

Deliberazione n. 14/SEZAUT/2009/IADC

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DELLE AUTONOMIE

nell'adunanza dell'8 settembre 2009;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, articolo 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'articolo 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 e con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP/2008, 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 dell'8 settembre 2009, la relazione finale del presidente di sezione Giuseppe Salvatore Larosa;

APPROVA

l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sull'andamento generale della gestione finanziaria degli enti locali negli esercizi finanziari 2007 e 2008.

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 in formato elettronico, a cura della segreteria della Sezione, alle Amministrazioni interessate.

Così deliberato nell'adunanza dell'8 settembre 2009.

IL RELATORE

f.to Larosa

IL PRESIDENTE

f.to Lazzaro

Depositata in Segreteria il 25 settembre 2009.

IL DIRIGENTE

f.to Rizzolo

S i n t e s i

La situazione dell'economia e della finanza pubblica

Nell'esercizio 2007, pur proseguendo il percorso di risanamento dei conti pubblici, sono emersi segnali di rallentamento nella crescita economica che è risultata inferiore a quanto programmato. Nell'esercizio successivo la situazione dei conti pubblici si è dimostrata meno rassicurante, anche a fronte di un andamento dell'economia in calo. Nell'area dell'euro il quadro congiunturale alla fine del 2008 è bruscamente peggiorato comportando una riduzione dei ritmi produttivi.

In Italia, dopo il risultato positivo del 2006, nel quale si è verificata una crescita economica superiore a quanto programmato, già dal successivo esercizio era emersa una decelerazione proseguita nel 2008, anno nel quale si è registrata una diminuzione del PIL espresso ai prezzi dell'anno precedente, dell'1,0 per cento.

Il peggioramento dimostrato dai conti pubblici è in parte dovuto a fattori connessi alla fase di stagnazione che ha caratterizzato tale esercizio, ma trova spiegazione anche in altri fattori.

La situazione complessiva, infatti, trova ancora sostegno nell'andamento delle entrate, che pur dimostrandosi ridotto rispetto al precedente esercizio, resta ancora in moderato sviluppo, mentre la capacità di contenere la spesa corrente ha conseguito risultati meno rilevanti.

La spesa corrente primaria risulta in crescita più sostenuta rispetto al precedente esercizio, attestandosi ad oltre il 40 per cento del Pil; tale sviluppo non risulta coerente con il rallentamento delle entrate e l'andamento in flessione dell'economia.

La pressione fiscale complessiva è risultata in lieve calo rispetto all'esercizio precedente, anche a fronte di una ricomposizione delle diverse componenti del prelievo; tale dato risultava influenzato da un aumento delle imposte dirette e contributi sociali e da un calo di quelle indirette. Queste ultime, che sono più sensibili al rallentamento del ciclo, hanno anche risentito delle modifiche intervenute nel 2008 relativamente alla imposta comunale sugli immobili.

Le uscite di parte corrente hanno dimostrato una crescita vivace alla quale ha concorso l'andamento dei redditi da lavoro dipendente a seguito dei rinnovi contrattuali nei comparti della sanità e degli enti locali.

Anche le spese per consumi intermedi sono risultate in deciso aumento. Nel complesso la spesa per consumi finali delle amministrazioni pubbliche è aumentata del 4,5% nel 2008 a fronte dell'1,7% del precedente esercizio. Le spese per interessi passivi crescono, ma a un ritmo inferiore a quello del precedente esercizio.

L'avanzo primario torna a ridursi attestandosi al 2,4 del prodotto. Dall'elaborazione del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni si rileva che l'indebitamento netto si è elevato al 2,7% del PIL, risultando quindi in netto aumento rispetto all'esercizio precedente, ma ancora contenuto nell'ambito del relativo parametro.

Pertanto nel 2008 il livello d'indebitamento si attesta ancora entro la soglia stabilita, dopo che nel 2005 l'Italia è stata sottoposta alla procedura di deficit eccessivo. Il debito pubblico torna a crescere attestandosi al livello del 2005, invertendo la tendenza in calo del 2007, unico esercizio nel quale si è manifestata una diminuzione, per l'intero periodo 2003-2008.

Il sistema normativo e i controlli

L'analisi della Corte oltre ad affrontare aspetti di carattere finanziario considera l'evoluzione dell'ordinamento nella prospettiva della riforma. L'avvio del processo di attuazione della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, si è dimostrato lento e complesso, anche dopo l'emanazione della legge n. 131 del 2003 per l'adeguamento dell'ordinamento alla novella costituzionale. Le iniziative avviate al riguardo non sono state portate a compimento essendo terminata anticipatamente la legislatura.

Il cammino per rendere effettivamente operativo il disegno di riforma connesso all'attuazione della nuova stesura del titolo V ha ripreso a procedere con l'approvazione della legge n. 42 del 5 maggio 2009 recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Le questioni di fondo per l'attuazione del disegno costituzionale trovano nuove risposte e le iniziative avviate fanno riprendere il percorso verso la effettiva realizzazione dell'assetto di maggiore autonomia.

