



Deliberazione n. 16/SEZAUT/2010/FRG

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

Sezione delle Autonomie

Composta dai magistrati:

Presidente: Luigi GIAMPAOLINO

Presidente di Sezione preposto al Referto: Giuseppe Salvatore LAROSA

Presidenti di Sezioni Regionali: Mario Giulio Cesare SANCETTA, Giuseppe RANUCCI, Pietro DE FRANCISCIS, Franco FRANCESCHETTI, Cons. Antonio SCUDIERI

Supplenti di Presidenti di Sezioni Regionali: Cons. Aldo CARLESCHI, Cons. Sergio BASILE, I Ref. Alessandra SANGUIGNI, I Ref. Giuseppe Maria MEZZAPESA, Ref. Giuseppe TETI, Ref. Luigi DI MARCO

Consiglieri: Luigi Pietro CARUSO, Andrea LIOTTA, Teresa BICA, Francesco PETRONIO, Maria Teresa POLITO, Carmela IAMELE, Andrea ZACCHIA, Alfredo GRASSELLI, Cinzia BARISANO, Rinieri FERONE, Paola COSA

I Referendari: Luca FAZIO, Laura D'AMBROSIO

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

Visto l'art. 9 del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite della stessa Corte n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con deliberazione n. 2/2003 del 3 luglio 2003 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 del 22 luglio 2010, la relazione finale del presidente di sezione Giuseppe Salvatore Larosa;

delibera

di approvare l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sull'andamento generale della gestione finanziaria degli enti locali negli esercizi finanziari 2008 e 2009.


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 in Roma nell'adunanza del 22 luglio 2010.

Il Relatore
Giuseppe Salvatore LAROSA

Il Presidente
Luigi GIAMPAOLINO

Depositata in Segreteria il  4 AGO. 2010

Il Dirigente
Giuseppina Rizzolo

SINTESI**La finanza locale nel 2009**

Nell'esercizio 2009 l'andamento dei conti pubblici ha risentito degli effetti di un andamento dell'economia in forte calo. La crescita economica in Italia negli ultimi anni si era già dimostrata ridotta; sin dal 2008 si è registrata una variazione negativa del PIL, che espresso ai prezzi dell'anno precedente, è diminuito dello 1,0 per cento. La diminuzione del Pil è proseguita nel 2009, facendo segnare un calo ben più elevato (-5,0%), mentre si prevede un aumento di solo lo 0,5% nel 2010.

Il consolidarsi della crisi ha reso necessario correggere più volte in senso peggiorativo le stime relative sia all'andamento dell'economia che ai conti pubblici: le nuove valutazioni registrano, su entrambi i fronti, valori nettamente meno favorevoli. La situazione, comune alla generalità dei Paesi, dovrebbe risultare caratterizzata da valori molto critici degli aggregati economico-finanziari per l'intero biennio 2009-2010.

Il peggioramento dimostrato dai conti pubblici può essere messo in relazione a fattori connessi alla fase di recessione che ha caratterizzato l'esercizio 2009, ma ottiene spiegazione anche in altri fattori.

Le risultanze di cassa dell'esercizio 2009 dimostrano nel complesso una situazione difficile della finanza locale, ma connotata da un maggiore equilibrio. Per le province emerge un quadro di complessivo deterioramento delle entrate, cui fa riscontro una corrispondente riduzione della spesa. Prosegue la flessione delle entrate correnti, ed emerge uno stretto contenimento della spesa corrente favorito dall'assenza dei rinnovi contrattuali. Sul fronte delle entrate va riportato che quelle provinciali sono maggiormente sensibili all'andamento dell'economia risentendo degli effetti derivati dalla crisi delle immatricolazioni, quelle comunali risentono limitatamente della crisi del settore immobiliare e registrano una maggiore tenuta, anche se viene meno il ruolo traente dei tributi locali. I trasferimenti, aumentano maggiormente nei comuni per il protrarsi delle compensazioni per la perdita di gettito dell'ICI.

Il permanere del blocco della manovrabilità delle entrate tributarie previsto dal d.l. n. 93 del 2008 costituisce un ulteriore fattore di limitazione delle risorse, essendo molto ridotti i margini per sostenere lo sviluppo delle entrate proprie. La tenuta del sistema è affidata alla compensazione attraverso trasferimenti che non agisce nella direzione dell'autonomia auspicata nelle norme di attuazione della riforma costituzionale.

Un ruolo significativo è affidato al complesso sistema delle regolazioni connesse a particolari vicende delle entrate, che comportano una riduzione dell'indice di autonomia. Tale situazione è significativa di un momento di passaggio nel sistema delle entrate in attesa che riprenda il cammino verso forme di finanziamento autonomo alle quali corrisponde una maggiore responsabilità nella gestione del bilancio.

Nelle province i pagamenti di spesa corrente sono in flessione, mentre per i comuni si registra un aumento ben inferiore a quelli del passato.

