



Deliberazione n. 7/2007

C o r t e d e i C o n t i

in

Sezione delle Autonomie

nell'adunanza del 13 giugno 2007

Vista la legge 5 giugno 2003 n. 131, art 7, comma 7, che attribuisce alla Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane e di altri enti, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea;

Visto l'art. 9 del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite della stessa Corte n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con deliberazione n. 2/2003 del 3 luglio 2003, secondo cui la "Sezione delle autonomie" riferisce al Parlamento, almeno una volta l'anno, sugli andamenti complessivi della finanza locale per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte dei comuni, province, città metropolitane ed altri enti, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, anche in base all'attività svolta dalle Sezioni regionali;

Udita, nell'adunanza del 13 giugno 2007, la relazione finale del presidente di sezione Giuseppe Salvatore Larosa;

a p p r o v a

l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sull'andamento generale della gestione finanziaria degli enti locali negli esercizi finanziari 2005 e 2006.

Ordina che copia della presente deliberazione, con l'allegata relazione, sia trasmessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Copia della deliberazione, con annessa relazione, sarà altresì comunicata, a cura della segreteria della Sezione, alle Amministrazioni interessate.

Così deliberato nell'adunanza del 13 giugno 2007.

Il Relatore

F.to Giuseppe Salvatore LAROSA

Il Presidente

F.to Tullio LAZZARO

Depositata in Segreteria il 2 luglio 2007

Il Dirigente Generale

F.to Eleonora ADORNATO

S I N T E S I

Il sistema normativo

Anche nel 2006 non vi sono state modifiche di rilievo nell'ordinamento degli enti locali. Permane la stasi nell'attuazione del federalismo fiscale in esecuzione delle nuove norme del Titolo V della II Parte della Costituzione e della legge ordinaria n.131/03, contenente le "disposizioni di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica" al nuovo dettato costituzionale.

Sono state avviate nuove iniziative, nessuna delle quali è giunta a compimento.

Tra queste di notevole impatto sono: il nuovo Codice delle Autonomie, il DDL per la riforma dei servizi pubblici locali, la riforma dell'ordinamento contabile (comma 61 Legge finanziaria 2007) e l'avvio del federalismo fiscale.

Di recente è stato presentato al Parlamento un provvedimento di carattere generale: il ddl delega "per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001" (Atto Senato 1464).

La delega indica i parametri cui si deve ispirare la legislazione dello Stato nell'individuazione dei principi fondamentali al fine di stabilire l'allocazione e le modalità di esercizio delle funzioni. Il ddl disciplina anche le funzioni "proprie" di cui all'art.118 della Costituzione, gli organi di governo degli enti, soffermandosi in particolare sulle città metropolitane, e l'ambito della legislazione regionale.

In attesa di più radicali modifiche dell'ordinamento degli enti locali qualche innovazione a regime sotto il profilo normativo è stata introdotta dalle leggi finanziarie, anche in relazione all'attuazione del federalismo fiscale, come previsto dall'art. 119 della Costituzione.

Tra le innovazioni vanno rilevate le norme sul sistema di finanziamento degli enti locali (in particolare ICI, addizionali, compartecipazione all'IRPEF), nonché alcune disposizioni di tipo ordinamentale in relazione all'autonomia impositiva degli enti locali, in materia di accertamento, riscossione e sanzioni, con una disciplina di carattere generale per le varie imposte comunali.

Gli interventi in tema di finanza locale per il 2007 non confermano l'orientamento degli ultimi anni in tema di politica finanziaria territoriale, rivolgendosi verso uno sviluppo della leva tributaria locale oltre che a proseguire nel controllo della dinamica di spesa.

Innovazioni di rilievo riguardano la normativa sul Patto di stabilità che in parte seguono le indicazioni della Corte, circa la necessità di un maggiore avvicinamento della disciplina interna a quella comunitaria. Tuttavia le misure, seppure indirizzate al saldo, restano ancor distanti e non sempre sono congegnate tenendo conto della effettiva situazione finanziaria degli enti locali. I meccanismi del patto costituiscono un forte stimolo per il rilancio della leva tributaria locale in un contesto di generale sviluppo della pressione tributaria e senza che siano stati previsti strumenti di complessivo coordinamento. Continua a mancare una visione ordinata degli interventi in attesa dell'annunciata revisione dell'ordinamento degli enti locali e del nuovo assetto della finanza locale in attuazione della riforma della Costituzione.

La manovra di finanza pubblica per il 2006

Le difficoltà della finanza pubblica hanno comportato un progressivo coinvolgimento degli enti territoriali per il raggiungimento degli obiettivi di convergenza, imponendo una serie di vincoli nei loro confronti.

