



Deliberazione n. 7/SEZAUT/2011/FRG

CORTE DEI CONTI

Sezione delle Autonomie

Adunanza 18 luglio 2011

Composta dai magistrati:

Presidente: Luigi GIAMPAOLINO

Presidenti di Sezione: Giuseppe Salvatore LAROSA, Mario Giulio Cesare SANCETTA, Vittorio LOMAZZI, Benito CARUSO, Vittorio GIUSEPPONE, Mario FALCUCCI, Raffaele DEL GROSSO, Ennio COLASANTI, Maurizio TOCCA

Consiglieri: Andrea LIOTTA, Teresa BICA, Francesco PETRONIO, Carmela IAMELE, Alfredo GRASELLI, Cinzia BARISANO, Rinieri FERONE, Silvio DI VIRGILIO, Maria Luisa ROMANO, Luisa D'EVOLI, Giovanni ZOTTA

I Referendari: Maria Teresa D'URSO, Giuseppe Maria MEZZAPESA

Referendari: Dario PROVVIDERA

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 18 luglio 2011, 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 2009 e 2010.

Le osservazioni conclusive sono contenute nella "Sintesi", che è parte integrante della relazione.

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 18 luglio 2011.

Il Relatore
Giuseppe Salvatore LAROSA

Il Presidente
Luigi GIAMPAOLINO

Depositata in Segreteria il 29 Luglio 2011

Il Dirigente
Romeo Francesco RECCHIA

SINTESI

La relazione della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali si basa sulle rilevazioni compiute direttamente dai conti consuntivi degli enti. Per il 2010 l'esame è stato condotto in modo integrato su dati degli enti, comunicati dagli stessi o dalle amministrazioni cui li avevano inviati.

1 Scenario macroeconomico 2010

Nell'esercizio 2010 l'andamento dei conti pubblici è stato influenzato da un quadro congiunturale più favorevole rispetto al precedente nel quale si erano evidenziati gli effetti della crisi finanziaria mondiale. L'andamento del prodotto nel 2010 ha riportato un'inversione di tendenza e la crescita si è attestata all'1,3%.

Dall'elaborazione del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni si rileva che l'indebitamento netto si è ridotto al 4,6 per cento del PIL, risultando quindi in miglioramento rispetto all'esercizio precedente, pur non rientrando ancora nell'ambito del relativo parametro. Il livello d'indebitamento dal 2009 rimane al di sopra della soglia stabilita; il percorso per rientrare nei parametri previsto nei successivi esercizi in presenza di una crescita lenta, si dimostra complesso.

Il miglioramento dimostrato dai conti pubblici può essere messo in relazione alla riduzione delle spese complessive soprattutto quelle in conto capitale e si giova anche dei fattori connessi al superamento della fase di recessione che ha caratterizzato l'esercizio 2009. La capacità di contenere la spesa corrente ha conseguito risultati migliori rispetto al passato.

La spesa complessiva delle amministrazioni pubblica è diminuita di 1,3 punti in termini di prodotto per via della notevole riduzione di quella in conto capitale.

Le spese per interessi passivi fanno registrare una sostanziale stabilità, dopo il forte calo del precedente esercizio.

L'avanzo primario è rimasto di segno negativo, ma migliora rispetto al 2009 raggiungendo lo 0,1 per cento del PIL.

Il debito pubblico, che nel 2009 si era sviluppato ad un ritmo elevato, continua a crescere e raggiunge il 119 per cento del PIL, livello questo che grava sulla finanza pubblica nel suo complesso, rendendo difficile la mobilitazione di risorse per il sostegno della crescita economica.

I risultati della finanza locale vanno inquadrati nel descritto contesto di finanza pubblica, che permane indebolito dalla crisi economica, ma inizia a mostrare segnali di ripresa. Pur rilevandosi un quadro meno critico rispetto al precedente esercizio, il percorso di risanamento dei conti pubblici nazionali resta ancora complesso, le difficoltà si proiettano sui prossimi esercizi in presenza di una crescita economica che nelle previsioni permane debole.

Dai risultati di contabilità nazionale l'apporto delle amministrazioni locali (regioni, enti locali e sanità) al risultato d'insieme dell'indebitamento netto è in lieve peggioramento rispetto al precedente esercizio a causa della contrazione delle entrate da trasferimenti.

Le manovre attuate negli ultimi anni hanno dovuto misurarsi con gli effetti della crisi in atto che hanno accresciuto le difficoltà per la finanza pubblica e generato maggiori esigenze di sostegno ai redditi ed all'economia. Tuttavia, è risultato difficile mobilitare risorse per sostenere la crescita economica, per cui lo sforzo si è maggiormente appuntato verso azioni di riqualificazione della spesa pubblica, mentre il blocco della leva fiscale che ha caratterizzato gli ultimi esercizi è destinato a venir meno con il completamento della disciplina sul federalismo fiscale che, con l'emanazione del d. lgs. 14 marzo 2011, n. 23 relativo all'autonomia finanziaria dei comuni, ha avuto una ulteriore definizione. Mediante l'attuazione della riforma costituzionale si pongono, quindi, le condizioni per rendere effettivo il finanziamento autonomo dei comuni e per impiegare gli strumenti che possono consentire una ottimizzazione dell'utilizzo dei cespiti fiscali disponibili.

