



Deliberazione n. 6/2005

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

Sezione delle Autonomie

Composta dai magistrati:

Presidente:	Francesco STADERINI
Presidenti di Sezione :	Giuseppe Salvatore LAROSA, Massimo VARI
Presidenti di Sezioni Regionali:	Francesco DE FILIPPIS, Vittorio ZAMBRANO, Raffaele SQUITIERI, Bartolomeo MANNA, Enrico GUSTAPANE, Salvatore GRECO, Corrado VALVO, Gian Giorgio PALEOLOGO, Glauco de SETA
Supplenti :	cons. Giovanni NARICI, cons. Gianfranco BATTELLI, 1^ ref. Alfredo GRASSELLI, ref. M. Luisa ROMANO, ref. Rocco LOTITO
Consiglieri :	Giuseppe RANUCCI, Enrico MAROTTA, Giovanni SFERRA, Rita ARRIGONI, Luigi Pietro CARUSO, Andrea LIOTTA, Teresa BICA, Francesco PETRONIO, Maria Luisa DE CARLI, Maria Teresa POLITO, Vincenzo GUIZZI, Enrico FLACCADORO
Primo Referendario :	Cinzia BARISANO
Consiglieri aggiunti :	Antonio SCUDIERI

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

Visto l'art. 9 del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite della stessa Corte n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con deliberazione n. 2/2003 del 3 luglio 2003 che stabilisce che la "Sezione delle autonomie" riferisce al Parlamento, almeno una volta l'anno, sugli andamenti complessivi della finanza locale e regionale per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane ed altri enti, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, anche in base all'attività svolta dalle sezioni regionali;

Udita, nell'adunanza del 13 luglio 2005, la relazione finale del presidente di sezione Giuseppe Salvatore Larosa;

a p p r o v a

l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sull'andamento generale della gestione finanziaria degli enti locali negli esercizi finanziari 2003 e 2004.

Ordina che copia della presente deliberazione, con l'allegata relazione, sia trasmessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Copia della deliberazione, con annessa relazione, sarà altresì comunicata, a cura della segreteria della Sezione, alle Amministrazioni interessate.

Così deliberato nell'adunanza del 13 luglio 2005.

Il Relatore

F.to Giuseppe Salvatore LAROSA

Il Presidente

F.to Francesco STADERINI

Depositata in Segreteria il 27 luglio 2005

Il Dirigente Generale

F.to Eleonora ADORNATO

S I N T E S I

Evoluzione del sistema normativo

La modifica costituzionale introdotta dalla legge n.3 del 2001 ha avviato un processo di riforma istituzionale indirizzato alla valorizzazione delle autonomie attraverso l'ampliamento dell'ambito delle funzioni di Regioni, Province e Comuni e il riconoscimento di una compiuta autonomia finanziaria. Il nuovo assetto costituzionale degli enti locali, tuttavia, non ha trovato ancora completa applicazione. Anche la legge n.131 del 2003, di attuazione delle norme costituzionali, non ha avuto seguiti concreti, né sono stati emanati i decreti delegati previsti dall'art. 2 della stessa legge. Analogamente non ha avuto attuazione il disegno organico di federalismo fiscale che si sarebbe dovuto realizzare con la normativa delegata a seguito dei lavori dell'*Alta Commissione* istituita dalla finanziaria 2003, non ancora conclusi pur dopo numerosi rinvii. In assenza del previsto nuovo quadro organico di riferimento, la disciplina della finanza locale è risultata frammentaria e talvolta contraddittoria, perché affidata essenzialmente alle leggi finanziarie e ai provvedimenti che le hanno completate, succedutisi negli ultimi anni.

Le innovazioni recenti, sia sul lato delle entrate che su quello delle spese, necessitate dalle difficoltà del contesto di finanza pubblica, non sembrano, tuttavia, muoversi nel segno di una maggiore autonomia degli enti. Sotto il primo profilo, sono stati sospesi gli aumenti dell'addizionale IRPEF. Nel 2003 è stata elevata la quota di compartecipazione all'Irpef dei Comuni e introdotta quella delle Province; tuttavia la riduzione delle aliquote IRPEF, incide sfavorevolmente sull'addizionale comunale e sulla compartecipazione. Dal 2003 si è verificata una riduzione dei trasferimenti rivolta a compensare le maggiori quote di compartecipazione.

In merito alla spesa, è stato vietato il ricorso all'indebitamento per la spesa corrente, in ossequio a quanto sancito dall'art. 119 della Costituzione. Sono stati fissati vincoli nelle assunzioni a tempo indeterminato e (con la finanziaria 2003) sono stati posti a carico degli enti gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2002-2003.

