

RELAZIONE

PARTE I

EVOLUZIONE DELLA FINANZA LOCALE - ESERCIZIO 2006

1 Sistema normativo e linee di sviluppo della finanza locale

Come la Corte ha avuto modo di rilevare nelle Relazioni precedenti, in questi anni dopo la riforma costituzionale del 2001 e l'approvazione della legge attuativa n.131/03 non vi sono state rilevanti modifiche nell'ordinamento degli enti locali. Nel luglio 2006 il Governo ha presentato un provvedimento (Atto Senato 772) contenente una delega "per il riordino dei servizi pubblici locali". Successivamente è stato presentato 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).¹

È previsto che lo Stato e le regioni provvedano, nell'esercizio delle rispettive competenze legislative, ad adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni contenute nella riforma del titolo V².

La delega indica i parametri cui si deve ispirare la legislazione dello Stato nell'individuazione dei principi fondamentali dei diversi enti locali.³

Il ddl di delega sui servizi pubblici locali, ispirandosi al principio della massima trasparenza e della libera concorrenza intende stabilire come criterio generale quello della gara per l'assegnazione dei servizi, considerando eccezionale il ricorso a forme diverse di affidamento dei servizi pubblici locali. In particolare la possibilità eccezionale di affidamento diretto *in house* è limitata alle sole società pubbliche partecipate dall'ente locale in possesso dei requisiti prescritti dal diritto comunitario.

¹ In questa sede si ricordano solo gli obiettivi ed il contenuto essenziale di queste proposte normative, ancora in discussione al Senato. Il ddl delega si propone queste finalità:

- a) attuare gli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, quanto alla individuazione, allocazione e conferimento delle funzioni amministrative spettanti a comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato;
- b) adeguare l'ordinamento degli enti locali alla legge costituzionale n. 3/2001;
- c) disciplinare l'ordinamento di Roma capitale;
- d) disciplinare il procedimento istituzionale delle città metropolitane.

² I principi della delega sono i seguenti:

- individuazione da parte dello Stato delle funzioni fondamentali di comuni, città metropolitane e province;
- disciplina con legge statale o regionale (nelle materie di rispettiva competenza) delle modalità di esercizio delle funzioni;
- riassetto organico ed unitario delle funzioni fondamentali e delle altre funzioni amministrative, individuando con chiarezza il ruolo e le competenze dei diversi livelli di Governo in base al principio di adeguatezza;
- obbligatorietà dell'esercizio associato di alcune funzioni da parte degli enti di minori dimensioni.

³ Va tenuto conto delle funzioni storicamente svolte preordinate a garantire i servizi essenziali. L'allocazione e le modalità di esercizio di dette funzioni deve avvenire nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, concentrazione e differenziazione. Il ddl disciplina anche le funzioni "proprie" di cui all'art.118 della Costituzione, nonché gli organi di governo degli enti, soffermandosi in particolare sulle città metropolitane e l'ambito della legislazione regionale.

Resta tuttora inalterato il disegno costituzionale del federalismo fiscale destinato ad incidere fortemente sull'assetto generale degli enti territoriali ed in particolare degli enti locali. Allo stato attuale le uniche modifiche, all'ordinamento degli enti locali, sono state apportate dalle leggi finanziarie, che si sono susseguite in questi anni o da alcuni provvedimenti relativi ad aspetti specifici⁴. Di esse si è dato conto nelle precedenti Relazioni. In questa sede si ricorderanno le principali innovazioni e le linee generali seguite dal legislatore.

1.1 Le finanziarie 2005 e 2006

Le ultime finanziarie (2005 e 2006) hanno comportato misure prevalentemente finalizzate al contenimento della spesa cui sono state richiamate tutte le Amministrazioni pubbliche ed anche gli enti locali.

Sul fronte delle entrate si registra una situazione di stallo nei trasferimenti con un blocco dell'addizionale Irpef, mentre per la spesa le norme di maggior rilievo sono essenzialmente collegate alla disciplina del patto di stabilità interno, che, peraltro, ha subito modifiche nelle finanziarie 2005 e 2006.

La finanziaria per il 2005 (l. n. 311/2004) ha fissato un limite annuale di incremento lineare del 2% rispetto all'anno precedente per tutte le amministrazioni inserite nel conto consolidato dello Stato, individuate dall'ISTAT (per l'anno 2005 contenute nell'allegato 1 alla finanziaria stessa).

La disciplina del patto del 2005 è risultata diversa rispetto agli esercizi precedenti: una delle principali modifiche riguarda la sostituzione del vincolo all'incremento del disavanzo con tetti alle spese⁵, sia correnti che in conto capitale (queste ultime in precedenza escluse dal computo); in

⁴ Tra queste si possono ricordare: l. n. 62/05 (proroga, a certe condizioni e non oltre il 31.12.2008, dei contratti che hanno ad oggetto lo svolgimento di funzioni e servizi pubblici non ricadenti nell'ambito di applicazione dell'art.113 del TUEL); l.n.88/05 di conversione del d.l. n.44/05 (che all'art. 10cties stabilisce il trasferimento in un'unica soluzione per il 2005 dei trasferimenti e della quota di compartecipazione IRPEF ai comuni sciolti per infiltrazioni mafiose); l. n. 51/05, di conversione del d.l. n.273/05 (contenente la proroga di 1 anno del termine entro il quale le regioni possono a loro volta prorogare l'affidamento dei servizi pubblici locali); il citato d.l. n. 44/05 e il d.l. n.203/05 (sull'utilizzazione dei segretari comunali e provinciali); il DM del Ministro dell'Interno del 27.3.2006 (che ha prorogato al 31.5.2006 il termine per la deliberazione del bilancio di previsione per il 2006 degli enti locali). A queste norme si deve aggiungere il d.lgs. 12.4.2006 sulla ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, che indica al Capo III, artt.13-32 le linee alle quali devono attenersi gli enti locali; all'art. 31 si fa riferimento all'invio telematico alla competente Sezione della Corte dei conti del rendiconto ("completo di allegati") da parte di questi enti.