2. Risultati di cassa 2010

Le risultanze di cassa per il 2010 dimostrano nel complesso che, pur proseguendo le difficoltà della finanza locale, gli enti riescono a conseguire una situazione di sostanziale stabilità riducendo la crescita della spesa corrente. Gli effetti della crisi vengono risentiti maggiormente sul fronte delle entrate e spese per investimenti.

Per le province si registra un periodo di maggiore difficoltà, dopo un quadro di complessivo assestamento, a seguito dell'esaurirsi degli effetti del completamento del processo di sviluppo delle funzioni. La lieve crescita delle entrate correnti registrata nel 2009 si interrompe ed emergono segnali di difficoltà nel controllo del saldo corrente perché le entrate diminuiscono in misura maggiore rispetto alle spese. Nei comuni si assiste, invece, ad un aumento delle entrate correnti e ad una sostanziale tenuta dei tributi propri.

Mentre nei comuni si elevano sia le entrate correnti sia le entrate tributarie, nelle province, nonostante il lieve rialzo di queste ultime, il comparto delle entrate correnti segna una diminuzione. Anche l'andamento dei trasferimenti è di segno opposto: nelle province si registra un sostanzioso calo, mentre i comuni segnano un lieve rialzo.

Per le province nel 2010 si osserva un calo significativo dei pagamenti di spesa corrente, mentre per i comuni la crescita risulta contenuta rispetto al passato; tra le componenti della spesa corrente si nota che quella per il personale risulta in diminuzione sia nelle province che nei comuni.

Il calo delle riscossioni per accensioni di prestiti osservato sia nelle province sia nei comuni dimostra un minore ricorso all'indebitamento nel finanziamento degli interventi in conto capitale. Questa riduzione dell'indebitamento risponde agli indirizzi di coordinamento finanziario, ma nello stesso tempo esplica un effetto deprimente sulle iniziative in conto capitale. Il calo consistente della spesa in conto capitale, che nel 2010 si dimostra più intenso rispetto al passato, desta preoccupazione.

In entrambe le categorie di enti in correlazione ad un minore ricorso all'indebitamento non trova riscontro l'espansione delle entrate del titolo IV. Le emissioni di prestiti obbligazionari permangono in calo sia nelle province sia nei comuni. Nel 2010 si osserva anche una lieve flessione del rimborso dei prestiti.

Le osservate tendenze nell'ambito della gestione di cassa dei comuni e delle province si osservano contestualmente ad un *trend* di miglioramento del saldo finanziario di comparto, che sia per i comuni che per le province risulta ampiamente positivo.

3 Il patto di stabilità interno

Nel 2010 il livello di adeguamento agli obiettivi del patto risulta particolarmente elevato se si considera il numero degli enti adempienti; infatti, una sola delle province è inadempiente ed il numero di comuni che non rispettano l'obiettivo è ridotto drasticamente. L'obiettivo viene conseguito anche nella prospettiva dei risultati degli enti aggregati nel loro insieme e vengono ancora realizzati scarti positivi rispetto alla correzione richiesta, ma di misura inferiore a quelli del 2009.

La situazione finanziaria complessiva dei comuni che si può desumere dai dati utilizzati per il monitoraggio del patto evidenzia sul fronte delle entrate correnti una lieve ripresa del livello di autonomia. Infatti, nel rapporto di composizione in termini di competenza riprendono terreno le entrate tributarie, mentre la spesa corrente cresce meno velocemente; nell'ultimo esercizio, l'andamento della spesa corrente in termini di competenza, pur risultando elevato, risulta inferiore alla crescita delle correlative entrate sospinta dai tributi.

Per il comparto corrente si nota, quindi, un certo allineamento tra il dato di cassa e quello di competenza cui si connette una ridotta efficacia delle misure del patto per il controllo della spesa corrente, nonostante il limitato impatto dei nuovi oneri derivanti dalla contrattazione collettiva che ha riguardato il solo personale dirigente.

Nei risultati d'insieme per il 2010 si nota una riduzione dello scarto positivo; infatti, gli enti si avvicinano di più all'erogazione del massimo di spesa consentito, sfruttando maggiormente le potenzialità che residuano dall'applicazione del patto, segno questo di più

accurata programmazione che potrebbe essere in parte attribuito all'intervento delle regioni nella redistribuzione dei limiti. Nell'analisi regionale emerge che in una sola regione, la Lombardia, le province considerate cumulativamente non riescono a rispettare l'obiettivo. Negli aggregati regionali relativi ai comuni non risultano inadempienze.

I risultati del patto devono essere valutati tenendo conto che nel 2010 sono stati attuati interventi da parte delle regioni, al fine di stabilire adattamenti alla disciplina generale, per razionalizzare l'applicazione dei limiti, in considerazione della situazione particolare degli enti locali presenti nel territorio di competenza. È stata, infatti, prorogata per un anno la facoltà da parte delle regioni di cedere una quota della propria capacità spesa a vantaggio degli enti locali per effettuare pagamenti in conto capitale (c.d. flessibilità verticale). È stato così confermato un ruolo di coordinamento finanziario delle regioni nei confronti degli enti locali. Molti comuni (732), che si sono avvantaggiati delle disposizioni che hanno sbloccato quote di pagamenti per investimenti attraverso le correzioni conseguenti a queste misure, hanno riportato il saldo nel limite dell'obiettivo previsto, ma tali misure non sono state idonee a favorire la ripresa degli investimenti.