La manovra per il 2006 è rivolta al serrato controllo delle dinamiche della spesa pubblica, mentre hanno minor rilievo gli interventi d'inasprimento della leva fiscale e contributiva.

Per gli enti locali è confermata l'impostazione degli ultimi anni nella considerazione che, come attestato dai documenti di programmazione economica, la dinamica della spesa degli enti territoriali è stata in questi anni superiore al Pil nominale, anche se, in parte, in conseguenza del trasferimento di funzioni dello Stato alle regioni e da queste agli enti locali. Gli interventi sono, caratterizzati dalla spinta alla diminuzione delle spese alla quale non si accompagnano misure volte allo sviluppo delle fonti di entrata, sia proprie che da trasferimenti.

In questo contesto vanno lette le misure della manovra per il 2006, concentrate sul versante della spesa e volte a stabilire "tetti". Disposizioni particolari riguardano il personale, gli acquisti di beni e servizi, gli incarichi e le consulenze e sono improntate alla linea generale del contenimento. Tuttavia quelle che coinvolgono gli enti locali, essendo configurate nel rispetto degli indirizzi del giudice delle leggi, risultano meno penetranti, non incidendo direttamente su specifiche categorie di spesa. Il patto di stabilità interno, continua a rappresentare la misura di maggiore efficacia per la riduzione della spesa degli enti locali e gli interventi in tale direzione vanno sostanzialmente ricondotti alla necessità di rispettare predeterminati livelli di spesa. La disciplina per il 2006 prevede distinti limiti per la spesa corrente e quella in conto capitale. La cogenza di tale complesso di regole è stata tuttavia vanificata dalla normativa successivamente intervenuta che ha eliminato ogni genere di sanzione. Sul fronte delle entrate va riportato che i finanziamenti previsti attraverso i principali fondi di parte corrente erano stabiliti in misura sostanzialmente corrispondente a quella dell'esercizio precedente, mentre erano decrescenti le risorse stanziare per i fondi in conto capitale.

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 predeterminate, ma avviene attraverso la programmazione effettuata dalla presidenza del consiglio che deve comunque assicurare un risparmio di spesa secondo una quantificazione stabilita.

La finanza pubblica nel 2006

Nel 2006 l'andamento dell'economia e dei conti pubblici hanno dimostrato una situazione meno allarmante rispetto al precedente esercizio, in quanto, dopo anni di congiuntura debole, la crescita economica è risultata superiore a quanto programmato. Il recupero dimostrato dai conti pubblici solo in parte è dovuto alla maggiore crescita. Il miglioramento complessivo trova ragione nello sviluppo delle entrate, mentre la capacità di contenere la spesa corrente ha conseguito risultati trascurabili. Va tuttavia notato che la crescita reale della spesa corrente primaria si attesta ad un livello inferiore a quello della crescita reale dell'economia.

Si nota un miglioramento dell'avanzo primario strutturale (depurato delle entrate e delle spese non ricorrenti) che si colloca appena al disotto del 2% del prodotto.

Dall'elaborazione del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni si rileva che l'indebitamento netto si è attestato al 4,4% del PIL, risultando quindi in aumento rispetto all'esercizio precedente, tuttavia tale dato risulta influenzato da operazioni straordinarie (rimborsi IVA sulle auto aziendali dovuti in esecuzione di una decisione della Corte di giustizia europea del settembre 2006; cancellazione dei crediti dello Stato nei confronti della società RFI/TAV; retrocessione alle società di cartolarizzazione dei crediti per contributi sociali dovuti dai lavoratori agricoli) che hanno esplicato effetti sfavorevoli sull'esercizio 2006.

Anche se nel 2006 il livello d'indebitamento netto risulta attestarsi oltre la soglia stabilita, tale dato, considerato al netto delle suddette operazioni, si sarebbe ricondotto nei parametri attestandosi al 2,4 per cento del PIL. Il debito pubblico è ancora in crescita e si eleva al 106,8% del PIL, mantenendosi così in aumento per l'intero periodo 2003-2006; tuttavia la crescita perde d'intensità ed emergono segnali che fanno intravedere per il 2007 una possibile riduzione.

Analisi dei flussi di cassa delle amministrazioni locali

Le risultanze di cassa per il 2006 dimostrano che per le province permane una situazione di complessivo assestamento: mentre la crescita delle entrate correnti non perdura, emergono segnali di tensione sulla spesa.

Tali entrate, in calo anche nei comuni, segnalano un andamento non del tutto convergente nelle due categorie di enti. Nelle province permane l'incremento delle entrate tributarie, mentre flettono i trasferimenti; nei comuni, la flessione riguarda i tributi ed è compensata da aumenti negli altri titoli.

Nel 2006 si evidenzia, per le province e per i comuni, un aumento dei pagamenti di parte corrente, mentre nell'esercizio precedente i comuni presentavano un lieve calo.

