



Deliberazione n.13/SEZAUT/2012/FRG

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

Sezione delle Autonomie

Adunanza del 25 luglio 2012

Presieduta dal Presidente della Corte – Presidente della Sezione delle Autonomie
Luigi GIAMPAOLINO

Composta dai magistrati:

Presidente di Sezione	Giuseppe Salvatore LAROSA
Presidenti delle Sezione Regionali	Nicola MASTROPASQUA, Vittorio LOMAZZI, Vittorio GIUSEPPONE, Raffaele DEL GROSSO Enrica LATERZA, Roberto TABBITA
Supplenti	Consiglieri Rosario SCALIA, Giovanni MOCCI, Silvio DI VIRGILIO, Luisa D'EVOLI Primo Referendario Giuseppe TETI Referendario Antonio DI STAZIO
Consiglieri	Teresa BICA, Francesco PETRONIO, Carmela IAMELE, Alfredo GRASELLI, Rinieri FERONE, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI

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 degli enti territoriali, 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;

Vista la deliberazione n. 4/SEZAUT/2012/INPR, con la quale è stato esaminato il problema dei ritardi che alcuni Enti, negli ultimi tre esercizi considerati, hanno frapposto nell'adempimento della trasmissione dei rendiconti;

Considerato che i comportamenti degli enti inadempienti all'obbligo di trasmissione telematica del rendiconto, individuati in apposito elenco allegato all'unità Relazione, producono ricadute negative sulla funzionalità dei controlli e sulla completezza delle analisi dei risultati finanziari;

Udita, nell'adunanza del 25 luglio 2012, la relazione finale dei Consiglieri Francesco Petronio e Rinieri Ferone

delibera

di approvare l'unità relazione con la quale riferisce al Parlamento sulla gestione finanziaria degli Enti Locali per gli esercizi finanziari 2010 e 2011.

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 al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati, ai Presidenti dei Consigli regionali e comunicata, altresì, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'Economia e delle Finanze, al Ministro dell'Interno, al Ministro della Salute, al Ministro per gli Affari Regionali, ai Presidenti delle Giunte regionali.

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 25 luglio 2012.

I Relatori

f.to Francesco Petronio

f.to Rinieri Ferone

Il Presidente

f.to Luigi Giampaolino

Depositata in Segreteria il 2 agosto 2012

Il Dirigente

f.to Romeo Francesco RECCHIA

Sintesi

La relazione sulla finanza degli enti locali per gli esercizi 2010 e 2011 è preceduta da un quadro riepilogativo degli aspetti salienti nell'evoluzione normativa che riguardano lo sviluppo del sistema di maggiore autonomia degli enti locali. A seguito dell'attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 42 del 2009 ed in particolare dell'emanazione del d.lgs. n. 23 del 2011, con l'istituzione del fondo sperimentale di riequilibrio è stata avviata una prima fase di esecuzione del nuovo modello.

Allo sviluppo dell'autonomia, che dovrà conoscere nelle fasi successive maggiore effettività, deve accompagnarsi anche un sistema di regole che assicuri il raggiungimento degli obiettivi generali di finanza pubblica anche attraverso la previsione di sanzioni. Con il d.lgs. n. 149 del 2011 sono stati introdotti premi e sanzioni e, in particolare, meccanismi volti a far emergere le situazioni critiche per le quali è necessario attivare la procedura di dissesto. Un supporto indispensabile al funzionamento dei procedimenti volti al coordinamento finanziario può derivare dall'armonizzazione dei sistemi contabili per la quale, nel 2011, è stata avviata la fase della sperimentazione presso un campione significativo di enti.

Altro aspetto di rilievo nello scenario complessivo di finanza pubblica è costituito dalla recente emanazione della novella costituzionale che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio. Tale principio, che non può che estendersi al complesso delle amministrazioni pubbliche, trova per le amministrazioni locali particolari modalità applicative che prevedono un ruolo di coordinamento regionale che è stato già utilizzato per consentire maggiore flessibilità nell'applicazione del patto di stabilità interno.

Risultati di finanza pubblica nel 2011

Nell'esercizio 2011 l'andamento dei conti pubblici è stato influenzato da un quadro congiunturale ben più sfavorevole rispetto al precedente; infatti, si sono intensificati gli effetti della crisi finanziaria che ha interessato particolarmente l'Europa e l'Italia.