Tra le componenti della spesa corrente delle province e dei comuni quella per il personale risulta in calo in quanto si sono esauriti gli effetti conseguenti al rinnovo contrattuale che hanno influito sulla dinamica dell'esercizio precedente.

Prosegue il calo della spesa in conto capitale nelle province e nei comuni; ciò non può essere considerato favorevolmente, anche in relazione al protrarsi nel tempo di tale andamento.

Quanto al finanziamento degli interventi in conto capitale si continua ad osservare un calo delle riscossioni per accensioni di prestiti sia nelle province che nei comuni. La riduzione del nuovo indebitamento congiuntamente alla riduzione dei tassi incide positivamente sul livello della spesa per interessi passivi.

In entrambe le categorie di enti le entrate del titolo IV si riducono pur in presenza di un minore ricorso all'indebitamento. Le emissioni di prestiti obbligazionari permangono in forte calo sia nelle province che nei comuni. Il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale presenta un disavanzo crescente con toni più elevati nei comuni.

Patto di stabilità

Le regole fiscali nei confronti degli enti locali si collocano in uno scenario che non si presenta agevole, infatti il livello raggiunto dalla pressione fiscale non sembra consentire significativi aumenti delle entrate proprie e la crisi della finanza nazionale costringe alla continua riduzione dell'intervento pubblico. Sul fronte della spesa invece permangono fattori di possibile sviluppo; il ritardo infrastrutturale e la situazione demografica e sociale sostengono la domanda di servizi alla persona che rendono necessari interventi anche da parte degli enti locali.

Nel 2009 l'impatto complessivo della manovra è stato lenito da una serie di disposizioni che hanno sbloccato quote significative di pagamenti per investimenti. Circa la metà dei comuni si sono avvantaggiati di queste misure e sono riusciti a portare il loro saldo nel limite dell'obiettivo previsto proprio grazie alle correzioni consentite.

Non sembra tuttavia che il ricorso alle misure incentivanti abbia risposto pienamente agli obiettivi che si proponeva e cioè consentire ad un elevato numero di enti il rispetto del patto e la ripresa della spesa per investimenti. I margini maggiori di spesa consentiti non sempre sono stati ben utilizzati, infatti molti enti che vi hanno fatto ricorso non sono riusciti comunque a rispettare il patto (si tratta di 220 comuni e delle due province inadempienti). Altri enti avrebbero comunque conseguito il rispetto del patto pur non avvalendosi di tali facilitazioni. Da ciò si desume che se le quote di spesa aggiuntiva fossero state stabilite secondo criteri di massima razionalità avrebbero potuto consentire ad un maggior numero di enti il rispetto del patto.

Il livello di adeguamento agli obiettivi del patto resta sempre elevato se si considerano gli aggregati di enti nel loro insieme, inoltre vengono realizzati considerevoli scarti positivi rispetto alla correzione richiesta. Nell'analisi regionale emerge che in una sola regione, la Lombardia, sia le province che i comuni considerati cumulativamente non riescono a rispettare l'obiettivo.

I risultati del patto nella prospettiva del numero degli enti inadempienti, dimostrano, invece una situazione di continuità per le province (due soli enti inadempienti) e un numero pressoché raddoppiato di comuni che non rispettano l'obiettivo.

La situazione così descritta deve essere valutata considerando che le regole del patto che avevano inizialmente una certa pregnanza sono state oggetto di interventi in corso d'esercizio che le hanno rese molto più morbide.

La portata di questo intervento appare in modo evidente nei risultati aggregati e consente di raggiungere l'obiettivo complessivo e di realizzare anche notevoli scarti positivi. L'analisi delle inadempienze mostra tuttavia come queste risorse non siano state distribuite in modo ottimale e non abbiano impedito l'inadempimento da parte di un numero elevato di comuni. Nel 2009 la disciplina del patto non è apparsa idonea a risolvere i problemi di fondo che da sempre vi si connettono, anche se i vincoli sono stati congegnati in modo maggiormente calibrato e sono state operate correzioni per favorire la ripresa degli investimenti.

Permangono situazioni nelle quali gli enti vengono costretti da incisive limitazioni nella gestione, a volte anche quando dispongono di risorse spendibili, in quanto nonostante la previsione di obiettivi di correzione diversificati, questi non sempre possono essere resi compatibili con le esigenze gestionali.

