



Corte dei Conti

Sezione delle Autonomie

N. 21/SEZAUT/2013/FRG

Adunanza del 25 luglio 2013

Presieduta dal Presidente della Corte – Presidente della Sezione delle autonomie

Luigi GIAMPAOLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione

Giuseppe Salvatore LAROSA, Nicola MASTROPASQUA,
Mario FALCUCCI, Claudio IAFOLLA, Salvatore SFRECOLA,
Enrica LATERZA, Roberto TABBITA

Supplenti

Consiglieri Rosario SCALIA, Silvano DI SALVO, Giovanni
MOCCI, Ugo MARCHETTI, Paolo VALLETTA

Referendari Valeria FRANCHI, Luigi DI MARCO, Oriella
MARTORANA

Consiglieri

Teresa BICA, Francesco PETRONIO, Carmela IAMELE,
Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Francesco UCCELLO,
Adelisa CORSETTI

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visto l'art. 13, comma 5, del d.l. 22 dicembre 1981, n.786, convertito, con modificazioni, in legge 26 febbraio 1982, n. 51, e successive modificazioni e integrazioni;

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 regionale e locale per la

verifica del rispetto degli equilibri di bilancio 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 della Sezione delle autonomie n. 3/SEZAUT/2013/INPR nell'adunanza del 10 gennaio 2013, con la quale è stato approvato il programma delle attività per il referto al Parlamento in ordine all'andamento complessivo della finanza regionale e locale negli esercizi 2011 e 2012;

Vista la nota prot. n. 7411/AUT/A91/P del 19 luglio 2013, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato la Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Uditi i Consiglieri Teresa Bica, Francesco Petronio, Carmela Iamele, Rinieri Ferone e Adelisa Corsetti, e viste le relazioni finali dei Presidenti di sezione Giuseppe Salvatore Larosa e Mario Falcucci

DELIBERA

di approvare l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sulla gestione finanziaria degli Enti locali per gli esercizi finanziari 2011 e 2012.

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 2013.

I Relatori

f.to Giuseppe Salvatore LAROSA

f.to Mario FALCUCCI

Il Presidente

f.to Luigi GIAMPAOLINO

Depositata in Segreteria il 6 agosto 2013

Il Dirigente

f.to Romeo Francesco RECCHIA

Sintesi

Evoluzione normativa

La relazione sulla finanza degli Enti locali, per gli esercizi 2011 e 2012, è preceduta da un quadro riepilogativo degli aspetti salienti dell'evoluzione normativa che riguardano il sistema delle regole inerenti la loro gestione. La prima fase di esecuzione del nuovo modello di finanziamento introdotto dalla l. 5 maggio 2009, n. 42, ed in particolare dal d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, è stata compiuta con l'istituzione del fondo sperimentale di riequilibrio.

Lo sviluppo dell'autonomia ha ricevuto maggiore effettività con l'anticipazione della nuova imposta immobiliare. A tale processo deve accompagnarsi un sistema di regole che assicuri il raggiungimento degli obiettivi generali di finanza pubblica anche attraverso un ruolo più pregnante dei controlli interni. Con il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, sono state introdotte significative innovazioni sul fronte dei controlli che riguardano anche quelli esterni affidati alla Corte dei conti.

Altro aspetto di rilievo nello scenario complessivo di finanza pubblica è costituito dalla recente emanazione della legge rinforzata in attuazione della riforma 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, del resto già utilizzato per consentire maggiore flessibilità nell'applicazione del patto di stabilità interno.

Un supporto indispensabile al funzionamento dei procedimenti volti al coordinamento finanziario può derivare dall'armonizzazione dei sistemi contabili per la quale, nel 2012, è stata completata la fase della sperimentazione presso un campione significativo di Enti.

Altre norme di impatto significativo per la gestione degli Enti locali sono state introdotte in sede di decretazione d'urgenza con i dd.l. 6 luglio 2012, n. 95, e 8 aprile 2013, n. 35. Il primo, riprendendo precedenti interventi in tale direzione, segna il percorso per ottenere una razionalizzazione della spesa pubblica ed il secondo intende ovviare con misure decise al patologico ritardo dei pagamenti da parte della pubblica amministrazione.