Nel 2010 la disciplina del patto è apparsa idonea ad ottenere l'obiettivo di finanza pubblica, migliorando il risultato di indebitamento del comparto e consentendo un livello di adempimento molto esteso, ma non è stata in grado di risolvere i problemi di fondo che da sempre vi si connettono. Nell'intento di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, le possibilità di spesa produttiva sono state limitate in base a criteri che non sempre si rilevano razionali. Permane la necessità di individuare procedimenti che possano distribuire in modo più meditato le limitazioni di spesa, individuando l'obiettivo di fondo a regime in base a direttive stabili tali da assicurare l'equilibrio di parte corrente e ammettere una quota di debito in base a predeterminati parametri di sostenibilità.

La condizione della finanza locale permane complessivamente problematica e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica hanno imposto per il 2011 una manovra onerosa per gli enti locali, la cui attuazione prescrive un arduo sentiero di correzione. Le azioni degli enti dovranno ancora rivolgersi essenzialmente alla riduzione di spesa, in quanto 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. Il ritardo infrastrutturale e la situazione demografica e sociale, che sostengono la domanda di servizi alla persona, costituiscono fattori di pressione sulla spesa in quanto rendono necessari interventi anche da parte degli enti locali. L'attuazione del "federalismo fiscale" potrebbe comportare nuove opportunità sul fronte delle entrate attuando meccanismi che incideranno sulla composizione delle risorse, mentre la spesa sarà governata secondo nuovi criteri specie con riguardo alle funzioni fondamentali. Le regole del patto dovranno essere inserite in un conteso di programmazione della finanza pubblica che sappia confrontarsi con questo nuovo modello, dovendo coniugare le esigenze di rigore con interventi per riqualificare la spesa a favore di quella produttiva.

Resta, quindi, imprescindibile la necessità, che in parte può essere affidata all'intervento regionale, di stabilire una disciplina che consenta margini di recupero alla spesa di investimento, concentrando maggiormente le misure a carico della parte corrente dei bilanci.

4.1 Strumenti di finanza derivata

Un'analisi particolare, effettuata sulla base dei prospetti dedicati agli strumenti di finanza derivata allegati al rendiconto, prende in esame le ricadute del fenomeno sulla finanza di comuni e province.

L'impiego di tali strumenti riguarda l'8,09% dei comuni, ma raggiunge punte del 53,33% per quelli con popolazione superiore ai 100.000 abitanti. Al termine del 2009 il 44,23% delle province aveva vigenti contratti di *Interest Rate Swap*.

Già nel 2010, il 30,67% dei contratti degli enti comunali ed il 14,87% di quelli delle province sono stati estinti con anticipo sulla scadenza. Il 12,50% dei contratti dei comuni ed il 41,34% di quelli delle province prevedono la sottoposizione ad una giurisdizione straniera.

Considerati insieme comuni e province, il debito finanziario su cui sono stati accessi i contratti derivati ammonta a 19,928 miliardi di euro, pari al 26,56% dello *stock* del loro debito. A fine 2009, il saldo dei flussi finanziari complessivi che le parti si erano scambiati era positivo per gli enti locali e ammontava a 38,017 milioni di euro. A quella stessa data, il valore atteso dei contratti, *mark to market*, era stimato per un valore negativo per gli enti locali pari a 923,447 milioni di euro. La somma (algebrica) dei due indicati valori, uno certo e l'altro atteso (variabile), dà un esito, definibile complessivo finale, di segno negativo per gli enti del valore di 885,430 milioni di euro, pari al 4,44% del nozionale. Quest'ultimo dato può indicarsi quale valore stimato della ricaduta negativa dell'utilizzo degli strumenti derivati sulla finanza di comuni e province.

4.2-3 I controlli interni

L'attenzione del referto 2011 per i controlli interni è riservata principalmente alle novità del d.lgs.150/2009, anche se, a ragione del fatto che le disposizioni della citata riforma assumono efficacia presso gli enti locali solo dall'1.01.2011, previa adozione della disciplina locale, le varie fattispecie di funzionamento dei controlli interni esaminate, sono state ancora in parte disciplinate dalla normativa preesistente.

Al fine di verificare il primo impatto della riforma, in specie dei capi II e III del d.lgs.150/2009, con particolare riguardo alle modifiche dei controlli interni è stata effettuata un'indagine particolare con la rilevazione, a mezzo di apposito questionario diffuso, - in parte, con la collaborazione delle Sezioni regionali,- ai comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti.

L'indagine, che ha riguardato 454 comuni, di cui la stragrande maggioranza ha dato riscontro (418), si è soffermata a considerare alcuni aspetti qualificanti della riforma, rilevandone il grado di attuazione. La minore adesione ha riguardato Abruzzo, Puglia e Campania.