Le difficoltà che hanno sempre caratterizzato la realizzazione di così complesse riforme non appaiono ovviamente superate in quanto la legge sul federalismo fiscale contiene esclusivamente una

trama del disegno riformatore che è affidato ad una serie di provvedimenti delegati, per cui se ne possono per ora trarre una serie di principi di fondo.

La necessità di un sollecito completamento del processo di riorganizzazione economico-finanziaria del Paese è stata da tempo sollecitata dalla Corte. La definizione di una piena autonomia e responsabilità gestionale delle amministrazioni decentrate dovrebbe innescare un miglioramento dell'azione pubblica e un riassorbimento delle sacche di inefficienza alla base, anche nel recente passato, di una ingiustificata crescita della spesa. La necessità che tale azione venga portata a compimento è maggiormente avvertita nell'attuale momento di crisi economica e delle conseguenti difficoltà della finanza pubblica.

Sul piano dell'ordinamento contabile va segnalata la recente emanazione da parte dell'Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli enti locali di un documento relativo alla revisione dei principi contabili per gli enti suddetti. Su tale elaborato hanno espresso parere positivo le Sezioni riunite della Corte dei conti.

I principi contabili, descritti nel documento rispondono nel complesso alla finalità di estrarre dalla legislazione vigente principi e regole tecnico-applicative, atte a costituire la matrice del sistema generale "di bilancio". Si tratta di un intento apprezzabile sia per addivenire ad una interpretazione uniforme degli istituti contabili che per il miglioramento delle pratiche contabili seguite dagli enti.

A seguito dell'analisi dei singoli istituti contabili vengono indicati gli adempimenti per una loro corretta attuazione; qualora manchi un principio contabile specifico su una fattispecie particolare per la quale non sono presenti indicazioni normative, le soluzioni potranno essere ispirate ai principi generali contenuti nel documento.

Anche negli ultimi esercizi la disciplina della finanza locale, affidata essenzialmente alle manovre finanziarie annuali è risultata frammentaria, permanendo l'assenza di un disegno organico che dovrebbe connettersi alla completa attuazione della riforma. Nella finanziaria per il 2007 era stato nuovamente incentivato l'impiego della leva fiscale locale finalizzata al consolidamento dei conti pubblici da perseguire con misure affiancate anche a interventi a carattere espansivo ed in concomitanza con una rivisitazione della struttura del patto di stabilità interno, tornato a dirigersi al controllo del saldo.

Nel 2008 è stata abbandonata la direttrice degli interventi d'inasprimento della leva fiscale e contributiva che hanno caratterizzato il precedente esercizio, mentre permangono le misure per il controllo delle dinamiche della spesa pubblica. Nel complesso la manovra è risultata meno incisiva di quella dell'anno precedente e la manovra di finanza pubblica contenuta nella legge finanziaria è stata rimodulata con una serie di provvedimenti intervenuti in corso d'esercizio.

Le novità per gli enti locali si appuntano sui tradizionali filoni del patto di stabilità interno, dei tributi locali, del controllo della spesa del personale e della riduzione di alcune categorie di spesa. Altre disposizioni riguardano il contenimento dei costi della politica, prevedono la riduzione del numero del personale politico, razionalizzano le comunità montane e impongono interventi nei confronti delle società partecipate locali.

La più significativa delle misure adottate in corso d'esercizio per rivedere ed integrare le regole poste dalla legge finanziaria è quella relativa all'esenzione dall'ICI sulle abitazioni principali che ha previsto l'assegnazione di trasferimenti da parte dello Stato per compensare il minore gettito per gli enti locali.

L'attività delle Sezioni Regionali di controllo

Negli ultimi esercizi un notevole supporto alla verifica dello stato della finanza locale e della regolarità della gestione finanziaria degli enti è derivato dall'attività dalle Sezioni regionali di controllo, indirizzata prevalentemente ai controlli di regolarità contabile e finanziaria ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005, all'attività consultiva e ai controlli sulla gestione ai sensi dell'art. 7, comma 7, della legge 131/2003.

Dall'esame del rendiconto 2006 e del bilancio di previsione 2008, effettuati nello stesso esercizio, sulla base delle relazioni prodotte dai collegi dei revisori sono emersi, con omogenea diffusione nel territorio, diffuse irregolarità. Tra queste si segnalano per la maggiore ricorrenza: la mancata o tardiva approvazione del rendiconto nei termini di legge, il mancato o tardivo invio della relazione del collegio dei revisori e dei questionari o l'inattendibilità dei dati trasmessi, il mancato raggiungimento degli obiettivi previsti dalla normativa sul patto di stabilità interno, il mancato rispetto delle norme in materia di spese di personale, il mancato rispetto dell'art.1 comma 198 della legge n.266/2005, il risultato negativo della gestione di competenza, di cassa; il mancato riaccertamento dei residui attivi e passivi il mancato aggiornamento dell'inventario, il mancato rispetto del limite dell'indebitamento previsto dall'art.119 della Cost. e dall'art. 204 del TUEL, la non attendibilità del conto del patrimonio, l'eccessivo ricorso o la mancata estinzione a fine esercizio delle anticipazioni di cassa o di tesoreria, il risultato economico d'esercizio negativo, l'utilizzo di entrate straordinarie per la

copertura di spese correnti ripetitive, la violazione della normativa vigente in materia di fornitura di servizi o il basso livello di copertura dei costi di alcuni servizi a domanda individuale, le problematiche relative alla gestione in perdita di società partecipate e alla loro ricapitalizzazione con ricadute sugli equilibri di bilancio, sulla gestione negativa dell'amministrazione e sul disavanzo, i profili di criticità delle operazioni di finanza derivata, le problematiche relative ai debiti fuori bilancio.

