

L'osservazione puntuale dei dati contenuti nell'analisi condotta con riferimento alle spese correnti evidenzia nel quadriennio delle contrazioni, che nell'articolazione in funzioni passano dal 51% di riduzione degli impegni relativi alla funzione 4 *turismo e sport* (-48,4% in meno di stanziamenti di competenza) al 43,7% di riduzione degli impegni della funzione 3 *cultura e beni culturali* (-43,5% di stanziamenti). Inoltre, deve evidenziarsi che contrazioni significative si sono registrate con riferimento a funzioni non fondamentali, destinate ad essere trasferite ad altri livelli di governo locale. Tuttavia, si riducono anche voci di spesa riguardanti funzioni che dovrebbero rimanere di competenza dei nuovi enti di area vasta (ad esempio la funzione 2 *istruzione pubblica* mostra una riduzione degli impegni pari al 32,8%, come pure la funzione 6 riguardante *la gestione del territorio* mostra una riduzione del 20%).

L'andamento delle spese in conto capitale delle Province registrato con riferimento al quadriennio considerato mostra contrazioni sia per quanto riguarda gli stanziamenti (-47,74%) sia per quanto attiene agli impegni (-45,86%). La contrazione meno rilevante è proprio quella relativa ai pagamenti in conto competenza (-28,6%). Tali evidenze sono la conferma di un *trend* in atto, che negli ultimi anni (2009-2013) la Corte ha in più occasioni sottolineato. La drastica riduzione della capacità di investimento delle Province ha avuto ripercussioni sia nei confronti delle esigenze espresse dalla cittadinanza, in termini di servizi ed infrastrutture, che dell'economia locale. L'analisi delle spese in conto capitale, dettagliata in funzioni, consente di evidenziare per quanto riguarda gli stanziamenti di competenza, che in termini assoluti passano da 5 mld e 791 mln di euro del 2011 a 3 mld e 27 mln di euro nel 2014, le funzioni per le quali si sono registrate le contrazioni più elevate che sono quelle relative ai settori *turismo* (-61,2%), *sociale* (-53%), *la gestione del territorio* (-59%) e *trasporti* (-49,3%).

Per quanto riguarda gli impegni la flessione più elevata si conferma essere quella registrata per il settore del *turismo* (-79,6%), cui si accompagnano le flessioni registrate nei settori: *cultura e dei beni culturali* (-56,2%), *istruzione pubblica* (-52,65%), *tutela dell'ambiente* (-49,1%) *gestione del territorio* (-48,4%) e *trasporti* (-17,8%).

LE UNIONI E LE FUSIONI DI COMUNI

Nel 2014, secondo i più recenti dati anagrafici forniti dal Ministero dell'Interno, erano attive 444 Unioni di Comuni, inclusive di 2.270 Comuni, dei quali il 76% (1.735 enti) con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Emerge, quindi, che solo il 30% dei Comuni con meno di 5.000 abitanti (5.646 nel 2014) ha aderito a tale modello normativo di gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali.

I certificati di conto consuntivo relativi all'esercizio 2014, pervenuti dalle Unioni di Comuni (n. 444) che hanno depositato lo Statuto costitutivo presso il Ministero dell'Interno, alla data sopraindicata risultano pari a 246.

Il campione selezionato risulta composto da 164 Unioni e 722 Comuni appartenenti a tali Unioni (Comuni associati), di cui 531 hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

L'andamento delle entrate correnti ha evidenziato un lieve aumento degli accertamenti in conto competenza nel biennio considerato (11,8%); tale incremento, nel dettaglio, è stato generato dalle entrate derivanti dai trasferimenti il cui peso sul complesso delle entrate correnti è circa l'80% del totale registrato nel 2014. A fronte di un incremento minimale dei contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore, si registra un forte incremento dei contributi e trasferimenti correnti da parte dello Stato che segnano un aumento del 112,9% la cui politica di incentivazione alla semplificazione dei livelli di governo locale ha trovato ulteriore conferma nella legge di stabilità 2016.

Per le entrate in conto capitale si registra un significativo incremento degli accertamenti per anticipazione di cassa negli esercizi considerati: dato indicativo di una scarsa fluidità della cassa. Con riguardo agli impegni, si registra un incremento della spesa corrente nel 2014, rispetto al 2013, pari a 40,4 milioni di euro (+9%), mentre per i singoli Comuni che appartengono alle Unioni del campione si registra un decremento della spesa corrente di 76,6 milioni di euro rispetto al 2013 (-3%). Tale andamento, seppur nei limiti dei dati disponibili e utilizzabili per l'analisi, sembra evidenziare quel risparmio tendenziale avuto di mira dal legislatore.

Tuttavia, l'azzeramento della spesa per le funzioni associate imposto dalla legge non si è verificato per tutti i Comuni interessati: tale circostanza non ha consentito una riduzione complessiva degli impegni di maggior consistenza. In particolare, i Comuni con meno di 5.000 abitanti, destinatari dell'obbligo giuridico di gestire in forma associata le funzioni fondamentali, evidenziano riduzioni di spesa solo per alcune funzioni, sebbene l'esercizio associato comporti obbligatoriamente l'azzeramento della gestione di tali funzioni da parte dei singoli Comuni associati. Altre funzioni, invece, risultano avere importi valorizzati e sembra, quindi, che ne perduri la gestione anche da parte dei singoli Comuni associati nelle Unioni.

L'analisi dei risultati dei consuntivi si è focalizzata, oltre che sull'andamento generale della spesa corrente, anche su tre specifici interventi di spesa (per il personale, per l'acquisto di beni di consumo e/o di materie prime e per prestazioni di servizi).