Risulta una situazione di parziale attuazione (253 comuni si sono adeguati alla riforma), e si rileva che le inadempienze, a volte, si caratterizzano sulla base della collocazione geografica degli enti. Del campione considerato, 165 comuni non si sono adeguati affatto.

Per quel che riguarda uno degli aspetti qualificanti della ricordata riforma e cioè l'attuazione di un sistema premiante selettivo e di valorizzazione del merito, va segnalato che tra gli enti adempienti, molti non hanno ripartito il personale in fasce di merito, segno che la rigida ripartizione non ha incontrato molto favore. Nel contesto di una prospettazione di larga sintesi, va, infine, evidenziato che un consistente numero di comuni del campione (233) ha svolto in tutto o in parte i nuovi compiti che la riforma ha attribuito agli OIV, a fronte di 185 neglienti.

4.4 Conto del patrimonio

Riguardo al patrimonio degli Enti locali va ricordata l'importante novità in tema di trasferimento agli enti locali di beni immobili dello Stato (decreto legislativo n. 85 del 21 maggio 2010) e, in attuazione dell'art. 19, l'attribuzione agli enti locali, a titolo non oneroso, di un proprio patrimonio, con evidente incidenza su questo aspetto della gestione.

Per l'esercizio 2009, dall'analisi dei dati concernenti la situazione patrimoniale del campione esaminato, relativo a 6031 comuni, sono emersi gli effetti di modeste dinamiche: infatti, il patrimonio immobiliare ha, complessivamente, aumentato il suo valore del 4,53%, soprattutto per l'incremento dell'8,06% per i beni demaniali; i valori dell'attivo circolante presentano, a livello complessivo, un decremento pari all'8,58% (con valori molto al sotto della media nazionale nelle regioni meridionali e nelle isole) mentre il patrimonio netto, risulta incrementato di un valore pari a circa il 2,09%.

Riguardo alle 103 province delle quali sono stati esaminati i conti del patrimonio, è emersa una tendenza conforme a quella dei comuni. Infatti, il patrimonio immobiliare (che incide per circa il 72% rispetto al totale delle immobilizzazioni materiali) è, complessivamente, aumentato di circa il 3,29%, dato influenzato dall'incremento dell'8,08%

registrato per i beni demaniali; i valori dell'attivo circolante presentano, a livello complessivo, un aumento dell'1,67% (con valori molto al sotto della media nazionale soprattutto nelle regioni meridionali e nel nord-ovest); il patrimonio netto registra un incremento dello 0,62%, inferiore rispetto a quello rilevato per i comuni (2,09%).

5 Gestione corrente 2009

Dall'esame dei rendiconti per l'esercizio 2009 dei comuni e delle province (entrate e spese correnti) emerge che l'intero comparto degli enti locali ha contribuito al contenimento del disavanzo del conto consolidato della pubblica amministrazione, nel 2009, così come nel precedente esercizio.

Gli andamenti della parte corrente del bilancio, dimostrano un adeguamento alle misure di contenimento su entrambi i versanti delle entrate e delle spese. Tali effetti si misurano nel 2009, con conforme tendenza nelle gestioni finanziarie delle province, dei comuni e delle comunità montane.

I comuni

Nell'esercizio 2009 l'effetto complessivo dell'andamento delle entrate correnti ha determinato una flessione dell'autonomia finanziaria: dal 2007 al 2009 si passa dal 44,03 per cento al 38,13 per cento di autonomia e, per converso, la dipendenza dai trasferimenti, passa dal 33,82 per cento al 40,10 per cento. Inoltre si è registrato un lieve incremento della pressione tributaria.

Nel 2009 le entrate complessive crescono dell'1,37 per cento negli accertamenti in conto competenza e di circa il 2 per cento nelle riscossioni; si tratta di un aumento trainato dai trasferimenti correnti, cresciuti nell'anno del 2,77% negli accertamenti e del 4,78% nella riscossione, che compensa la riduzione del gettito delle imposte conseguente, soprattutto, al perdurante blocco della leva fiscale.

Con riferimento specifico ai comuni, molte somme sono, infatti, state assegnate agli enti come «rimborso di minori entrate» (minore ICI sui fabbricati D, rimborso ICI sull'abitazione principale, modifiche all'ICI «rurale», taglio dei costi della politica), quindi, si sono nuovamente moltiplicati i contributi erariali.

Per quel che riguarda la realizzazione degli accertamenti, la variazione complessiva tra gli anni a raffronto è poco apprezzabile e si conferma, come negli anni precedenti, la minore capacità di realizzazione nell'area meridionale.

Nell'esercizio 2009, che rappresenta il secondo anno di esclusione totale dall'ICI delle unità immobiliari adibite ad abitazione principale, gli accertamenti in conto competenza di tale imposta fanno registrare un calo, complessivo, del 2,1 per cento.

Dall'esame dei dati per macroaree la minore flessione è quella rilevata nel Nord-ovest, mentre il rallentamento più consistente si registra nel Centro e nel sud.

È stata portata a termine la verifica della veridicità delle certificazioni del mancato gettito ICI accertato dell'anno 2008: le certificazioni esaminate sono state 6.182 delle quali 5.502 (89%) sono state considerate attendibili, mentre le inattendibili sono 711, che costituiscono l'11,50% di quelle esaminate.