⁵ In proposito la finanziaria 2006 (art.140) aveva stabilito che il tetto delle spese correnti nel triennio 2006-2008 per le province, le comunità montane con più di 50.000 abitanti e i comuni, con più di 5.000 abitanti, nel 2006 non potesse essere superiore alle spese del 2004, diminuite del 6,5%, dello 0,3% nel 2007 rispetto al 2006, mentre nel 2008 non potesse aumentare più dell'1,9% rispetto al 2007; il comma 140, lett. a) precisava che la citata diminuzione del 6,5% si dovesse applicare solo agli Enti locali virtuosi, che nel triennio 2002-2004 avessero registrato una spesa corrente media *pro capite* inferiore a quella della classe demografica di appartenenza, mentre per gli altri enti la diminuzione dovesse essere dell'8%. Erano escluse dal computo le spese per il personale; quelle a favore di altre Amministrazioni pubbliche; le spese sociali; per interessi passivi; derivanti da calamità naturali; quelle sostenute dai Comuni a seguito di dichiarazione d'urgenza; per oneri scaturenti da sentenze che "originino debiti fuori bilancio; derivanti dall'esercizio di funzioni trasferite o delegate dalle regioni ed esercitate dagli enti locali a decorrere dal 1° gennaio 2005 "nei limiti dei corrispondenti trasferimenti finanziari attribuiti" dalle regioni. In merito alle spese in conto capitale era stabilito che il tetto per gli enti locali nell'anno 2006 non potesse superare l'ammontare del 2004, aumentato dell'8,1% e, negli anni 2007 e 2008, l'ammontare dell'anno precedente, aumentato del 4%. Il comma 144, d'altra parte, prevedeva la possibilità per gli enti territoriali di superare i tetti prima indicati se si fossero

proposito mentre la finanziaria 2005 prendeva in considerazione il complesso delle spese (correnti e in conto capitale) quella del 2006 (l. n. 266/2005) ha distinto i due aggregati di spesa.

Nella linea generale cui si ispirano le ultime finanziarie, di contenimento della spesa pubblica, si inseriscono le disposizioni sul personale, sugli acquisti di beni e servizi e sugli incarichi e le consulenze. In merito a queste ultime è richiesta anche la valutazione sulla loro effettiva necessità da parte dell'organo di revisione economico-finanziario dell'ente locale e la trasmissione alla Corte dei conti dell'affidamento dell'incarico (art. 1, comma 42 della finanziaria 2005). Il contenimento della spesa per il personale è richiesto dall'art. 1, comma 198 della finanziaria 2006 quale "concorso" alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. Questa non doveva superare per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 il corrispondente ammontare del 2004, diminuito dell'1%.⁶

Sempre nella stessa ottica di contenimento della spesa, la finanziaria 2006 (comma 54)⁷ ha applicato anche agli enti locali la riduzione dei "costi della politica" prevista per i membri del Parlamento italiano, del Parlamento europeo e del Governo.⁸

Nuove norme sono state introdotte, in materia di indebitamento,⁹ dalla finanziaria 2005 (commi 35, 44, 45, 66, 68-77). La maggiore novità è costituita dalla previsione di aperture di

realizzate corrispondenti riduzioni di spesa corrente aggiuntive rispetto a quelle prima esposte. Erano escluse dal calcolo: quelle per trasferimenti (in conto capitale) destinati alle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato e individuate dall'ISTAT nell'elenco pubblicato annualmente ai sensi dell'art. 1, comma 5 della finanziaria 2005; quelle derivanti da concessioni di crediti; limitatamente al 2006, quelle derivanti da interventi cofinanziati dall'Unione europea (comprese le corrispondenti quote di parte nazionale). Come previsto anche per le spese correnti, erano escluse dal calcolo le spese per calamità naturali e quelle derivanti dall'esercizio di funzioni trasferite o delegate da parte delle regioni.

⁶ Al fine di contenere la spesa di beni e servizi le aggregazioni di enti locali dovevano operare quali "centrali di committenza" in favore delle amministrazioni locali aventi sede nel medesimo ambito territoriale (facendo, peraltro, salva, con il comma 159, la facoltà di aderire alle convenzioni stipulate con la CONSIP o di procedere ad acquisti in via autonoma, rispettando i parametri di qualità-prezzo).

⁷ In proposito va ricordato che, con riferimento alle indennità dei consiglieri regionali, La Corte costituzionale, nella Sentenza n. 157 dell'8.5. 2007, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di questa norma, "nella parte in cui si riferisce ai titolari degli organi politici regionali", richiamando la motivazione contenuta nella precedente Sentenza n. 417/2005. La norma, infatti, comprime l'autonomia finanziaria regionale ed eccede "dall'ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica".

⁸ In particolare "per esigenze di coordinamento della spesa pubblica" la norma citata rideterminava "in riduzione", nella misura del 10% rispetto alla data del 30.9.2005, indennità di funzione di sindaci e presidenti dei vari enti territoriali e dei rispettivi Consigli (ivi compresi quelli circoscrizionali), gettoni di presenza dei consiglieri (comunali, provinciali etc.) e le altre "utilità comunque denominate spettanti per la partecipazione ad organi collegiali". Analogo trattamento era riservato agli incarichi di consulenza da parte di pubbliche amministrazioni (comma 56).

⁹ Il comma 35 stabiliva che gli enti territoriali, a decorrere dal 2006, dovessero corredare le loro richieste di mutui e prestiti obbligazionari con una apposita attestazione del conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità. Questo obbligo riguardava, anche per il 2005, le province e i comuni con più di 5.000 abitanti. Il comma 44, modificando l'art. 204, comma 1 del Testo unico sugli Enti locali, limitava la possibilità di indebitamento degli enti locali riducendone il tetto al 12% (invece del precedente 25%) delle entrate dei primi tre titoli del bilancio del penultimo anno precedente. Per il rimborso della quota di capitale delle rate di ammortamento dei mutui i comuni potevano (comma 66) utilizzare le entrate derivanti dal plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali (inclusi gli immobili). In queste norme erano disciplinate le modalità di indebitamento degli enti locali. In particolare erano stabilite le condizioni di durata e decorrenza dell'ammortamento dei mutui; la facoltà per più enti locali di effettuare congiuntamente emissioni di prestiti obbligazionari; la facoltà di affidare la gestione del fondo di ammortamento del debito a istituti di credito diversi dal tesoriere; l'esclusione della possibilità di contrarre mutui con rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza; la rinegoziazione dei mutui (commi 72-73); nuove regole per la contabilizzazione del debito. Era prevista anche la possibilità di emissione congiunta, da parte di più enti

credito (commi 66-68). La Corte si è già espressa nelle relazioni precedenti sottolineando la possibilità di attivare aperture di credito, perché con esse si introduce uno strumento flessibile che consente agli Enti, specie nel finanziamento di opere pubbliche, di disporre delle somme necessarie in funzione dello stato di avanzamento dei lavori e quindi senza gravarsi di un debito complessivo, con conseguente riduzione dell'onere per interessi¹⁰.