Altro filone rilevante dell'attività delle Sezioni regionali di controllo riguarda la funzione consultiva esercitata ai sensi dell'art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003, che costituisce una importante fonte interpretativa.

Nel 2008 si è rilevato un rilevante incremento dei pareri resi che costituiscono un complesso vasto ed articolato di linee di indirizzo che coprono molti aspetti dell'attività degli enti locali, spaziando dalle questioni attinenti agli equilibri di bilancio, ai limiti all'indebitamento, al patto di stabilità interno, alle misure di finanza pubblica a carico di particolari categorie di spesa, alle criticità in materia di finanza derivata, alle problematiche relative alla gestione in perdita delle società partecipate degli enti locali incidenti sugli equilibri di bilancio degli enti.

Le Sezioni regionali hanno anche esercitato il controllo sui regolamenti degli enti locali per gli incarichi di studio, ricerca e consulenza ai sensi dell'art. 3, commi 54-56, della legge n. 244/2007.

Il funzionamento dei controlli interni

L'indagine sul funzionamento dei controlli interni di un campione di enti locali, svolta nel 2008, cui hanno partecipato nove Sezioni regionali di controllo, ha confermato il carente livello di attuazione del D.Lgs. n. 286/1999 e l'inadeguatezza delle misure correttive assunte dagli enti locali. Il nascente sistema di federalismo fiscale impone, invece, che il controllo di gestione sia presente e sviluppato in tutti gli enti, in quanto può consentire verifiche sulle prestazioni essenziali, costituzionalmente garantite, fornite dagli enti, nonché sulla congruità del rapporto tra prelievo fiscale e servizi assicurati e l'economico impiego delle risorse affluenti dal "Fondo perequativo" alle Regioni con minore capacità fiscale per abitante.

Dall'attività, pur lacunosa, dei controlli interni, è derivata ai Comuni una maggior consapevolezza sulla necessità di curare l'aggiornamento e seguire le indicazioni del Piano Esecutivo di Gestione che attesta, sulla base di costi standard, il perseguimento degli obiettivi.

Emerge un maggiore impiego di indicatori che misurano il rapporto tra le finalità e i risultati e una più regolare produzione di reports che evidenziano gli scostamenti tra preventivo e consuntivo.

La comparazione dei criteri normativi e delle regole adottate per la costituzione dei controlli interni e delle loro modalità di esercizio della funzione ha fatto emergere che gli organi di controllo interno sono spesso composti da personale dell'ente, nell'intento di evitare eccessive spese di funzionamento. Migliori risultati si sono avuti nei Comuni di maggiori dimensioni e, comunque, quando viene adottato un Programma di controllo, un Piano dettagliato degli obiettivi e indicatori finalizzati al monitoraggio dei risultati.

Le pur rare misure autocorrettive, che sono la prova del buon funzionamento del controllo di gestione, sono state adottate prevalentemente dai Comuni settentrionali. Lo scarso ricorso agli aggiustamenti in corso d'opera dimostra come il profilo dell'adempimento formale prevalga tuttora sull'intento di pervenire a risultati sostanziali.

Non mancano esempi di Comuni ove, al pur regolare insediamento degli organi, non è conseguito l'esercizio dei compiti, spesso disattesi o affidati, con aggravio di costi, a soggetti esterni.

La valutazione dei dirigenti è il tipo di controllo che ha assunto, nelle varie località, connotazioni omogenee, essendo affidata, per lo più, ad un organo di tre componenti, due dei quali di provenienza interna. Anche l'assunzione dei criteri di giudizio è uniforme, in quanto vengono previamente pesati i singoli obiettivi, onde valutarne la difficoltà di raggiungimento, per poi individuare i corrispondenti parametri, idonei a tradurre in punteggio le posizioni di responsabilità. Tra gli aspetti negativi rilevati: il troppo frequente ricorso alle schede di autovalutazione e i casi di composizione esclusivamente interna della struttura giudicante, che potrebbero pregiudicare l'obiettività di giudizio.

Il controllo strategico stenta a decollare (attuato solo dal 15% circa dei Comuni esaminati) anche perché impone adempimenti di maggiore difficoltà e legati a logiche operative innovative.

In conclusione, alle perplessità che nascono dalla constatazione di un modesto funzionamento dei controlli interni, si contrappone la convinzione che un loro progressivo rilancio potrebbe agevolare il passaggio alle nuove modalità di finanziamento che richiedono una migliore conoscenza dei flussi finanziari, onde programmare le risorse, correggere gli interventi e assicurare i necessari supporti, tutti fattori che i riscontri amministrativi sarebbero in grado di assicurare dall'interno.