Nel rapporto di composizione delle entrate correnti le extratributarie, complessivamente, rappresentano il 21,79 per cento negli accertamenti di competenza per il 2009; nell'ambito di queste risorse sono allocate anche le entrate da sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada che nel 2009 hanno fatto registrare una vivace dinamica (risultano accertate, complessivamente, per un importo pari a 1 miliardo e 97 milioni di euro) tale che in rapporto al totale delle entrate correnti rappresentano il 2,43 per cento di accertamenti.

La spesa corrente nel 2009 cresce dell'1,14 per cento negli impegni e dell'1,36 per cento nei pagamenti, ma è in frenata rispetto al 2008 esercizio nel quale, a ragione delle spese per i rinnovi contrattuali, era cresciuta di oltre l'8 %.

Migliora anche il tasso complessivo di rigidità misurato dal rapporto tra la somma della spesa per il personale e la spesa delle quote di ammortamento dei mutui sul totale delle entrate correnti, che passa dal 36,64 per cento del 2008 al 35,58 per cento del 2009.

Nella composizione della spesa corrente, nel 2009, la spesa per il personale rappresenta il 31,81 per cento di quella corrente e fa registrare una lieve diminuzione rispetto al 2008 (-0,33 per cento).

La spesa per consumi intermedi prosegue ed intensifica il *trend* discendente rispetto all'esercizio 2008 (-3,78 per cento). In costante aumento, invece, la spesa per prestazione di servizi: +3,60 per cento che correlato al calo della spesa per il personale conduce ad ipotizzare un più largo affidamento all'esterno dei servizi comunali. Nel rapporto di composizione tali spese rappresentano il 43,04 per cento.

Le province

Le province invertono il "*trend*" delle entrate correnti che diminuiscono dell'1,6 per cento rispetto all'esercizio 2008, trascinate dalla flessione delle entrate tributarie (-4,19 per cento negli acc. conto/comp.) e soprattutto dalle principali risorse allocate nel Titolo I del bilancio e cioè dalle entrate relative all'imposta provinciale di trascrizione (-4,32 per cento) e dall'imposta sui contratti relativi alla RcAuto (-4,97 per cento).

Una flessione attenuata, sì, dalle maggiori risorse affluite dai trasferimenti regionali che hanno ammortizzato la caduta degli andamenti di quelli erariali, ma che hanno attenuato l'autonomia finanziaria e tributaria, in una prospettiva che, invece, punta su una crescita di tale dimensione strutturale delle gestioni amministrative locali.

Sul fronte della spesa corrente, la decelerazione della spesa per il personale (che rappresenta il 25,92 per cento del totale degli interventi ed è cresciuta solo dello 0,37 per cento negli impegni) ha raffreddato gli andamenti della spesa corrente (complessivamente cresciuta dello 0,30 per cento), che nell'aggregato per funzioni ha visto una contrazione degli impegni generalizzata, ad eccezione che per il trasporto dove il dato complessivo nazionale fa registrare un incremento significativo del 9,96 per cento. Gli interventi che hanno assorbito maggiori risorse sono quelli influenzati dalle esternalizzazioni (gli interventi per prestazioni di servizi costituiscono il 41,35 per cento del totale degli interventi), quelli che, invece, hanno influenzato di più il dato in diminuzione sono stati gli interessi passivi: -11,60 per cento.

6 Andamenti ed equilibri del conto capitale

Per comuni e province permane, come in passato, un forte divario fra previsioni ed effettività gestionale, la quale, tanto per l'entrata che per la spesa, ha valori intorno al 30%.

Per i comuni le nuove risorse destinate agli investimenti, accertate per gli enti dell'indagine in 12,647 miliardi di euro, sono imputabili per il 27,11% a nuovi prestiti, per il 61,08% ai trasferimenti di capitale e per l'11,81% alle alienazioni. Rispetto ai valori dell'anno pregresso si registra un calo dell'11,85% (il 14,01% per alienazioni e trasferimenti ed il 5,45% per l'indebitamento). Gli impegni di competenza, che misurano i nuovi investimenti programmati, nel 2009 ammontano a 13,613 miliardi di euro e trovano finanziamento per il 10,97% nelle alienazioni di beni patrimoniali, per il 56,74% nei trasferimenti, per il 25,18% nell'indebitamento e per il restante 7,11% nell'avanzo di amministrazione.

Rispetto all'anno 2008 sono in calo dell'11,03%. I pagamenti (totali) per investimenti, che misurano le effettive realizzazioni dell'anno, pari per gli enti dell'indagine a 13,908 miliardi di euro, rispetto all'anno pregresso diminuiscono del 2,98%. I dati delle province per nuovi impegni di investimento pari a 2,858 miliardi di euro rivelano la copertura degli stessi per l'81,54% assicurata dalle nuove risorse accertate e dal ricorso all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per il restante 18,46%. Le nuove risorse sono costituite per il 28,16% da prestiti e per il restante 71,84% da trasferimenti di capitale ed alienazioni. Sempre per le province, rispetto al 2008 le nuove risorse sono in calo del 26,90% (-23,12% di nuovi prestiti e -28,29% per alienazioni e trasferimenti). Le realizzazioni dell'anno (pagamenti totali) rispetto al 2008 sono anch'esse in calo del 6,25%.

