle connessioni tra questo genere di analisi e quelle introdotte dalla legge finanziaria. Per esempio nella programmazione dei controlli si potrebbero stabilire approfondimenti sugli Enti che hanno dato luogo a dubbi sulla regolarità delle loro procedure di bilancio, effettuando una verifica completa sulla gestione finanziaria che sfoci in una relazione più estesa agli organi rappresentativi. Sempre in tema di funzioni assegnate alle Sezioni regionali va ricordato che emerge l'ulteriore compito di vigilare sulla applicazione delle misure correttive sia espressamente previste da norme che ricavabili dai principi di sana gestione finanziaria che sulle misure conseguenti al mancato rispetto del Patto di stabilità interno.

Nel caso in cui gli Enti non avessero intrapreso le azioni di risanamento imposte dalle norme e suggerite dai revisori e dalla Sezione dovrà essere adottata una formale pronuncia che dia atto della grave irregolarità contabile che permane, per gli eventuali ulteriori interventi previsti dall'ordinamento.

2 La finanza locale nell'esercizio 2005

2.1 Prime analisi dei risultati esercizio dell'esercizio 2005

Per fornire prime valutazioni sulle tendenze della finanza degli Enti locali relativamente all'esercizio 2005 prescindendo dai dati della rendicontazione ufficiale tuttora non completata, come di consueto si è fatto ricorso ad altre fonti di informazioni idonee a fornire indicazioni al riguardo.

Va in questa sede rappresentato che nel corso del 2005 è stata completata la prima fase di attuazione del decreto interministeriale in data 24 giugno 2004¹⁶ relativo alla trasmissione telematica alla Corte dei conti dei rendiconti degli Enti locali. Per gli Enti assoggettati a tale forma di trasmissione, che dovranno aumentare di anno in anno¹⁷, è possibile, quindi abbreviare notevolmente i tempi per l'acquisizione dei dati che provengono dalla rendicontazione ufficiale. Questi dati a differenza di quelli provvisori rilevati immediatamente dopo la chiusura dell'esercizio utilizzando scritture contabili redatte dal servizio finanziario dell'ente ancora suscettibili di variazioni, risultano di notevole affidabilità. Il completamento del programma per la trasmissione telematica dei rendiconti consentirà, quindi, di ottenere informazioni attinte direttamente dai consuntivi in tempi molto più brevi rispetto a quelli attuali.

Per l'esercizio 2005, come di consueto, le fonti di informazioni utilizzate sono i dati di cassa raccolti dal Ministero dell'economia e delle finanze e i dati del Patto stabilità interno; inoltre è stata svolta un'apposita rilevazione di dati di preconsuntivo che, integrati con altri dati in possesso della Corte, consentono di esprimersi anche sulla gestione di competenza.

La presenza di un quadro articolato di informazioni permette di rilevare le tendenze secondo distinte angolazioni dal cui esame integrato possono trarsi elementi di conoscenza e valutazione sia sul fronte della gestione di cassa che di competenza.

I dati raccolti per il 2005 permettono di valutare nell'imminenza della chiusura dell'esercizio gli aspetti salienti della gestione delle Province e dei Comuni, specie con riguardo al quadro della stabilità complessiva del comparto ed alla presenza di squilibri che possono gravare sulla stabilità dei bilanci.

2.1.1 La situazione dell'economia e della finanza pubblica nel 2005

Nell'esercizio 2005 l'andamento dei conti pubblici dimostra una situazione preoccupante che si verifica in assenza di crescita economica. La situazione dell'economia risulta evolversi in modo molto inferiore a quanto programmato, e la minore crescita non manca di incidere sui risultati della finanza pubblica. Si nota un deterioramento strutturale che abbraccia l'ultimo quinquennio anche in relazione ad ampie rettifiche da parte dell'ISTAT relative all'andamento dei conti pubblici per periodi pregressi.

Lo sviluppo ridotto dell'economia che già negli ultimi anni aveva inciso sfavorevolmente sui risultati dei conti pubblici nel 2005 ha registrato un ulteriore rallentamento. La crescita del

¹⁶ Il decreto suddetto ha stabilito i tempi e le modalità di attuazione della trasmissione telematica dei rendiconti, prevedendo una gradualità nell'attuazione. Per l'esercizio 2004 rientrano nella prima fascia di attuazione progressiva della trasmissione telematica dei rendiconti le Province, i Comuni con popolazione oltre 60.000 abitanti e quelli capoluogo. La trasmissione dei quadri di bilancio e di rendiconto avviene attraverso il colloquio telematico tra sistemi avvalendosi di uno standard accreditato di trasmissione (file formato XML). Il complesso di dati acquisito dalla Corte consente di disporre di una notevole messe di informazioni che riguarda tutti i dati contenuti nei documenti contabili secondo classificazioni omogenee. Con successivo decreto interministeriale la tabella relativa ai tempi per l'invio telematico dei rendiconti è stata modificata, prevedendo una maggiore gradualità.