Tra le componenti della spesa corrente delle province e dei comuni si nota quella per il personale in notevole aumento a causa degli effetti provocati nel 2006 dal rinnovo contrattuale e dalla corresponsione degli arretrati.

La spesa in conto capitale, in calo nel 2005 sia nelle province che nei comuni, dimostra una complessiva tenuta. Riprende la effettiva realizzazione dei programmi d'investimento diretto, mentre sono in flessione le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale che avevano influito in modo determinante sulla formazione del dato per il 2005.

Quanto al finanziamento degli interventi in conto capitale si osserva un calo delle riscossioni per accensioni di prestiti sia nelle province che nei comuni. Questa riduzione dell'indebitamento si connette ad una speculare riduzione del rimborso dei prestiti, in quanto nel 2006 non si ripropongono le operazioni straordinarie di ristrutturazione che nell'esercizio precedente hanno riguardato particolarmente i comuni più grandi. Tali operazioni, che nel complesso dovrebbero risultare tendenzialmente neutrali, riportate nei saldi di comparto provocano effetti distorsivi migliorando il saldo delle partite in conto capitale e peggiorando quello corrente.

In entrambe le categorie di enti si verifica un'espansione delle entrate del titolo IV in connessione con un minore ricorso all'indebitamento. Le emissioni di prestiti obbligazionari sono in calo in entrambe le categorie di enti. Questa situazione di repentino cambiamento è dovuta alle operazioni di ristrutturazione del debito effettuate nel 2005 che non si sono ripetute con pari intensità nell'esercizio successivo,

Il saldo tra le entrate correnti e le correlative spese mette in evidenza nelle province un limitato avanzo che si riduce notevolmente rispetto all'esercizio precedente. Nei comuni si nota invece un disavanzo crescente rispetto a quello riscontrato nel 2005. Tale risultato può derivare dalla ripresa della crescita delle spese correnti in un quadro di debolezza delle entrate correnti.

Nei comuni il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale presenta un avanzo decrescente, mentre nelle province tale risultato è di segno negativo. Nell'esercizio 2006 emergono tendenze nel complesso non confortanti: mentre sul fronte delle entrate la situazione di stallo si rafferma e per alcuni tributi comunali si registra una flessione, le spese correnti crescono in entrambe le categorie di enti trainate dalla componente del personale. La situazione risulta maggiormente omogenea rispetto al passato tra le province e i comuni. Nelle prime tuttavia prosegue la crescita sul fronte delle entrate tributarie, ma la spesa si espande ad un ritmo ben superiore a quello dell'esercizio precedente e il quadro finanziario risulta nel complesso meno equilibrato - rispetto al passato - sul fronte della spesa corrente.

Per i comuni, dopo la situazione di generale ristagno notata nel 2005, le entrate flettono, mentre le spese correnti sono in deciso aumento. Si riducono i margini operativi per il mantenimento dell'equilibrio corrente e la ripresa della spesa è in misura ben superiore al modesto sviluppo dell'entrata.

Un segnale positivo è rappresentato dalla tenuta degli investimenti diretti e dalla diminuzione dell'accensione prestiti che riguarda entrambe le categorie di enti.

Il patto di stabilità interno

La normativa per il 2006 risulta nelle linee ispiratrici convergente con quella dell'esercizio precedente, ed al pari di essa meno aderente rispetto al passato alle regole del patto di stabilità e crescita in quanto è stata congegnata in modo da focalizzare il controllo sulla finanza degli Enti locali sul vincolo alla spesa, non ponendo misure dirette ad arginare il disavanzo se non in via mediata.

Sono state riproposte limitazioni dirette alla evoluzione della spesa corrente e di quella in conto capitale. I vincoli sono stati concentrati sui livelli di spesa nei termini di competenza e di cassa per la spesa corrente e quella in conto capitale. È stato inoltre confermato dalla legge finanziaria il sistema di misure in caso di mancato rispetto, atto a costituire un serio deterrente; tuttavia con successivi interventi normativi tutte le sanzioni sono state cancellate, con ciò rendendo meno credibile il complessivo impianto della normativa del patto.

Il sistema di calcolo dell'obiettivo è disomogeneo in relazione alla media di spesa corrente del periodo precedente ed è diversamente calibrato per la spesa corrente e quella in conto capitale. Per quest'ultima le misure più che costituire un effettivo limite rappresentano un incentivo a ripristinare livelli più elevati di spesa dopo il calo del 2005.

Per l'insieme delle province gli obiettivi di contenimento del saldo risultano nel complesso rispettati; in entrambi i casi (di spesa corrente e di conto capitale) il dato complessivo è in linea con l'obiettivo con uno scarto positivo ragguardevole. Analizzando la situazione di ciascun ente emerge che solo sette province non hanno rispettato l'obiettivo. Risultato questo decisamente migliore rispetto a quello registrato nell'esercizio precedente.