Tra le maggiori novità della finanziaria per il 2006 vanno considerate le disposizioni, che assumono un carattere ordinamentale, contenute negli artt. 166-175, che hanno attribuito nuove importanti funzioni ed hanno potenziato l'azione della Corte dei conti. Queste norme sono già state ampiamente commentate nella precedente Relazione; se ne richiamano, quindi, solo alcuni aspetti salienti. In particolare assumono rilievo i commi 166 e 167; è già significativo il collegamento di questi nuovi compiti della Corte con la finalità "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. Il comma 166 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 colleghi dei revisori. Il successivo comma 167 affida alla Corte, intesa come istituzione unitaria (la norma recita "definisce unitariamente"), il compito di definire criteri e linee guida ai quali devono attenersi gli organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali¹¹.

Le finanziarie 2005 e 2006 confermano l'impostazione degli ultimi anni, caratterizzata dal blocco delle fonti di entrata, sia proprie che da trasferimenti,¹² e la diminuzione delle spese in considerazione del fatto che, come attestato dai documenti di programmazione economica, la dinamica della spesa degli enti territoriali è stata in questi anni superiore a quella del Pil nominale. Al riguardo va considerato che, almeno in parte, l'aumento della spese degli enti territoriali può discendere dal trasferimento di funzioni dallo Stato alle regioni e da queste agli

locali, di titoli obbligazionari per consentire agli enti di piccole dimensioni di accedere ai mercati obbligazionari, cui isolatamente non potrebbero rivolgersi.

La finanziaria ha anche disposto (comma 74) la costituzione di un fondo di ammortamento del debito (o la conclusione di un'operazione di *swap* per l'ammortamento del debito) nel caso di nuove emissioni di titoli obbligazionari con rimborso del capitale in un'unica scadenza.

¹⁰ Gli enti potevano, come le imprese private, avere presso le banche linee di credito da cui effettuare prelievi in relazione alle loro esigenze di finanziamento; dovevano, peraltro, essere rispettati il limite del 12% dell'importo annuale degli interessi (successivamente modificato dalla finanziaria 2007) e le condizioni previste per il ricorso all'indebitamento. La durata dell'ammortamento degli importi erogati non doveva essere inferiore a 5 anni.

¹¹ 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.

¹² Con la finanziaria 2006 si registrano trasferimenti erariali ai vari fondi per 12.088 mln. di euro di parte corrente e 2.018 mln. di conto capitale.

enti locali. La più rilevante delle innovazioni dell'ultimo esercizio -come la Corte ha già osservato nella Relazione dello scorso anno- è costituita dal mutamento di strategia nei confronti della spesa. Mentre, infatti, nel 2005 si era attuato un incremento lineare del 2% della spesa, la manovra del 2006 ha seguito un criterio di selettività, concentrando i risparmi su voci di spesa che avevano 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.

Nella finanziaria per il 2006, è prevista la possibilità da parte degli enti locali di partecipare alla lotta all'evasione.

1.2 La finanziaria 2007

Anche quest'anno è stata disattesa quell'esigenza di chiarezza e semplificazione normativa richiesta dai vertici istituzionali ed affermata a più riprese dallo stesso Parlamento. La finanziaria, che nel testo originario era composta di 217 articoli (alcuni dei quali, peraltro, contenenti numerosi commi), è stata approvata -come nei 2 anni precedenti- con un articolo unico, scomposto in 1364 commi. È stato, quindi, vanificato quel tentativo di aggregazione per blocchi di materie che il testo originario aveva in parte abbozzato. Il testo risulta, pertanto, di difficile lettura per la sua frammentazione e per la congerie di norme sulle materie le più svariate. Nell'esposizione seguente si farà riferimento direttamente ai commi, evitando il costante richiamo all'art. 1.

Proprio per il ripetersi di questa prassi, che ha alterato la natura e le finalità della legge finanziaria, da più parti -ed in primo luogo dal capo dello Stato- è stata sottolineata la necessità di una profonda revisione delle procedure di bilancio e della stessa impostazione della legge finanziaria, tema sul quale la Corte aveva a più riprese attirato l'attenzione.

Sono molteplici le disposizioni che direttamente o indirettamente riguardano gli enti locali. L'attenzione sarà concentrata su quelle di maggior rilievo, anche se ne saranno richiamate altre di dettaglio, ma che possono avere talvolta una significativa incidenza.

1.2.1 Le innovazioni nella normativa sugli enti locali

Per quanto riguarda gli enti locali, in attesa di più radicali modifiche del loro ordinamento, anche in relazione all'attuazione del federalismo fiscale, come previsto dall'art. 119 della Costituzione, la finanziaria e i provvedimenti collegati, nei quali si articola la manovra 2007, contengono alcune parziali modifiche ed innovazioni¹³.

Nella finanziaria 2007 vi sono norme riferite anche agli enti locali, ma che riguardano tutte le amministrazioni pubbliche o che si inseriscono in un ambito più generale. Un esempio è offerto dal comma 61, che prevede che, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, un provvedimento del MEF fissi "a fini di monitoraggio", le modalità per introdurre "in tutte le amministrazioni pubbliche" criteri di contabilità economica e tempi, modalità e specifiche tecniche "per la trasmissione telematica da parte degli enti pubblici, delle regioni e degli enti locali dei bilanci *standard* e dei dati di contabilità". Questa disposizione risponde ad esigenze sostenute dalla Corte dei conti nelle sue Relazioni.

Le disposizioni sulle entrate e sulle spese

A parte le norme sul patto di stabilità (commi 676-693), di cui si dirà tra breve e quelle che intervengono su temi diversi,¹⁴ la maggior parte delle disposizioni riguarda i tributi degli enti locali o comunque profili finanziari, sia dal lato dell'entrata che della spesa.

¹³ Il testo definitivo della finanziaria ha, peraltro soppresso le norme originariamente previste, le quali, prevedevano, a stralcio, prima dell'annunciata, generale, revisione del Testo unico sugli enti locali (TUEL), "per esigenze di coordinamento della spesa pubblica" alcune modifiche agli artt. 27, 32, 81, 82 e 84 del testo unico, che riguardavano gli organi di governo degli enti locali, imponendo divieti (di assunzione di incarichi e consulenze) e limitazioni, o addirittura eliminazione, di indennità e gettoni di presenza. La finalità perseguita da queste, come da altre norme riguardanti gli enti locali, era il contenimento della spesa.