La finanza locale nel 2008

Le risultanze dell'esercizio 2008 dimostrano nel complesso una situazione di maggiore instabilità. Per le province emerge un quadro di complessivo deterioramento dopo un periodo di assestamento connesso al compimento del processo di ampliamento delle funzioni. La crescita delle entrate correnti si interrompe, ed emergono segnali espansivi della spesa corrente a discapito di quella d'investimento.

Nei comuni si assiste ad una tenuta delle entrate correnti anche se nell'esercizio è venuto meno il ruolo traente dei tributi propri.

L'andamento delle entrate si dimostra in parte convergente, infatti nelle Province e nei comuni si manifesta un calo delle entrate tributarie. Tuttavia la riduzione delle entrate fiscali, che per i comuni assume toni più eclatanti, trova riscontro in un corrispondente aumento dei trasferimenti, mentre nelle province anche il titolo II è in calo.

I pagamenti di spesa corrente risultano in aumento sia per le province che per i comuni. Tra le componenti della spesa corrente delle province e dei comuni quella per il personale risulta in crescita per via degli effetti provocati dal rinnovo contrattuale e dalla corresponsione degli arretrati. Ciò si verifica anche perché i miglioramenti economici per il 2007 sono stati attribuiti nel successivo esercizio.

Il calo della spesa in conto capitale, che si riscontra sia nelle province che nei comuni, non può essere considerato favorevolmente, non emergendo una corrispondente moderazione del livello dei pagamenti correnti il cui andamento, anzi, risulta ben al di sopra di quello del PIL nominale.

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 osserva contemporaneamente ad una lieve flessione del rimborso dei prestiti

In entrambe le categorie di enti non trova riscontro l'espansione delle entrate del titolo IV in correlazione ad un minore ricorso all'indebitamento. Le emissioni di prestiti obbligazionari permangono in calo nelle province, mentre riprendono a crescere nei comuni.

Il patto di stabilità interno

I risultati del patto per il 2008 hanno dimostrato che sia le Province che i Comuni si sono complessivamente adeguati agli obiettivi imposti, realizzando anche considerevoli scarti positivi rispetto alla correzione richiesta. Anche il numero degli enti inadempienti si è ridotto notevolmente rispetto a quello rilevato nel precedente esercizio.

Questa situazione di ampio adempimento degli enti e di pieno raggiungimento del risultato complessivo richiesto al comparto degli enti locali potrebbe condurre ad una valutazione positiva senza riserve del risultato raggiunto nel 2008, tuttavia un esame critico di tali esiti induce a svolgere alcune considerazioni.

Sono due gli aspetti da valutare per un esame del risultato che non si limiti ad una semplice presa d'atto dell'aspetto quantitativo. Da un lato la correzione imposta nel 2008, specie per gli enti in avanzo nel periodo di riferimento, è stata decisamente meno severa di quella del precedente esercizio nel quale era stato richiesto un eccessivo sforzo per gli enti in avanzo per i quali si dimostrava difficile migliorare risultati già positivi.

Un ulteriore fattore che induce ad un vaglio critico del risultato è dato dal fatto che, utilizzando il criterio della competenza mista, importanti aggregati contabili sono stati sottratti al controllo nella sede del patto interno.

Mentre il non imporre misure alla competenza in conto capitale potrebbe essere considerato un corretto criterio, ispirato dalla consapevolezza di non comprimere ulteriormente tale comparto di spesa che ha risentito negli ultimi anni di una situazione complessiva poco dinamica della finanza locale e dei limiti imposti nella sede del patto. L'affrancarsi dal limite di competenza può consentire l'avvio dei nuovi programmi di investimento anche attraverso l'utilizzo degli avanzi di amministrazione generati in esercizi pregressi e per questa ragione può essere considerato una misura utile al rilancio del settore.

Diversamente deve essere considerata l'esclusione dal controllo nella sede del patto dell'andamento di cassa della spesa corrente che, per una serie di ragioni, potrebbe consentire conseguenze non auspicabili.

Va ricordato che la situazione di cassa corrente è quella sulla quale si addensano le maggiori criticità, in quanto per tale categoria di spesa sussistono notevoli elementi di rigidità e di norma i pagamenti dovrebbero seguire in rapida successione agli impegni.

Per le province si registrano solo 2 inadempienze dovute alla necessità di effettuare pagamenti per programmi di investimenti avviati in precedenti esercizi e giunti a conclusione. Nei comuni le inadempienze riguardano particolarmente quelli di minore dimensione, mentre gli enti maggiori conseguono generalmente risultati positivi.

Nel 2008 il livello di inadempienza dei comuni si riduce notevolmente attestandosi a circa il 6 per cento, dato questo ben inferiore a quello del 2007, anno in cui l'11,4 per cento dei comuni esaminati non era riuscito a rispettare i parametri stabiliti. Sia per le province che per i comuni il risultato conferma le aspettative in considerazione del fatto che per il 2008 i coefficienti di correzione dei saldi erano ridotti rispetto all'anno precedente ed, inoltre, gli enti "virtuosi" potevano beneficiare di una manovra pari a zero. Può avere inoltre spiegato l'incidenza nel favorire questo risultato il mancato assoggettamento alle misure del patto della cassa di parte corrente.