L'andamento in flessione degli investimenti ha interessato i comuni in tutte le aree geografiche con l'eccezione della Calabria e del Trentino Alto Adige. Gli enti di quest'ultima rivelano il più alto tasso di investimenti pro-capite (quattro volte la media nazionale).

Anche per le province il dato in calo è comune a tutte, tranne che per gli enti della Liguria e del Friuli Venezia Giulia. I trasferimenti del settore pubblico destinati agli

investimenti per i comuni rappresentano il 43,15% delle entrate in conto capitale; tra queste quelle provenienti dallo Stato il 13,77% e quelli provenienti dalle regioni il 76,39%. Per le province i trasferimenti pubblici sono il 74,83% di cui quelli dello Stato il 25,76% e quelli della regione il 64,50%. Prosegue, quindi, il calo generalizzato della spesa in conto capitale nelle province e nei comuni; ciò non può essere apprezzato favorevolmente anche in considerazione del protrarsi nel tempo di tale andamento. In entrambe le categorie di enti le entrate del Titolo IV si riducono pur in presenza di minore ricorso all'indebitamento.

Come ha è stato già rilevato nel rapporto per il coordinamento della finanza pubblica, la flessibilizzazione del Patto di Stabilità nel 2009 ha prodotto risultati molto al di sotto delle attese e gli enti locali non hanno sfruttato per intero i margini loro concessi per una maggiore espansione della spesa in conto capitale.

7 Comunità montane

Nell'esercizio 2009 le risorse finanziarie destinate alle comunità montane, hanno scontato, sia pure ancora in parte, gli effetti cumulati dei tagli ai trasferimenti statali.

Tuttavia nel 2009 le entrate delle comunità montane mostrano un andamento, complessivamente, non molto diverso rispetto a quello del 2008. Infatti, il totale generale delle entrate segna una flessione dell'1,36% negli accertamenti in conto competenza e del 2,06% nella riscossione in conto competenza, con andamenti simmetrici per la parte corrente e la parte in conto capitale.

Nelle entrate correnti si registra una ricomposizione all'interno delle categorie 1 (trasferimenti corr. dallo Stato) e 2 (trasferimenti corr. dalla regione), nel senso che alla flessione del 38,19% degli accertamenti e del 39,05% delle riscossioni della cat. 1, si rileva un incremento del 19,81% degli accertamenti e del 16,17% delle riscossioni della cat. 2.

Non sembra, tuttavia, che sia stato conseguito l'obiettivo di contenimento correlato al riordino delle comunità e cioè la riduzione della spesa corrente nella misura di 1/3 del fondo ordinario di cui all'art. 34, comma 1, lett. a) del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, assegnato per il 2007 all'insieme delle comunità montane della regione. La spesa corrente è, invece, cresciuta negli impegni della competenza (+1,65) e nei relativi pagamenti (+0,49%).

Le entrate in conto capitale delle comunità montane, ammontano a 353,944 milioni di euro mostrando, come già ricordato, complessivamente, una lieve contrazione pari a -1,78%. Di tali risorse 330,770 milioni di euro, ossia circa il 93% del totale, sono accertamenti in conto competenza del titolo III, relativo alle alienazioni di beni patrimoniali, trasferimenti di capitali e riscossioni di crediti.

Nel 2009 **il totale generale della spesa** segna un lieve decremento negli impegni (-0,47%) e nei relativi pagamenti (-1,53%). Dall'analisi funzionale della **spesa corrente**, cresciuta, come già ricordato di 1,65 per cento negli impegni, si rileva un decremento degli impegni in conto competenza, pari al 4,07% della spesa per la funzione I (funzione generale di amministrazione, di gestione e di controllo), che assorbe la maggior parte delle risorse ed un incremento dello stesso dato nella misura del 4,08% della funzione 4 (funzione riguardante la gestione del territorio e del campo della tutela ambientale) che qualifica in maggior misura la spesa nell'ambito della missione istituzionale delle comunità montane.

Gli impegni in conto competenza della spesa in conto capitale nel 2009 ammontano a 368 milioni di euro circa segnando una lieve flessione dell'1,07%, mentre peggiorano i pagamenti in conto competenza (-6,90%).

Le spese per investimenti raggiungono circa 366,733 milioni di euro che trovano il loro finanziamento per circa il 91% nelle nuove risorse dell'entrata di competenza pari a circa 335 milioni di euro e per la rimanente parte nell'avanzo corrente e di amministrazione.

Nel 2009 la finanza delle comunità montane, pur condizionata negli anni messi a raffronto dai tagli consistenti di cui si è più sopra già trattato, mostra nell'insieme una certa tenuta degli equilibri strutturali, anche se tutti gli indici segnano un peggioramento. Sono quattro i casi di comunità montane tra quelle esaminate che hanno chiuso l'esercizio 2009 in disavanzo.