Gli impegni di spesa per il personale nelle Unioni considerate aumentano nel 2014 di circa 11,8 milioni di euro rispetto all'anno precedente (in termini percentuali: +10,8%), mentre gli impegni di spesa per il personale di tutti i Comuni associati nelle predette Unioni hanno registrato una diminuzione pari a circa 27,8 milioni di euro. Emergerebbe, pertanto, un risparmio di spesa per questo intervento nel 2014 rispetto al 2013 pari a circa 16 milioni di euro.

Per quanto riguarda l'intervento di spesa per acquisto di beni di consumo e/o di materie prime, si evidenzia, per la gestione 2014 rispetto a quella relativa al 2013, un dato sostanzialmente stabile per le Unioni di Comuni considerate e un decremento della spesa pari a circa 6 milioni di euro per i Comuni associati nelle medesime Unioni.

L'intervento di spesa delle Unioni di Comuni nel 2014 per prestazioni di servizi fa registrare un incremento pari a circa 24 milioni di euro rispetto al 2013, mentre la relativa spesa dei Comuni in

esse associati registra un calo pari a circa 17 milioni di euro. Con riguardo specificatamente a questo rilevante intervento, pertanto, non si sarebbe conseguito un effettivo risparmio di spesa.

Con riguardo alle fusioni di Comuni, sono state oggetto di analisi i 18 enti nati dalle fusioni, che hanno inviato il rendiconto 2014, ed i cui Comuni avevano inviato i rendiconti per gli esercizi 2011-2013. Si può rilevare che - sia pur nel ristretto ambito di analisi indicato e al netto degli incentivi ricevuti - le fusioni considerate hanno prodotto un risparmio di spesa di circa 10 milioni di euro. Diverse Regioni hanno supportato i processi di fusione e incorporazione, in particolare dei Comuni tenuti all'esercizio obbligatorio di funzioni fondamentali, dandovi attuazione attraverso la previsione di contributi regionali di sostegno, di disciplina degli effetti della fusione, di impegni specifici per raggiungere intese.

Emerge, comunque, che la gestione associata delle funzioni fondamentali potrebbe costituire un'opportunità di razionalizzazione organizzativa al fine del conseguimento di più elevati standard di efficienza ed efficacia, ma anche occasione di miglior pianificazione dello sviluppo locale e della tutela del territorio, soprattutto in una realtà caratterizzata da una "polverizzazione" degli Enti locali e da una conseguente frammentazione delle politiche territoriali.

GLI ANDAMENTI E GLI EQUILIBRI FINANZIARI COMPLESSIVI NELLA GESTIONE 2011-2014 DI COMUNI E PROVINCE

L'analisi della gestione finanziaria 2011-2014 mette in evidenza una situazione di progressivo deterioramento degli equilibri finanziari dei Comuni e, soprattutto, delle Province, collegato, soprattutto per queste ultime, alla costante riduzione di risorse etero determinate, non adeguatamente compensata da un incremento di entrate proprie.

Mentre per i Comuni le situazioni di squilibrio finanziario, soprattutto in termini di cassa, appaiono prevalentemente dislocate nel sud Italia e nelle Isole, non altrettanto può dirsi con riferimento alle Province, il cui diffuso - e generalizzato - stato di malessere pone seri dubbi sulla sostenibilità dei tagli ai trasferimenti e dei sempre più onerosi contributi alla manovra, imposti nel tempo dal legislatore.

Complessivamente, la riduzione del numero di Province in equilibrio economico-finanziario, particolarmente accentuata nel 2014 (39 enti a fronte di 50 nell'anno precedente), mostra un diffuso stato di difficoltà, nell'attuale fase di transizione istituzionale, ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio.

A testimonianza degli sforzi profusi dalle Province nel contenimento della spesa, si segnala il progressivo decremento delle spese finali nel quadriennio (-23,7%); per i Comuni, tale tendenza è rispettata negli anni 2011, 2012 e 2014, ma non nel 2013, probabilmente per gli effetti collegati alle anticipazioni di cui al d.l. n. 35/2013.

In questo specifico contesto, tuttavia, è da osservare una progressiva flessione della spesa in conto capitale, molto più accentuata nelle Province (-45,9%) rispetto ai Comuni (-19,9%), per via del diffuso utilizzo di entrate *extra ordinem* - tra cui l'applicazione di consistenti quote di avanzo di amministrazione - per il conseguimento dell'equilibrio di parte corrente.

Nelle prime, il fenomeno appare in tutta la sua evidenza con il progressivo decremento del margine corrente (-50,2% nel quadriennio) e, soprattutto, dell'equilibrio economico, che, nel 2014, acquisisce segno negativo (circa 100 milioni di euro nel campione in esame).

Nei Comuni, invece, il margine corrente risulta in miglioramento, mentre l'equilibrio economico finanziario aggregato, da negativo (-726,6 milioni di euro nel 2013), ritorna lievemente positivo (+204,5 milioni di euro nel 2014).

Si conferma, inoltre, l'incremento di entrate da indebitamento negli ultimi due anni, dovuto alla contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità previste dal d.l. n. 35/2013 e dal d.l. n. 66/2014,

in presenza di un margine in conto capitale negativo. Nelle Province, talè incremento si verifica solo nel 2014.

Il margine del conto capitale è costantemente negativo sia nei Comuni (-1.270 milioni di euro nel 2014), sia nelle Province (-218,3 milioni di euro nel 2014), nelle quali, a differenza dei primi, risulta negativo anche l'equilibrio in conto capitale (-96,2 milioni di euro nel 2014).

In entrambe le tipologie di enti, il saldo tra entrate e spese finali, rapportato a queste ultime, fa registrare un leggero avanzo (+6,5% nei Comuni e +2,7% nelle Province).