La nuova disciplina che prevede obiettivi separati per la spesa corrente e quella in conto capitale sembra dimostrarsi congeniale per le province che nell'esercizio precedente avevano incontrato difficoltà nel realizzare programmi d'investimento avviati a seguito dello sviluppo delle loro funzioni. Va notato che in questa categoria di enti si è assistito ad un recupero della spesa in conto capitale dopo le drastiche riduzioni del 2005.

Per la spesa corrente le voci escluse rivestono un ruolo determinante per il raggiungimento degli obiettivi di spesa. Questa situazione riguarda tutte le categorie di enti e comporta l'applicazione delle misure del patto ad una quota ridotta della spesa con ciò risultando ridotti gli effetti delle misure sul piano degli andamenti finanziari generali. La spesa per il personale, esclusa dal patto, si dimostra in aumento per via degli effetti prodotti dai rinnovi contrattuali.

Per i comuni complessivamente considerati si nota che il raggiungimento degli obiettivi relativi alla spesa corrente è avvenuto in minore percentuale di casi rispetto al passato, ma anche in questa categoria lo scostamento positivo risulta non irrilevante. Nell'aggregato regionale si rileva che il completo rispetto degli obiettivi sulla spesa corrente non è avvenuto in tutte le regioni. Questa situazione non riscontrata in precedenza, mette in evidenza una decisa caratterizzazione geografica dei risultati del patto, laddove le difficoltà si addensano, specie per i comuni più grandi, in modo particolare nel sud e nelle isole.

Esaminando la situazione dei singoli enti per il rispetto di ciascuno dei due obiettivi si nota, sia nei comuni più grandi che in quelli minori, che è maggiormente rispettato il livello della spesa in conto capitale di competenza. Quest'obiettivo, come si è detto, è stato volutamente reso di scarso impegno dalla normativa per il 2006 che ne aveva favorito un notevole sviluppo; semmai le regole costituivano un incentivo alla spesa che andava ben oltre la possibilità per i comuni di farvi fronte.

Nel complesso può ritenersi che per le province gli obiettivi dovrebbero essersi dimostrati a portata di mano, mentre per i comuni la situazione risulta meno favorevole rispetto all'esercizio precedente.

Si nota che la situazione di comuni più grandi presenta qualche differenza rispetto a quella dei comuni di minori dimensioni: infatti nei primi, anche se la spesa corrente risulta contenuta, la componente del personale è in aumento. Tuttavia gli enti più grandi, avendo una

struttura organizzativa più complessa e articolata, hanno maggiori possibilità di attuare innovazioni dirette a ridurre l'area della spesa che transita per il bilancio. Inoltre, nei comuni più grandi la dinamica delle entrate risulta debole e l'azione sulla spesa più incisiva, mentre i comuni più piccoli, che hanno dimostrato maggiore difficoltà a controllare la spesa, hanno azionato più decisamente la leva fiscale.

Più problematico è apparso il rispetto delle regole da parte dei comuni minori in quanto da parte loro è mancato un controllo rigoroso della spesa corrente.

Nei comuni maggiori si nota inoltre un più elevato livello di adempimento, ma allo stesso tempo una più spiccata concentrazione delle difficoltà nelle regioni del sud ove l'inadempimento raggiunge livelli sino ad ora inimmaginabili.

L'andamento della spesa corrente, salvo che nei comuni più grandi, ha risentito in modo particolare degli aumenti connessi alla vicenda dei rinnovi contrattuali, tuttavia tali incrementi, per via della apposita esclusione, non hanno esplicato efficacia rilevante nella formazione dei dati del patto. Si tratta di importi di cruciale significatività che tuttavia incidono in un contesto in cui la spesa evolve in maniera decisamente contenuta.

I risultati dell'indagine sul patto di stabilità interno nel 2006 non confermano quelli delle analoghe rilevazioni effettuate in passato. La verifica del raggiungimento dell'obiettivo a livello di comparto è positiva ma già dall'esame del dato aggregato regionale emergono situazioni estese di inadempienza.

D'altra parte gli obiettivi posti dal patto interno sono stati sempre costantemente rispettati a livello di comparto, mentre si accrescono le situazioni di difficoltà da parte di singoli enti la cui allocazione geografica si addensa nelle regioni con livelli di spesa *pro-capite* meno elevati e maggiore intensità di trasferimenti. Ciò fa prevedere che nel prossimo esercizio, nel quale la disciplina del patto è appuntata di nuovo sul saldo, gli enti dotati di scarse basi imponibili dispongono della sola leva della moderazione della spesa per rispettare l'obiettivo.