Il rinnovato assetto dei controlli interni

Il d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, introduce rilevanti novità in tema di controlli della Corte dei conti sulle autonomie territoriali, in sinergia con quelli interni ampiamente modificati e rafforzati. L'art. 147 del TUEL, come modificato dalle norme di cui sopra, riscrive l'intero assetto, in parte, riproducendo i contenuti dei tradizionali controlli di gestione e strategico ex artt. 4 e 6 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, in parte, concependo una diversa versione del controllo di regolarità amministrativa e contabile, cui si aggiungono le verifiche sulla qualità dei servizi, sugli equilibri finanziari e sugli organismi partecipati. La riforma esalta l'attività di coordinamento e vigilanza del responsabile del servizio finanziario e quella di controllo dei responsabili dei singoli servizi, per garantire la costante verifica degli equilibri della gestione di competenza, dei residui e di cassa, anche nell'ottica della realizzazione degli obiettivi del patto di stabilità interno, con estensione agli effetti prodotti dai risultati degli organismi partecipati. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è completamente rinnovato, tanto che è necessario acquisirne il parere su ogni proposta di deliberazione che non sia mero atto di indirizzo e, dopo che sia sottoposta agli organi di governo, nel caso in cui la Giunta e/o il Consiglio non vi si conformino, ne viene data motivata segnalazione. La riforma assegna un ruolo più significativo al controllo strategico e riafferma la valenza del controllo di gestione, che fornisce all'organo politico elementi e valutazioni idonee a modularne i compiti d'indirizzo. Nel controllo di gestione, il compito precipuo rimane quello di esprimere un giudizio di adeguatezza sugli strumenti finalizzati alla verifica dell'attuazione di piani, programmi e altri atti d'indirizzo e il riscontro di azioni e/o interventi inefficaci, inefficienti o irregolari si accompagna ancora all'adozione di misure correttive. I referti dei Sindaci e Presidenti delle Province realizzano un migliore collegamento funzionale tra controlli interni ed esterni e le

Sezioni regionali sono ormai poste nelle condizioni di pervenire ad una conoscenza organica di tutte le specifiche irregolarità. Le Sezioni giurisdizionali della Corte possono inoltre irrogare sanzioni pecuniarie, che dovrebbero incentivare gli Enti a rispettare le regole contabili e il pareggio di bilancio.

La spending review

La *spending review* non è solo un insieme di disposizioni rivolte a ridurre e razionalizzare la spesa, ma una diversa strategia che sovrintende ad una rinnovata impostazione dei conti, secondo economicità ed efficienza della spesa.

L'attesa dei risparmi si concentra soprattutto sui consumi intermedi e sul personale in esubero, secondo criteri tali da lasciare invariata la qualità dei servizi. La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012 riguarda, anche per gli Enti locali, la revisione dei programmi di spesa, la riduzione della spesa per i consumi intermedi, per gli Enti strumentali e per le locazioni passive, la riduzione delle dotazioni organiche, la razionalizzazione del patrimonio, la revisione delle società pubbliche e *in house*. Il d.l. n. 95/2012 ha anche dettato norme puntuali, che rendono più stringente il ricorso a procedure di acquisto centralizzato di beni e servizi, per poi allargarsi al pubblico impiego, al patrimonio, alle unioni di comuni, alle locazioni passive e agli organismi partecipati.

Il d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, all'art. 6 chiama in causa, in qualità di attori di un nuovo e complesso procedimento, il Commissario straordinario e la Ragioneria Generale dello Stato che, al fine di verificare i risultati della revisione della spesa negli Enti locali, concordano modelli di accertamento, approvati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti. La norma attribuisce alla Corte il compito di adottare le deliberazioni di approvazione dei citati modelli che, in quanto omogenei, consentiranno analisi su campione, per verificare la razionalizzazione, efficienza ed economicità della spesa, oltre alla sostenibilità dei bilanci.

Nel corso del 2012 la RGS /IGF ha compiuto un'attività di verifica della revisione della spesa, su un numero sperimentale di Comuni e sugli organismi ad essi partecipati, operanti nei settori del trasporto pubblico e dello smaltimento dei rifiuti, pervenendo a risultati interessanti.