Con la finanziaria 2005 –anticipata in questo dal d.l. n. 168 del 2004– sono stati accentuati i caratteri restrittivi nei confronti degli enti locali. Il motivo dominante è il contenimento della spesa, attuato con l'introduzione del limite di incremento del 2% rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate dell'anno precedente. Come la Corte ha rilevato in altra sede, gli enti locali e le Regioni partecipano in modo rilevante alla realizzazione degli obiettivi di riduzione dell'indebitamento della Pubblica amministrazione.

L'ultima legge finanziaria ha apportato notevoli modifiche al Patto di stabilità. Innanzitutto il vincolo è posto non all'incremento del disavanzo, ma all'incremento sia delle spese correnti che di quelle in conto capitale (queste ultime precedentemente escluse), con la conseguenza di limitare il margine di manovra degli enti locali anche sul fronte dell'entrata, i cui effetti positivi non potrebbero trovare sbocco nella spesa, oltre gli aumenti consentiti. In tale contesto normativo era stato, altresì, ampliato l'ambito di applicazione soggettivo, ma con successivo intervento (legge n. 88 del 2005 di conversione del d.l. n. 44/2005) l'applicazione del patto, limitatamente al 2005, è stata ripristinata per i Comuni con più di 5.000 abitanti ed esclusa per le Unioni di Comuni, le Comunità montane e isolate con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti.

Sono state apportate modifiche al TUEL, con riferimento alle modalità di indebitamento degli enti locali anche attraverso l'introduzione di nuovi strumenti, quali le aperture di credito, caratterizzate da un'accentuata flessibilità che consente agli enti, specie nel finanziamento di opere pubbliche, di disporre delle somme necessarie in funzione dello stato di avanzamento dei lavori, senza gravarsi del debito complessivo.

In conclusione, mentre non è ancora venuto a compimento il nuovo sistema di finanziamento ispirato al federalismo fiscale, sono state introdotte misure frammentarie, attraverso ritocchi alla normativa vigente, ad opera soprattutto delle ultime finanziarie, che hanno accentuato le restrizioni e ridotto i margini di manovra degli enti locali e la loro stessa autonomia.

L'evoluzione della contabilità degli enti locali – principi contabili

L'esperienza maturata nel decennio trascorso dalla riforma introdotta col decreto legislativo n.77 del 1995 può consentire una valutazione sufficientemente avvertita dei punti di forza e di debolezza del sistema contabile delineato col decreto medesimo.

È sembrata opportuna, nell'esame dei relativi profili, una ricognizione preliminare ed introduttiva delle tendenze evolutive in atto e delle proposte di modifica.

La scelta di affiancare al conto del bilancio due ulteriori documenti rappresentativi del conto economico e del conto del patrimonio dette forse, almeno inizialmente, l'impressione di un compromesso, oggetto di critica soprattutto da parte di ambienti professionali fautori di un sistema basato esclusivamente sulla contabilità economica: è stato osservato, in particolare, che la persistenza della contabilità finanziaria, legata ad un'ottica autorizzatoria piuttosto che programmatica, potrebbe prevalere a tal punto da atrofizzare la tenuta di una contabilità economica utile per la valutazione, ormai irrinunciabile, delle *performances* degli enti locali e delle loro potenzialità di sviluppo.

La riferita osservazione risulta, in notevole misura, superata dall'evoluzione in corso nella quale, seppure lentamente, un numero sempre più consistente di enti si dimostra interessato –senza rinunciare alla contabilità finanziaria– a sviluppare metodologie proprie di rilevazione ed introdurre contabilità analitiche di dettaglio atte ad acquisire elementi occorrenti per valutare i dati conseguiti nei diversi settori di intervento e supportare le decisioni, non solo operative ma anche strategiche, che si intendono adottare. Si manifesta, cioè, la tendenza ad un approccio multidimensionale, in cui l'attenzione è rivolta principalmente agli utilizzatori del documento contabile ed alle finalità specifiche del documento medesimo.

Sembra dunque condivisibile –accertato che non sussistono incompatibilità di carattere teorico e neppure preclusioni tecniche– la posizione assunta dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, favorevole ad una integrazione (ovviamente, da rivedere e perfezionare) dei due sistemi di contabilità finanziaria ed economica, entrambi concorrenti all'implementazione di un sistema informativo rispondente alle esigenze degli utilizzatori, differenziate, all'interno dell'ente, con riguardo ai ruoli rivestiti (amministratori, dirigenti, funzionari) ed agli obiettivi che si intendono perseguire; all'esterno, con riguardo agli interessi, non sempre coincidenti o sovrapponibili, che si ritengono meritevoli di considerazione nell'ambito delle differenziate istanze sociali.