Un supporto alla maggiore attenzione al rispetto degli obblighi imposti dalla disciplina del patto è derivato dal coinvolgimento delle sezioni regionali di controllo e del collegio dei revisori operato dai commi 166 e seguenti della legge finanziaria per il 2006. Dalle relazioni sul bilancio di previsione per il 2006 è emerso che in molti casi si sono riscontrate difficoltà a conciliare i livelli di spesa stabiliti nelle previsioni con quelli compatibili con il rispetto del patto. Le Sezioni regionali non hanno mancato di segnalare queste situazioni agli organi degli enti invitandoli a compiere azioni correttive per assicurare il rispetto del patto al termine dell'esercizio. I risultati di fine esercizio, se da un lato confermano l'esistenza di queste difficoltà, dall'altro dimostrano che in molti casi le azioni correttive si sono dimostrate di scarsa efficacia.

Va infine osservato che le misure del patto di stabilità negli ultimi anni hanno costituito una spinta non indifferente nella direzione della esternalizzazione di attività. I complessivi cambiamenti che ne vengono indotti comportano il passaggio dal "comune gestore" al "comune regolatore" e fanno intravedere una situazione nella quale il rendiconto si presenterà scarsamente significativo dell'attività svolta.

Il nuovo scenario che va a comporsi mette in risalto il tema della *governance* delle società partecipate. Emerge la necessità, della quale si dà carico la normativa in corso di emanazione, di determinare con maggiore precisione il contesto normativo entro il quale le società partecipate si muovono con riferimento anche agli ultimi orientamenti giurisprudenziali sul tema dei servizi pubblici locali.

La costituzione di organismi partecipati è avvenuta molte volte anche al di fuori di una strategia dell'azione complessiva dell'ente, per cui è necessario razionalizzare tali indirizzi prestando particolare attenzione a che le innovazioni realizzino un effettivo contenimento dei costi, ma è specialmente necessario dotarsi di strumenti di controllo delle società partecipate.

La carenza informativa del bilancio tradizionale degli enti, che non informa sui risultati delle società, richiede un confronto con strumenti contabili di matrice privatistica.

Andamenti ed equilibri di parte corrente

Entrata - Dai rendiconti 2005 il quadro complessivo delle entrate correnti di province, comuni e comunità montane, in termini di accertamenti e riscossioni in conto competenza è caratterizzato da una fase di ristagno, soprattutto alla luce dell'andamento del tasso d'inflazione reale, pari all'1,9% rispetto all'anno precedente.

Quanto alle province, accertamenti e riscossioni in conto competenza totali sono aumentati rispettivamente del 2,14% e del 2,07%. Tale situazione, sia pure variamente modulata, si riproduce per entrate tributarie, trasferimenti ed entrate extratributarie. La massa dei residui attivi si mantiene elevata, poiché il tasso di smaltimento generale è risultato del 25,80%. In punto di incidenza sul totale delle entrate accertate, nel 2005 i tributi rappresentano il 49,50%, i trasferimenti il 44,50% e le entrate extratributarie poco più del 6%.

Quanto ai comuni, gli accertamenti in conto competenza di tutti i titoli sono aumentati dell'1,28% mentre le riscossioni sono diminuite dello 0,47%. Tale situazione, sia pure con inevitabili oscillazioni, si ripropone per entrate tributarie, trasferimenti ed entrate extratributarie. Anche nel caso dei comuni la massa dei residui attivi è elevata e il tasso di smaltimento generale si riduce di circa 4 punti, giungendo al 41,16%. In termini di incidenza sul totale delle entrate accertate, nel 2005 i tributi rappresentano il 55,61%, i trasferimenti dallo stato, dalle regioni e da altri enti ed organismi il 22,71% e le entrate extratributarie il 21,68%, avvicinandosi quindi al livello dei trasferimenti.

Sul terreno delle entrate tributarie nel 2005:

- a) gli accertamenti in conto competenza dell'addizionale all'Irpef sono stazionari e la massima parte delle riscossioni sono in conto residui;
- b) gli accertamenti in conto competenza della compartecipazione all'Irpef sono anch'essi stazionari, benché le riscossioni in corso di esercizio sfiorino il 100%;
- c) gli accertamenti in conto competenza dell'ICI aumentano del 2,14%, ma il tasso di realizzazione si contrae del 3,05 % e si ferma al 74,73%;
- d) gli accertamenti in conto competenza della Tarsu si riducono del 6% ed il tasso di realizzazione si contrae del 3,52% e si attesta al 50,45%.

Si osserva in proposito che da anni è in crescita graduale il numero dei comuni che applicano la tariffa per i rifiuti (TARI) al posto della tassa e quasi sempre questa innovazione si accompagna alla esternalizzazione del servizio. Spesso è la società concessionaria a incassare direttamente l'entrata cosicché gli importi iscritti in bilancio sono molto limitati o mancano addirittura.