¹⁷ Nell'anno in corso sono stati assoggettati alla rendicontazione telematica le Province, i Comuni capoluogo o con popolazione superiore ai 60.000 abitanti. La trasmissione telematica ha richiesto l'adattamento dei programmi utilizzati per la gestione della contabilità in modo che i dati potessero essere generati direttamente dal sistema nel formato richiesto. In questa prima fase di attuazione la procedura ha fornito risultati apprezzabili, in quanto quasi tutti gli Enti assoggettati all'invio vi hanno adempiuto. Va notato che la procedura ha dato migliore esito presso le Province, mentre per i Comuni emerge qualche difficoltà in più che si localizza nelle aree meridionali del paese.

Pil, infatti, nel 2005 ha segnato una netta decelerazione rispetto all'anno precedente attestandosi allo zero per cento valutato ai prezzi dell'anno precedente.

Nella sede previsionale del DPEF 2005–2008 era stato ipotizzato uno scenario positivo di crescita stimata al 2,1%; la nota di aggiornamento messa a punto contestualmente alla predisposizione della legge finanziaria confermava tale scenario che a tale data non si discostava in modo significativo da quelli formulati dai principali organismi internazionali.

L'obiettivo d'indebitamento netto per il 2005 veniva indicato nel programma di stabilità al 2,7 % del Pil.

All'atto della presentazione del successivo DPEF si rilevava invece una flessione congiunturale del Pil nel primo semestre del 2005 che avrebbe potuto condurre ad una crescita zero su base annua anche connessa alla perdita di competitività dei prodotti nazionali e all'andamento sfavorevole dei mercati di sbocco.

Il peggioramento del quadro macroeconomico evidenziatosi nel primo semestre 2005 produceva anche un deterioramento dei conti pubblici, profilandosi un rapporto indebitamento/Pil intorno al 4%. Tale andamento risultava anche condizionato da ampie revisioni contabili concordate con Eurostat e dalla inefficacia di alcuni provvedimenti adottati con la finanziaria e in particolare del programma di cessione di immobili pubblici.

Nel documento di programmazione il problema della bassa crescita era ritenuto cruciale e pertanto restava ferma la linea direttrice di rilanciare lo sviluppo attraverso la realizzazione di riforme economiche volte ad incrementare la competitività.

La politica di bilancio doveva necessariamente essere sorretta dalla realizzazione di riforme strutturali in diversi settori mirate a creare condizioni di migliore operatività per i soggetti economici.

Si attendevano effetti positivi dalla realizzazione della riforma fiscale incentrata sulla riduzione del carico tributario che avrebbe potuto stimolare i consumi privati e si puntava, inoltre, sul contenimento della crescita per la spesa attraverso misure atte ad introdurre elementi di rigore nelle procedure di bilancio.

2.1.2 La manovra di finanza pubblica per il 2005

Le difficoltà dimostrate nel periodo recente dalla finanza pubblica hanno comportato un progressivo coinvolgimento degli Enti territoriali, imponendo una serie di vincoli nei loro confronti.

La manovra di finanza pubblica per il 2005 nel complesso si caratterizzava per l'azione rivolta alle fondamentali direttrici del controllo della spesa e del sostegno allo sviluppo.

Gli interventi rivolti ad un serrato controllo delle dinamiche della spesa pubblica avrebbero dovuto acquisire carattere strutturale riproponendo le misure per la riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi (consumi intermedi).

Nell'ambito delle misure per il sostegno dello sviluppo si iscrive il varo del secondo modulo della riforma fiscale.

L'aggiustamento dei conti pubblici avrebbe dovuto acquisire un carattere strutturale sia sul lato delle entrate che della spesa, limitando il ricorso ad interventi temporanei. Le misure di riduzione della spesa corrente sia a livello centrale che locale erano improntate alla regola di fondo di stabilire un tetto alla spesa (2% nominale) in modo da limitarne la dinamica al di sotto del tasso del Pil nominale. Attraverso il Patto di stabilità interno si sarebbe dovuta assicurare la coerenza di spesa tra lo Stato centrale e gli altri livelli di governo. Il tetto di spesa avrebbe dovuto rappresentare un sistema per contenere le dinamiche tendenziali su un orizzonte di medio periodo, in quanto la riduzione dei disavanzi può dimostrarsi stabile solo agendo sul fronte della spesa.