¹⁴ Si ricordano i commi: 194, in materia di tenuta dei registri immobiliari e di conservazione degli atti catastali; a questi commi si può aggiungere il comma 339 sull'aggiornamento dei dati catastali con dati dell'AGEA; 195-200, sul decentramento delle funzioni catastali ai Comuni e sulle modalità di esercizio di dette funzioni; 201-219 in materia di immobili; o i commi 250-263 sul demanio e il patrimonio pubblico. Oltre all'introduzione di una imposta di scopo per la realizzazione di opere pubbliche (commi 145-151: l'imposta non può superare lo 0,5 per mille della base imponibile ICI e la durata di 5 anni ed il gettito complessivo non può essere superiore al 30% dell'ammontare della spesa dell'opera pubblica da realizzare), all'addizionale comunale e provinciale sul consumo di energia elettrica (commi 152 e 153), alla possibilità di differimento della data di rientro dei debiti contratti dagli enti locali in relazione ad eventi straordinari (comma 156, il quale ne consente anche la rinegoziazione), alla salvaguardia degli enti locali in materia di manifesti abusivi (comma 157, che pone i relativi oneri a carico degli interessati), ai criteri per il calcolo della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani (commi 183 e 184), le maggiori novità sono contenute nei commi 142-144 (variazione dell'aliquota di compartecipazione dell'addizionale comunale all'Irpef), 152-156 (disposizioni in materia di imposte provinciali e comunali) e 189-193 (compartecipazione comunale all'Irpef; a questi commi vanno collegati i commi 696 sui trasferimenti erariali agli enti locali e, soprattutto, 697 sulla compartecipazione provinciale e comunale al gettito dell'Irpef)¹⁴.

Il comma 142 –con una modifica all'art. 1 del d.lgs. n. 360/98- permette ai Comuni di variare, con regolamento comunale, l'aliquota facoltativa di compartecipazione all'addizionale Irpef sino allo 0,8% (invece che dello 0,5%). La norma prevede che sia versato un acconto del 30% (quantificato, nella *Relazione tecnica* al provvedimento, in 500 milioni di euro).

I commi 189-193 prevedono l'istituzione, a partire dal 2007, della compartecipazione dei Comuni al gettito dell'Irpef; l'aliquota di compartecipazione è, a seguito della modifica apportata dal Senato, dello 0,69%, elevata dal 2009 allo 0,75% (invece del 2% previsto inizialmente) ed è applicata al gettito dell'ultimo anno precedente l'esercizio di riferimento. Come osserva la *Relazione* premessa all'articolato del ddl finanziaria 2007 questa disposizione presenta una maggiore flessibilità (e viene, infatti, definita "dinamica") rispetto al sistema precedente "chiuso", caratterizzato da un'aliquota fissa. Viene stabilita allo stesso tempo una corrispondente riduzione annua dei trasferimenti operati in favore dei Comuni, garantendo in tal modo

Le innovazioni più rilevanti riguardano la possibilità di istituire un'imposta di scopo, la facoltà di modificare sino allo 0,8 per cento l'aliquota dell'addizionale all'Irpef, l'istituzione della compartecipazione comunale all'Irpef secondo criteri di maggiore flessibilità, modifiche relative all'imposta immobiliare¹⁵.

Le norme in materia di personale

Altre norme pongono limiti sia in materia di indebitamento che di personale. Il criterio cui esse si ispirano che pervade tutta la normativa della finanziaria 2007, è l'esigenza del coordinamento della finanza pubblica: in alcuni casi, infatti, queste disposizioni sono correlate con il patto di stabilità interno. Tale richiamo è operato anche da disposizioni di carattere procedurale, ma che rivestono importanza sotto il profilo metodologico e della trasparenza della finanza pubblica; è il caso ad esempio del comma 170 (introdotto dal Senato), il quale impone, "ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", nonché "in attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera r) della Costituzione", agli enti locali e regionali di comunicare al MEF i dati relativi al gettito delle entrate tributarie e patrimoniali, di rispettiva competenza.¹⁶

Nell'ottica del coinvolgimento degli enti locali al raggiungimento dell'obiettivo di finanza pubblica, la norma (comma 556 e segg.) detta precise disposizioni, in materia di personale, in ordine all'imputazione degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2006-2007 ed al contenimento della dinamica retributiva.¹⁷

l'invarianza delle risorse (come rileva la citata *Relazione*); il comma 193 contiene disposizioni specifiche per i Comuni delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano. È interessante notare che l'introduzione di questa nuova disciplina è posta, nel comma 189, in relazione all' "attesa del riassetto organico del sistema di finanziamento delle amministrazioni locali in attuazione del federalismo fiscale di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione".

In materia di trasferimenti erariali agli enti locali il comma 697, con un richiamo alla finanziaria 2006 (comma 152 dell'articolo unico), prevede per le sole Province (contrariamente al testo originario, che faceva riferimento anche ai Comuni) che essi siano attribuiti ai singoli enti nella stessa misura riconosciuta nel 2006. Il mancato riferimento ai Comuni è dovuto al fatto che per questi è prevista, dal citato comma 189, l'istituzione della nuova compartecipazione comunale all'Irpef dal 2007.

¹⁵ Altra norma di carattere generale con richiamo ad aspetti che toccano da vicino i comuni è quella del comma 101 (completato dai commi 103-105) che richiede ai contribuenti, diversi dalle società ed altri enti commerciali, di indicare nella dichiarazione dei redditi i dati catastali degli immobili e l'importo dell'ICI pagata nell'anno precedente. Ad analoga finalità di trasparenza e di lotta all'evasione rispondono i commi 106-108 sulla comunicazione "per via telematica" dei dati sugli immobili per il servizio di smaltimento dei rifiuti urbani.

¹⁶ Sono previste anche sanzioni in caso di inosservanza degli adempimenti previsti. È significativo che il decreto chiamato a stabilire le modalità di trasmissione sia predisposto di concerto dal MEF e dal Ministro dell'interno.

¹⁷ Tra le norme riguardanti il personale vanno ricordati il comma 559 (che prevede l'inquadramento a domanda del personale dei consorzi agrari, messo in mobilità, presso gli enti locali e le regioni) e soprattutto, con specifico riferimento agli enti locali, il comma 524, il quale dispone che l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali possa procedere a bandire il corso-concorso per l'accesso in carriera dei segretari comunali e provinciali della durata di 9 mesi (più 3 mesi di tirocinio pratico presso uno o più comuni).