Dalle analisi effettuate negli ultimi anni è risultato costantemente che il sistema non è in grado di tenere conto delle differenti caratteristiche di un universo molto ampio (oltre 2.200 enti), con caratteristiche gestionali e strutturali molto differenziate. Nonostante che nel tempo i vincoli del patto siano stati impostati in maniera diversa è risultato problematico perseguire efficacemente gli obiettivi di finanza pubblica, senza produrre contestualmente un rallentamento della spesa in conto capitale. Il patto limita in qualche modo le possibilità di spesa produttiva e agisce a volte con criteri casuali, distribuendo i sacrifici in modo irragionevole. Per questi motivi, pur mantenendo il rigore delle misure, è necessario compiere uno sforzo di razionalizzazione per individuare meccanismi che possano distribuire

in modo più ragionato le limitazioni di spesa. Le regole del patto di stabilità dovrebbero individuare l'obiettivo di fondo da perseguire a regime, in base a direttive stabili tali da assicurare l'equilibrio di parte corrente e ammettere una quota di debito in base a parametri di sostenibilità. Le misure, ferma restando l'imprescindibile necessità di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, dovrebbero avere un carattere di maggiore flessibilità per adattarsi al singolo ente, in modo da consentire la programmazione degli investimenti e un livello di spesa adeguato per le funzioni assegnate. Anche l'obiettivo di fondo delle predette misure non pare sia stato centrato, infatti pur osservandosi un calo più contenuto della spesa di d'investimento, non sembra si tratti di un risultato adeguato rispetto a quanto ci si sarebbe dovuto attendere. Peraltro a seguito dell'esclusione dalle misure restrittive degli impegni di competenza, già da tempo intervenuto, lo sviluppo delle nuove iniziative si sarebbe dovuto dimostrare ben più significativo. La situazione complessiva della finanza locale, pur a prescindere dall'entità della manovra per il 2011, permane problematica e la crisi in atto della finanza pubblica non lascia intravedere segnali positivi; le azioni degli enti dovranno ancora rivolgersi essenzialmente alla riduzione di spesa, rimanendo ancora bloccata la manovra sulle entrate tributarie.

Risultati dei rendiconti nel 2008. Andamenti di parte corrente

L'esercizio finanziario 2008 è stato caratterizzato da un'attenuazione della dinamica delle entrate correnti, più eclatante per i Comuni che per le province, le cui cause sono da ricercare, almeno in parte, negli effetti del blocco della leva fiscale e, per i Comuni soprattutto, nelle conseguenze dell'esclusione dall'ICI delle "abitazioni principali", attenuazione che, coniugandosi ad un incremento della spesa, ha determinato, in particolare per i Comuni, un peggioramento complessivo dei saldi di parte corrente. Per quel che riguarda le Comunità montane, non sono stati registrati significativi effetti finanziari del riordino di detti enti; l'andamento delle entrate ha fatto rilevare un lieve decremento negli accertamenti in conto competenza (-0.17%).

I risultati tratti dai rendiconti mettono in evidenza, per le **Province**, un rallentamento della crescita delle entrate correnti (+2,53%) in termini di accertamenti (+6.69% nel 2007), da imputarsi soprattutto alla flessione dell'andamento delle entrate tributarie che rappresentano il 49,12% delle entrate correnti, sulle quali pesano i primi effetti della crisi economica che ha portato ad una contrazione del mercato delle auto e, quindi, di una delle principali basi imponibili per il sistema di finanziamento delle province: i gettiti IPT e RCAUTO, nell'ambito della cat. 1 del titolo I, rappresentano il 98% delle entrate tributarie.

Per i **Comuni** l'impatto del minore gettito ICI sulle entrate tributarie, -23.94%, è stato in parte compensato dagli effetti "a distanza" della dinamica favorevole delle entrate, innescata dall'azionamento della leva fiscale nell'esercizio 2007, tant'è che il gettito da addizionale IRPEF ha fatto registrare un concreto incremento del 12,61%.

Tuttavia la sommatoria degli effetti provocati dal blocco della leva fiscale, dall'esclusione dall'ICI della "prima casa" e dalle misure adottate nell'esercizio 2007 concernenti la consistente riduzione della compartecipazione all'IRPEF, ha determinato un'inversione della tendenza alla crescita dell'autonomia finanziaria, passata dal 66.39% nel 2007 al 60.84% nel 2008, quale risultato di una contrazione dell'autonomia impositiva (dal 45,23% nel 2007 al 38,99% nel 2008) e di un'espansione dei trasferimenti dallo Stato, cresciuti del 24,65% nel 2008 rispetto al precedente esercizio. Se si confrontano gli esercizi 2006 - 2008 l'autonomia impositiva passa dal 54.70% al 38.99%.

In verosimile coerenza con questa contrazione di risorse da entrate tributarie si pone la favorevole dinamica delle entrate extratributarie, cresciute del 3,69% negli accertamenti in conto competenza, soprattutto per alcuni ambiti regionali, espressiva della necessità di colmare il deficit di risorse attingendo al sistema tariffario.

Per le **Comunità montane** la marginalità delle entrate del titolo II e la netta prevalenza di quelle del titolo I da trasferimenti, impone solo di annotare che per il 2008 non si sono verificate significative variazioni negli andamenti.

Sul fronte delle **spese**, il comune denominatore dei risultati della gestione 2008, per Province, Comuni e Comunità Montane, è dato dall'incremento delle spese per il personale determinato dagli effetti dei rinnovi contrattuali.

Sia nelle Province che nei Comuni, la maggior parte delle risorse, intorno al 66% nelle prime ed al 75% nei secondi, è assorbita dagli interventi relativi al personale ed alla prestazione di servizi.