In questo contesto più ampio vanno lette le misure che hanno coinvolto gli Enti locali che si sono andate a concentrare sul versante della spesa.

Gli interventi per gli Enti locali confermano l'orientamento degli ultimi anni in tema di politica finanziaria territoriale, rivolgendosi verso uno stretto controllo della dinamica di spesa.

Le misure introdotte dalla legge finanziaria per il 2005 relativamente agli Enti locali per certi aspetti si sono dimostrate in linea di continuità con quelle dei precedenti esercizi, anche se l'azione di contenimento della spesa si è rilevata più decisa abbracciando anche la componente in conto capitale.

Quanto al controllo della spesa va aggiunto che nel 2004 erano state introdotte ulteriori misure rispetto a quelle della legge finanziaria con il d.l. n. 168 che, al fine della riduzione complessiva della spesa corrente, ha previsto limitazioni selettive per tipologie di spesa degli interventi acquisto di beni e prestazione di servizi.

La legge finanziaria per il 2005 si è posta in linea di continuità con il suddetto provvedimento prevedendo particolari misure nei confronti di categorie di spesa considerate a rischio.

Al riguardo va detto che sia il decreto taglia spese che la legge finanziaria per il 2005 sono stati fatti oggetto di ricorsi alla Corte costituzionale. Con la sentenza n. 417 del 2005 sono state dichiarate illegittime alcune disposizioni del d.l. n. 168 del 2004, mentre il ricorso avverso la legge finanziaria per il 2005 è tuttora pendente.

In particolare ai commi 11 e 42 della legge finanziaria vengono introdotte limitazioni alla spesa ed aggravii procedurali relativamente all'affidamento di incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione¹⁸.

Questo sistema normativo fondato sulla applicazione di limiti selettivi a talune categorie di spesa nei cui confronti la Corte Costituzionale si è espressa sfavorevolmente non è stato riproposto dalla legge finanziaria per il 2006, che per gli Enti locali ha previsto altro genere di misure, per cui deve intendersi superato¹⁹.

Altre misure incidenti sui livelli di spesa corrente sono contenute nel comma 12 che fissa un tetto di spesa per l'acquisto, la manutenzione e il noleggio di autovetture.

La disciplina del Patto di stabilità interno si è rilevata particolarmente innovativa, essendo stato abbandonato il sistema di controllo del saldo finanziario degli Enti locali secondo lo schema tracciato dalla legge finanziaria per il 2003 e confermato nel 2004, mentre le misure per il 2005 si sono concentrate sulla spesa. Le principali innovazioni riguardano l'ampliamento del novero degli Enti assoggettati alla disciplina e di quelli sottoposti a monitoraggio²⁰, la definizione degli obiettivi non più in termini di saldo, ma di livello della spesa corrente e in conto capitale e la previsione di diversi livelli dell'obiettivo in base al dato storico della spesa corrente per abitante.

La normativa del Patto ha previsto anche una serie di esclusioni, alcune delle quali hanno un carattere di novità, come quella per la spesa derivante da partecipazioni azionarie ed altre attività finanziarie, dai conferimenti di capitale e dalle concessioni di crediti.

I trasferimenti erariali a carico del bilancio del Ministero dell'interno sono stati determinati dalla legge finanziaria sulla scorta delle disposizioni delle due precedenti leggi finanziarie nel segno della continuità e con l'intento di preservare le quote dei fondi assegnate a ciascun ente²¹. La cessazione dell'efficacia delle disposizioni di riduzione dei principali fondi di parte corrente introdotte dalla legge finanziaria per il 2002 ha comportato un incremento di 340 milioni di euro che hanno permesso di conservare i livelli dell'esercizio 2004 e sono stati

¹⁸ Sulle modalità di applicazione di tale normativa si sono pronunciate le Sezioni riunite della Corte dei conti con la deliberazione n. 6 del 2005 chiarendo che il limite di spesa di cui al comma 11 si applica anche agli Enti locali e cioè alle Province e ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti. In tale sede sono stati anche confermati i capisaldi della giurisprudenza della Corte in tema di incarichi di consulenza.

¹⁹ Sul punto si è pronunciata la Sezione delle autonomie con l'atto di indirizzo approvato con la deliberazione n. 4 del 17 febbraio 2006.