Il miglioramento dei risultati di amministrazione sia per i Comuni (+170,5%) che per le Province (+70,2%) è influenzato dalla gestione residui, ed in particolare da una progressiva riduzione del volume di residui passivi più che proporzionale rispetto a quella che ha interessato i residui attivi. Il disallineamento temporale tra incassi e pagamenti – sia in conto competenza che in conto residui – genera una progressiva erosione della liquidità disponibile in Tesoreria, che, nei casi più gravi, dà luogo ad un sistematico ed oneroso ricorso alle anticipazioni di cui all'art. 222 del Tuel, con evidente snaturamento della funzione di finanziamento a breve termine, tesa a sopperire a momentanee carenze di liquidità.

L'analisi territoriale localizza questi fenomeni prevalentemente nei Comuni siciliani, in cui l'anticipazione media *pro capite*, in progressivo incremento, si attesta nel 2014 a ben 359 euro, a fronte di valori medi ben più ridotti in altre zone geografiche (37 euro *pro capite* nei Comuni del Nord est, e, rispettivamente, 106 e 102 euro *pro capite* nei Comuni del Centro e del Sud Italia), in cui il ricorso a tale rimedio si colloca entro limiti fisiologici (la media nazionale è di 91 euro *pro capite*).

Ciononostante, si registrano risultati positivi con riferimento alla revisione ordinaria dei residui attivi e passivi, che migliorano comunque il livello di veridicità delle risultanze contabili, anche in termini di effettiva capacità di utilizzo dell'avanzo disponibile.

Questo adempimento appare di particolare importanza anche nella prospettiva dell'entrata a regime, nel 2015, della riforma in materia di armonizzazione del sistema contabile introdotta dai d.lgs. n. 118/2011 e n. 126/2014, che, per effetto dell'imputazione delle obbligazioni - attive e passive - all'esercizio in cui le stesse vengono a scadenza, dovuto alla competenza finanziaria potenziata, imporrà maggiore attenzione nella contabilizzazione delle partite pregresse.

Di sicuro interesse appaiono anche le disposizioni introdotte dal d.l. n. 35/2013 e dal d.l. n. 66/2014, sui pagamenti dei debiti della pubblica amministrazione, che hanno messo a disposizione degli enti in sofferenza di liquidità consistenti anticipazioni finanziarie, da impiegare nel 2013 e 2014, di cui sono stati apprezzati i primi effetti, in termini di smaltimento dei residui passivi, già a partire dalla prima delle due annualità.

CONTO DEL PATRIMONIO DEGLI ENTI LOCALI 2011-2014

L'analisi svolta sulle risultanze dei conti del patrimonio dei Comuni esaminati nel periodo 2011-2014, ha evidenziato, in linea generale, un rafforzamento patrimoniale rappresentato dalla crescita del patrimonio netto nel periodo considerato per tutti gli enti, ad eccezione dei Comuni del Lazio e della Calabria che hanno presentato una sostanziale contrazione.

Nel 2014 – anno finale delle indagini - per tutti i Comuni il valore del patrimonio netto risulta superiore a quello dei debiti (ad eccezione della Calabria).

Nel dettaglio, le partecipazioni, detenute dai Comuni tra le immobilizzazioni finanziarie nell'attivo patrimoniale, riducono il loro valore in particolar modo a causa delle perdite prodotte dalle società e dagli organismi dei Comuni stessi, più che per operazioni di cessione di quote e azioni. Le contrazioni riguardano maggiormente i Comuni liguri, laziali e piemontesi. I crediti di dubbia esigibilità, inoltre, evidenziano una tendenza alla crescita del valore tra i Comuni siciliani, sardi e calabresi.

La situazione debitoria mostra una riduzione nel quadriennio eccetto per i Comuni laziali, calabresi e siciliani e, con riferimento alla tipologia di debito, incidono maggiormente quella relativa ai debiti di finanziamento, mentre i debiti di funzionamento evidenziano una contrazione nel 2014, probabilmente imputabile agli interventi legislativi finalizzati alla loro riduzione.

I DEBITI FUORI BILANCIO, DISSESTI E PIANI DI RIEQUILIBRIO, DISAVANZI

La patologia dei debiti fuori bilancio, sia riconosciuti che contratti ma non riconosciuti, costituisce, purtroppo, una costante nella gestione del bilancio degli Enti locali, importante per la rilevanza degli importi e per l'alto numero di enti coinvolti. Raffrontando i dati di Comuni e Province del 2013 e del 2014, l'ammontare dei debiti riconosciuti passa da 834,9 milioni di euro del 2013 a 909,6 milioni del 2014, con un incremento per i Comuni del 21,4% e un decremento per le Province del 52,8%. Nello stesso biennio i debiti fuori bilancio non riconosciuti sono aumentati nelle Province da circa 40,6 milioni a circa 44,1 milioni di euro (+10,9%), mentre sono diminuiti nei Comuni da circa 925,6 milioni a circa 677,6 milioni di euro (-26,8%).

Una specifica focalizzazione va riferita agli enti che nell'anno 2013 stavano attuando un piano di riequilibrio finanziario pluriennale (2 Province e 41 Comuni) per i quali i debiti fuori bilancio sono una delle più evidenti conseguenze dello squilibrio strutturale che li costringe ad una cronica insolvenza anche per le ordinarie esigenze di funzionamento; detti enti hanno censito debiti fuori bilancio per un importo totale di circa 448,55 milioni di euro e nel 2014 per un importo di circa 215,66 milioni.

Nella più grave condizione di patologia finanziaria e cioè in dissesto versano 98 enti di cui due amministrazioni provinciali, entità che conferma il *trend* rilevato nel periodo di osservazione anche se con un maggior numero di enti dissestati nelle Regioni del Sud Italia. Per 22 amministrazioni è presente un doppio dissesto.

Per quanto concerne il ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale, ai sensi dell'art. 243-bis e ss. del Tuel, dalla lettura dei dati con riferimento al quadriennio 2012-2015, si evince un incremento degli enti ricorrenti alla procedura, in particolare nell'anno 2013 (ben 63 amministrazioni) per poi, ridimensionarsi nel 2014 (13 amministrazioni) e, nuovamente, ancorché il dato in possesso si arresti al 20 ottobre 2015, potenziarsi (25 amministrazioni).