Per Province e Comuni è stato valutato il coefficiente di rigidità della spesa corrente, che non ha evidenziato situazioni di particolare criticità, ma una diversa consistenza della struttura della spesa corrente per ambiti regionali, comunque, nei limiti di un andamento conforme ai parametri di equilibrio.

Per quel che riguarda la gestione dei residui è peggiorata la situazione per le entrate delle Province, dove il tasso di smaltimento delle entrate correnti complessivamente considerate è sceso dal 32.18% del 2007 al 23.48% dell'esercizio 2008, evidenziando una particolare vischiosità nelle riscossioni dei residui delle entrate per trasferimenti: solo il 19,76% dell'accertato. Anche nei Comuni il trend non è positivo, osservandosi dai dati che le entrate di esercizi pregressi rimaste da riscuotere sono passate dal 48.93% del 2007 al 54.99% del 2008.

Sul fronte della spesa si osserva, invece, un miglioramento dello smaltimento dei residui passivi nelle Province i cui pagamenti in conto residui sono aumentati del 9.69%, apportando un decremento del 4.36% al totale dei residui. Nei Comuni rimane alta la massa dei residui passivi, circa 19 miliardi di euro, benché i pagamenti in conto residui nel 2008 siano aumentati del 14.80%.

Andamenti di parte capitale

Le spese per investimenti nei **Comuni**, al netto dell'intervento X relativo alla concessione di crediti ed anticipazioni, ammontano nel 2008 a 15,418 miliardi di euro, crescono leggermente rispetto al 2007 (+1,21%) e trovano integrale finanziamento nelle nuove risorse dell'entrata di competenza (pari a 15,456 miliardi di euro).

Gli impegni destinati ad investimenti rappresentano nel 2008 più dell'80% della spesa in conto capitale, mentre nel 2007 la percentuale si fermava a poco più del 66%.

Nel rapporto di composizione l'acquisizione di beni immobili (lavori pubblici) rappresenta l'80% dei nuovi impegni per investimenti, con un leggero incremento rispetto all'anno precedente.

Aumentano gli espropri e le servitù onerose (intervento II), ed anche i conferimenti di capitale (intervento IX), mentre decrescono i trasferimenti di capitale e le acquisizioni di beni mobili.

Gli investimenti diretti rappresentano quasi l'88% dell'insieme, in conseguenza della grande consistenza delle acquisizioni di beni immobili, mentre fra gli indiretti maggiore incidenza hanno i trasferimenti di capitale.

Il flusso monetario (competenza e residui) delle risorse per gli investimenti è nel 2008 di 14,424 miliardi di euro, in decremento rispetto all'anno precedente di quasi sei punti.

Nelle diverse macroaree gli impegni di competenza crescono soprattutto nelle Isole (22,05%), con percentuali crescenti nelle ultime tre classi, come considerate nella relazione, e decrescono nel Sud (-6,87%), in particolare nelle ultime due fasce demografiche. Nel Centro la fascia più abitata registra la maggiore crescita (+75,13%) a livello nazionale.

Il flusso monetario (competenza e residui) delle risorse spese per gli investimenti cresce solo, ed in misura assai limitata, nel Sud e nelle Isole, ed in maniera inversa, perché nel meridione l'incremento è indotto dallo smaltimento dei residui, mentre nelle aree insulari crescono i pagamenti in conto competenza.

Una realtà assai composita è quella relativa ai comuni della fascia oltre i 100.000 abitanti, in quanto i relativi pagamenti in conto competenza oscillano dalle variazioni negative del 51,51% del Nord Ovest e del 69,10% del Sud, a quelle in crescita del 137% e del 155%, rispettivamente del Centro e delle Isole.

Nelle **Province**, le spese per investimenti ammontano nel 2008 a 4,165 miliardi di euro, crescono decisamente rispetto al 2007 (+12,14%) e trovano il loro finanziamento in parte nelle nuove risorse dell'entrata di competenza (pari a 3,266 miliardi di euro) e, per la differenza, nell'avanzo corrente e di amministrazione.

Gli impegni destinati ad investimenti rappresentano nel 2008 l'89,61% della spesa in conto capitale, mentre nel 2007 la percentuale si fermava all'81,16%.

L'analisi degli investimenti per tipologia d'intervento rivela che l'acquisizione di beni immobili (lavori pubblici) rappresenta nel 2008 il 77% dei nuovi impegni per investimenti, a fronte del 71% dell'anno precedente, con una spesa di 3,207 miliardi di euro.

Decrescono di poco gli impegni per le acquisizioni di beni mobili, ed in misura ragguardevole (17,54%) quelli per i trasferimenti di capitale.

Il flusso monetario (competenza e residui) delle risorse per gli investimenti è nel 2008 di 3,325 miliardi di euro, e quindi in leggero decremento rispetto all'anno precedente.

Gli impegni di competenza crescono in tutte le macroaree, ed il Sud continua ad avere la maggiore incidenza a livello nazionale, seppure con un calo di più di due punti nell'ultimo anno.