L'andamento positivo del prodotto nel 2010 (in crescita dell'1,8%) è proseguito nei primi mesi del successivo esercizio nel quale ha perso di slancio sino ad invertire la tendenza, attestandosi complessivamente allo 0,4 per cento. Il volume del Pil nel 2011 resta ancora a livelli ben inferiori a quelli registrati negli anni precedenti la crisi economica. Tale situazione risulta molto diversa da quella programmata nel DPEF del 2008 che per il triennio 2009-2011 prevedeva una crescita cumulativa del 4 per cento.

Dall'elaborazione del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni si rileva che l'indebitamento netto si è ridotto al 3,9 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; in presenza di una fase di recessione con sfavorevoli prospettive di crescita, il percorso per rientrare nei parametri previsto nei successivi esercizi si dimostra complesso.

Il miglioramento dimostrato dai conti pubblici nel 2011 può essere messo in relazione alle misure di correzione adottate in corso d'esercizio che hanno comportato un aumento delle entrate totali ed una riduzione delle spese complessive con un calo maggiore della componente in conto capitale. La capacità di contenere la spesa corrente ha conseguito risultati migliori rispetto al passato.

La spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche è aumentata di 0,4 punti in termini di prodotto, risultato questo che si determina in correlazione al notevole rallentamento della dinamica del prodotto.

Le spese per interessi passivi fanno registrare un energico aumento, dopo la sostanziale stabilità del precedente esercizio.

L'avanzo primario è tornato di segno positivo, ma raggiunge appena l'1 per cento del PIL.

Il debito pubblico, che negli ultimi anni si è sviluppato ad un ritmo elevato continua a crescere e raggiunge il 120,1 per cento del PIL, costituendo un onere per la finanza pubblica

nel suo complesso e 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 e vengono meno i segnali di ripresa che si intravedevano nel precedente esercizio. Il percorso di risanamento dei conti pubblici nazionali si prospetta arduo, le difficoltà si proiettano sui prossimi esercizi in presenza di una crescita economica che non mostra segnali di ripresa.

Dai risultati di contabilità nazionale l'apporto delle amministrazioni locali (Regioni, enti locali e sanità) al risultato d'insieme dell'indebitamento netto è in miglioramento rispetto al precedente esercizio.

Risultati di cassa 2011

I risultati dell'esercizio 2011 hanno risentito di una serie di interventi di correzione introdotti nelle ripetute manovre rese necessarie negli ultimi anni per 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. Per gli enti locali la contrazione delle entrate da trasferimenti ha provocato effetti rilevanti, generando la necessità di attuare azioni per il riequilibrio.

Le risultanze di cassa per il 2011 dimostrano nel complesso che, a fronte di un quadro della finanza locale che si dimostra più critico, entrambe le categorie degli enti hanno attuato azioni volte a ricercare una situazione di sostanziale stabilità, indirizzando misure alla riduzione della spesa. Lo sforzo si è maggiormente appuntato verso azioni di riqualificazione della spesa che hanno interessato in particolare la spesa per il personale.

Gli effetti della crisi vengono risentiti maggiormente dai Comuni che non riescono a compensare la riduzione dei trasferimenti. Per le Province si registrano, invece, minori difficoltà in quanto attraverso la manovra dei tributi riescono a conservare il livello delle entrate correnti.

La lieve crescita delle entrate correnti registrata nei Comuni nel 2010 si interrompe ed emergono segnali di difficoltà nel controllo del saldo corrente, perché le entrate diminuiscono in misura maggiore rispetto alle spese.

Mentre nelle Province si elevano sia le entrate correnti sia le entrate tributarie, nei Comuni, nonostante il notevole rialzo di queste ultime dovuto alla prima applicazione del fondo sperimentale di riequilibrio, il comparto delle entrate correnti segna una diminuzione.

Nel 2011 sia per le Province che per i Comuni si osserva un calo dei pagamenti di spesa corrente che risulta maggiormente significativo nelle Province; 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 che si osserva nei Comuni si dimostra meno intenso rispetto al passato, ma non trova riscontro in una espansione del titolo IV; ciò comporta un minore finanziamento degli interventi in conto capitale. Il ricorso all'indebitamento nelle Province è invece in moderata espansione.

Le emissioni di prestiti obbligazionari permangono in calo sia nelle Province sia nei Comuni.

Le tendenze della gestione di cassa dei Comuni e delle Province si osservano contestualmente a maggiori difficoltà da parte dei Comuni al raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno, mentre le Province ottengono ancora un saldo finanziario consolidato ampiamente positivo.