Tra gli enti inadempienti, quelli di minori dimensioni (fino a 20.000 abitanti) considerati nel complesso registrano un disavanzo (-222 milioni) particolarmente rilevante a fronte di un obiettivo in avanzo (13 milioni). Questa situazione è emblematica del notevole impegno dell'obiettivo rispetto alla effettiva situazione di questi enti che dispongono di margini di manovra più ristretti rispetto ai comuni di maggiori dimensioni nei quali, data la ridotta rilevanza dei loro bilanci, si verifica una maggiore sensibilità nei confronti di eventi non ordinari, quali la realizzazione di opere pubbliche ecc..

Anche nel 2008 le regole del patto hanno esercitato una pressione sugli investimenti che risultano risentite con un rallentamento dei pagamenti che riguarda entrambe le categorie di enti.

Andamenti ed equilibri di parte corrente nel 2007

L'esercizio finanziario 2007 è stato caratterizzato da una buona dinamica delle entrate correnti grazie alla rimozione del blocco della leva fiscale.

I risultati tratti dai rendiconti esaminati (riguardanti 1827 Comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti) mettono in evidenza, rispetto al precedente esercizio 2006, un incremento delle entrate tributarie, segnatamente dell'addizionale all'IRPEF (+58,91) e dell'ICI (+6,11%). La compartecipazione all'IRPEF a seguito della modifica della disciplina dovuta all'introduzione della c.d. partecipazione dinamica a partire dall'esercizio 2007, ha fatto segnare un notevole decremento. Le assegnazioni ai Comuni a tale titolo sono passate da 5.703 milioni di euro a 851 milioni di euro; la differenza, pari a circa 4.800 milioni è andata di fatto ad accrescere il fondo ordinario.

Senza significative variazioni, rispetto all'esercizio precedente, la realizzazione degli accertamenti per i Comuni, mentre migliora il tasso di smaltimento dei residui, in termini complessivi 47,13% nel 2007 a fronte del 40,84% nel 2006, fermo restando che la massa di tali residui in valore assoluto è ancora elevata.

Migliora, invece, il livello di accertamento per ICI e TARSU, soprattutto nelle aree geografiche dove si era registrata una più debole azione di realizzazione di tali entrate.

Per le Comunità montane, gli accertamenti di entrate correnti sono leggermente aumentati nel 2007 (solo in termini nominali), mentre l'indice complessivo di realizzazione delle entrate non ha fatto registrare oscillazioni significative rispetto al 2006.

La situazione complessiva di accumulo dei residui è lievemente peggiorata e resta elevato il loro importo, a riprova della vischiosità delle procedure per la realizzazione dei crediti provenienti da esercizi passati.

A differenza di quanto attuato per l'esercizio 2006 la manovra di finanza pubblica per il 2007, ha incentrato l'azione di riequilibrio della finanza degli enti locali in una maggiore dinamica delle entrate ed il contenimento della spesa si è atteggiato a fattore concorrente.

La principale misura per il controllo della spesa è contenuta nella disciplina del patto di stabilità, il cui obiettivo fondamentale è stato nuovamente fissato in termini di riduzione del saldo tendenziale di comparto per ciascuno degli anni dal 2007 al 2010.

Le province fanno registrare una crescita degli impegni di competenza della spesa corrente del 6,84%, mentre i pagamenti totali aumentano solo del 2,72%, generandosi un cospicuo aumento dei residui dalla competenza. Nei comuni si nota un aumento degli impegni meno sostenuto (5,94%) ed un limitato sviluppo dei pagamenti totali (1,53%). Emerge quindi per le due categorie di enti una significativa divaricazione tra il dato di competenza e quello di cassa cui consegue l'accumulazione di residui che per la spesa corrente non dovrebbero costituire un fenomeno fisiologico.

Per i comuni e le province gli incrementi di maggiore consistenza per gli interventi, riguardano gli aggregati più rilevanti, quali la spesa per la prestazione di servizi. La spesa per il personale cresce meno dell'esercizio precedente, nel corso del quale hanno avuto effetto i rinnovi contrattuali. Continua a diminuire la spesa per acquisto di beni di consumo e di materie prime.

Per gli equilibri di parte corrente il dato di sintesi riferito alle Province ed ai Comuni, si riassume in un giudizio positivo sull'assetto degli equilibri nell'esercizio 2007, migliorati rispetto al 2006, essendo diminuita la percentuale degli Enti in disavanzo di competenza ed essendo aumentato l'avanzo complessivo.

I risultati contabili di amministrazione sono migliorati, atteso che solo una minima parte degli enti esaminati li mostra negativi, mentre nessuna provincia appare in disavanzo. Ma il dato, esaminato con riferimento ad altre risultanze dei rendiconti, va poi sostanzialmente corretto e rivela una situazione meno brillante, come verrà precisato in seguito.

Relativamente diversi i dati per le Comunità montane, che in percentuale maggiore dell'esercizio 2006 espongono saldi della competenza in disavanzo, ma tutte, tranne una, presentano un risultato di amministrazione positivo.