Il flusso monetario per gli investimenti cresce solo, ed in misura assai limitata, nel Nord Ovest e nelle Isole, ma mentre nelle aree insulari la spesa cresce in entrambi i conti, nel Nord Ovest l'incremento è indotto dallo smaltimento dei residui.

Le spese per investimenti nelle **Comunità montane** ammontano nel 2008 a 422,6 milioni di euro, decrescono decisamente rispetto al 2007 (-20%) e trovano il loro finanziamento nelle nuove risorse dell'entrata di competenza (pari a 391 milioni di euro), con una percentuale di copertura di poco superiore al 92%, integrata per la differenza dall'avanzo corrente e di amministrazione.

Solo nel Centro gli impegni per investimenti sono nel complesso in crescita (+8,47%).

Se si ha riguardo al dettaglio per interventi, le acquisizioni di beni immobili ed i trasferimenti di capitale determinano in tutte le zone gli importi di spesa più importanti: le prime aumentano nel Nord Est e soprattutto nel Centro, mentre diminuiscono nel resto d'Italia, e soprattutto nel Nord Ovest; i secondi decrescono ovunque, ed in specie nel Centro e nel Sud.

Andamenti ed equilibri della gestione finanziaria 2008

Nel 2008, accertamenti ed impegni della competenza aumentano, rispetto al 2007, sia per i Comuni che per le Province. Per i primi enti, rispettivamente, del 2,31% e del 3,07%, per i secondi, del 3,40% e del 5,56%. Quindi, una dinamica che porta al peggioramento dei saldi e che interessa soprattutto le entrate e le spese della parte corrente.

Il ricorso all'indebitamento è in forte crescita, sia per i Comuni, (32,35%) che per le Province (26,45%), mentre gli investimenti hanno una buona dinamica per queste ultime (12,14%) e sono sostanzialmente stabili per i Comuni (+1,21%) per i quali si rileva un calo (5,80%) dei trasferimenti in conto capitale.

Nella disarticolazione per aree geografiche, sia per i Comuni che per le Province si rileva, rispetto al dato medio nazionale, una maggiore capacità di riscossioni/pagamenti nell'area Nord, a fronte di un corrispondente deficit nell'area Sud-Isole, per valori molto significativi a cui si accompagna, in quest'ultima area, anche una più marcata incidenza delle operazioni di rettifica dei residui.

La composizione degli stessi, sia per i Comuni che per le Province, rivela valori approssimati di 2/3 per la provenienza residua e di 1/3 per quella dalla competenza.

Per una migliore intelligenza delle realtà locali, si è ritenuto di operare una fondamentale disaggregazione fra enti con l'equilibrio economico-finanziario positivo, espressione di una capacità strutturale di far fronte con le entrate correnti al finanziamento delle correlate spese correnti e al rimborso delle quote in scadenza dei prestiti contratti, ed

enti che, invece, utilizzano a tal fine risorse non strutturali, o addirittura, cadono in disavanzo di amministrazione.

Così, nel 2008 i Comuni con indice positivo sono risultati 3.098 con una popolazione pari al 33,61% di quella nazionale, a fronte di 3.244 enti con popolazione pari al 51,41% che rivelano quell'indice con valore negativo.

A loro volta, le Province con indice positivo sono state 77 con popolazione pari al 76,81% di quella totale, a fronte degli altri 27 enti con popolazione pari al rimanente 23,19%.

Sempre per i Comuni, la disaggregazione per fasce demografiche ha rivelato che, con il crescere del numero degli abitanti oltre i 20.000, la presenza degli enti nell'ambito negativo è proporzionalmente doppia.

Anche per le Province, nel 2008, si riscontra una disomogeneità di presenza nei due aggregati per macroaree. Così, a fronte dell'area Isole che mostra valori negativi più che doppi rispetto ai positivi, in tutte le altre aree, con migliori valori al Nord-Ovest, gli enti in ambito positivo sono oltre il quadruplo degli altri.

Il debito finanziario di Comuni e Province

Il debito finanziario complessivo dei Comuni, nel 2008, può stimarsi in 62,202 miliardi di euro (accertato in 46,946 miliardi su enti che rappresentano l'86,85% dell'intera popolazione) e cresce, rispetto al 2007, dello 0,55%. Quello delle Province in 11,476 miliardi di euro (accertato in 11,362 miliardi relativamente a 103 enti su 104 totali) con un andamento in crescita, rispetto al 2007, del 2,99%. Il primo grava sulla popolazione residente per quasi 1.100 euro pro-capite ed incide sul prodotto interno lordo per il 3,97%. Quello delle Province ha una incidenza pro-capite di 200 euro e costituisce lo 0,75% del prodotto interno lordo.

L'area Nord ha, in valori assoluti, il maggior importo di debito ma, in valori relativi alla popolazione, la maggiore incidenza, per i Comuni, si ha nell'area Centro dove si verifica anche la maggiore incidenza percentuale sul Pil. In generale, l'incidenza pro-capite del debito decresce col decrescere della popolazione degli Enti.