Nel periodo tra il 2009 e il 2011 diminuisce la spesa complessiva sia nei Comuni che nelle Province, attestandosi su cali del 4,03% nei Comuni e del 8,90% nelle Province. Il comparto degli investimenti nell'arco del triennio registra una variazione negativa, rispettivamente, del 19,94% e del 25,87%.

La quota di bilancio del conto capitale si riduce di anno in anno malgrado il gap infrastrutturale italiano rispetto agli altri paesi europei e lo stimolo che tale settore potrebbe rappresentare per l'economia. Il perdurare di tale diminuzione, specialmente per i Comuni,

che dovrebbero realizzare la maggior parte degli investimenti pubblici del Paese, concorre a determinare effetti depressivi.

In prospettiva lo sviluppo degli strumenti per assicurare il finanziamento autonomo dei Comuni e consentire una ottimizzazione dell'utilizzo dei cespiti fiscali disponibili potrebbe costituire un valido contrappeso alla riduzione dei trasferimenti. Il superamento del blocco della leva fiscale, che ha caratterizzato gli ultimi esercizi, il completamento della disciplina sul federalismo fiscale e l'avvio dell'attuazione del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, relativo all'autonomia finanziaria dei Comuni, potranno restituire spazi di manovra agli enti in uno scenario in cui la pressione fiscale complessiva ha raggiunto livelli che non dovrebbero consentire ulteriori incrementi.

Il patto di stabilità interno

Nel 2011 il livello di adeguamento agli obiettivi del patto si riduce se si considera il numero degli enti adempienti e il risultato complessivo di saldo.

In particolare risulta diversificata la situazione delle due categorie di enti esaminati; infatti, mentre una sola delle Province è inadempiente il numero di Comuni che non rispettano l'obiettivo aumenta decisamente e risulta elevato. L'obiettivo non viene conseguito dai Comuni anche nella prospettiva dei risultati degli enti aggregati nel loro insieme; infatti viene realizzato uno scarto negativo rispetto alla correzione richiesta anche se il saldo complessivo resta in avanzo.

Tale risultato risente del notevole differenziale negativo riportato da una grande città inadempiente, in assenza del quale l'obiettivo cumulato sarebbe stato rispettato.

Nell'analisi regionale emerge che i Comuni considerati cumulativamente non riescono a rispettare l'obiettivo in cinque ambiti regionali. Negli aggregati relativi alle Province risultano inadempienze in una sola regione.

I risultati del patto devono essere valutati tenendo conto che le regole del 2011 si sono rivelate più incisive rispetto a quelle del precedente esercizio, nel quale erano state maggiormente attenuate da interventi a sostegno degli investimenti. Peraltro il nuovo criterio di determinazione dell'obiettivo sulla base della media della spesa corrente potrebbe avere richiesto maggiori esigenze di correzione.

Va anche considerato che nel 2011 sono stati attuati interventi da parte delle Regioni al fine di stabilire adattamenti alla disciplina generale per razionalizzare l'applicazione dei limiti, tenendo conto della situazione particolare degli enti locali presenti nel territorio di competenza. La facoltà da parte delle Regioni di cedere una quota della propria capacità di spesa a vantaggio degli enti locali per effettuare pagamenti in conto capitale (c.d. flessibilità verticale) ha trovato impiego esteso e per importi significativi. È stato così confermato un ruolo di coordinamento finanziario delle Regioni nei confronti degli enti locali attraverso la cessione di quote di spesa ad esse assegnate nei limiti del patto.

Il carattere di maggiore flessibilità delle misure derivante dagli adattamenti da parte delle Regioni ha raggiunto maggiormente l'obiettivo. Nei risultati aggregati emerge, infatti, che queste misure hanno concorso efficacemente al raggiungimento dell'obiettivo complessivo; dall'analisi delle inadempienze, si nota come la distribuzione di tali quote si sia dimostrata più efficiente rispetto al precedente esercizio, riuscendo a ridimensionare i casi di inadempienza. La distribuzione delle quote di spesa aggiuntiva secondo criteri di massima razionalità avrebbe potuto consentire ad un maggior numero di enti il rispetto del patto.

Nel 2011 la disciplina del patto ha concorso al miglioramento del risultato di indebitamento del comparto, nonostante che l'obiettivo complessivo di finanza pubblica non sia stato raggiunto da parte dei Comuni e il livello di adempimento sia risultato ridotto rispetto al passato.