Tra i fondamentali aspetti della gestione delle entrate correnti si segnala nel 2005 uno sviluppo dell'autonomia finanziaria che ha raggiunto il 77%, mentre l'autonomia tributaria è risultata del 56% e la capacità di realizzazione delle entrate proprie si è elevata al 71%.

Quanto alle comunità montane, accertamenti e riscossioni complessivi in conto competenza sono diminuiti nel 2005 rispettivamente dello 0,60% e del 4,16%. In punto d'incidenza sul totale delle entrate accertate, i trasferimenti rappresentano circa l'80%.

Spesa - Per le province, quasi tutte le voci di bilancio presentano nel 2005 limitati incrementi in termini nominali che non costituiscono un effettivo sviluppo della spesa.

I pagamenti in conto competenza hanno inciso sugli impegni per il 62,52%. Rispetto ai pagamenti totali quelli in conto residui hanno costituito il 30,82%. L'analisi per interventi, effettuata sugli impegni in conto competenza, pone in evidenza l'aumento di spesa per il personale (4,77%) e per prestazioni di servizi (9,81%), mentre in punto di rapporto di composizione restano prevalenti le spese per il personale (oltre il 25%) e per le prestazioni di servizi (37,65%).

Quanto ai comuni, come per le province, quasi tutte le voci di bilancio presentano nel 2005 incrementi nominali. Solo per i pagamenti in conto residui si ha una variazione negativa (-3,93%), influenzando così il volume dei pagamenti totali che resta sostanzialmente immutato.

I pagamenti in conto competenza hanno inciso sugli impegni per il 71,61%. Rispetto ai pagamenti totali quelli in conto residui hanno costituito il 24,18%.

L'analisi per interventi, effettuata sugli impegni di competenza, pone in evidenza l'aumento di spese per il personale (3,63%) e per prestazioni i servizi (2,37%), mentre in punto di rapporto di composizione restano prevalenti le spese per il personale (33%) e per le prestazioni di servizi (41,36%).

Quanto alle comunità montane, nel 2005 quasi tutte le voci di bilancio presentano riduzioni diversificate a parte l'aumento non positivo dei residui da residui e dei residui totali. I pagamenti in conto competenza hanno inciso sugli impegni per il 70,60%. Rispetto ai pagamenti totali quelli in conto residui hanno costituito il 26,17%.

L'analisi per interventi, effettuata sugli impegni in conto competenza, pone in evidenza l'aumento di spese per il personale (6%), mentre le prestazioni di servizi si sono ridotte del 2,58%. In punto di rapporto di composizione restano prevalenti le spese per il personale (33,43%) e le prestazioni di servizi (41,66%).

Andamenti ed equilibri di conto capitale

Per tutte e tre le categorie di enti permane, come in passato, un forte divario fra previsioni ed effettività gestionale che, tanto per l'entrata che per la spesa, ha valori prossimi al 50%.

I nuovi investimenti sono in nettissimo calo per tutte e tre le categorie di enti, come conseguenza della nuova disciplina del patto di stabilità interno per il 2005 che, abbandonando il sistema del controllo dei saldi, ha posto la regola dell'incremento della spesa entro il 2% includendovi, quella per gli investimenti.

I nuovi investimenti dei comuni, pari a poco più di 13,5 miliardi di euro, trovano copertura, per oltre il 99%, nelle nuove risorse della competenza: e precisamente, per oltre il 40% nei nuovi prestiti e per quasi il 60% nei trasferimenti di capitale.

I nuovi investimenti delle province per quasi 5 miliardi di euro, trovano copertura nelle nuove risorse per quasi l'85% e, per il resto, nell'avanzo di amministrazione applicato. Le nuove risorse sono costituite per quasi il 40% da nuovi prestiti e per oltre il 60% da trasferimenti di capitale.

Le comunità montane, con oltre 718 milioni di euro di nuovi investimenti, hanno rinvenuto la copertura per oltre il 94% nelle nuove risorse apportate dalla gestione della competenza. Queste derivano per il 95,5% dai trasferimenti di capitale e solo per il 4,5% da nuovi prestiti.

Per i comuni il 2005 è stato un anno di forte ricorso a prestiti obbligazionari finalizzati all'estinzione anticipata di parte dello *stock* del debito. L'importo delle operazioni, assai prossimo ai tre miliardi di euro, quasi 15 volte più elevato di quello dell'anno precedente, ha impegnato oltre il 71,5% di tutti i nuovi prestiti obbligazionari emessi nell'anno e corrisponde al 30% dell'intero nuovo ricorso all'indebitamento.