8 Andamenti ed equilibri finanziari complessivi della gestione

Nel 2009, accertamenti ed impegni della competenza diminuiscono, rispetto al 2008, sia per i comuni che per le province. Per i primi enti, rispettivamente, dell'1,96% e dell'1,83%, per i secondi, del 7,77% e dell'8,75%.

Tale dinamica comporta, per i comuni un leggero peggioramento dei saldi complessivi di gestione e per le province un miglioramento. La dinamica si inverte nel bilancio di parte corrente dove, a differenza delle province sono i comuni a migliorare.

Il ricorso all'indebitamento è in calo, sia per i comuni, (-5,45%) che per le province (-23,12%). Anche gli investimenti hanno una dinamica calante, per le province -29,91% e per i comuni -11,03%. Crollano i trasferimenti in conto capitale soprattutto per le province.

Per i comuni, nella disarticolazione per aree geografiche, i riferiti andamenti della parte corrente si confermano con pochi significativi scostamenti. Per le province, il dato medio è confermato nell'area Sud-Isole mentre nel resto si accentua lo squilibrio con maggiori impegni correnti rispetto agli accertamenti. Per gli investimenti il dato in calo è confermato in tutte le macroaree e si accentua nell'area Sud-Isole.

Nel 2009, gli andamenti della cassa sono sostanzialmente equilibrati, nel senso di una tendenziale coincidenza di riscossioni e pagamenti, in entrambe le tipologie di enti. Nel rapporto con gli accertamenti e gli impegni, i comuni rivelano valori, rispettivamente, del 53,24% e 50,21% e le province del 44,45% e 40,58%.

Sempre nella disarticolazione per aree geografiche, sia per i primi che per le seconde si rileva, rispetto al dato medio nazionale, una maggiore capacità di riscossioni/pagamenti nelle aree 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. Residui che, rispetto all'anno 2008, sia per i comuni che per le province, mostrano dati complessivi in miglioramento (minori residui). Per i primi la composizione dei residui indica valori approssimativamente di 2/3 per la provenienza residua e di 1/3 per quella dalla competenza, per le province i valori sono di 3/4 e di 1/4.

Le rettifiche finali ai residui, sia attivi che passivi, per i comuni mostrano valori attorno al 6%. Per le province i valori sono più bassi ma con lo scarto di un punto percentuale in più per quelli passivi. Nel 2009, i comuni accertati in disavanzo di amministrazioni sono 102; le province 3. L'equilibrio economico-finanziario corrente dell'insieme dei comuni aggregati a livello nazionale ha segno negativo ed il dato esprime un valore pari all'1,45% delle entrate correnti con andamento in leggero miglioramento rispetto all'anno 2008. Per le province, invece, il dato è positivo per un valore pari all'1,88% ma il suo andamento è in flessione.

Questi ultimi dati, sicuramente di interesse in una visione complessiva della finanza locale, i quali rappresentano però valori medi di situazioni le più diverse e a volte opposte, per una loro migliore intelligenza necessitano di 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 2009 i comuni con indice positivo sono risultati 3.412 con una popolazione pari al 40,09% di quella del campione a fronte di 3.140 enti con popolazione pari al 59,91% che rivelano quell'indice con valore negativo. A loro volta le province con indice positivo sono state 61 con popolazione pari al 58,67% a fronte degli altri 40 enti con popolazione pari al rimanente 41,33%. Per i comuni, poi, la disaggregazione per fasce demografiche ha rivelato che, con il crescere del numero degli abitanti, la presenza per numero di enti in ambito negativo tende al raddoppio.

I dati del 2009 non più riferiti alla mera competenza e all'equilibrio economico-finanziario, ma includenti anche la gestione dei residui e, quindi, espressione dello stato della finanza locale quale determinatasi per lo svolgersi nel tempo delle gestioni annuali, trovano

sintesi nel dato del risultato di amministrazione. Questo è negativo per sole tre province e positivo per quasi tutti i comuni tranne 102 di essi. Il giudizio sulla finanza locale nel suo complesso non dovrebbe, quindi, essere di preoccupazione. Tuttavia, come già rilevato nelle precedenti relazioni, sussistono dubbi e perplessità sulla piena attendibilità di una componente determinante del saldo di amministrazione: i residui attivi, cioè i crediti vantati dall'ente. Questo non certo perché alcune Sezioni regionali di controllo hanno avuto occasione di rilevare appostazioni di crediti oggettivamente inesistenti o altre partite che falsano i saldi di bilancio, ma perché il vigente sistema contabile non prevede strumenti obiettivi che depurino i risultati della gestione finanziaria dai crediti vetusti. La vetustà di un credito è notorio essere forte indizio di inesigibilità dello stesso.

Per dare certezza alla qualità dei risultati non si ritiene, comunque, sufficiente che l'Ente debba annualmente verificare la persistenza delle ragioni del credito e la sua esigibilità (art. 228, comma 3 TUEL).

Così come per la perenzione dei residui passivi (art. 39 legge 7 agosto 1982, n. 526), l'istituzione di uno strumento che con criteri obiettivi sterilizzi il risultato di amministrazione da poste attive vetuste così da apparire inattendibili potrebbe giovare all'attendibilità dei risultati. Infatti, ne risulterebbe ridimensionata la positività dei saldi e, ove necessario, verrebbe azionato quanto serve a mantenere gli equilibri. D'altra parte, non mancano esempi che confortano in questo assunto.