L'intento di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, ha ancora comportato una limitazione delle possibilità di spesa produttiva in base a criteri che non sempre si rivelano razionali; restano, pertanto, ancora aperti i problemi di fondo che da sempre vi si connettono.

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 ripresa

del livello di autonomia; infatti, nel rapporto di composizione in termini di competenza riprendono terreno le entrate tributarie. Si tratta tuttavia di un dato che non è conseguenza diretta dello sviluppo dei tributi effettivamente manovrabili dagli enti, ma risente della trasformazione di trasferimenti in entrate proprie attraverso la prima attuazione del fondo sperimentale di riequilibrio.

La spesa corrente di competenza diminuisce sia nei Comuni che nelle Province. Tuttavia, nei Comuni l'andamento della spesa corrente in termini di competenza nell'ultimo esercizio, pur risultando in flessione risulta inferiore al calo delle correlative entrate dovuto alla diminuzione dei trasferimenti.

Per il comparto corrente si nota, quindi un certo allineamento tra il dato di cassa e quello di competenza cui si connette una maggiore efficacia delle misure del patto per il controllo della spesa corrente.

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. In una condizione della finanza locale che permane, complessivamente, problematica 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. Le regole del patto dovranno essere inserite in un contesto di programmazione della finanza pubblica che sappia confrontarsi con le attuali occorrenze, 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.

L'attività consultiva 2010-2011

L'esercizio dell'attività consultiva (art.7, c.8. L.131/2003), da parte delle Sezioni regionali di controllo è, nuovamente, oggetto di esame nell'ambito della relazione sulla finanza locale (la precedente relazione risale al 2010). Le delibere esaminate hanno riguardato tanto il 2010 quanto il 2011 e sono state suddivise in filoni d'interesse, cercando di dare maggiore rilevanza ad argomenti essenziali, quali il patto di stabilità, le assunzioni di personale, il conferimento di incarichi, la spesa di personale, la mobilità di personale, le progressioni di carriera, l'indebitamento, i debiti fuori bilancio, le società partecipate, le sponsorizzazioni, il leasing, le indennità agli amministratori e le spese varie. Di anno in anno l'incremento dei pareri è stato costante e dal 2009 al 2011 si è registrato un maggior numero, prima del 31% e poi del 15%.

Le pronunce rese dalle Sezioni territoriali in sede consultiva costituiscono indirizzi per gli operatori del diritto e per gli enti locali in generale, ma sono anche un elemento di valutazione utile a considerare i fenomeni che si svolgono in seno alla finanza locale, sui prevalenti temi di contabilità pubblica. Tali indirizzi, benché costituiscano autorevoli avvisi, sono suscettibili di ulteriore esame da parte delle Sezioni riunite le cui pronunce, sollecitate per contrasti giurisprudenziali o per questioni di massima, hanno, invece, carattere vincolante. In questa sede sono state esaminate 180 delibere, di cui 137 provengono dalle Sezioni regionali, 32 dalle Sezioni Riunite e 11 dalla Sezione delle Autonomie. Dalla loro lettura traspare il valore di ausilio che danno agli enti territoriali, in quanto costituiscono una fonte d'interpretazione idonea a definire un vasto complesso di linee d'indirizzo che coprono molteplici aspetti della vita gestionale delle comunità locali. Dalle delibere emerge come gli effetti dell'inosservanza del patto di stabilità influenzino la disciplina delle assunzioni di personale e come quest'ultime s'intersechino con i numerosi profili della mobilità del personale. Del resto, l'esperimento della stessa mobilità è condizionata all'osservanza del patto, così come il contenimento della spesa è normalmente esteso alle società partecipate.

È grazie all'esercizio della funzione consultiva che le principali norme, soprattutto, della l. n. 296/2006, del d.l. n. 112/2008 e del d.l. n. 78/2010 hanno avuto modo di essere interpretate e discusse nel massimo dettaglio.

Gli organismi partecipati dagli enti locali

L'indagine sulle partecipazioni degli enti locali in imprese collegate e controllate, nei dati del conto del patrimonio di 6.590 enti locali (biennio 2009-2010), dà un contributo alla comprensione delle tendenze in atto nella trasformazione dei portafogli azionari dei Comuni, sia con riferimento alle nuove acquisizioni e agli aumenti di capitale per il ripiano delle perdite, sia con riguardo alle variazioni di valore delle partecipazioni detenute.