La gestione degli investimenti nel 2007

Anche nel 2007 i dati della gestione degli investimenti non risultano soddisfacenti, tenuto conto che un obiettivo stabile della programmazione economico-finanziaria, per le pubbliche amministrazioni in generale, è quello della crescita della spesa in conto capitale. Infatti nelle province e nei comuni il dato relativo agli impegni dell'intero titolo II risulta in calo, facendo ancora registrare una fase di stagnazione. L'attivazione di nuove iniziative in conto capitale (impegni competenza del titolo II) per comuni, province e comunità montane dimostra un andamento in flessione per i comuni (-3,63%), per le province (-19,38%) e per le comunità montane (-8,38%), e fa seguito all'analoga diminuzione rilevata nel confronto fra i due esercizi precedenti.

La diminuzione degli impegni destinati alla effettiva realizzazione di opere (acquisizione di beni immobili) risulta elevata raggiungendo quasi il 9% nei comuni e oltre il 12% nelle province.

Ciò è da imputare, oltre che alla perdurante debolezza della finanza locale, alle misure del patto di stabilità interno che, tornando a contenere il saldo, hanno nuovamente imposto in tale esercizio, limiti indifferenziati alla spesa in conto capitale e a quella corrente.

Si nota per tutte le categorie di enti un divario tra gli stanziamenti di entrata e di spesa e l'effettiva attività gestionale; ciò trova in parte spiegazione nei lunghi tempi di realizzazione delle opere e nella riscossione delle entrate in concomitanza alla realizzazione di stati di avanzamento. Tuttavia l'acuirsi di questo fenomeno non appare fisiologico.

L'andamento in flessione degli investimenti ha interessato i comuni delle aree geografiche del Nord (-9,16%) e del Sud-Isole (-3,67%), mentre nel Centro si riscontra una variazione positiva del 7,39%.

Le province mostrano un andamento omogeneo negativo, nel Nord (-17,37%), nel Centro (-15,66%) e nel Sud-Isole (-22,94%), anche se rilevanti eccezioni si riscontrano nelle Marche, nell'Abruzzo e, con alti valori assoluti, in Calabria.

La disciplina del patto di stabilità interno, che per il 2007 è tornata al sistema del controllo dei saldi, non si è dimostrata idonea al perseguimento degli obiettivi di espansione delle spese d'investimento e, in carenza di una efficiente azione di controllo della spesa corrente, ha inevitabilmente inciso sul rallentamento e sul differimento delle uscite della gestione in conto capitale.

I nuovi investimenti dei comuni, accertati per gli Enti esaminati in poco più di 12,385 miliardi di euro, hanno trovato completa copertura nelle nuove risorse in conto capitale dell'esercizio, attribuibili per il 19,79% a nuovi prestiti, il 64,36% ai trasferimenti di capitale, e il 15,87% alle alienazioni.

Per le province, la copertura dei nuovi investimenti, di poco superiori ai 3,669 miliardi di euro, è assicurata dalle nuove risorse del conto capitale per l'81,81%, e, per la parte rimanente, dall'avanzo corrente di gestione e da quello di amministrazione applicato.

Le nuove risorse sono costituite per quasi il 18% da nuovi prestiti, per oltre il 61% da trasferimenti di capitale e per poco più del 2% da alienazioni.

Le comunità montane, con 577,739 milioni di euro di nuovi investimenti, hanno rinvenuto la copertura per il 93,59% nelle nuove risorse del conto capitale apportate dalla gestione della competenza. Questa, per oltre l'87%, è costituita dai trasferimenti di capitale, solo per l'1% dalle alienazioni, e per poco più del 5% i nuovi prestiti. Per la quota rimanente la copertura è assicurata dall'avanzo corrente di gestione e da quello di amministrazione applicato.

I trasferimenti del settore pubblico destinati agli investimenti dei comuni provengono per il 13,70% dallo Stato, e per il 27,30% dalla Regione.

Riguardo alle province, i corrispondenti dati risultano del 13,56% e del 71,01%, mentre per le comunità montane dell'1,86% e del 77,81%.

Andamenti ed equilibri della gestione finanziaria

Nel confronto biennale 2007/2006, le entrate e le spese complessive di competenza, per le Province, mostrano valori in diminuzione, rispettivamente, per lo 0,34% e per l'1,95%.

Nei Comuni, invece, i valori sono in aumento, rispettivamente, per il 3,11% e per l'1,69%. Per le Comunità montane i valori decrescono, ma presentano maggiore equilibrio: -3,21% e -3,32%.

Per la parte corrente i dati sono in aumento tanto per i Comuni e le Province che per le Comunità montane; per le prime due categorie di enti le spese correnti crescono più che le entrate: per i Comuni l'aumento è, rispettivamente, del 5,94% e del 4,75%; per le Province, del 6,84% e del 6,69%.

Sempre nella parte corrente, per le Comunità montane la crescita è del 2,02% per la spesa e del 2,00% per l'entrata.

Le entrate destinate agli investimenti sono in calo (per effetto della diminuzione di quelle provenienti dall'indebitamento) per tutte e tre le categorie di Enti, come, conseguentemente, le spese: le diminuzioni delle entrate e delle spese presentano, rispettivamente, valori differenti, minori per i Comuni (-1,71% e -3,63%); più elevati per le Province (-18,01% e -19,38%) e più equilibrati per le Comunità montane (-8,63% e -8,39%).