Il problema emerso non risiede tanto nel pervenire alla definizione dei costi unitari medi di beni e servizi, quanto piuttosto nel realizzare una politica di severa e razionale programmazione dei fabbisogni e, successivamente, una rigorosa attuazione della stessa, alla stregua di quelli riconosciuti come costi e fabbisogni standards. Nei settori ove si annidano gli sprechi potrebbero essere fissati valori soglia insuperabili, calcolati in relazione a parametri convenuti, mentre andrebbe superato il ricorso ai tagli lineari. Il raffronto tra la spesa storica e i rapporti percentuali che misurano il margine di spesa eccedente sul fabbisogno possono assolvere alla funzione di fissare idonei indicatori. I tagli devono infatti essere selettivi, nel senso che devono agire su sprechi ben individuati e circoscritti, raffrontandosi a costi *standard* perché congrui rispetto ai fabbisogni.

Risultati di finanza pubblica nel 2012

Nell'esercizio 2012 l'andamento dei conti pubblici è stato influenzato da un quadro congiunturale prettamente più sfavorevole rispetto al precedente; infatti, si sono intensificati gli effetti della crisi finanziaria che ha interessato particolarmente l'Europa e l'Italia.

Il peggioramento delle prospettive economiche per l'Italia appare assai netto e problematico, come evidenziato nella nota di aggiornamento del DEF dell'autunno 2012. Non si riesce, quindi, ancora ad intravedere un percorso di uscita dalla crisi che ha prodotto un rallentamento dell'economia con evidenti effetti negativi sullo stato dei conti pubblici.

L'andamento del PIL ha riportato una flessione del 2,4 % rispetto al 2011, facendo registrare un'inversione di tendenza rispetto ai due anni precedenti in cui il volume del Pil risultava ancora in crescita, seppure modesta e rallentata (1,7% nel 2010; 0,4% nel 2011). Il volume del Pil nel 2012 si attesta ancora su livelli ben inferiori a quelli registrati negli anni precedenti la crisi economica.

Dal conto consolidato della pubblica amministrazione per il 2012 risulta che l'indebitamento netto si è riportato nella soglia del 3%, risultando quindi in miglioramento di 0,8 punti percentuali rispetto a quanto registrato nel 2011.

L'avanzo primario, che nel 2011 era tornato di segno positivo anche se solo dell'1,2 % del Pil, segna nel 2012 un incremento pari al 2,5% del prodotto interno lordo; si stima che debba raggiungere il 5,7% nel 2015.

Il debito pubblico, che dal 2009 si è sviluppato ad un ritmo elevato, raggiungendo il 119,3 % del PIL nel 2010, continua a crescere e tocca il 126,4% nel 2012 costituendo un onere per la finanza pubblica nel suo complesso e rendendo difficile la mobilitazione di risorse per il sostegno della crescita economica.

Il saldo di parte corrente (risparmio o disavanzo delle Amministrazioni pubbliche) è stato negativo e pari a -6.148 milioni, a fronte dei -23.234 milioni di euro del 2011. Tale miglioramento è da imputare ad un aumento delle entrate correnti di oltre 22 miliardi di euro, decisamente superiore a quello delle spese correnti (pari a circa 5,3 miliardi).

Nonostante ciò, le entrate complessive sono rimaste molto al di sotto degli obiettivi, facendo registrare uno scostamento pari a 11 miliardi rispetto alla nota di aggiornamento del DEF 2012. La pressione fiscale complessiva, pari al 44,0% del Pil, è risultata in aumento di 1,4 punti percentuali rispetto al 2011, portandosi a un livello che potrebbe comprimere le potenzialità di crescita, ma idoneo a consentire il rispetto dei parametri europei.

La riduzione dell'indebitamento netto può, quindi, essere messa in relazione all'aumento delle entrate e a un ridotto aumento delle spese complessive nell'ambito delle quali la componente in conto capitale dimostra ancora una riduzione. L'aumento degli oneri per interessi ha reso più problematico l'impegno di contenere la spesa corrente. Gli effetti migliorativi del disavanzo sono addebitabili all'aumento delle entrate complessive, alle misure di contenimento delle spese, alla riduzione degli investimenti ed al permanere del blocco o delle limitazioni per le spese di personale, dovuto al d.l. 31 maggio 2010, n.78.

La spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche ha subito un aumento dello 0,6% , in parte attenuato dalla riduzione della spesa in conto capitale. Le spese di parte corrente hanno dimostrato un leggero incremento, pari allo 0,7%, influenzato principalmente dalla crescita della spesa per interessi e in parte compensato dall'andamento in flessione delle uscite per redditi da lavoro dipendente, a sua volta dovuto sia al calo degli addetti sia alla contenuta dinamica delle retribuzioni. Aumentano le spese per prestazioni sociali in denaro (pensioni e rendite, cassa integrazione e guadagni), mentre quelle per consumi intermedi (5,7% del Pil nel 2012; 8,6% nel 2011) registrano un calo a fronte della pur ridotta crescita del 2011. Le tensioni finanziarie hanno spinto al rialzo la spesa per interessi passivi che fa registrare un aumento del 10,7% nel 2012, dopo l'aumento appena inferiore del precedente esercizio (10,1%).

I risultati della finanza locale vanno inquadrati nel descritto contesto di finanza pubblica, che permane indebolito dalla crisi economica e ancora non si intravedono segnali di ripresa. 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 permane negativa.

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 2012

I risultati dell'esercizio 2012 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 2012 dimostrano una situazione nel complesso differente tra Comuni e Province, in quanto per queste ultime la riduzione delle risorse disponibili è risultata di notevole intensità. In entrambe le categorie di Enti si assiste ad una riduzione della spesa corrente di cassa nel tentativo di mantenere una situazione di stabilità.

Nelle Province la crescita delle entrate correnti registrata nel 2011 si interrompe ed emergono segnali di difficoltà nel controllo del saldo corrente, in quanto le entrate diminuiscono in misura maggiore rispetto alle spese. La finanza provinciale risulta complessivamente ridimensionata dopo un quadro di maggiore tenuta registrato nel 2011.

Nei Comuni si assiste invece ad un aumento delle entrate correnti correlato ad un incremento dei tributi propri che consente di assorbire la riduzione dei trasferimenti statali. Tale andamento positivo è da imputare alla introduzione anticipata dell'Imu e ad interventi di insprimento delle aliquote delle addizionali.

Nelle Province, invece, nonostante un ulteriore sforzo di manovra delle principali entrate proprie, il comparto delle entrate correnti segna una diminuzione anche correlata alla prima attuazione del fondo sperimentale di riequilibrio.

L'andamento dei trasferimenti è invece omogeneo; infatti, sia nelle Province che nei Comuni si registra un sostanzioso calo.

Per le Province il calo dei pagamenti di spesa corrente è maggiormente significativo; tra le componenti della spesa corrente si nota che quella per il personale risulta in diminuzione sia nelle Province che nei Comuni.

Nelle due categorie di Enti risulta ancora critico il fronte delle entrate e spese per investimenti. Il calo della spesa in conto capitale costituisce una costante degli ultimi esercizi, tuttavia nei Comuni si dimostra meno intenso rispetto al passato.

La flessione investe anche le entrate in conto capitale; le riscossioni per accensioni di prestiti nei Comuni si riducono del 18,51% e nelle Province del 21,37%, provocando un effetto depressivo sul livello delle risorse destinate alle iniziative in conto capitale. In entrambe le categorie di Enti, inoltre, non si verifica l'espansione delle entrate del Titolo IV che in passato aveva compensato un minore ricorso all'indebitamento. La riduzione del ricorso all'indebitamento nel finanziamento degli interventi in conto capitale, risulta più intensa rispetto al passato, rispondendo agli indirizzi di coordinamento finanziario e segnando una tappa nel percorso verso l'attuazione della regola del pareggio di bilancio.

A fronte delle tendenze in peggioramento della gestione di cassa si osservano maggiori difficoltà da parte delle Province al raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno, mentre nei Comuni si riducono le inadempienze e il saldo finanziario consolidato rimane ampiamente positivo.