I Comuni dell'area Nord detengono, nel 2010, il 73,52% del valore totale delle partecipazioni, (in particolare, il Nord Ovest rappresenta il 40,16%), con la Lombardia che presenta l'incidenza maggiore (25,40%) rispetto all'area e al totale nazionale. Il fenomeno si concentra nel Centro-Nord, aree nelle quali si addensa il 92,07% del valore delle partecipazioni.

In termini di variazione dello *stock* della consistenza iniziale e finale delle partecipazioni, nel 2009 e nel 2010, è sempre il Nord Ovest a presentare una dinamica di crescita costante nel biennio (+4,57% nel 2009, +6,17% nel 2010), mentre i Comuni del Centro segnano, dopo la crescita del 2009 (+4,06%), una sostanziale stasi nel 2010 (+0,68%). In controtendenza, le Isole mostrano, nel 2010, una sensibile variazione negativa (-9,46%), sostanzialmente influenzata dall'andamento dei Comuni siciliani (-12,67%).

L'osservazione del dato aggregato nazionale indica, tuttavia, percentuali di crescita del tutto analoghe sia nel 2009 (+3,30%) che nel 2010 (+3,80%).

Per apprezzare i movimenti relativi agli acquisti e agli ulteriori versamenti per copertura di perdite degli organismi partecipati, sono state osservate le variazioni delle consistenze iniziali da conto finanziario positive, che ammontano complessivamente a 483,28 milioni di euro, in aumento rispetto al dato 2009 (pari a circa 375 milioni di euro).

Correlativamente, la vendita di partecipazioni e titoli si riflette nelle variazioni da conto finanziario negative, che passano da 79,4 milioni di euro nel 2009 a 293,5 milioni di euro nel 2010, il che denota la progressiva riduzione del portafoglio azionario detenuto dai Comuni.

Il conto del patrimonio

Il trasferimento agli enti locali di beni immobili dello Stato (decreto legislativo n. 85 del 21 maggio 2010) che comporta, in attuazione dell'art. 19, l'attribuzione agli enti locali, a titolo non oneroso, di beni patrimoniali, dovrebbe incidere in modo evidente su questo aspetto della gestione. Nelle rilevazioni effettuate con riferimento all'esercizio 2010, tuttavia, non sono ancora visibili gli effetti patrimoniali di tale importante riforma. Inoltre, a causa dei ritardi verificatisi nella pubblicazione della lista dei beni che possono costituire oggetto di trasferimento dalla disponibilità dello Stato a quella degli Enti locali, anche ad oggi gli effetti della citata normativa non si sono esplicitati in modo evidente.

Per l'esercizio 2010, dall'analisi dei dati concernenti la situazione patrimoniale dell'insieme di enti esaminato, relativo a 6590 Comuni, è emerso che il valore del patrimonio immobiliare è complessivamente aumentato del 6,03%, principalmente per via dell'incremento dei beni demaniali, pari all'11,37%; i valori dell'attivo circolante presentano, a livello complessivo, valori sostanzialmente stabili rispetto al 2009, mentre il patrimonio netto, risulta incrementato di un valore pari a circa il 3,37%.

Riguardo alle 103 Province delle quali sono stati esaminati i conti del patrimonio, è emersa una tendenza conforme a quella dei Comuni, anche se con dimensioni più modeste in termini di incrementi percentuali. Infatti, il patrimonio immobiliare (che incide per circa il 73% rispetto al totale delle immobilizzazioni materiali) è, complessivamente, aumentato di circa il 2,23%, dato influenzato dall'incremento del 5,61% registrato per i beni demaniali. I valori dell'attivo circolante presentano, a livello complessivo, un aumento pari a circa il 3% (con valori negativi riscontrati in Sicilia e Sardegna). Il patrimonio netto registra un lieve decremento (-0,40%), in controtendenza rispetto a quello riscontrato nei Comuni.

La riforma dei controlli interni alla luce del d.lgs. n. 150/2009

L'attenzione del referto 2012 sui controlli interni non è più tanto riservata alle novità del d.lgs. n. 150/2009 che si sono tradotte, quasi ovunque, in modifiche dei regolamenti interni, ovvero in fonti regolamentari *ad hoc*, quanto al funzionamento dei nuovi organismi di controllo, gli OIV che, nella stragrande maggioranza dei casi, svolgono diffusamente le verifiche di gestione e le valutazioni di dirigenti e funzionari responsabili, ricevendo dalle Amministrazioni degli enti, adeguato supporto per lo svolgimento dei controlli. I questionari di rilevazione di quest'anno, contenenti undici domande, hanno investito 454 enti con popolazione superiore a 20.000 abitanti e, diversamente dallo scorso anno, sono stati tutti restituiti, debitamente compilati.