La sostenibilità economico-finanziaria, riferita ai meri interessi passivi - a parte poche situazioni di segno contrario per le province e la considerazione che per i Comuni in molte aree è al limite - è nel suo complesso positiva.

Si mostra, invece, fortemente negativa, se non si considera più quale costo del debito, il solo peso degli interessi. Se infatti, come d'altra parte le stesse disposizioni legislative prevedono, si pongono alla stessa stregua delle spese correnti, e quindi costo del debito, anche le quote capitale in ammortamento, i dati ne mostrano la insostenibilità da parte della gestione ordinaria in più della metà dei Comuni e per alcune Province.

Se si prescinde da situazioni specifiche, allora può sostenersi che 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 molti 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 (non strutturali) che, per definizione, hanno caratteri opposti (avanzi di amministrazione generati per lo più da 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).

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

In termini ancora più semplici, questa Corte suggerisce che l'incidenza del costo degli interessi abbia a parametro non le entrate correnti, ma il saldo corrente e che le mere entrate correnti fungano da parametro non del costo degli interessi, ma della dimensione dello *stock* del debito.

Gestioni in disavanzo di Province e Comuni.

Nel confronto 2008-2007, si rileva un andamento in aumento, per numero di Enti coinvolti, pari ad oltre il 30%: da 63 a 82, assenti le Province. In ordine all'importo globale dello squilibrio finanziario si registra ugualmente un andamento crescente di quasi il 20%.

Altri 24 enti, pur non in formale disavanzo, mostrano uno squilibrio nel confronto tra risultato di amministrazione e fondi vincolati.

Nella maggior parte dei casi, il costo dell'indebitamento è determinante nell'insorgere dello squilibrio e l'ammontare dello *stock*, rispetto alle entrate correnti – che nella specie possono considerarsi una sorta di prodotto interno lordo dell'ente – evidenzia valori molto significativi.

È di rilievo che lo stesso *stock* si è prodotto con accumuli di indebitamento contratto nell'osservanza dei limiti posti dalla disciplina di settore (art. 204, comma 1 novellato, TUEL).

Debiti fuori bilancio

Nel 2009, 68 province e 1550 comuni hanno riconosciuto debiti fuori bilancio per 687 milioni di euro, importo in aumento del 2,32% rispetto all'anno precedente a fronte di una diminuzione del 16,32% del numero degli enti interessati al fenomeno che sembra ormai rientrare nella fisiologia, per la rilevanza degli importi riconosciuti ed il numero degli enti coinvolti.

Le 54 province interessate dal fenomeno nel 2008, riconoscono debiti fuori bilancio per 48,130 milioni di euro, il 65,27% da oneri derivanti da sentenze, il 27,16% da acquisto di beni e servizi di pubblica utilità ed il 6,73% da ricapitalizzazione di società; nel 2009, per le 68 province interessate, i debiti fuori bilancio aumentano del 14,70%, assommando a 55,206 milioni di euro, il 60,96% è relativo ad oneri derivanti da sentenze, il 32,81% da acquisto di beni e servizi di pubblica utilità ed il 3,42% da ricapitalizzazione di società.

Nelle amministrazioni comunali l'importo totale dei debiti riconosciuti nel 2008, di 623,674 milioni di euro, aumenta nel 2009 a 632,200 milioni di euro, ma tale dato sconta, come ogni anno, la parzialità della platea dei comuni che hanno fornito i dati. Nel 2008 i debiti relativi ad oneri derivanti da sentenze rappresentano il 49,39% del totale dei riconoscimenti, l'acquisto di beni e servizi di pubblica utilità il 31,92% e la ricapitalizzazione di società il 11,37%; nel 2009 il 57,61% del totale è relativo ad oneri derivanti da sentenze, il 33,37% all'acquisto di beni e servizi di pubblica utilità e l'1,27% a ricapitalizzazione di società.

Dissesti

La regola che impone agli enti dissestati di provvedere da soli al loro risanamento, senza alcun aiuto da parte dello Stato, ha posto fine alla precedente situazione nella quale molti enti, pur non ricorrendone le condizioni, dichiaravano il dissesto per lucrare sugli aiuti statali, ma ha, anche, reso difficile il risanamento.

La mancanza di sostegno erariale per il risanamento ha generato una nuova consapevolezza nei cittadini, i quali sono avvertiti che il rischio del dissesto finanziario del comune di appartenenza provoca conseguenze per loro sfavorevoli, in quanto ne deriva un inevitabile innalzamento della pressione fiscale e contributiva. Tuttavia gli amministratori locali hanno minore propensione a dichiarare lo stato di dissesto degli enti che amministrano, rendendo più difficile un duraturo risanamento.

Il dissesto spesso è dovuto alle condizioni socioeconomiche particolarmente difficili in cui versa l'ente locale, pertanto il legislatore ordinario statale e regionale, dimostrando attenzione al dettato costituzionale, che prevede di rimuovere gli squilibri economici e sociali per favorire l'effettivo esercizio dei diritti delle persone, ha disposto interventi straordinari a favore di Enti in dissesto.