Il quadro delle insufficienze gestionali si chiude con i disavanzi. Il 2014 per la stragrande maggioranza di Enti locali, fatta eccezione per quelli che hanno aderito alla cd. sperimentazione del nuovo sistema contabile armonizzato, costituisce l'anno in cui il risultato di amministrazione viene sottoposto, dopo il riaccertamento ordinario dei residui, allo *stress-test* del riaccertamento straordinario delle poste pregresse per l'applicazione delle nuove regole della contabilità finanziaria potenziata che lega l'imputazione al bilancio delle poste attive e passive alla loro esigibilità. All'esito di questa operazione e del primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, doveva essere rideterminato il risultato di amministrazione con la probabile emersione di diffusi disavanzi per i quali la stessa, ripetuta, novella normativa ha previsto le misure di rientro. Per queste ragioni i risultati da rendiconto 2015 consentiranno di conoscere la misura del livello del *deficit* dei bilanci degli Enti locali ed il perimetro di riferimento.

L'esame della gestione chiusa nel 2014, ancora secondo i criteri ordinari, è stata condotta in raffronto con l'esercizio 2013 e riferita per il 2013, ad un totale di 105 Province (su 107) e 7.436 Comuni (su 8.092), e, per il 2014, a 92 Province e 6.429 Comuni.

Per l'esercizio 2013 è emerso che sui 7.436 Comuni considerati 147 hanno chiuso il consuntivo con un disavanzo di amministrazione (194 nel 2012, su 7.756 rendiconti trasmessi) e 149 Comuni, pur avendo chiuso l'esercizio 2013 con un avanzo di amministrazione, presentano fondi vincolati, fondi di finanziamento spese in conto capitale, fondi di ammortamento e debiti fuori bilancio non ripianati nell'esercizio di importo superiore all'avanzo dichiarato (365 nel 2012).

L'importo totale dei disavanzi dei 147 Comuni è di 1.097,982 milioni di euro (372,227 milioni di euro nel 2012); l'ammontare complessivo dello squilibrio (determinato dal disavanzo più i fondi non reintegrati ed i debiti fuori bilancio riconosciuti e non riconosciuti) è di 1.723,402 milioni di euro (1.806,862 milioni di euro nel 2012). Napoli e Catania i Comuni con disavanzo di amministrazione di particolare rilievo. Delle 105 Province campionate, quattro chiudono l'esercizio 2013 con un disavanzo di amministrazione.

Per l'esercizio 2014 è emerso che dei 6.429 Comuni considerati, 81 hanno chiuso il consuntivo con un disavanzo di amministrazione e 246 Comuni, pur avendo chiuso l'esercizio 2014 con un avanzo di amministrazione, presentano fondi vincolati, fondi di finanziamento spese in conto capitale, fondi di ammortamento e debiti fuori bilancio non ripianati nell'esercizio di importo superiore all'avanzo dichiarato.

L'importo totale dei disavanzi è di 517,610 milioni di euro; l'ammontare complessivo dello squilibrio è di 568,558 milioni di euro; delle 92 Province campionate cinque chiudono l'esercizio 2014 con un disavanzo di amministrazione.

RELAZIONE

ANALISI DELLA GESTIONE DEGLI ENTI LOCALI

NELL'ANNO 2014

1 PROFILI GENERALI

1.1 Notazioni preliminari

1. Con il presente referto la Corte riferisce al Parlamento sugli andamenti complessivi della finanza locale per l'esercizio 2014, in ottemperanza al dettato normativo di cui all'art. 13 del decreto legge n. 786 del 1981, convertito con modificazioni dalla legge n. 51 del 1982, nonché dell'art. 7 della legge 131 del 2003, che, tra l'altro, precisa che l'attività di referto della Sezione delle autonomie è svolta anche sulla base dei dati e delle informazioni raccolti dalle Sezioni regionali di controllo¹.

2. Le entrate del comparto provinciale e comunale, quali risultano dal conto consolidato delle Pubbliche amministrazioni per il 2014, diffuso dall'Istat in data 29 ottobre 2015, corrispondono a circa il 9,5% delle risorse economiche delle Amministrazioni pubbliche e le uscite rappresentano circa l'8,9% delle uscite totali.

I dati del documento Istat, per il profilo economico - pur in presenza di qualche segnale di ripresa - non evidenziano una netta inversione di tendenza rispetto alla situazione negativa del periodo pregresso.

Per i Comuni l'avanzo corrente per il 2014 si attesta sui 5,4 miliardi, in lievissima riduzione rispetto al 2013, e nettamente al di sotto dei valori del 2011 e 2012. L'indebitamento netto si ripresenta per circa 435 milioni, dopo un biennio con saldo positivo.

Per le Province, gli andamenti evidenziano un calo più netto dell'avanzo corrente (che nel 2014 ammonta a 1,6 miliardi, di contro ai circa 2 miliardi del 2013) ed il permanere di una situazione di accreditamento netto, che per il 2014 raggiunge i 767 milioni.

¹ La funzione di referto è stata da ultimo sinteticamente definita dall'art. 9, co. 2, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti. (Deliberazione n. 14/DEL/2000 e s.m.e.), secondo il quale "La Sezione delle Autonomie è espressione delle Sezioni regionali di controllo ai fini del coordinamento della finanza pubblica. 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 da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, anche sulla base dell'attività svolta dalle Sezioni regionali. Esamina a fini di coordinamento ogni tema e questione che rivesta interesse generale o che riguardi le indagini comparative su aspetti gestionali comuni a più Sezioni regionali".