L'adozione del ciclo di gestione della *performance* e del relativo sistema di valutazione sono stati un po' più soddisfacenti dello scorso anno, così come è apparso meno carente il monitoraggio del funzionamento del sistema di misurazione (e valutazione). Nei vari aspetti e profili in cui il sistema si articola, circa i 2/3 dei Comuni hanno impiantato il nuovo assetto di giudizio, basato sull'apprezzamento delle valutazioni sia individuali che collettive. La nuova valutazione sulle prestazioni dei dirigenti di vertice è stata proposta dall'organo di controllo OIV alla Giunta, in circa la metà dei casi. È stata, invece, molto limitata e, in effetti, deludente l'applicazione dell'art. 14, co. 4 del d.lgs. n. 150/2009, che prevedeva la comunicazione delle criticità riscontrate dall'OIV alla Corte dei conti, tanto che vi hanno ottemperato appena otto Comuni. Viceversa, meritano valutazioni positive l'adeguamento delle fonti, l'abituale valutazione di dirigenti e funzionari e, in specie, l'adozione di tutti gli strumenti idonei a porre gli OIV nelle condizioni di lavorare. Gli enti della regione Toscana hanno fornito l'applicazione più completa, con risposte quasi tutte affermative a ogni quesito, mentre i Comuni più carenti sono stati quelli della regione Puglia. L'adempimento più negletto è stato l'adozione del Programma triennale della trasparenza e dell'integrità.

Si rammenta che l'interessante aspetto legato all'adozione delle fasce di merito e al riconoscimento delle correlate premialità ha subito una battuta d'arresto. Ciò nonostante, benché si registrino disfunzioni e ritardi, il sistema di controlli interni è ormai radicato, tanto che solo in circa il 5% dei Comuni medio - grandi, esso è assente. Al tempo stesso la più moderna mentalità, incentrata sull'organo di controllo unico e sulla *performance* della dirigenza sembra almeno prendere piede. Questo miglioramento del complessivo assetto non è, per ora, ancora sufficiente a confortare l'auspicio che, grazie ad un migliore rapporto tra la Corte dei conti e i neo istituiti OIV, che si estende anche ad aspetti della gestione finanziaria, sia in grado di avvicinare il sistema alle finalità di risanamento assegnate alla finanza locale.

Comuni – Province – Comunità Montane**Gestione corrente 2010**

Anche nel 2010 la finanza degli enti locali ha avuto un assetto segnato dalle esigenze di stabilità dei conti pubblici. Nella complessiva strategia delle linee di coordinamento della finanza pubblica il comparto degli enti locali ha continuato a mantenere un profilo non dinamico sulle basi imponibili, ad adeguarsi sul versante della spesa alle varie misure restrittive e ad impostare la gestione dei bilanci secondo i vincoli del patto di stabilità interno, sul quale si scaricano le tensioni prodotte dalla rigidità della spesa corrente degli enti locali a scapito degli investimenti.

In una rapida prospettazione di sintesi articolata per tipologia di enti (Comuni, Province e Comunità Montane) e per partizioni dei bilanci, (parte corrente e parte in conto capitale) può dirsi, per quel che riguarda le entrate correnti dei Comuni, che le stesse sono cresciute, rispetto al 2009, negli accertamenti del 2,74% e nelle riscossioni del 3,85%. Le maggiori risorse sono arrivate dalle entrate tributarie i cui accertamenti hanno avuto un incremento del 6,34% (tra queste +13,50% TARSU e + 6,29% dalla compartecipazione IRPEF), ciò soprattutto per effetto della manovrabilità della TARSU e delle maggiorazioni di alcune tariffe. Sono rimasti stabili i volumi delle risorse trasferite (+0,72% acc. rispetto al 2009)

Per le Province si è, invece, registrata una flessione dell'1,63% delle entrate correnti accertate e del 4,50% di quelle riscosse, sia per effetto della contrazione delle imposte provinciali per la formalità di trascrizione (IPT), nella misura del -5,56% e, in termini più contenuti, dell'imposta sull'assicurazione per la RC auto, -0,64%, sia per un andamento decrescente dei trasferimenti. In particolare, dallo Stato sono stati accertati minori trasferimenti nella misura del -4,61% (da 931,7mln a 879,4mln), dalla Regione -2,70% (da 1,760mld a 1,712mld), dalla Regione per funzioni delegate -4,83% (da 1,610mld a 1,532mld).