Nel periodo tra il 2010 e il 2012 diminuisce la spesa complessiva sia nei Comuni che nelle Province, attestandosi su cali dello 0,74% nei Comuni e del 9,25% nelle Province. Il comparto degli investimenti nell'arco del triennio registra una variazione negativa, rispettivamente, dell'8,67% e del 27,65%.

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.

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 che hanno interessato in particolare la spesa per il personale.

Il patto di stabilità interno

Nel 2012 migliora il livello complessivo di adeguamento agli obiettivi del patto se si considera il numero degli Enti adempienti e il risultato complessivo di saldo.

Risulta, tuttavia, diversificata la situazione delle due categorie di Enti esaminati. Infatti, mentre si riduce il numero di Comuni che non rispettano l'obiettivo, le inadempienze delle Province aumentano decisamente. L'obiettivo nella prospettiva dei risultati degli Enti aggregati nel loro insieme viene conseguito dai Comuni e dalle Province, cosicché viene realizzato uno scarto positivo rispetto alla correzione richiesta; il saldo complessivo resta comunque in avanzo.

Nell'analisi regionale emerge che i Comuni considerati cumulativamente non riescono a rispettare l'obiettivo in cinque ambiti regionali. Negli aggregati relativi alle Province in una sola Regione il risultato complessivo non raggiunge l'obiettivo.

I risultati del patto devono essere valutati tenendo conto che le regole del 2012, pur permanendo incisive, sono state in parte attenuate da interventi a sostegno degli investimenti.

Va, anche, considerato che nel 2012 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 essa assegnate nei limiti del patto.

Oltre la metà dei Comuni soggetti al patto si sono avvantaggiati degli interventi del patto regionalizzato verticale che hanno sbloccato quote di pagamenti per investimenti e le correzioni conseguenti a queste misure hanno consentito in molti casi di riportare il saldo nel limite dell'obiettivo previsto, ma non sono state del tutto idonee a favorire la ripresa degli investimenti.

Nei risultati aggregati emerge, infatti, che la flessibilità delle misure derivante dagli adattamenti da parte delle Regioni ha concorso efficacemente al raggiungimento dell'obiettivo complessivo. Dall'analisi delle inadempienze, emerge come la distribuzione degli spazi finanziari aggiuntivi si sia dimostrata più efficiente rispetto al precedente esercizio riuscendo a ridimensionare i casi di inadempienza e migliorando il risultato complessivo. 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.

L'intento di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, ha 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.

Le limitazioni del patto concorrono con quelle poste alla facoltà di contrarre nuovo indebitamento la quale in prosieguo dovrà anche soggiacere al limite costituzionale del pareggio. L'attenzione al contenimento del debito imposta da tali regole non potrà non incidere sul livello del debito locale per il quale si renderà inevitabile l'adozione di misure volte alla razionalizzazione ed al contenimento.

In questo contesto di rigore che impone decisi interventi sulla spesa complessiva, le misure per incentivare la spesa di investimento hanno risposto solo parzialmente agli obiettivi di ottenere il rispetto del patto da un maggior numero di Enti e la ripresa della spesa per investimenti.

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 rileva una moderazione della spesa corrente di

competenza. Nell'ultimo esercizio l'andamento in flessione della spesa corrente in termini di competenza si contrappone all'aumento delle correlative entrate.

La condizione della finanza provinciale si dimostra, invece, complessivamente problematica – e tale da contraddire gli esiti del 2011 - e le esigenze della finanza pubblica hanno imposto per il 2012 una manovra onerosa per le Province, la cui attuazione prescrive un arduo sentiero di correzione. Le azioni degli Enti dovranno ancora rivolgersi essenzialmente alla riduzione di spesa.

Le misure per il coordinamento della finanza pubblica dovrebbero essere idonee a coniugare le esigenze di rigore con interventi per riqualificare la spesa a favore di quella produttiva. Permane quindi imprescindibile la necessità, che in parte può essere affidata all'intervento regionale, di stabilire una disciplina della finanza che consenta margini di recupero alla spesa di investimento, concentrando maggiormente le misure a carico della parte corrente dei bilanci.