Le disposizioni sull'indebitamento

Tra le norme ispirate al rispetto del patto di stabilità vanno ricordate le disposizioni contenute nei commi 698 e 699 in materia di limiti all'indebitamento degli enti locali. La prima di tali disposizioni, da un lato ha elevato il limite dell'indebitamento riferito alle entrate dei primi 3 titoli, ma dall'altro ha abbreviato il periodo entro il quale è necessario rientrare in detti parametri.¹⁸

Il comma 699, modificando l'art. 28, comma 3 della l. 448/98 (contenente la disciplina del patto di stabilità interno per il triennio 1999-2001) elimina la norma, che consentiva agli enti locali di raggiungere anticipatamente l'obiettivo di ridurre il rapporto tra l'ammontare del proprio debito e il PIL. La *ratio* di questa modifica è quella di evitare che si determinino oneri a carico dello Stato per rimborsare la Cassa depositi e prestiti dei mancati introiti derivanti dall'estinzione anticipata dei mutui contratti dagli enti locali.¹⁹ Sempre in tema di indebitamento degli enti locali assumono particolare rilievo i commi 736-740, inseriti nel corso della discussione al Senato. Il comma 736, indica le modalità per la gestione del debito degli enti territoriali (regioni ed enti locali), i quali, quando fanno ricorso a strumenti derivati, devono improntare le operazioni relative "alla riduzione del costo finale del debito e dell'esposizione ai rischi di mercato". Gli enti possono concludere dette operazioni solo in corrispondenza di passività effettivamente dovute, "avendo riguardo al contenimento dei rischi di credito assunti". Proseguendo nell'ottica di vigilanza sull'adozione e gestione di tali strumenti, circa la complessità ed atipicità dei quali questa Sezione ha già avuto modo di pronunciarsi in occasione dei precedenti referti, viene previsto (comma 737) l'obbligo di comunicazione al MEF sulle operazioni avviate e la conservazione per 5 anni degli elenchi delle stesse. Si richiama, altresì, l'importanza del richiamo, contenuto nel comma 738, all'obbligo dell'organo di revisione di vigilare "sul corretto e tempestivo adempimento da parte degli enti"; questa disposizione si pone in linea con gli adempimenti prescritti a questi stessi organi dall'art. 1, commi 166 e 167 e con il potenziamento della funzione di controllo che la Corte dei conti è stata chiamata a svolgere.²⁰

¹⁸ Il comma 698 modifica l'art. 204, comma 1 del TUEL, portando il limite dell'indebitamento dal 12% al 15% delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente a quello in cui viene prevista l'assunzione di mutui; nonché (per armonizzare il testo a seguito della modifica testé indicata) l'art. 1, comma 45 della finanziaria 2005, anticipando il termine, entro il quale gli enti devono ridurre il debito, dal 2013 al 2010, anno nel quale l'importo annuale degli interessi deve raggiungere il livello del 15% (invece del 16%, previsto dal citato art. 1, comma 45 della finanziaria per il 2005).

¹⁹ Va ricordato che la norma citata della l. 448/98 consentiva agli enti locali di estinguere anticipatamente i debiti contratti con la Cassa depositi e prestiti, ponendo a carico dello Stato sia gli oneri aggiuntivi che il pagamento dell'indennizzo previsto per le estinzioni anticipate dei mutui.

²⁰ Ancora relativamente all'indebitamento: il comma 739 aggiunge alle operazioni di indebitamento, consentite agli enti territoriali, previste dall'art. 3, comma 17 della legge finanziaria 2004 (mutui, prestiti obbligazionari, cartolarizzazioni, cessione di crediti) a partire dal 1° 1.2007 la cessione o cartolarizzazione dei crediti "vantati dai fornitori di beni e servizi", per i cui pagamenti l'ente assume "ancorché indirettamente" nuove obbligazioni anche mediante la ristrutturazione dei piani di ammortamento". Il comma 740, con una modifica al citato art. 3, comma 17 estende la possibilità di "cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata" eliminando il collegamento con "un'attività patrimoniale preesistente", che questa norma prevedeva.

La Commissione tecnica per la finanza pubblica e l'Unità per il monitoraggio sugli enti locali

Alcune norme relative agli enti territoriali, ed in particolare quelli locali, riguardano funzioni di supporto nell'attività di coordinamento della finanza pubblica. Il comma 474 ha previsto l'istituzione di una nuova "Commissione tecnica per la finanza pubblica"²¹ con la finalità (indicata al punto 3, lett.b) di elaborare studi preliminari e proposte tecniche per la definizione dei principi generali e degli strumenti di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, "con particolare attenzione al coordinamento dei rapporti finanziari tra lo Stato ed il sistema delle autonomie territoriali, nonché all'efficacia dei meccanismi di controllo della finanza territoriale in relazione al rispetto del patto di stabilità".

Nella stessa linea si pone il comma 724, che prevede l'istituzione di "un'Unità per il monitoraggio"²², alla quale è affidato il compito di accertare la ricorrenza dei presupposti per il riconoscimento di misure premiali previste dalla normativa vigente e di provvedere alla verifica delle dimensioni organizzative ottimali degli enti locali anche mediante la valutazione delle loro attività, la misurazione dei livelli delle prestazioni e dei servizi resi ai cittadini e l'apprezzamento dei risultati conseguiti, "tenendo altresì conto dei dati relativi al patto di stabilità interno". Le funzioni di vigilanza su tale nuova struttura sono attribuite al Ministro per gli affari regionali. Si tratta in sostanza di un nuovo organismo dotato di un certo grado di autonomia, che è posto sotto la diretta vigilanza dell'amministrazione centrale dello Stato al quale sono affidate competenze non solo a livello di studi o di conoscenza dei fenomeni, ma anche con risvolti sull'applicazione del sistema premiante previsto dalle norme in materia di finanza degli enti locali e sulla verifica dell'attività svolta e delle dimensioni organizzative ottimali degli enti. La natura di tale organo, che costituisce in qualche modo una componente dell'amministrazione statale, non le conferisce un adeguato livello di indipendenza per poter esercitare funzioni che, al di fuori dell'applicazione di meccanismi automatici predeterminati dalla legge, possano incidere sull'attività di enti autonomi territoriali²³.

²¹ L'art.45 del testo originario del ddl finanziaria 2007 (Atto Camera 1746 bis) prevedeva l'istituzione di una "Commissione tecnica per il coordinamento dei rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie locali". La Camera, infatti, dopo aver soppresso tale disposizione, l'ha sostanzialmente riproposta nell'art.1, comma 474 del testo definitivo della finanziaria 2007 (l.27.12.2006, n.296). E' scomparsa la Commissione come organo autonomo, ma, con un fenomeno cارسico, essa è ricomparsa di fatto attraverso le finalità che deve perseguire la nuova Commissione tecnica per la finanza pubblica.