Per le Comunità Montane, per le quali nell'esercizio 2010 si è pressoché azzerato il contributo dello Stato, sostituito dall'intervento delle Regioni, le entrate correnti flettono del 4,76%, negli accertamenti e del 6,27% nelle riscossioni; nell'ambito di queste cedono di più le entrate da trasferimento (Titolo I) che costituiscono oltre il 70% delle entrate correnti, fenomeno che, come si accennerà nel trattare gli equilibri di bilancio, ha determinato situazioni di difficoltà in parecchi enti del Sud.

Letta, attraverso i dati sintetici degli indicatori finanziari, la struttura del sistema di finanziamento di Comuni e Province (le Comunità Montane vivono di finanza quasi totalmente derivata) nel 2010 non presenta alcuna significativa variazione.

Nella relazione si è cercato di porre in luce la dimensione dei rapporti finanziari tra centro e periferia, misurando, in termini contabilmente tecnici, la capacità finanziaria dei Comuni, ossia il livello di autosufficienza delle entrate proprie rispetto al totale delle spese (sia in parte corrente che in conto capitale) constatando un livello di autonomia ancora insufficiente. Dai dati riferiti complessivamente al campione di Comuni esaminati (6767 su 8094) risulta che a fronte di accertamenti di entrate proprie per 30,967mld, sono state impegnate spese per 63,813mld. In pratica, le entrate proprie coprono il 48,53% delle spese; il resto viene in gran parte dai trasferimenti. Le aree dove è più marcata la distanza tra risorse proprie e spese, sono quelle delle Isole (le entrate coprono il 36,31% delle spese) ed il Sud, (41,96%); il miglior livello di autosufficienza si registra nel Nord-Ovest (55,82%).

Per quel che riguarda la spesa corrente nei Comuni, le misure di contenimento imposte con le manovre sui conti pubblici hanno conseguito l'effetto della riduzione della spesa per il personale, -1,50%, quella di funzionamento, -1,07%, ma il risultato complessivo che si riassume in una crescita del 2.03% della spesa impegnata nel 2010 rispetto al 2009 e dell'1,88% di quella pagata, è da attribuirsi, principalmente, alla spinta delle spese per prestazione di servizi: +8,50%, intervento, questo, che assorbe il 46,28% delle spese correnti. L'incremento percentuale della spesa corrente impegnata non è omogeneo nelle aree geografiche, oscillando tra il +5,16% nel Nord-Ovest, - 2,27%, per gli enti del Centro.

In termini procapite, il dato medio nazionale della spesa corrente impegnata, pari a 894,05 euro, è in aumento rispetto al 2009 (era 880,60 euro) e a livello di analisi territoriale dai risultati da rendiconto si evidenziano maggiori incrementi nel Nord-ovest, che passa da 872 euro a 912 euro procapite.

All'analisi dimensionale della spesa i maggiori scostamenti del valore medio del dato procapite nelle sei fasce, sono collocati nei Comuni della 1^a fascia (0-999 abitanti), che misura un valore pari ad € 1.110,59 e della sesta fascia, pari a € 1259,45. La misura ottimale è quella dei Comuni della 4^a fascia (5000-19999), più prossimo al predetto valore medio nazionale.

In linea con il dato statistico appena commentato si pone il parametro economico-finanziario che misura la rigidità della spesa corrente, attraverso il quale si pondera l'incidenza della spesa del personale e quella per gli ammortamenti dei mutui e dei prestiti sul complesso delle entrate correnti. Dall'osservazione dei dati disaggregati per fasce demografiche si vede che la spesa con maggiore coefficiente di rigidità si colloca nei Comuni appartenenti alle prime due-tre fasce nei quali soprattutto il coefficiente della spesa per il personale fa elevare il quoziente.

Più decisa la dinamica della spesa corrente nelle Province che fa registrare un decremento degli impegni dell'1,63%, (da 9,99mld impegni 2009 a 9,83mld impegni 2010)

con i risparmi di maggior volume nella spesa per il personale (-3,15%) ed in quella di funzionamento (-7,4%), ma anche qui è l'incremento della spesa impegnata per le prestazioni di servizi (+3,99%) a sterilizzare parte degli effetti di contenimento.

Nelle Comunità Montane la spesa corrente frena nella misura del 4,48% in meno degli impegni nel 2010, ciò che in parte coincide con l'obiettivo di risparmio atteso all'esito dei provvedimenti di riordino ex art. 2. comma 17, della legge 244/2007.