La spesa per investimenti, vista in un arco temporale ancora più ampio, rispetto al 2004 è diminuita, per i Comuni del 34,05%, per le Province del 38,03% e per le Comunità montane del 30,92%.

Nel confronto biennale 2007/2006, il ricorso all'indebitamento destinato a nuovi investimenti è in netto calo: per i Comuni (-42,17%), per le Province (-49,07%), per le Comunità montane (-32,78%) anche se, per questi ultimi Enti, in valore assoluto l'importo è modesto.

L'estinzione anticipata di mutui e prestiti mediante emissione di nuovi prestiti obbligazionari, per quello che è stato possibile accertare dalle specifiche istruttorie, ha visto i Comuni operare per 143,5 milioni di euro -importo pari ad 17% dell'anno precedente- e le Province per 39,7 milioni di euro -importo pari ai 21% di quello dell'anno precedente- le Comunità montane sono estranee al fenomeno.

Le riscossioni totali, per Comuni e Province, superano i pagamenti totali, rispettivamente, del 3,95% e del 3,18%. Per le Comunità montane, invece, sono i pagamenti a superare le riscossioni per il 24,60%.

I residui, sia attivi che passivi, rispetto all'esercizio 2006, sono in diminuzione per Province, Comuni e Comunità montane. Per i primi due la diminuzione è, rispettivamente, del 5,28% e del 2,84%; del 4,21% e dell'1,35%. Per le Comunità montane dell'1,74% per l'entrata e del 3,22% per la spesa.

Nel 2007, il 49,64% dei Comuni, il 66,33% delle Province e il 59,34% delle Comunità montane espongono saldi finanziari della gestione di competenza in disavanzo.

L'andamento, per Province e Comuni, migliora per valori intorno al 14%; per le Comunità montane è sostanzialmente stabile.

Nel 2007, per Province e Comunità montane il disavanzo di gestione è pari, rispettivamente, allo 0,08% e al 2,22% del totale delle entrate correnti. Per i Comuni, invece, che rivelano un saldo positivo, l'avanzo è pari all'1,18%.

Nel 2007, l'87,12% delle Province, il 79,38% dei Comuni e il 74,00% delle Comunità montane hanno realizzato valori positivi nel riaccertamento dei residui. I saldi complessivi, naturalmente anch'essi di segno positivo, nel rapporto con gli stanziamenti dei residui attivi, sono pari al 5,01% per le Province, allo 0,52% per i Comuni e all' 1,06% per le Comunità montane. L'andamento è costante nel tempo.

Nel 2007, così come negli anni pregressi, quasi la totalità degli Enti mostra un risultato di amministrazione positivo. Per i Comuni, l'avanzo complessivo rappresenta il 6,09% dell'attivo finanziario (fondo di cassa + residui attivi), per le Province il 5,12% e per le Comunità montane il 3,41%.

L'interpretazione di questi ultimi dati, che sembrano indicare una situazione della finanza locale diffusamente equilibrata, necessita di un ulteriore apprezzamento più approfondito nella considerazione che i dati degli equilibri economico-finanziari, non così diffusamente positivi, sicuramente la ridimensionano. Questi ultimi dati, infatti, indicano che quasi il 26,16% dei Comuni, il 10,00% delle Province ed il 23,44% delle Comunità montane sono, nel 2007, in squilibrio economico-finanziario, che questo è fondamentalmente determinato dall'incidenza delle quote dei mutui e prestiti in scadenza e che il ricorso all'applicazione dell'avanzo di amministrazione muta in modo significativo il risultato negativo dei saldi.

Questa apparente contraddittorietà tra i risultati di amministrazione e quelli economico-finanziari svela la natura delle economie che vanno a costituire gli avanzi di amministrazione che, come già riscontrato in passato, trovano la loro genesi soprattutto nel riaccertamento dei residui.

L'indagine, infatti, ha accertato che gli avanzi di amministrazione sono costituiti, per Comuni e Province, da fondi non vincolati solo per una quota, rispettivamente, pari al 54% e al 61%.

Nel confronto fra aree geografiche, effettuato sui dati dei soli Comuni, si è rilevato che i valori dell'autonomia finanziaria decrescono man mano che dalle aree del Nord si passa a quelle del Sud-Isole, così come decresce il carico tributario *pro-capite*.

La maggiore dipendenza dai trasferimenti, rispetto al dato medio nazionale, non riguarda solo gli Enti delle Regioni meridionali, ma si estende in generale a tutti gli Enti ubicati nelle Regioni a Statuto speciale.

La capacità di gestione, misurata attraverso l'incidenza del valore dei residui, si rivela con dati sempre meno brillanti man mano che dalle aree delle Regioni del Nord si passa a quelle del Sud-Isole, con valori, in alcune ipotesi, da far dubitare dell'attendibilità delle poste di bilancio.

Il costo per abitante del personale degli Enti, molto diversificato indipendentemente dall'area geografica, ha i valori più bassi nell'area della Regione Puglia e i più elevati in quella del Trentino Alto Adige.