3. Il rapporto fra spesa dei governi locali e totale della spesa pubblica nel periodo 2001-2014 - come osservano le Sezioni Riunite della Corte nel rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica - è rimasto sostanzialmente invariato, nonostante il processo di riforma teso ad accrescere non solo il grado di autonomia finanziaria dei livelli di governo locale, ma anche il loro ambito di operatività in applicazione del principio di sussidiarietà. Tale processo, intrapreso dal nostro Paese, dalla fine degli anni '90, con la riforma amministrativa (le cosiddette Leggi Bassanini), poi proseguito nel 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione, ed infine concluso con il d.lgs. n. 23/2011 sul federalismo fiscale, non ha contrassegnato neppure un incremento delle entrate dei livelli locali di governo, che continuano a rappresentare, oggi come al principio del processo di riforma, circa il 20 per cento delle entrate al netto della componente previdenziale.

Gli strumenti di coordinamento della finanza pubblica adottati dal nostro Paese sembrano aver funzionato in modo abbastanza simile nei diversi livelli di governo per quanto concerne la spesa per redditi da lavoro dipendente. Al contrario, per quanto riguarda i consumi intermedi, l'obiettivo di contenimento di questo tipo di spese appare solo parzialmente conseguito dai governi locali.

In definitiva, dall'analisi della Corte, emerge una situazione nella quale deve ancora trovare piena realizzazione il processo di decentramento in senso federalista e di aumento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

4. Sulla gestione di cassa degli Enti locali per l'esercizio 2014 la Sezione delle autonomie ha già riferito con la "Relazione sugli andamenti della finanza territoriale. Analisi dei flussi di cassa. Esercizio 2014", approvata nel mese di luglio 2015 con deliberazione n. 25/SEZAUT/2015/FRG. Il referto espone, unitariamente, i dati di cassa dell'esercizio 2014 sia della finanza regionale che di quella comunale, con raffronti in ordine ai risultati del triennio precedente e agli esiti del monitoraggio sul Patto di stabilità interno, così da offrire una visione d'insieme degli effetti finanziari e delle problematiche che hanno interessato i due comparti.

Dall'analisi della gestione di cassa dei Comuni condotta nella predetta sede, la Corte ha rilevato il permanere, sul versante delle entrate, di diffuse tensioni di cassa conseguenti ai ripetuti tagli ai trasferimenti statali disposti dalle manovre finanziarie susseguitesi dal 2011. Detti tagli, verosimilmente, sono all'origine degli aumenti generalizzati dei tributi immobiliari (Ici-Imu-Tasi), i cui incassi sono passati dai 9,6 miliardi di euro circa (corrispondenti all'Ici 2011) a circa 15,3 miliardi di euro del 2014. Marginale è il ruolo svolto, ancora una volta, dalle imposte, che avrebbero dovuto stabilire, oltre ad una più stretta correlazione tra prelievo fiscale (imposte di

scopo, di soggiorno e da cooperazione all'accertamento dei tributi statali) e beneficio reso in termini di servizi, una maggiore finalizzazione allo sviluppo. Al contrario, è risultato che la spesa corrente subisce una maggiore riduzione nei settori nei quali i vincoli di finanza pubblica sono ineludibili (come la spesa per il personale e per l'acquisto dei beni), mentre aumenta per le prestazioni di servizi.

Dall'analisi dei pagamenti, la Corte ha rilevato, per i Comuni monitorati nel 2014, una lieve flessione dell'ammontare complessivo (pari a 84,15 miliardi) rispetto al valore registrato per l'esercizio 2013, con una rilevante contrazione per le spese in conto capitale (-18,4%), dato, peraltro, confermativo del "trend" degli ultimi esercizi.

Dalla verifica dell'osservanza del Patto di stabilità interno per il 2014, da parte degli oltre 5.600 Comuni ad esso sottoposti, ne sono risultati inadempienti 95 (1,7%, rispetto al 2,2% del 2013), per la maggior parte situati nel Sud del Paese e con meno di 5.000 abitanti. I Comuni che hanno rispettato il Patto presentano, in genere, ampi scostamenti rispetto agli obiettivi, per effetto, prevalentemente, di un anomalo prolungamento dell'esercizio provvisorio, che ha compromesso la capacità programmatoria dei Comuni medesimi.

5. Con la presente indagine, l'analisi della finanza locale per l'esercizio 2014 si estende ai risultati della gestione di competenza, che consente valutazioni più compiute e significative dei fenomeni gestori esaminati.

Le Amministrazioni locali monitorate - sulla base dei rendiconti regolarmente acquisiti dal sistema di trasmissione telematica SIRTEL alla data del 5 ottobre 2015, con elaborazioni relative al quadriennio 2011-2014 - rappresentano il 69,1% del totale delle Province ed il 72,3% del totale dei Comuni, corrispondente al 70,2% della popolazione nazionale.

6. Per le entrate correnti dei Comuni, si osserva un lieve flessione degli accertamenti rispetto al 2013 (-1,8%) ma un incremento rispetto al 2011 (+7%) riferibile esclusivamente all'aumento degli accertamenti tributari per quasi 3 miliardi, a conferma del trend positivo già da tempo evidenziato.

Anche l'andamento delle entrate in conto capitale conferma, in parte, le principali linee di tendenza evidenziate nel richiamato referto sui flussi di cassa, nel senso di un più contenuto ricorso alle anticipazioni di cassa (+3,9% rispetto al 2013, a fronte di un +36,9% rispetto al 2011) e di un sensibile rallentamento della progressiva contrazione delle entrate "proprie" da alienazioni di beni patrimoniali (le cui variazioni percentuali, dopo il deciso calo degli accertamenti subito nel biennio 2012-2013, pari, rispettivamente, al -22,2% e -30,9%, registrano una momentanea fase di assestamento, con un decremento dello 0,3% rispetto al 2013).