Gestione in conto capitale

Nell'esercizio 2010, la gestione della parte in conto capitale dei bilanci per tutti gli enti esaminati si riassume nell'osservazione comune del persistente divario tra programmazione degli investimenti, misurati in termini di risorse da destinarvi ed attuazione degli stessi. Dai dati esaminati dei Comuni si rileva che a fronte di 62,5mld di previsioni definitive di entrate da accertare in conto capitale (46,4mld dal Titolo IV e 16,1mld dal Tit.V) sono state accertate entrate per 19,08mld (12,8mld Tit.IV e 6,2mld Tit.V). Per le Province, le previsioni definitive cifravano 8,2mld, (6,5mld Tit.IV ed 1,6mld Tit.V) ma gli accertamenti effettivi si sono fermati a 2,88mld (2,33mld Tit.IV, 550mln Tit.V). Analogamente, ma per volumi di gran lunga inferiori, lo scostamento tra previsioni ed accertamenti nelle Comunità Montane.

L'andamento delle entrate del conto capitale destinate agli investimenti e cioè al netto dei movimenti finanziari, non mostra particolari flessioni sia per i Comuni che per le Province, soprattutto per effetto dei trasferimenti, mentre trova conferma anche per l'esercizio 2010, la linea di riduzione dell'indebitamento. Diverso è stato l'andamento nelle Comunità Montane il cui totale delle entrate in conto capitale perde terreno.

In termini di dati contabili, i Comuni fanno registrare un incremento del + 5,4% delle entrate accertate nel Tit.IV (depurate della riscossione dei crediti) e cedono l'8,63% negli accertamenti del Tit.V (depurato delle anticipazioni di cassa) incrementando, complessivamente, le entrate destinate agli investimenti di una minima percentuale: +1,88% (in valore assoluto 13,9mld nel 2010; nel 2009 erano state 13,5mld). Le Province destinano agli investimenti 2,5mld, risorse tratte, oltre che dai trasferimenti, in parte anche dai maggiori accertamenti delle entrate del Tit.IV (depurate dalle riscossioni di crediti) nella misura del +19,71%, mentre gli accertamenti delle entrate del Tit.V (depurate delle anticipazioni di cassa) flettono del 22,24%. Le Comunità Montane fanno registrare, in proporzione ai volumi propri, una forte contrazione delle entrate del Tit.III pari a -17,29% (in valore assoluto accertano 316mln; nel 2009 avevano accertato entrate dello stesso Tit. per 382mln), mentre incrementano quelle del Tit.IV, ma si tratta, anche in questo caso, di risorse di poca consistenza: 47,1mln di euro accertati nel 2009, 68,7mln nell'esercizio in esame.

Anche la spesa in conto capitale nei Comuni, è caratterizzata dal forte scostamento tra previsioni (53,9mld di impegni previsti) ed impegni effettivi (16,2mld pari al 30,13% delle previsioni) e cresce dello 0,19%; in valore assoluto sono state impegnate somme per 14,8mld di euro (al netto delle concessioni di crediti), destinate soprattutto agli interventi di "acquisizione dei beni immobili", (82% di tutti gli interventi) sostanzialmente coincidenti con la categoria dei lavori pubblici. Ma continua a pagarsi poco di ciò che si impegna: nel 2010 solo il 12,22% (1,8mld su 14,8mld impegnati) delle somme impegnate nella competenza. Anche in calo sono stati registrati i pagamenti totali, ammontanti a 12,7mld, (di cui 10,9mld in conto residui), in forte calo rispetto ai 15,3mld di euro nel 2009, sempre con riferimento al campione di enti esaminati. I residui passivi totali crescono del 2,05% ed ammontano a 51,2mld nel 2010, rispetto ai 50,1mld del 2009.

Nelle Province la spesa in conto capitale, che impegna il 40,77% degli stanziamenti (8,3mld previsti, 3,4mld impegnati) cresce del 7,29% (in valore assoluto 3,1mld le somme impegnate). Il 79,08% di queste somme sono destinate, anche qui, agli interventi nel settore dei lavori pubblici, ma anche per le Province si paga solo l'8,81% degli impegni (su 3,1mld somme impegnate per la competenza, 275,4mln, pagati). Peggiora la fluidità di cassa nel 2010 anche sui pagamenti totali che ammontano a 2,6mld (di cui 2,3mld in conto residui), rispetto ai 3,1mld del 2009.