Si ricorda che quasi nessun ente che abbia dovuto deliberare lo stato di dissesto aveva in precedenza presentato conti in disavanzo di amministrazione.

Il comune di Roma, che per la gestione 2007 presentava un rendiconto con 427,769 milioni di euro di avanzo di amministrazione, nel 2008, è stato destinatario di una particolare disciplina che ha istituito la gestione commissariale per la gestione di un piano di risanamento.

Con deliberazione n. 26/2010 della Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato si è accertato che 235 enti locali vantano crediti verso lo Stato per 3,237 miliardi di euro per trasferimenti a suo tempo non avvenuti. Questa somma, che lo Stato registra fra i propri debiti perenti, nella contabilità degli enti locali è appostata fra i residui attivi che concorrono positivamente al saldo di amministrazione. Ciò, nonostante si prevede che la reinscrizione fra gli stanziamenti di bilancio dello Stato possa diluirsi fino al 2022. Qui non si vuol dire che il credito non sia certo, ma che certamente un credito esigibile fra dieci anni non può ritenersi idoneo a bilanciare un debito con scadenza attuale.

Nella gestione 2009, ben 827 comuni, di cui 636 dell'area Sud-Isole, hanno il parametro obiettivo n. 3, che evidenzia anomalie nella densità dei residui attivi (decreto 24 settembre 2009 del Ministero dell'Interno), in ambito deficitario.

9 Il debito finanziario

Il debito finanziario complessivo dei comuni, nel 2009, può stimarsi in 63,308 miliardi di euro (accertato in 47,020 miliardi su enti che rappresentano l'81,63% dell'intera popolazione) e rimane, rispetto al 2008, sostanzialmente invariato.

Quello delle province, in 11,701 miliardi di euro (accertato in 11,204 miliardi relativamente a 101 enti su 104 complessivi) con un andamento sostanzialmente invariato rispetto al 2008.

Le modificazioni, quindi poco significative in valore assoluto, hanno invece rilievo nel raffronto con il PIL che, nel 2009, decresce rispetto all'anno precedente e con le entrate correnti, che decrescono anch'esse, ma per le sole province.

Il debito dei comuni grava sulla popolazione residente per 954 euro pro-capite ed incide sul prodotto interno lordo per il 5,26%.

Quello delle province ha una incidenza pro-capite di 198 euro e costituisce lo 0,99% del prodotto interno lordo. Considerate, in termini tecnici, le entrate correnti quali una sorta di prodotto interno lordo dell'ente, l'incidenza media su queste del debito è, per i comuni di oltre il 114,95%, per le province del 105,98%.

Per i comuni, rispetto al debito totale, i mutui sono l'81,27% ed i prestiti obbligazionari il 17,49%, con i primi in crescita ed i secondi in calo. Per le province, i rispettivi dati sono il 67,85% ed il 31,02% e mostrano lo stesso andamento rilevato per i comuni. I prestiti obbligazionari, anche se sempre inferiori, nell'area Nord, rispetto alle altre macro-aree, hanno una maggiore incidenza percentuale per entrambe le categorie di enti.

L'area Nord ha il maggior importo di debito tanto in valori assoluti che relativi alla popolazione e alle entrate correnti. Il dato si inverte in ordine all'incidenza percentuale sul PIL. La sostenibilità finanziaria, che ha essenzialmente come parametro le entrate correnti, è complessivamente positiva per entrambe le categorie di enti. Per aree geografiche sono gli enti del Centro che rivelano i dati meno confortanti. Anche la sostenibilità economico-finanziaria, riferita ai meri interessi passivi è nel suo complesso positiva. Si mostra, invece, fortemente negativa 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 costo del debito, anche le quote capitale in ammortamento, i dati ne mostrano la insostenibilità da parte della gestione ordinaria in più dei due terzi degli enti comunali e per non poche province. 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 accettabile e nel rapporto tra debito e netto patrimoniale rivela, per i comuni, un valore medio del 53,77% e, per le province, del 64,19%. I valori più critici sono quelli degli enti delle regioni centrali.

Conclusivamente, prescindendo da situazioni specifiche, può sostenersi che i dati aggregati del debito finanziario degli enti locali mostrino valori assoluti e costi di gestione che l'attuale finanza locale riesce a reggere ma, per molti comuni e non poche province, 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 per il ricorso a 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 valore del saldo e, quindi, da ogni considerazione di natura economica (art. 204, comma 1 novellato, TUEL).

La recente disposizione del comma 108 della legge finanziaria del 2011 che, per il triennio 2011-2013, ha ridotto all'8% il limite dell'incidenza del costo degli interessi sulle entrate correnti, può concorrere allo scopo. Tuttavia si segnala ancora l'opportunità, al fine di evitare che possano crearsi situazioni poi difficilmente rimediabili, che la citata ultima disciplina del TUEL (art.204, comma 1 novellato) 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 così come, d'altra parte, avviene presso le Istituzioni finanziarie per l'assegnazione del "merito di credito" ai soggetti debitori.