In tema di indebitamento, invece, i dati sembrerebbero divergere dai risultati rilevati nel precedente referto in termini di cassa, con un incremento di 423,5 milioni (+16%) rispetto al 2013. Tale dato, in linea con il *trend* in corso dal 2011 (che in soli tre anni ha visto raddoppiare il volume dell'indebitamento, passato da 1,6 mld a 3,1 mld) evidenzia una significativa crescita del debito nei Comuni di maggiori dimensioni, con variazioni negative per gli altri, dato verosimilmente influenzato dagli accertamenti da anticipazioni di liquidità.

Per le uscite correnti dei Comuni, la dinamica degli stanziamenti mostra una riduzione del 5%, rispetto all'esercizio 2013 ed un incremento del 6,8% nel quadriennio, a differenza di quella degli impegni, che registra un calo del 3,6 rispetto al 2013 ed un incremento del 2,6% nel quadriennio.

Per gli impegni di spesa in conto capitale, invece, si conferma una più contenuta contrazione rispetto al 2013 (-0,23 %) rispetto al decremento del 20,3% registrato nel quadriennio 2011-2014.

7. Per le Province, la Sezione delle autonomie ha già provveduto ad adottare autonomo referto, approvato con deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG del 30 aprile 2015, teso a verificare lo stato di attuazione della riforma di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56 e successive modificazioni. Le analisi condotte hanno consentito una prima valutazione degli effetti prodotti dalla riforma sugli andamenti finanziari delle Province, sui relativi equilibri di bilancio, sul rispetto del patto di stabilità interno, nonché sull'erogazione dei servizi al cittadino. Nell'indagine, la Corte ha anche dato atto delle difficoltà e dei ritardi nel riordino delle funzioni non fondamentali e nella individuazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie connesse all'esercizio delle funzioni oggetto di trasferimento. Sono stati contestualmente esposti i profili di criticità emersi con riferimento alla capacità degli enti considerati di assicurare la conservazione degli equilibri di bilancio, nonché alla diffusa inosservanza del patto di stabilità interno per l'esercizio 2014.

In questa sede può ribadirsi – in linea con quanto osservato anche dalle SS.RR. della Corte nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica – che il sottosettore “Province” non è riuscito a conseguire nel 2014 l'obiettivo del Patto quantificato in 676,2 milioni, con conseguente minor risparmio per 361 milioni. Un terzo delle Province risulta inadempiente ed ha sfondato il tetto programmatico per 435 milioni.

L'analisi degli andamenti della finanza provinciale, come aggiornata e completata dal presente referto, rileva una flessione delle entrate correnti, sia nel rapporto tra gli accertamenti del 2014 rispetto al 2013 (-10,4%, con un calo di 568,1 milioni) sia nel quadriennio 2011-2014 (-21,8%, pari ad una perdita di risorse per 1,4 miliardi).

Ancor più pronunciata è la contrazione degli accertamenti in conto capitale rispetto al 2013 (-24,7%, pari a 217,3 mln). Tale risultato è l'effetto di una compensazione tra la diminuzione delle

entrate del Titolo IV (-34,8%, pari a 289,3 mln) e l'incremento di quelle del Titolo V (+142,9%), passate da 50,3 mln a 122,2 mln a seguito di maggiori risorse imputabili a mutui e prestiti.

Per gli impegni di spesa corrente delle Province, la riduzione rispetto al 2013 è di 353 milioni (-7,21%). Più marcata è la contrazione nel quadriennio, attestatasi al 18,1%, passando da 5,5 milioni a 4,5 milioni.

Per la spesa in conto capitale, infine, gli impegni si riducono del 45,9%, con una contrazione di 312 milioni rispetto al 2013.

8. Dal raffronto tra gli andamenti della gestione dei Comuni e delle Province monitorate, specie con riguardo ai risultati del Patto di stabilità, emerge, in modo evidente, il progressivo indebolimento degli equilibri dei bilanci delle Province, le quali, nonostante la riduzione di spese correnti, sono astrette da sempre maggiori difficoltà a causa delle più ridotte risorse disponibili, da ultimo tagliate anche dalla legge n. 190/2014 per ulteriori 3 miliardi nel prossimo triennio. I tagli "incrementali" alle disponibilità del comparto provinciale sono diretta conseguenza del disegno di riforma avviato con il d.l. n. 201/2011, anche se, di fatto, gli stessi stanno precedendo la compiuta attuazione della riforma del settore. In tal modo, il livello di governo provinciale, rimasto ancora in vita in attesa della imminente riforma costituzionale, è riferimento per lo svolgimento di alcune importanti funzioni e per una serie (ancora non ben definita) di altri compiti da assolvere con una dotazione finanziaria assai ridotta.

Richiamando le considerazioni svolte dalle Sezioni riunite in sede di Rapporto di coordinamento della finanza pubblica 2015, sarebbe stato opportuno un maggiore sforzo di coordinamento tra i diversi livelli di governo, con attivazione di meccanismi di compensazione, dettati anche da principi di solidarietà e di leale collaborazione, diretti ad evitare l'ulteriore deterioramento della situazione del comparto provinciale anche in previsione dell'entrata in vigore del principio dell'equilibrio di bilancio per tutte le autonomie territoriali.

9. Delle rappresentate esigenze si è fatta carico, in parte, la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), con specifici interventi in materia. Nell'ambito del processo di armonizzazione dei bilanci pubblici, la legge ha anche previsto (art. 1, commi 707 ss.) nuove regole di finanza pubblica, le quali, sostituendo la disciplina del patto di stabilità interno degli Enti locali e modificando i previgenti vincoli previsti per le Regioni a statuto ordinario, introducono un regime di applicazione "semplificata" del pareggio di bilancio per la totalità degli Enti territoriali. La disciplina - "transitoria" - per il 2016 prevede il solo conseguimento di un saldo non negativo tra le entrate finali e le spese finali in termini di competenza, senza considerare, quindi, gli altri saldi in termini di cassa e di parte corrente previsti dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di

“Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione” (cd. legge “rinforzata”). In tal modo, la concreta attuazione della legge è fissata al 1° gennaio 2017.