L'attività consultiva 2012

L'esercizio dell'attività consultiva, svolta nel corso del 2012 (art.7, c.8. L.131/2003) dalle Sezioni regionali di controllo, è stata nuovamente oggetto di esame e di riflessione in seno alla relazione sulla finanza locale, che già si era occupata dei pareri resi nel 2010 e 2011. Le delibere prese in considerazione sono state suddivise in filoni d'interesse, cercando di dare preponderante rilevanza ad argomenti essenziali e ricorrenti, quali il patto di stabilità, le assunzioni di personale, il conferimento d'incarichi, la spesa di personale, la mobilità di personale, le progressioni di carriera, le società partecipate l'indebitamento, le sponsorizzazioni, i debiti fuori bilancio, le indennità agli amministratori e i contratti. Rispetto allo scorso anno l'incremento dei pareri è stato del 8,14%, per un totale di 1036 delibere (con esclusione di quelle delle Sezioni Riunite e della Sezione delle autonomie con le quali si arriva a 1047).

Le pronunce di merito adottate in sede consultiva danno luogo a indirizzi per gli operatori del diritto e per gli Enti locali in generale, ma anche a elementi di valutazione utili nella considerazione di fenomeni che si svolgono sui temi prevalenti di contabilità pubblica. Tali indirizzi, benché costituiscano autorevoli avvisi, sono suscettibili di ulteriore esame da parte della Sezione delle autonomie che, nei contrasti giurisprudenziali e nelle questioni di massima, emana pronunce vincolanti ai sensi dell'art. 6, co. 4 del d.l. n. 174/2012 (precedentemente l'art. 17, co.31 del d.l. n. 78/2010 aveva affidato il medesimo compito alle Sezioni Riunite). Dalla lettura delle delibere, che costituiscono dunque un'ampia e completa giurisprudenza di merito, traspare chiaramente il valore di ausilio fornito agli Enti territoriali, che si avvalgono di un vasto complesso di orientamenti sui più diversi aspetti gestionali delle comunità locali.

La finanza locale nei rendiconti 2011

Gli Enti locali nella gestione dell'esercizio finanziario 2011 hanno assorbito gli effetti finanziari di due importanti manovre: la prima, rappresentata dalla coda (ultimo anno del triennio 2009-2011) dell'intervento di riduzione del saldo tendenziale di comparto, attraverso le nuove regole del PSI, stabilito, a regime, in 5.140 mln di euro (1.650 mln nel 2009 e 2.900 mln nel 2010) ai sensi degli artt. 77 e 77-bis del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, quale concorso del comparto alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica; la seconda, di 1.800 mln (1.500 per i Comuni e 300 per le Province) di tagli alle risorse, di cui all'art. 14 del d.l. n. 78/2010. A tale complessiva riduzione di risorse si è accompagnata la conferma per gli Enti locali (art. 1, co. 123, legge di stabilità) della sospensione del potere di deliberare aumenti di tributi, con la sola eccezione della manovrabilità dell'imposta sull'assicurazione contro la responsabilità civile consentita alle Province.

Con riguardo ai Comuni gli effetti delle manovre si leggono nei risultati da rendiconto alla luce dei quali le entrate correnti accertate, al di là del risultato complessivo che fa registrare un +0,83 rispetto al 2010 solo perché influenzato dal dato dell'area del centro, in tutte le altre aree perdono terreno. A tenere sono state essenzialmente le addizionali (all'IRPEF: +11,73 acc. c/comp; accise energia el.+8,29 acc.c/comp), - mentre ha influito poco la tassazione patrimoniale (ICI +1,36 acc. c/comp.) come comprovato anche dal livello

della pressione tributaria rimasta pressoché invariata - e le entrate extratributarie che hanno fatto registrare una buona dinamica, ma i cui valori assoluti non sono di grande significato.

Un indebolimento strutturale che sembra cogliersi anche da una significativa evidenza contabile e cioè il ricorso consistente alle anticipazioni di cassa cresciute nel 2011 rispetto al 2010 del 32,09.