²⁰ L'impianto della legge finanziaria prevedeva l'assoggettamento al Patto anche dei Comuni tra 3.000 e 5.000 abitanti delle comunità isolate e delle unioni di Comuni, mentre con la legge n. 88 del 2005 questi ulteriori soggetti sono stati esclusi.

²¹ L'art. 1 comma 63 della legge 311 del 2004 ha posto un'espressa salvaguardia stabilendo che per il 2005 i trasferimenti di ogni ente locale restano uguali a quelli assegnati in forza della finanziaria precedente.

destinati in parte ad incrementare il fondo ordinario, a favore dei Comuni sottodotati, a sostegno degli investimenti dei piccoli Comuni e alle Unioni di Comuni.

Nel complesso i fondi correnti dovrebbero tendenzialmente essere determinati in misura corrispondente all'esercizio precedente, mentre dovrebbero aumentare le risorse stanziare per i fondi in conto capitale.

Ulteriori risorse sono state destinate a compensare le minori entrate derivanti dall'abolizione del credito d'imposta e per incentivare i Comuni montani di dimensioni minime.

Il livello dei fondi assegnati con la compartecipazione all'IRPEF è rimasto sostanzialmente invariato ed ha comportato per il 2005 una detrazione dai trasferimenti erariali pari a 6.024 milioni per i Comuni e 404 milioni per le Province²².

Sul fronte delle entrate permane la sospensione degli aumenti delle addizionali all'IRPEF con una parziale deroga nei confronti degli Enti che in precedenza non si erano avvalsi della facoltà di incrementare l'aliquota.

Sono state fornite ulteriori indicazioni sulle modalità di utilizzazione delle somme relative agli oneri di urbanizzazione per le quali viene ripristinata la destinazione alla spesa in conto capitale.

È stata prevista una riduzione dei parametri che stabilivano il limite quantitativo all'indebitamento per gli investimenti e la possibilità di rientro progressivo degli Enti che si trovassero al di sopra dei nuovi limiti.

Quanto al finanziamento della spesa in conto capitale vengono introdotti due nuovi strumenti e cioè le aperture di credito e ulteriori facilitazioni all'emissione di prestiti obbligazionari.

Risultano semplificate le procedure di tesoreria attraverso l'impiego di sistemi informatici.

Quanto alla spesa per il personale viene confermato il blocco delle assunzioni e possono effettuare solo gli Enti in regola con il Patto di stabilità interno. Per il triennio 2005-2007 il limite delle assunzioni non è legato a percentuali predeterminate²³, ma avviene attraverso la programmazione effettuata dalla presidenza del consiglio che deve comunque assicurare un risparmio di spesa secondo una quantificazione stabilita.

Sintetizzando le linee che ha tracciato la manovra per il 2005 si nota che emerge decisamente la linea di concentrare le misure sulla spesa che per la prima volta viene sottoposta a controllo in tutte le sue componenti.

I più rilevanti interventi per gli Enti locali sono i seguenti :

- sostanziale conferma dei criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali stabiliti per il 2004, non essendo stata introdotta una nuova disciplina in materia;
- sospensione degli effetti delle delibere di ulteriore applicazione dell'aliquota dell'addizionale all'IRPEF;
- parziale blocco del turn over;
- limitazione al volume della spesa con specifiche misure per la riduzione di quella per acquisto di beni e servizi;
- limitazioni del Patto di stabilità interno concentrate sulla spesa in tutte le sue componenti.

²² Sui trasferimenti erariali gravano ritenute per compensare situazioni di diverso genere ed in particolare per la attribuzione della quota IRPEF e dell'addizionale sull'energia elettrica. Dall'esercizio 2002 la decurtazione più rilevante è quella della quota base di compartecipazione all'IRPEF, elevata al 6,5% nell'esercizio successivo che per molti Enti dovrebbe assorbire interamente il trasferimento dello Stato. Nel 2005 l'applicazione dell'aliquota addizionale è stata deliberata da circa tre quarti degli Enti che avevano la facoltà di provvedervi. Gli effetti di tali variazioni restano, tuttavia, sospesi sino al 31.12.2006.

²³ Le misure della finanziaria per il 2004 (art. 3 co. 60 legge 350 del 2003) per la limitazione delle assunzioni sono state dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale in quanto hanno posto un precetto specifico e puntuale sull'entità della copertura delle vacanze in organico, invece di limitarsi a fissare un principio di coordinamento.