Tale soluzione, che evidentemente tiene conto di esigenze di gradualità nell’introduzione della riforma, fa sorgere, nello stesso tempo, problematiche di carattere giuridico ed istituzionale, con il rischio di vanificare, in parte, gli sforzi prodotti nell’attuazione del processo di armonizzazione contabile, ai fini di una maggiore trasparenza ed affidabilità dei conti.

1.2 Lo scenario della finanza di Comuni e Province. L’affievolimento del processo di armonizzazione contabile

1. La necessità di coordinare e controllare le autonomie locali ai fini del rispetto dei vincoli nazionali di bilancio stabiliti in sede europea, costituisce il filo conduttore che dal 1998, e cioè dall’introduzione delle regole sul patto di stabilità interno (legge 23 dicembre 1998, n. 448, art. 28), guida gli interventi legislativi di finanza pubblica.

Nell’ambito degli Enti locali, la realizzazione di un’impostazione autenticamente autonomista si sarebbe dovuta fondare sulla responsabilizzazione della rappresentanza locale in ordine alle decisioni di spesa, accompagnata da una più incisiva valorizzazione di strumenti cooperativi statali.

In quest’ottica, infatti, si colloca il progetto federalista, cui si coniuga il dovere delle autonomie di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica legati all’adesione al Patto di stabilità e crescita.

Tuttavia, nello sviluppo di tali finalità si sono registrate forti asimmetrie, nel senso che ad una protratta stasi del progetto federalista ha fatto riscontro l’immediatezza degli obblighi di compartecipazione degli Enti locali al risanamento della finanza pubblica, sia attraverso la predeterminazione di percentuali di riduzione dei disavanzi, quale strumento di concorso alla riduzione dell’indebitamento netto, sia attraverso la riduzione delle risorse statali, quale strumento di concorso alla riduzione del saldo netto da finanziare.

Soprattutto l’applicazione delle regole del patto di stabilità interno ha reso più difficoltoso il percorso di graduale dimensionamento degli obiettivi finanziari al maggior grado di autonomia degli enti, per cui l’intervento statale, attraverso i comuni strumenti di coordinamento della finanza pubblica quali il patto di stabilità interno, i vincoli alla spesa e i limiti all’indebitamento, ha di fatto determinato una gestione fortemente orientata dal livello centrale.

Per di più, sul piano ordinamentale, la connotazione emergenziale dell'azione statale, che ha caratterizzato la "legislazione della crisi finanziaria", ha ridisegnato le prospettive di rinnovamento dei rapporti Stato-Autonomie, per cui l'attuazione del federalismo fiscale non trova più il suo perno centrale in una equilibrata ripartizione di risorse per l'esercizio autonomo di funzioni costituzionali, quanto in un criterio estemporaneo di distribuzione degli oneri di riduzione del deficit complessivo.

La rilevata unidirezionalità nella gestione dei rapporti finanziari, soprattutto nell'ambito delle misure tributarie, sembra, dunque, aver messo in ombra il percorso di attuazione dell'art. 119 Cost. rallentando la costruzione di un sistema in cui le autonomie si fanno veri interpreti di interessi e bisogni delle collettività locali.

Il sistema tributario dei Comuni, infatti, non ha registrato, sul piano dell'attuazione della riforma del federalismo fiscale municipale (d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23), significativi ampliamenti dei margini di autonomia costituzionalmente riconosciuti agli Enti locali.

La stessa disciplina dell'Imu, anticipata in "via sperimentale" al 2012 dal decreto "Salva-Italia" (d.l. 6 dicembre 2011, n. 201), è stata applicata al di fuori dello schema di attuazione della riforma del federalismo fiscale, giungendo quasi a sovvertire (specie nell'intervallo tra l'abolizione dell'Imu sull'abitazione principale, disposta dai dd.ll. n. 54 e n. 102 del 2013, e il suo recupero attraverso l'introduzione della Tasi, di cui alla legge 27 dicembre 2013, n. 147) uno dei principi cardine del federalismo fiscale: la corrispondenza tra contribuenti e soggetti beneficiari dei servizi resi.

Peraltro, la concessione ai Comuni di più ampi margini di manovra sul piano fiscale ha favorito l'emergere, specie in materia di imposizione immobiliare, di una congerie di regimi differenziati per aliquota, sistemi agevolativi e detrazioni fiscali che, coniugandosi ad una sostanziale assenza di strumenti di coordinamento fra prelievo centrale e locale, hanno determinato un significativo aumento della pressione fiscale complessiva.

L'eterogeneità delle risposte degli enti territoriali sul piano del ricorso alla leva fiscale conferma, dunque, la necessità di portare a compimento un sistema di finanziamento degli enti autonomi fondato sul rapporto tra fabbisogni standard e relative capacità fiscali, opportunamente integrato da coerenti criteri perequativi. I tagli alle risorse operati fino al 2014, in aggiunta alla mancata predefinizione del livello perequativo del comparto, hanno determinato, infatti, non solo ricadute negative sulla spesa d'investimento, ma anche una spinta all'utilizzo della leva fiscale locale per esigenze di copertura della spesa corrente, peraltro non sufficientemente efficientata.

L'obiettivo della perequazione, tuttavia, va ora assumendo maggiore consistenza per i circa 6.700 Comuni delle Regioni a statuto ordinario.² Con la legge di stabilità per il 2016 (l. 28 dicembre 2015, n.208, art. 1, comma 17, lett. e), punto 1), infatti, la percentuale di Fondo di solidarietà comunale da redistribuire in funzione della necessità di perequare il livello delle risorse superando l'eventuale "gap" rispetto alla capacità fiscale (costituita da gettito Imu-Tasi ad aliquota base ed assegnazioni del FSC), già fissata al 20% ai sensi del comma 380-*quater* dell'articolo unico della l. 24 dicembre 2012, n. 228, come modificato dall'art. 1, comma 459, l. 23 dicembre 2014, n. 190, passa al 30% nel 2016, al 40% nel 2017 ed al 55% nel 2018.