Per favorire alcuni grandi comuni, che presentavano situazioni finanziarie di grave difficoltà, negli ultimi anni, sono state emanate norme particolari (D.L. 25 giugno 2008, n.112, art. 78 convertito nella L. 6 agosto 2008, n.133; D.L. 7 ottobre 2008, n. 154, art. 5 convertito nella L. 4 dicembre 2008, n. 189; e D.L. 31 maggio 2010, n. 78, art. 14; delibera CIPE del 18 dicembre 2008) che, pur non imponendo la dichiarazione di dissesto, hanno riconosciuto poteri particolari agli organi straordinari ed hanno concesso fondi speciali per far fronte alle passività pregresse altrimenti insanabili.

Deve, infine, rilevarsi che la procedura semplificata ex art.258 del TUEL, con la definizione transattiva delle pretese dei creditori, ha risolto molte difficoltà; è apprezzata da tutti gli OSL e, ove possibile, attuata. L'applicazione di detta procedura, genera, oltre alla riduzione della massa passiva, l'importante effetto positivo di evitare all'Ente risanato le ulteriori richieste del creditore che vi aderisce.

Evoluzione dell'ordinamento

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, che si è dimostrato lento e complesso, 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. Per rendere concreta la riforma costituzionale, è imprescindibile l'attuazione di modalità di finanziamento autonomo, in quanto solo attraverso l'effettiva affermazione del principio di responsabilità potranno attivarsi meccanismi virtuosi atti a mettere in campo le reali potenzialità della riforma. Peraltro ad un disegno complessivo rivolto allo sviluppo delle autonomie, ha fatto riscontro un processo attuativo incerto e spesso connotato da ripensamenti, mentre, per la effettiva realizzazione delle autonomie, l'incremento delle funzioni deve avvenire contestualmente ad un effettivo sostegno dei mezzi finanziari propri. I nodi di fondo che hanno reso meno agevole l'attuazione di queste iniziative riguardano in particolare le modalità di realizzazione del principio del finanziamento delle funzioni pubbliche assegnate alle regioni e agli enti locali, con riguardo alle fonti di entrata relative a tributi propri e a compartecipazioni, ai rapporti tra la finanza regionale e la finanza locale e ai criteri e livelli di perequazione finanziaria a favore degli enti con capacità fiscale insufficiente per generare entrate tali da finanziare le relative spese. L'avvio della riforma dovrebbe avvenire attraverso un graduale passaggio ai nuovi sistemi di finanziamento delle funzioni basati sui criteri dei costi standard e dei fabbisogni standard. Si tratta di problematiche di assoluta complessità, in relazione sia alla difficoltà di stabilire

metodi di misurazione dei costi a fronte di un sistema di variabili difficilmente governabile che delle conseguenze che dalla individuazione di tali parametri possono realizzarsi a carico dei bilanci degli enti che non ottenessero risultati soddisfacenti.

Nell'ultimo scorcio del 2009 è stata approvata, con la legge n. 196 del 2009, la riforma della contabilità pubblica che è rivolta ad un'ampia prospettiva e cioè il rafforzamento delle procedure per rendere conto all'Unione europea in vista della realizzazione del federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009). Un punto focale della riforma è costituito dalla necessità di armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili e di bilancio delle diverse Amministrazioni pubbliche al fine anche di assicurare la coerenza delle rilevazioni con i sistemi e gli schemi adottati in ambito europeo.

Gli schemi di bilancio comuni per le amministrazioni dovranno essere articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale introdotta dai regolamenti comunitari, al fine di rendere più trasparenti e significative le voci di bilancio dirette all'attuazione delle politiche pubbliche. Inoltre i singoli provvedimenti di spesa dovranno adottare un sistema unico di codifica, correlato alle voci di spesa riportate nei bilanci.

La necessità di un completamento del processo di riorganizzazione economico-finanziaria del Paese, maggiormente avvertita nell'attuale momento di crisi economica e delle conseguenti difficoltà della finanza pubblica, dovrà condurre alla definizione di una piena autonomia e responsabilità gestionale delle amministrazioni decentrate con effetti positivi sull'andamento della spesa.

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 delle Sezioni regionali di controllo, indirizzata prevalentemente ai controlli di regolarità contabile e finanziaria (art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005), all'attività consultiva e ai controlli sulla gestione (art. 7, comma 7, della legge 131/2003), all'esame dei regolamenti per il conferimento di incarichi di collaborazione, di studio e di ricerca nonché di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione e alla verifica della veridicità delle certificazioni sul mancato gettito dell'ICI.