Per le province, le predette operazioni, pari a 516 milioni di euro, sono state di importo sei volte superiore a quello dell'anno pregresso. I prestiti obbligazionari utilizzati allo scopo sono stati il 52% dell'insieme dei nuovi prestiti obbligazionari emessi nell'anno e il 24% di tutto il nuovo indebitamento.

Le comunità montane non hanno effettuato operazioni del genere.

Il forte ricorso a prestiti obbligazionari ha creato situazioni di elevata liquidità in molti enti, soprattutto nei comuni.

Andamenti ed equilibri generali della gestione finanziaria

Nel confronto biennale, le entrate e le spese complessive delle tre categorie di enti mostrano valori in diminuzione sufficientemente in equilibrio, ma, per la parte corrente, i valori sono in crescita per comuni e province.

Le entrate destinate agli investimenti sono in nettissimo calo per tutte e tre le categorie di enti, così come in calo sono, di conseguenza, le spese per gli investimenti. In calo per le tre categorie di enti anche il ricorso all'indebitamento destinato a nuovi investimenti.

L'estinzione anticipata di mutui e prestiti mediante emissione di nuovi prestiti obbligazionari ha visto i comuni operare per 2,911 miliardi di euro, importo 15 volte quello dell'anno precedente, e le province per 516,412 milioni di euro, importo sei volte quello dell'anno precedente. Le comunità montane sono estranee al fenomeno.

Le predette operazioni finanziarie hanno determinato, per gli enti interessati, significative situazioni di esubero di liquidità.

I residui, sia attivi che passivi, sono in crescita per comuni e province ed in calo per le comunità montane.

Nel 2005, l'85% delle Province, il 69% dei Comuni, e il 68% delle Comunità montane espongono saldi finanziari della gestione di competenza in disavanzo. L'andamento è costante nel tempo.

Il 96% delle province, l'82% dei comuni e il 77% delle comunità montane hanno realizzato saldi positivi nel riaccertamento dei residui. L'andamento è costante nel tempo.

È singolare, nella sommatoria biennale, la quasi perfetta coincidenza, con segno opposto, di questi saldi con quelli della gestione di competenza.

L'esito del riaccertamento dei residui, che dovrebbe naturalmente essere determinato dalla verifica del permanere nel tempo della esigibilità dei crediti e dell'obbligatorietà delle poste passive, sembra invece rappresentare una mera operazione contabile di compensazione dei disavanzi della gestione di competenza al fine di raggiungere il pareggio o l'avanzo di amministrazione.

In questo modo, nel 2005, così come negli anni pregressi, quasi la totalità degli enti mostra un risultato di amministrazione positivo.

La interpretazione di questo ultimo dato, che sembra indicare una situazione della finanza locale diffusamente equilibrata, necessita, di una più approfondita analisi da compiersi con la considerazione congiunta del dato degli equilibri economico-finanziari che ne ridimensiona la positività del giudizio. Questo ultimo dato indica che il 32% dei comuni, il 19% delle province e il 30% delle comunità montane sono, nel 2005, in squilibrio economico-finanziario, che questo è fondamentalmente determinato dalla incidenza delle quote dei mutui e prestiti in scadenza e che il ricorso all'applicazione dell'avanzo di amministrazione sposta, in modo non significativo, il risultato negativo dei saldi.

Questa contraddittorietà tra il risultato di amministrazione e quello economico-finanziario svela la natura delle economie che hanno costituito gli avanzi di amministrazione che, come già riscontrato in passato nell'esame di gestioni pregresse, trovano la loro genesi, quanto meno per valori intorno al 50%, nella gestione di parte capitale. Si tratta, quindi, di risorse "economizzate" che non migliorano la capacità di spesa degli enti e che non sono utili al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario.

È in questo senso che va ridimensionato il giudizio sulla positività del risultato di amministrazione quando non accompagnato dall'equilibrio economico-finanziario.

Debiti fuori bilancio

Nel 2006 58 province e 1.805 comuni hanno riconosciuto debiti fuori bilancio per 639 milioni di euro, importo in leggero aumento rispetto all'anno precedente.

A fronte della staticità di alcuni ambiti regionali in cui il fenomeno si addensa, risulta mutevole l'identità degli enti coinvolti.

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio, indizio di patologia nella gestione del bilancio degli enti locali, sembra rientrare ormai nella fisiologia, per la rilevanza degli importi riconosciuti ed il numero degli enti coinvolti.

Il legislatore, con la disciplina sanzionatoria prevista nel TUEL, rafforzata con limitazioni all'indebitamento per la copertura dei debiti e con l'obbligo dell'invio alle Procure regionali della Corte delle delibere di riconoscimento dei debiti, aveva cercato di porre, sebbene con scarsi risultati, forti limiti al dilagare del fenomeno; con la finanziaria per il 2006 (142° comma), ha previsto, in discontinuità con le precedenti disposizioni, la detrazione dalle spese rilevanti per il patto di stabilità di quelle "per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio".