La propensione agli investimenti, misurata attraverso l'analisi del relativo costo rapportato alla popolazione residente, si mostra con valori diversificati indipendentemente dall'area geografica. Si rivelano, comunque, particolarmente marcati, in un reciproco confronto, i valori nell'ambito Lombardia (1.190,37 euro *pro-capite*) e quelli dell'ambito Sicilia (138,20 euro *pro-capite*).

Il debito finanziario di Province e Comuni

Il debito finanziario complessivo dei Comuni, nel 2007, può stimarsi in 63,495 miliardi di euro (accertato in 44,809 miliardi su enti che rappresentano il 70,57% dell'intera popolazione) e decresce, rispetto al 2006, dello 0,81%.

Quello delle Province in 11,070 miliardi di euro (accertato in 10,370 miliardi relativamente a 97 enti su 104 totali) con un andamento in calo, rispetto al 2006, dell' 1,22%.

Il primo grava sulla popolazione residente per 1.080 euro *pro-capite* ed incide sul prodotto interno lordo per il 4,15%.

Quello delle Province ha una incidenza *pro-capite* di 190 euro e costituisce lo 0,74% del prodotto interno lordo.

Per i Comuni, rispetto al totale, i mutui costituiscono il 76,98% ed i prestiti obbligazionari il 22,35%. Per le Province, i rispettivi dati risultano del 68,10% e del 30,67%. I prestiti obbligazionari, anche se sempre inferiori, nell'area Nord presentano una maggiore incidenza percentuale per entrambe le categorie di enti.

L'area Nord ha in valori assoluti il maggior importo di debito ma, in valori relativi alla popolazione, la maggiore incidenza si ha per gli enti dell'area Centro che mostrano anche la maggiore incidenza percentuale sul Pil.

In generale, l'incidenza *pro-capite* decresce col decrescere della popolazione degli Enti.

La sostenibilità finanziaria, che ha essenzialmente come parametro le entrate correnti, è complessivamente positiva per entrambe le categorie di enti, anche se le Province mostrano dati migliori. Per aree geografiche sono gli enti del Centro che rivelano i dati meno buoni.

Anche la sostenibilità economica, riferita ai meri interessi passivi - a parte alcune situazioni di segno contrario riscontrate nelle province della Sicilia e della Sardegna e la considerazione che per i Comuni in molte aree è al limite - è nel suo complesso positiva.

Si mostra, invece, fortemente negativa, per i Comuni, la sostenibilità economico-finanziaria se non si considera più quale costo del debito, il peso dei soli interessi. Se infatti, come d'altra parte le stesse disposizioni legislative prevedono, si pongono alla stessa stregua delle spese correnti, e quindi come costo del debito, anche le quote del capitale in ammortamento, i dati ne mostrano la insostenibilità da parte della gestione ordinaria. Va da sé, poi, che la parte in eccesso, se non trova copertura in saldi positivi di fattori straordinari, diventa causa di squilibrio e, quindi, di disavanzo finanziario.

La sostenibilità patrimoniale, con tutte le possibili riserve sulla attendibilità che, allo stato, è da attribuire ai valori espressi nel conto patrimoniale degli Enti, può ritenersi positiva e nel rapporto tra debito e netto patrimoniale rivela, per i Comuni, un valore del 42,16% e, per le Province, del 45,58%.

Per aree geografiche, i valori in positivo meno apprezzabili sono quelli degli Enti delle regioni centrali che mostrano dati del 56,90% per i Comuni e del 62,00% per le Province.

Conclusivamente, prescindendo da situazioni specifiche, i dati aggregati del debito finanziario degli enti locali mostrano valori assoluti e costi di gestione che l'attuale finanza locale riesce a reggere ma, per i Comuni, solo col ricorso ad una anomalia: finanziando buona parte dell'onere, che è di natura certa e di lunga durata, con il ricorso a risorse di natura straordinaria che, per definizione, hanno caratteri opposti (avanzi di amministrazione, positiva revisione dei residui, cosiddetti oneri di urbanizzazione, plusvalenze nelle vendite immobiliari, ecc.).

D'altra parte, è lo stesso sistema normativo vigente ad apparire contraddittorio. Infatti, per un verso, è codificato il principio che tutto il costo del debito (interessi e quote capitale in ammortamento) più tutte le altre spese correnti non possano essere complessivamente superiori alle entrate correnti (art. 162, comma 6 TUEL) presupponendo che l'intero costo del "servizio del debito" debba trovare copertura nel "saldo finanziario" della parte corrente; per l'altro, quando si pone la regola per fissare il valore limite al nuovo e ulteriore indebitamento, si considera il solo peso degli interessi, senza alcun riferimento alla quota capitale in ammortamento, e lo si raffronta alle sole entrate correnti - senza alcun riferimento alle spese - prescindendo dal saldo, e, quindi, da ogni considerazione di natura economica (art. 204, comma 1 novellato, TUEL).

Al fine di evitare situazioni poi difficilmente rimediabili, sarebbe opportuno che la citata ultima disciplina, che pone la regola per consentire o inibire nuovo indebitamento, si convertisse in parametri coerenti con i principi posti dall'altra norma a salvaguardia degli equilibri di bilancio.