²² Sempre per il monitoraggio degli "andamenti di finanza pubblica" il comma 481 prevede lo stanziamento di 5 mln di euro (di cui 3 da destinare alla RGS), ai quali si aggiungono 600.000 euro in favore di ciascuna camera per il potenziamento delle strutture di supporto del Parlamento.

²³ Nel parere espresso dalle Commissioni parlamentari sullo schema di decreto legislativo per la "ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici" (emanato dal Governo il 12.4.2006), al quale la Corte ha già fatto riferimento nella Relazione precedente, il Parlamento ha affermato con chiarezza che vanno evitate "soluzioni improvvisate", quali "l'istituzione di nuovi organismi o autorità che si sovrapporrebbero alle istituzioni esistenti, ingenerando esclusivamente incertezze e alterando sfere di responsabilità di rango costituzionale". Si aggiungeva ad ulteriore chiarimento che occorreva "evitare confusioni quanto alla responsabilità del Governo di fornire dati credibili e verificabili, ai compiti di controllo della Corte dei conti e alle valutazioni in ordine alla responsabilità del Governo che spettano esclusivamente al Parlamento".

Il comma 473 della finanziaria 2007 ha introdotto -con una modifica all'art.3, comma 4 della l. n. 20/1994- un limite a monte, prevedendo che la Corte debba definire i programmi e i criteri del controllo "sulla base delle priorità previamente deliberate dalle Commissioni parlamentari". Il limite predetto, è volto ad affermare un più stretto legame con l'istituzione parlamentare; conseguentemente, sia pure nel "recinto" delle priorità fissate dal Parlamento, la Corte si troverà rafforzata nella sua attività di controllo nei confronti dei soggetti controllati (Governo e enti territoriali).

La legge comunitaria 2006 (n. 13/2007), all'art. 7 prevede la comunicazione oltre che al Parlamento anche alla Corte dei conti delle informazioni sul contenzioso comunitario, perché questa possa valutarne le conseguenze di carattere finanziario.

Il patto di stabilità interno

La normativa sugli enti locali, certamente più innovativa e di grande rilevanza, contenuta nella legge finanziaria per il 2007, è quella sul patto di stabilità interno (commi 676-693). Le maggiori novità riguardano: i soggetti (province e comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, con l'esclusione delle comunità montane); il vincolo (riferito alla crescita del saldo finanziario e non più all'incremento della spesa); la modalità di individuazione del concorso di ciascun ente alla manovra complessiva (la ripartizione dell'onere non avviene più -come rileva la *Relazione tecnica* al ddl finanziaria 2007- in maniera uniforme, ma sulla base di indicatori -spesa corrente e *deficit*- in modo da evidenziare le differenti situazioni di partenza degli enti); il sistema sanzionatorio (con la previsione di un aumento automatico delle aliquote di imposizione fiscale di competenza degli enti locali).

Come negli anni passati la finalità generale del patto resta "la tutela dell'unità economica della Repubblica", che si esprime in questa materia con la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica (va ricordato che i vincoli sul disavanzo e sul debito riguardano l'insieme delle amministrazioni pubbliche).

L'obiettivo del miglioramento del saldo finanziario, quale differenza tra entrate finali e spese finali (comprese quelle in conto capitale) fa convergere maggiormente le regole del patto interno con quelle del patto europeo. In realtà -come sottolinea la *Relazione tecnica*- sono individuati due saldi: uno, ai fini della determinazione dell'obiettivo programmatico per ciascun ente, calcolato in termini di cassa e con riferimento al complesso delle entrate e delle spese finali; l'altro, rilevante in sede di verifica del raggiungimento dell'obiettivo, calcolato sia in termini di cassa che di competenza.

Per determinare l'obiettivo specifico di ciascun ente si prevede una procedura alquanto complessa, che tiene conto della media triennale dei saldi di cassa.²⁴

²⁴ Il riferimento è la media del triennio 2003-2005 dei saldi di cassa, risultanti dai conti consuntivi, applicando, se essa risulti negativa, alcuni coefficienti (per le Province: 0,400 per il 2007; 0,210 per il 2008; 0,117 per il 2009; per i Comuni: rispettivamente 0,330; 0,205; 0,155);

Per ciascun anno del triennio 2007-2009 gli enti soggetti devono conseguire un saldo finanziario, sia in termini di competenza che di cassa, pari a quello medio del triennio 2003-2005, migliorato con l'applicazione del calcolo previsto dalla norma.²⁵ Nel saldo finanziario non sono considerate le entrate derivanti dalla riscossione di crediti e le spese derivanti dalla concessione di crediti.²⁶ In merito al monitoraggio sono confermate le disposizioni precedenti con alcune modifiche.²⁷ Per la verifica del rispetto degli obiettivi del patto, è stabilito che il saldo finanziario per ciascun anno 2007, 2008, 2009 e quello medio del triennio 2003-2005 sono calcolati, sia per la gestione di competenza che per quella di cassa, quale differenza tra le entrate finali e le spese finali, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti.²⁸

Quanto alle sanzioni, qualora l'ente non adotti le misure necessarie, a seguito della diffida del Presidente del Consiglio, entro il 31 maggio, il Sindaco e il Presidente della Provincia in qualità di commissari *ad acta* sono tenuti ad adottare i provvedimenti necessari entro il 30 giugno. In caso di inerzia anche di questi ultimi scatta il meccanismo automatico di maggiorazione, per il periodo d'imposta in corso, dello 0,3% dell'addizionale comunale Irpef e del 5% sulla tariffa vigente dell'imposta provinciale di trascrizione (comma 693).

Va rilevato che il comma 701 ha apportato alcune modifiche in materia di monitoraggio e di sanzioni per gli enti che non abbiano rispettato il patto. In particolare il comma 701, modificando l'art. 1, comma 150 della l. n. 266/05 (finanziaria 2006), ha eliminato alcuni adempimenti a carico delle province e dei comuni con più di 5.000 abitanti, nonché una parte delle misure sanzionatorie, quali il divieto di effettuare spese per l'acquisto di beni e servizi, di assunzione di personale e di ricorso all'indebitamento per gli investimenti²⁹. In proposito va rilevato

- la media triennale della spesa corrente in termini di cassa in ciascuno degli anni 2003, 2004 e 2005, risultante dai conti consuntivi, applicando negli anni 2007-2009 rispettivamente i seguenti coefficienti: per le Province: 0,041; 0,022; 0,012; per i Comuni: 0,029; 0,017; 0,013;

- l'importo annuo corrispondente alla somma risultante dalle due operazioni precedenti. Gli enti che presentano una media triennale positiva, per il triennio 2003-2005, dei saldi di cassa determinano l'importo del concorso alla manovra applicando solo i coefficienti relativi alla spesa corrente.