Le Province riconoscono, nel 2005, debiti fuori bilancio per 44,546 milioni di euro, il 78,14 dei quali è relativo ad oneri derivanti da sentenze, il 24,47% da acquisto di beni e servizi di pubblica utilità; nell'esercizio 2006 l'importo dei debiti riconosciuti aumenta a 109,286 milioni di euro, gli oneri derivanti da sentenze ne rappresentano il 92,35%, quelli da acquisto di beni e servizi si riducono al 5,95%.

Riguardo alle Amministrazioni comunali, l'importo totale dei debiti riconosciuti nell'esercizio 2005 (659,642 milioni di euro) sembra diminuire nel 2006 a 529,682 milioni di euro, ma tale dato sconta la diversità numerica della platea degli enti che hanno compilato, fino ad ora, il questionario inviato dalla Sezione: sul totale di 8.101 comuni (di cui 1.397 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti), hanno risposto, per il 2005, 7.956 Comuni, (di cui 1.376 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti); mentre i debiti riconosciuti nell'esercizio 2006 riguardano soltanto 7.598 comuni, dei quali 1.315 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti).

Gli importi dei debiti fuori bilancio riconosciuti dai comuni, negli anni per i quali si dispone della quasi totalità dei dati richiesti, mostrano un costante incremento.

L'andamento del 2006 risulta decisamente influenzato dalla possibilità di dedurre dal patto di stabilità la spesa per debiti extrabilancio originati da sentenze, ciò ha costituito un forte stimolo al riconoscimento formale di situazioni già compiute per le quali si erano in alcuni casi anche esaurite le procedure esecutive con evidente sviluppo di tale tipologia di debiti.

Le gestioni in disavanzo di Province e Comuni

Nel 2005 sono 39 gli enti con risultato di disavanzo di amministrazione (erano 33 nel 2004). Assenti le province.

L'importo globale dello squilibrio finanziario, registra un andamento decrescente di oltre il 62%, dovuto al risanamento di un grosso ente della 10^a classe.

Se si prescinde dalle specifiche situazioni che in alcuni casi appaiono anche molto gravi, con riferimento alla finanza locale considerata nel suo insieme la valutazione è nel senso della marginalità del fenomeno (lo 0,48% di enti). Occorre, però, considerare la diversa, e si presume più realistica, situazione che apparirebbe se divenissero palesi i disavanzi sommersi che i relativi squilibri di cassa marcano e denunciano.

Nel raffronto, poi, dei dati del 2005 con quelli più recenti del 2006, con le dovute cautele imposte dall'essere questi ultimi non sorretti da conti consuntivi approvati, si rileva una netta diminuzione degli enti in disavanzo, che passano da 39 a 24, mentre aumenta l'importo del disavanzo stesso che da 29,869 milioni di euro va a 36,006 milioni. Ciò consente, sempre sulla base dei dati trasmessi dagli Enti, di ribadire un giudizio di marginalità del fenomeno.

I dissesti

Dall'introduzione dell'istituto del dissesto – anno 1989 – fino al 31/12/2006, gli enti locali incorsi nella procedura sono stati 428 di cui una provincia e 427 comuni.

Nel 2006 hanno dichiarato lo stato di dissesto due Comuni ubicati in Campania e uno in Puglia.

Sono 21 le gestioni straordinarie in ritardo nel deposito dei piani di estinzione e tra queste 5 sono in ritardo di oltre un decennio.

Il nuovo sistema per il risanamento, che non contempla più la possibilità del ricorso ai mutui, potrà essere valutato nella sua concreta applicazione solo in prosieguo, man mano che i Commissari Straordinari depositeranno i piani di estinzione.

Le situazioni di dissesto, che spesso si fondano su situazione di disordine nella gestione nella quale emergono anche aspetti di irregolarità, di anno in anno si dimostrano di numero sempre più contenuto e relative ad enti di non elevata dimensione.

Non conferma la caratteristica dimensionale il caso del comune di Taranto per il quale è intervenuta la dichiarazione di dissesto nel 2006.

Il fenomeno permane non allarmante quanto a numero di enti coinvolti, tuttavia, il caso del comune di Taranto, ente capoluogo di provincia, assume, quanto a valori finanziari un peso non indifferente. Il dissesto, specie quando si verifica in comuni di dimensioni non ridotte è il frutto di gestioni condotte al di fuori delle regole di sana amministrazione.

Nei casi più recenti di dissesto emerge una causa nuova rispetto a quelle tradizionali, (debiti fuori bilancio espropri, sentenze...) e cioè il tracollo di aziende o società partecipate.