2.1.3 I risultati del 2005

Dall'elaborazione del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche²⁴ per il 2005 si rileva che l'indebitamento netto si è attestato al 4,1% del prodotto interno lordo, registrando un peggioramento rispetto al 3,4% dell'anno precedente. Il saldo primario pur permanendo positivo risulta sostanzialmente azzerato (si attesta allo 0,4% in rapporto al Pil), facendo registrare una tendenza in diminuzione progressiva rispetto al 3,2 del 2001 e all'1,3 del 2004.

Il saldo corrente (risparmio pubblico) è risultato negativo di 7.088 milioni di euro, peggiorando rispetto all'anno precedente; in tal modo l'apporto della parte corrente del bilancio al finanziamento delle spese in conto capitale risulta di segno negativo.

Lo scostamento rispetto alle previsioni della Relazione previsionale e programmatica è stato prevalentemente dovuto alla previsione di crescita, mentre nel 2005 l'economia non si è sviluppata e la crescita del Pil è risultata nulla²⁵. La domanda nazionale ha dimostrato un'evoluzione positiva, mentre quella estera e gli investimenti fissi flettono. Le revisioni effettuate hanno avuto incidenza anche sulla dinamica del Pil.

L'evoluzione del quadro macroeconomico ha comportato riflessi negativi, e la congiuntura si è dimostrata ancor meno favorevole rispetto agli anni precedenti. Il gettito tributario ha avuto una diminuzione. La pressione fiscale complessiva si è rilevata in leggera flessione, passando dal 40,7 al 40,6%, tendenza questa da mettere in relazione a al venir meno degli introiti dei condoni fiscali. Le diverse componenti del prelievo fiscale mostrano differenti dinamiche: aumentano le imposte dirette (2%) e quelle indirette (3,3%), mentre è sensibilmente ridimensionato l'apporto delle imposte in conto capitale per il venir meno del gettito delle sanatorie fiscali. La pressione fiscale, infatti, ha registrato una riduzione dello 0,1 punti percentuali di Pil rispetto all'anno precedente (dal 40,7% nel 2004 al 40,6% nel 2005). Aumentano le imposte dirette, mentre sono in sensibile calo imposte in conto capitale per il venir meno del gettito delle sanatorie fiscali.

La crescita delle uscite correnti si attesta al 3%. La componente di spesa degli interessi si è dimostrata in continua flessione riducendosi nei confronti del Pil, mentre le altre spese correnti hanno dimostrato una dinamica espansiva raggiungendo il 44,5% contro il 44,1% del 2004.

I consumi finali delle Amministrazioni pubbliche sono aumentati del 4,4% rispetto all'anno precedente.

2.1.4 Risultati di cassa delle Amministrazioni locali

Attraverso i dati di cassa è possibile fornire un'analisi delle tendenze in termini di finanza locale con una valenza macroeconomica, tenendo conto dei dati aggregati per il comparto formati sulla base dell'insieme di Enti presi in considerazione dalla RGS²⁶.

L'azione svolta nel 2005 da parte degli Enti locali può inquadrarsi nell'ambito dei risultati del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche. Al riguardo va avvertito che i risultati esposti dall'ISTAT sono stati elaborati seguendo lo schema contabile tracciato dal SEC95, mentre le rilevazioni che seguono si riferiscono al dato di cassa rilevato in termini di riscossioni e pagamenti dalla RGS secondo un sistema di rilevazione attuato sulla base di codici di bilancio omogenei.

Nel 2005 sono stati sostanzialmente confermati i criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali²⁷ che si attua con due distinte procedure articolate in più fasi a seconda della

²⁴ Presentato dall'ISTAT il 1 marzo 2006.

²⁵ Determinando un effetto peggiorativo dell'indebitamento netto.

²⁶ Come di consueto, al fine di stabilire l'affidabilità dei dati in argomento sono stati posti a confronto voci contabili tratte dal sistema della Sezione per l'esercizio 2003 con gli omologhi dati di cassa RGS. Tale confronto ha fatto rilevare scostamenti di entità trascurabile con riferimento ai titoli di bilancio, mentre analizzando gli scostamenti con riferimento ad elementi più dettagliati si rilevano punte più elevate di quelle registrate nel complesso, ma tali da non impedire un attendibile impiego dei dati in argomento. Infatti nelle fondamentali ripartizioni contabili si nota uniformità di classificazione, univocità che scema addentrandosi in maggiori dettagli. È emerso che in alcuni casi la quota di compartecipazione all'Irpef, che nelle rilevazioni di cassa è inserita nelle entrate tributarie, cat. I, nei bilanci è stata allocata tra i trasferimenti dello Stato.