Dall'esame del rendiconto 2007 e del bilancio di previsione 2009, effettuati dalle Sezioni nello stesso esercizio, sulla base delle relazioni prodotte dai collegi dei revisori sono emersi, con omogenea diffusione nel territorio, diverse irregolarità. Tra queste si segnalano per la maggiore ricorrenza: la mancata o tardiva approvazione del rendiconto nei termini di legge, l'inattendibilità dei dati trasmessi, il mancato raggiungimento degli obiettivi previsti dalla normativa sul patto di stabilità interno, anche con riguardo alle spese di investimento, il mancato rispetto delle norme in materia di spese di personale, il risultato negativo della gestione di competenza e di quella di cassa; il mancato riaccertamento dei residui attivi e passivi il mancato aggiornamento dell'inventario, l'incompleta o errata compilazione dei conti patrimoniali, il mancato rispetto dei vincoli all'indebitamento previsti dall'art. 119 della Cost. e dall'art. 204 del TUEL, 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, 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, sebbene in forte riduzione e finalizzata alla chiusura delle operazioni, le problematiche relative ai debiti fuori bilancio.

Altra attività rilevante delle Sezioni regionali di controllo riguarda la funzione consultiva esercitata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, che costituisce una importante fonte interpretativa.

Nel 2009 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, esaminando questioni concernenti gli equilibri di bilancio, i limiti all'indebitamento, il patto di stabilità interno, le spese del personale, le misure di finanza pubblica a carico di particolari categorie di spesa, le criticità in materia di finanza derivata, le nuove forme di indebitamento, le problematiche relative alla gestione in perdita delle società partecipate dagli enti locali incidenti sugli equilibri di bilancio degli enti stessi.

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. Le irregolarità maggiormente segnalate sono rappresentate: dalla mancata previsione, nell'individuazione dei destinatari degli incarichi, di procedure comparative, dalla previsione della possibilità di conferire incarichi anche per attività di carattere ordinario, dall'assenza di criteri predeterminati, certi e trasparenti per la scelta degli incaricati, dall'esigenza che i destinatari siano dotati di comprovata e particolare specializzazione, anche universitaria, dall'inosservanza delle prescritte forme di pubblicità.

In merito alla verifica della veridicità relativa alle certificazioni sul mancato gettito dell'ICI, facendo seguito a due deliberazioni di indirizzo della Sezione delle Autonomie, alcune Sezioni hanno, dapprima, stabilito criteri e metodi della verifica di attendibilità dei dati forniti dai comuni e, successivamente, hanno evidenziato con apposita delibera l'inattendibilità del dato certificato, qualora le certificazioni dei Comuni non avessero mostrato dati finanziari in linea con le serie storiche del gettito o avessero presentato notevoli scostamenti rispetto alle soglie prestabilite dalla Sezione. In caso contrario è stata dichiarata l'attendibilità delle sopraccitate certificazioni.

L'indagine sul **funzionamento dei controlli interni** di un campione di enti locali, svolta nel 2009, cui hanno partecipato anche le Sezioni regionali di controllo, ha confermato il carente livello di attuazione delle norme 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 della perequazione.

Lo scenario dei controlli deve confrontarsi con le novità introdotte dal d.lgs. 150/2009 che punta tanto sulla valorizzazione e incentivazione del personale titolare di responsabilità, quanto su di un motivato e soddisfacente mantenimento del controllo di gestione (e strategico). La riforma dei controlli interni è incentrata sulla valutazione della performance organizzativa e individuale e ruota attorno a un nuovo soggetto di controllo, denominato Organismo Indipendente di Valutazione. I poteri di valutazione della performance assegnati all'O.I.V. sono più estesi di quelli dei previgenti Nuclei, per cui il controllo di gestione, quale indispensabile presupposto per il giudizio sui funzionari responsabili potrebbe risultarne sviluppato. Resta infatti in vigore l'art. 5, comma 1 del d.lgs. 286/1999, per il quale la valutazione della dirigenza avviene espressamente sulla base dei risultati del controllo di gestione.

Mentre il controllo di regolarità contabile esercitato dalle Sezioni regionali della Corte ai sensi dell'art.1, comma 166, della L. 23.12.2005 n.266 - Finanziaria 2006 consente a tutti gli Enti locali di far emergere possibili situazioni di pregiudizio, favorendo l'applicazione dei processi di autocorrezione, non altrettanto può dirsi per la verifica del funzionamento dei controlli interni. Quest'ultima riveste, il diverso carattere dell'eventualità e della disomogeneità, visto che le relative indagini, non solo non riguardano la generalità degli enti, ma rispondono anche a criteri differenziati di giudizio; emergono quindi perplessità derivanti dall'impossibilità di applicare criteri univoci e, conseguentemente, di trasformare le attuali valutazioni in riscontri oggettivi e comparabili.

In diversi enti è stato utilizzato il moderno parametro del grado di soddisfazione dell'utenza, recepito dal D.Lgs. 150/2009 e in alcuni casi l'effettività dei controlli può dirsi al passo con la relativa previsione regolamentare. Si tratta, insomma, di esperienze piene di luci ed ombre, in cui eccellenze e negligenze si collocano "a macchia di leopardo",