²⁵ Nel caso in cui l'incidenza percentuale dell'importo così determinato risulti, per i comuni soggetti al patto, superiore all'8%, questi comuni devono considerare come obiettivo del patto l'importo dell'8% della suddetta media triennale. È anche stabilito che le maggiori entrate derivanti dalla variazione dell'aliquota di compartecipazione dell'addizionale comunale all'Irpef "concorrono al conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno".

²⁶ Nel corso della discussione in Parlamento (nella fattispecie al Senato) è stata considerata un'altra esclusione per i comuni soggetti al patto: le spese in conto capitale e di parte corrente, autorizzate dal Ministero, necessarie per l'attivazione di nuove sedi di uffici giudiziari.

²⁷ L'estensione a tutti i comuni soggetti al patto (e non solo come in precedenza a quelli con popolazione superiore ai 20.000 abitanti); l'obbligo di trasmettere ogni trimestre al MEF le informazioni sull'andamento della gestione sia di competenza che di cassa, nonché, entro il 31 marzo, una certificazione sottoscritta dal rappresentante legale e dal responsabile del servizio finanziario.

²⁸ Nel saldo finanziario non sono considerate le entrate in conto capitale rimosse nel triennio 2003-2005, derivanti dalla dismissione del patrimonio mobiliare e immobiliare destinate, nel medesimo triennio, all'estinzione anticipata di prestiti (comma 683).

²⁹ Il comma. 150 (dell'articolo unico) della finanziaria 2006 rinviava ai commi 30-35 e 37 (dell'art.1) della finanziaria 2005. In particolare il comma 33 prevedeva "a decorrere dall'anno 2006" le sanzioni richiamate (limite all'acquisto di beni e servizi;

che questa norma si poneva in contrasto con il comma 561 (prima richiamato nella parte dedicata al personale), il quale inibiva le assunzioni di personale a qualsiasi titolo agli “enti che non abbiano rispettato per l’anno 2006 le regole del patto di stabilità interno”; si deve pensare che non vi sia stato un accurato coordinamento normativo tra la normativa sul patto e quella in materia di personale.³⁰ Questa deroga al divieto di assunzioni suscita qualche perplessità, perché si pone in controtendenza con il rigore richiesto per realizzare un consistente contenimento della spesa, senza considerare che in tal modo si finisce con il favorire il mancato rispetto del patto da parte degli enti. D’altra parte, secondo il dettato del comma 702, quasi a bilanciare questa “smagliatura”, si stabilisce che i comuni che non abbiano rispettato il patto nel 2006 non potranno partecipare nel 2008 alla ripartizione del gettito “compartecipato”, previsto dal comma 191 della finanziaria 2007.

Una importante novità è costituita dall’obbligo imposto agli enti locali soggetti al patto di iscriverne nel bilancio di previsione, a partire dall’anno 2007, le previsioni di entrata e di uscita in termini di competenza in misura tale da consentire il raggiungimento dell’obiettivo programmatico del patto determinato per ciascun anno. L’importanza attribuita a questa disposizione è attestata dalla norma che prescrive agli enti che abbiano già approvato il bilancio di previsione, prima dell’entrata in vigore della finanziaria 2007, di apportare le necessarie variazioni di bilancio.

Norme di completamento della manovra

Nel 2006 le difficoltà emerse già in corso d’esercizio hanno imposto la necessità di adottare interventi correttivi attraverso il d.l. 3.10.2006 n. 262 convertito nella l. n. 286/06 recante misure urgenti in materia tributaria e finanziaria.

Alcune disposizioni che interessano essenzialmente i comuni, sono contenute nell’art.2, commi 33-46. Si prevede un aggiornamento del catasto dei terreni agricoli, che dovrebbe comportare un maggiore gettito sia dell’Irpef che dell’ICI, che la *Relazione tecnica* quantifica per il 2007 in 570,8 mln (91,3 di Irpef e 479,4 di ICI). Di particolare rilievo per i comuni il comma 39, che prevede una riduzione dei trasferimenti erariali in misura pari al maggiore gettito derivante dall’applicazione delle disposizioni di questo stesso articolo³¹.

I commi 40-44 dello stesso art. 2 riguardano la revisione delle rendite catastali degli immobili della categoria E e interessano indirettamente i comuni, che devono richiedere ai titolari degli immobili gli aggiornamenti catastali. I commi 45 e 46 fissano rispettivamente la

divieto di assunzioni di personale; ricorso all’indebitamento per gli investimenti) per gli enti che non avessero rispettato gli obiettivi del patto.

³⁰ È forse per stabilire con chiarezza l’intenzione del legislatore che, nel dibattito parlamentare in sede di conversione del d.l. n. 300 del 28.12.2006, è stato introdotto un comma 8sexies dell’art. 6 che stabilisce che anche per l’anno 2007 non si applica il divieto di assunzioni di personale per gli enti “che non abbiano rispettato il patto per il 2006”.

³¹ Una modifica apportata in sede di conversione del decreto in legge ha attenuato il rigore di questa disposizione, stabilendo che il Decreto del MEF, chiamato ad indicare i criteri e le modalità, debba prevedere che “non siano ridotti i trasferimenti erariali in relazione alla eventuale quota di maggiore gettito rispetto a quello previsto”.

rivalutazione del 40% del moltiplicatore delle rendite catastali dei fabbricati di categoria B e la riduzione dei trasferimenti erariali ai comuni in relazione al maggiore gettito dell'Ici per effetto della citata rivalutazione³².

Una serie di disposizioni d'interesse per gli enti locali sono anche contenute nel d.l. 4 luglio 2006, n. 223, così detto "decreto Bersani", convertito nella legge n. 248 del 2006.

L'art. 30, colmando una lacuna nella disciplina tracciata dalla legge finanziaria, prevede una sanzione in caso di mancato conseguimento degli obiettivi di risparmio di spesa per il personale. Gli enti che non abbiano rispettato il limite di riduzione non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo³³.

L'articolo 34-quinquies stabilisce che i trasferimenti dal bilancio dello Stato per le funzioni trasferite vengono meno dall'inizio del secondo anno successivo all'adozione dei provvedimenti di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, ad esclusione delle funzioni nel settore del trasporto pubblico locale³⁴.

Alcune novità riguardano l'Ici, per la quale vengono anticipate le date per i versamenti, limitate le esenzioni e disposta la permanenza dell'obbligo della dichiarazione. (articolo 37, commi 13 e 14)³⁵.