2. Intanto, gli andamenti delle gestioni hanno reso necessario l'adozione di meccanismi di riassorbimento del *deficit* attraverso tagli lineari alla spesa che hanno alterato significativamente il prefigurato sistema di finanziamento degli enti territoriali.

La dimensione complessiva delle misure di riduzione di spesa varate dal governo centrale è di assoluto rilievo. Per assicurare il concorso degli Enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica in termini di riduzione dell'indebitamento netto, l'effetto cumulato delle manovre finanziarie ha raggiunto, nel periodo compreso tra il 2008 e il 2015, i 40 miliardi (pari al 2,4% del Pil), dei quali oltre 19 miliardi a valere sul patto degli Enti locali e 21 miliardi quale effetto di misure di inasprimento del patto di stabilità interno per le Regioni. A queste misure vanno aggiunti, quale concorso al miglioramento del saldo netto da finanziare, quasi 22 miliardi di tagli nei trasferimenti provenienti dallo Stato (di cui circa 10 miliardi a carico delle Regioni e i restanti 12 miliardi ad appannaggio degli Enti locali)³.

3. Tale protratta situazione di "sofferenza" finanziaria ha alimentato una diffusa istanza di flessibilizzazione dei vincoli di bilancio da parte degli Enti locali che, in disparte le situazioni istituzionalmente rilevanti (quali quelle delle Province), si è avvertita in modo particolare all'approssimarsi dell'entrata a regime della disciplina dell'armonizzazione contabile. Di qui la disorganica introduzione di numerose misure di alleggerimento degli adempimenti caratterizzate, per lo più, dalla creazione di maggiori spazi di spesa, attraverso una attenuazione del regime delle passività, pregresse e non, e di importanti istituti contabili (concernenti la programmazione e la gestione) introdotti dall'armonizzazione a tutela degli equilibri di bilancio.

² Con d.p.c.m. 27 marzo 2015 sono state adottate le note metodologiche relative alle procedure di calcolo per la determinazione dei fabbisogni standard e del fabbisogno standard per ciascun comune delle Regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni fondamentali individuate dall'art. 3 del d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216.

³ Delibera n. 25/SEZAUT/2015/FRG "Relazione sugli andamenti della finanza territoriale" – Analisi dei flussi di cassa – Esercizio 2014.

Occorre ora valutare gli “effetti cumulati” di tali interventi, specie nella prospettiva della tenuta del rinnovato assetto contabile degli Enti territoriali. Tra questi vanno evidenziati: a) gli obblighi connessi alle anticipazioni straordinarie di liquidità da parte dello Stato per il riassorbimento del deficit di cassa, che impegnano gli enti alla restituzione in trent’anni delle somme ricevute, comprensive di interessi (d.l. n. 35/2013 e n. 102/2013); b) il ripiano del disavanzo di amministrazione conseguente all’operazione di riaccertamento straordinario dei residui e al primo accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità, anch’esso proiettato su un periodo massimo di trent’anni (art. 1, co. 538, l. n. 190/2014); c) la rinegoziazione di passività esistenti, già rinegoziate, che consente di estendere oltre il limite di trent’anni (fissato dall’art. 62, co. 2, del d.l. n. 112/2008) il termine per il rimborso del debito contratto (art. 1, co. 537 legge di stabilità 2015); operazione, peraltro, il cui “risparmio”, ai sensi dell’art. 7, co. 2, d.l. n. 78/2015, può essere utilizzato per il 2015 senza vincoli di destinazione, quindi anche per spesa corrente. Non va sottaciuto, infine, che tale dilatazione dei tempi di rimborso mal si concilia con il principio enunciato dall’art. 10, co. 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, il quale prevede che la durata massima dei piani di ammortamento del debito non può risultare superiore alla vita utile dell’investimento.

Dello stesso tenore appaiono le misure cd. “per emergenza liquidità degli enti locali impegnati in ripristino legalità”, di cui all’art. 6 del ripetuto d.l. n. 78/2015, il quale, oltre a prevedere la restituzione in trent’anni dell’anticipazione di liquidità, differisce al 2019 la prima rata di ammortamento (vale a dire, ad oltre tre anni dalla sua erogazione); in tale direzione sembrano muoversi anche le novità introdotte dal comma 714 della l. n. 208/2015 (legge di stabilità 2016), che consentono ai Comuni in piano di riequilibrio finanziario pluriennale di ripianare la quota di disavanzo applicata al piano secondo le modalità del decreto del Ministero dell’economia e delle finanze 2 aprile 2015, rimodulando quest’ultimo sull’arco temporale di trenta anni e, nello stesso intervallo di tempo, restituire le anticipazioni ottenute dal fondo di rotazione.

In pratica, laddove tali misure, per la particolare situazione gestionale, dovessero coesistere, la parte corrente del bilancio verrebbe gravata da oneri di ammortamento di rilevante entità, che potrebbe vincolare sensibilmente le politiche programmatiche future. In un certo senso, viene messo in ombra lo stesso principio al quale si ispira la riforma del federalismo fiscale, il quale lega saldamente “la responsabilità di presa” alla “responsabilità di spesa”. Quest’ultima, infatti, verrebbe meno, essendo la spesa legata in modo significativo a decisioni risalenti nel tempo, al punto di compromettere lo stesso esercizio delle funzioni fondamentali a causa del progressivo restringimento del perimetro di manovrabilità delle decisioni di bilancio.