Alla descritta precarietà strutturale si associa anche una condizione di sostanziale ingessamento dell'azione di gestione per effetto, da un lato, delle regole del patto per i Comuni sopra i 5.000 abitanti, che blocca gli investimenti, dall'altra della rigidità della spesa corrente, cresciuta, in termini procapite per gli impegni della competenza da 887,50 del 2010 a 892,78 del 2011, che pur avendo manifestato nel 2011 un rallentamento delle spese di personale e delle prestazioni di servizi, non appare ulteriormente comprimibile se non attraverso una importante revisione della stessa che passa attraverso una riorganizzazione e razionalizzazione dei servizi, presupposto indispensabile anche per basare i costi *standard*, come prevede il d.l. n. 95/2012.

Nonostante la difficile situazione finanziaria, sotto il profilo degli equilibri complessivi i dati da rendiconto 2011 evidenziano un miglioramento rispetto al 2010 in quanto, rispetto al campione di Enti esaminati (6.896), gli Enti con equilibrio economico finanziario negativo (saldo corrente corretto con la quota capitale delle rate di ammortamento) passano da 2944 del 2010 a 2556 del 2011, anche se il miglioramento riguarda quasi esclusivamente i Comuni sotto i 5000 abitanti, mentre più pesante è il bilancio dei Comuni della fascia intermedia.

I risultati del 2012 della sola entrata Imu, della quale è stata fatta una limitata analisi su un campione significativo di Enti (2657), dimostrano un'espansione delle entrate tributarie la cui misura -che incorpora le riduzioni compensative del fondo sperimentale di riequilibrio- appare congrua oltre che a garantire parità di gettito complessivo con riguardo a tutte le entrate correnti, anche a sostenere uno sforzo di riequilibrio della situazione finanziaria complessiva, attraverso una particolare valorizzazione dell'allargamento della base imponibile, che ora include anche gli immobili adibiti ad abitazione principale, utilizzando la leva per manovrare le aliquote basi.

Un gettito potenzialmente idoneo a migliorare il livello di autonomia finanziaria rappresenta un concreto elemento di solidità strutturale che -ripercorrendo le espressioni di debolezza nella gestione dei bilanci fin qui analizzate- deve essere associata ad una costante e puntuale cura del mantenimento degli equilibri di parte corrente a cui è funzionale sia un'ottimizzazione del livello di riscossione delle entrate correnti, sia un puntuale rispetto del patto.

Per le Province gli effetti finanziari delle manovre per il 2011 si sono rilevate di maggior impatto a ragione dei minori valori assoluti sui quali pesano di più le dimensioni delle riduzioni. Dai risultati da rendiconto si rileva, però, una dinamica virtuosa nella complessiva gestione delle risorse che ha consentito di conservare e migliorare gli equilibri economico-finanziari complessivi dell'intero comparto, (da 212,55 mln del 2010 a 508,56 mln del 2011) assorbendo il calo delle entrate correnti (-2,15 gli accertamenti in c/comp. rispetto al 2010), in particolar modo dei trasferimenti (-13,62), sia attraverso un recupero delle entrate tributarie (+12,83), sia proseguendo nel cammino di riduzione della spesa corrente, i cui impegni sulla competenza sono diminuiti del 5,76 rispetto al 2010, portando così la spesa corrente procapite da 154,8 del 2010 a 145,2 euro nel 2011 per gli impegni e da 103,4 euro a 98,7 euro per i pagamenti. Una politica di riduzione della spesa specificamente coerente con gli indirizzi legislativi delle politiche di riduzione della spesa, ciò che si legge nella contrazione delle spese di personale (-2.63 impegni c/comp) e di quelle relative all'acquisto di beni di consumo (-6,72 impegni in c/comp). Sul versante del conto capitale dai dati di consuntivo 2011 si rileva che gli impegni di spese destinate agli investimenti nell'intero comparto, cifra 2,101 mld di euro, a fronte dei quali i pagamenti della competenza ascendono a soli 201,3 mln di euro. Poiché in molte occasioni gli investimenti erano già stati impegnati ecco che si verifica l'accumulo di residui passivi: su 13,260 mld di residui in conto capitale ne sono stati pagati 2,198 mld, rispetto all'esercizio 2010 -6,71; in pratica sono stati smaltiti solo il 16,58 dei residui.