L'art. 13 stabilisce che le società a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate da enti territoriali, possano operare solo per il loro azionista e non al di fuori del territorio, non consentendo la partecipazione delle stesse a procedure negoziate. In tal modo si è inteso evitare la possibilità di fare concorrenza alle imprese private che, operando nel mercato, sono esposte a maggiori rischi. Con esclusivo riferimento al servizio idrico integrato, i termini previsti in materia di cessazione delle concessioni rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica sono posticipati di un anno.

Altre norme riguardano il trasporto pubblico locale per assicurare maggiore concorrenza fra gli operatori.

³² La *Relazione tecnica* quantifica il maggiore gettito ICI nel 2007 rispettivamente in 40 e 90 mln euro.

³³ Per il monitoraggio e la verifica è prevista la costituzione di un tavolo tecnico entro il 30 settembre 2006: le risultanze delle operazioni di verifica sono trasmesse annualmente alla Corte dei conti.

³⁴ Si tratta dei trasferimenti delle risorse individuate dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri emanati ai sensi dell'articolo 7 della legge 59/1997.

³⁵ La prima rata dell'Ici deve essere versata entro il 16 giugno, la seconda dal 1° al 16 dicembre. Le nuove regole decorrono dal 1° maggio 2007. L'articolo 39 modifica la disciplina delle esenzioni dall'Ici che sono applicabili alle attività indicate nella lettera i) del comma 1 dell'articolo 7 del d.lgs 504/1992 che non abbiano esclusivamente natura commerciale. La novità introdotta dal maxi emendamento prevede che, fino alla data di effettiva operatività del catasto on line, rimane in vigore l'obbligo di dichiarazione ai fini dell'Ici, obbligo che viene, però, soppresso dal decreto legge a decorrere dal 2007. La circolazione e la fruizione della base dei dati catastali dell'Agenzia del territorio deve essere assicurata entro la fine dell'esercizio 2006.

2 Finanza locale nell'esercizio 2006

2.1 Prime analisi dei risultati dell'esercizio 2006

Premessa

Le tendenze della finanza degli enti locali emerse nell'esercizio 2006 possono essere esaminate, in attesa dei dati della rendicontazione ufficiale, tuttora non completata, attraverso altre fonti di informazioni idonee a fornire indicazioni al riguardo.

Va notato che nel corso dell'esercizio 2006 - secondo anno di applicazione della procedura - sono stati forniti dalle province e comuni capoluogo o con popolazione superiore ai 20.000 abitanti,³⁶ assoggettati alla trasmissione telematica del rendiconto, i dati relativi al rendiconto dell'esercizio 2005.

L'esame delle risultanze di tali enti, che possono essere considerati rappresentativi dell'insieme, ha consentito di esprimere valutazioni sulla finanza locale in tale esercizio entro quello immediatamente successivo. Questa procedura ha permesso di abbreviare notevolmente i tempi di risposta per gli enti assoggettati alla trasmissione telematica, che dovranno aumentare di anno in anno³⁷, avvalendosi di dati che, a differenza di quelli provvisori rilevati immediatamente dopo la chiusura dell'esercizio, risultano di notevole affidabilità.

Dall'esame è emerso che il 2005 ha consegnato all'esercizio successivo una situazione della finanza locale che presenta una serie di aspetti problematici, laddove si nota per le province una difficoltà a proseguire nel percorso che le aveva rese la categoria di enti locali dotata del maggiore livello di autonomia tributaria, mentre per i comuni emerge una notevole tensione sulla spesa che le regole del patto hanno difficoltà a contenere.

Tornando all'analisi dell'esercizio 2006, va ricordato che tra le fonti di informazione utilizzate in questa sede oltre ai dati di cassa raccolti dal Ministero dell'economia e delle

³⁶ Nel corso del 2006, attraverso la trasmissione telematica del rendiconto da parte degli enti locali, è stato possibile fornire prime valutazioni sulle tendenze della finanza degli enti locali relativamente all'esercizio 2005, utilizzando dati che provengono dalla rendicontazione ufficiale e pertanto risultano maggiormente assestati rispetto alle scritture contabili redatte dal servizio finanziario dell'ente, ancora suscettibili di variazioni.

³⁷ Nel primo anno sono stati assoggettati alla rendicontazione telematica le province, i comuni capoluogo o con popolazione superiore ai 60.000 abitanti. Nella prima fase di attuazione la procedura ha fornito risultati apprezzabili, in quanto dei 227 enti assoggettati all'invio 222 hanno adempiuto. Per quanto concerne l'esercizio 2005, nel novembre 2006, risultavano disponibili i rendiconti, trasmessi in via telematica, di 73 province e 319 comuni. Le informazioni vengono raccolte utilizzando uno standard accreditato per il colloquio telematico tra sistemi, consentendo di ricevere il complesso dei dati dei quadri di rendiconto. La Corte dispone così di una notevole messe di informazioni che raggiunge tutti i dettagli contenuti nei documenti contabili secondo classificazioni standardizzate. Nel complesso i risultati raggiunti devono essere considerati soddisfacenti, in quanto l'effettuazione della trasmissione telematica ha richiesto l'adattamento dei programmi utilizzati per la gestione della contabilità in modo che potessero essere generati direttamente dal sistema i dati nel formato richiesto per la trasmissione. Va notato che la procedura ha dato migliore esito presso le province per le quali il livello di adempimento è più elevato, mentre per i comuni emerge qualche difficoltà in più, che si localizza nelle aree meridionali del paese.

finanze, sono stati utilizzati, attraverso un'apposita rilevazione, i dati del patto di stabilità interno integrati con altri dati di competenza.

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

I dati raccolti per il 2006 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 finanza pubblica nel suo complesso.

La situazione dell'economia e della finanza pubblica nel 2006

Nell'esercizio 2006 l'andamento dell'economia e dei conti pubblici ha dimostrato una situazione maggiormente rassicurante in quanto, dopo anni di congiuntura debole, si è verificata una crescita economica superiore a quella programmata. Il recupero dimostrato dai conti pubblici è solo in parte 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 che hanno esplicato effetti sfavorevoli sull'esercizio 2006³⁸

Pertanto, 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% del Pil.

Il debito pubblico è ancora in crescita e si eleva al 106,8% del Pil, rilevandosi 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.

³⁸ Si tratta dei rimborsi IVA sulle auto aziendali dovuti in esecuzione di una decisione della Corte di giustizia europea del settembre 2006, della cancellazione dei crediti dello Stato nei confronti della società RFI/TAV e della retrocessione alle società di cartolarizzazione dei crediti per contributi sociali dovuti dai lavoratori agricoli.