Alla luce di tali fatti deve essere valutato il forte incremento, anche per le Province, del ricorso alle anticipazioni di cassa che in termini complessivi ha fatto registrare un incremento pari al 192,96 (in valore assoluto da 21,596 mln del 2010 a 63,266 mln nel 2011 accertati e riscossi). Trattandosi di entrate che sfuggono al computo ai fini del patto è possibile che tale liquidità, visti i ridotti pagamenti del conto capitale, abbiano avuta temporanea destinazione ad altre esigenze di pagamento.

In conclusione anche per le Province, il patto da un lato e le riduzioni di risorse dall'altro, hanno costretto in ambiti più che rigidi le gestioni dei bilanci che hanno dovuto soprattutto contenere ed assorbire gli effetti della partecipazione al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Per quel che riguarda le Comunità montane, in una visione di sintesi fondata sui risultati da rendiconto esaminati, si può dire che detti Enti, completato il riordino, almeno nelle grandi linee, si sono ricollocate nel panorama istituzionale in una condizione di sostanziale sintonia con l'area delle Amministrazioni locali, delle quali condividono la vocazione alla gestione delle specifiche esigenze territoriali. Una sintonia che si legge negli andamenti finanziari che, in quanto fortemente derivanti dalla finanza regionale, risentono degli effetti prodotti dalle manovre correttive su cui si è soffermata l'attenzione nel trattare le Province ed i Comuni. Infatti, i risultati in flessione degli accertamenti e delle riscossioni delle entrate correnti evocano gli andamenti degli altri Enti esaminati, così come a compensazione del decremento di risorse ha fatto riscontro un decremento delle spese, anche qui qualitativamente simili ai risultati degli altri Enti.

Gli organismi partecipati

L'analisi degli organismi partecipati dagli Enti locali consente di indagare gli effetti delle gestioni esternalizzate sugli equilibri dei medesimi Enti, con l'obiettivo di ricostruire la complessa procedura delle esternalizzazioni, a partire dalle motivazioni che spingono alla soluzione dell'affidamento del servizio a società partecipata, con o senza gara, passando per la regolazione contrattuale dell'affidamento stesso, fino al monitoraggio sul servizio in itinere e alla rendicontazione gestionale ed economica *ex post*.

L'indagine si è avvalsa, quest'anno, dei dati disponibili nella banca dati degli Organismi partecipati (OO.PP.), alimentata, attraverso il sistema gestionale Si.Qu.EL., con le informazioni contenute nei questionari-relazione sul bilancio di previsione e sul rendiconto, compilati dai Collegi dei Revisori dei conti presso gli Enti locali per le finalità di cui all'art. 1, commi 166 e ss., l. 23 dicembre 2005, n. 266.

Con riferimento all'esercizio 2011, nella banca dati sono presenti 5.521 organismi partecipati diretti, 4.994 dei quali in attività, comunicati da Enti locali. L'insieme è di sicuro interesse, anche in considerazione del fatto che rappresenta l'88% della popolazione.

A fini indicati sono stati effettuati confronti tra OO.PP. all'interno di settori omogenei, in un'ottica di comparazione delle performance a livello territoriale e settoriale.

I settori analizzati sono: "fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata"; "fornitura di acqua, reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento"; "trasporto e magazzinaggio"; "sanità e assistenza sociale"; "attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento". Le attività sono state selezionate sia con riferimento alla rilevanza dei servizi pubblici locali offerti, anche in termini di impegno finanziario per gli Enti, sia privilegiando quei settori di cui si disponeva della maggior quantità di dati relativi alle spese sostenute dagli Enti stessi.

L'approccio "micro" dell'osservazione è stato completato incrociando i dati dei bilanci aziendali degli OO.PP. con i dati contabili degli Enti proprietari, con particolare riferimento alle somme erogate a favore degli OO.PP. a valere sul Titolo I, sul Titolo II, e alle relative a forme di garanzia (fidejussioni e altre forme). Sono stati, inoltre, evidenziati i crediti e i debiti verso le controllanti riepilogati nei bilanci degli OO.PP., oltre alle seguenti voci economico-patrimoniali: valore della produzione, utili, perdite, costi della produzione, personale (numero), costo del personale. Ciò al fine di determinare l'impatto degli OO.PP. sugli equilibri di bilancio degli Enti stessi, nonché di comprendere le scelte di esternalizzazione da essi effettuate.