In definitiva, ferma l'esigenza del rispetto dei principi di contabilità generale –che però non sempre è opportuno cristallizzare in rigide schematizzazioni normative, con il rischio di un adempimento puntuale e formale della singola disposizione piuttosto che del suo effettivo contenuto– può ritenersi:

- 1 l'istituzione pubblica, nel suo attuale assetto, storicamente determinato, presenta esigenze diverse rispetto alle imprese "commerciali", persegue finalità normalmente distinte (e solo occasionalmente coincidenti) ed esplica compiti per i quali appare poco realistico l'utilizzo esclusivo della ordinaria contabilità civilistica;
- 2 i principi contabili sono oggetto di un processo continuo ed inarrestabile di affinamento e perfezionamento: l'evoluzione sembra interessare sia le istituzioni pubbliche (coinvolte altresì in una profonda ristrutturazione organizzativa), sia in generale tutte le società e imprese, a prescindere dalla loro costituzione giuridica, e dipende sia dallo sviluppo di una economia sempre più integrata e globalizzata, sia dall'introduzione, a livello mondiale, di strumenti finanziari sempre più sofisticati;
- 3 non pertinente sarebbe il richiamo dei principi contabili del SEC 95, che è un sistema specifico ed esclusivo, introdotto dalla Comunità europea per la rappresentazione dei conti nazionali, riferiti all'intera economia dei Paesi appartenenti all'Unione: l'unico obbligo derivante ai singoli Stati dal Regolamento relativo, è soltanto la comunicazione di adeguate informazioni, ma non v'è alcun vincolo sui sistemi contabili da adottare; peraltro la stessa Comunità europea, per la gestione del proprio bilancio, ha adottato un "Regolamento

finanziario” (CE, Euratom n. 1605/2002 del 25 giugno 2002) che reca una disciplina contabile assai simile, in particolare per quanto concerne accertamenti ed impegni, a quella applicata in Italia.

La finanza locale nell'esercizio 2004

Nell'esercizio 2004 l'andamento dell'economia e dei conti pubblici dimostrano una situazione non confortante che si verifica in presenza di una crescita economica molto inferiore a quanto programmato, ma solo in parte dovuta alla minore crescita. Si nota un deterioramento strutturale che abbraccia l'ultimo quinquennio. Infatti, i conti pubblici per il periodo 2001-2003 sono stati oggetto di ampie rettifiche da parte dell'ISTAT tutte in termini peggiorativi.

Dall'elaborazione del conto consolidato delle pubbliche Amministrazioni si rileva che l'indebitamento netto si è attestato al 3,2% del PIL, superando quindi la soglia stabilita. Il saldo primario si è ridotto all'1,8%, il debito pubblico è decresciuto marginalmente attestandosi al 106,6% del PIL.

La manovra per il 2004 si era sviluppata secondo le direttrici del contenimento della spesa corrente e del rilancio dell'economia.

Gli interventi per gli enti locali confermano l'orientamento degli ultimi anni in tema di politica finanziaria territoriale; la relazione previsionale e programmatica indicava le linee guida dello scenario del 2004 nel proseguimento del conferimento di funzioni e compiti in attuazione del decreto legislativo n. 112 del 1998 e nel progressivo risanamento finanziario attraverso il patto di stabilità interno.

È stato confermato il controllo del saldo finanziario degli enti locali secondo lo schema tracciato dalla legge finanziaria per il 2003; esso non può crescere in termini di competenza e di cassa oltre il tasso d'inflazione programmato. I finanziamenti previsti attraverso i principali fondi di parte corrente erano stabiliti in misura inferiore all'esercizio precedente, mentre sono state aumentate le risorse stanziare per i fondi in conto capitale. Il livello dei fondi assegnati con la compartecipazione all'IRPEF è rimasto invariato.

Sul fronte delle entrate permane la sospensione degli aumenti delle addizionali all'IRPEF. Sono state fornite ulteriori indicazioni sulle modalità di interpretazione e applicazione del precetto costituzionale in tema di divieto di indebitamento per spese diverse da quelle d'investimento.

Ulteriori misure rispetto a quelle della legge finanziaria sono state introdotte con il d.l. n. 168 del 2004 che, nell'ottica della riduzione della spesa corrente, ha previsto limitazioni selettive per tipologie di spesa degli interventi per acquisto di beni e prestazione di servizi.

L'esercizio 2004: analisi dei flussi di cassa e andamento di competenza

Come di consueto negli ultimi anni la Corte, per fornire dati più recenti e per completezza del quadro espositivo, ha analizzato anche i dati di cassa elaborati dalla Ragioneria generale dello Stato riguardanti l'esercizio 2004. Inoltre per tale esercizio, limitatamente alle Province ed ai Comuni più grandi, sono stati esaminati dati di preconsuntivo forniti dagli stessi enti unitamente ai dati del patto di stabilità interno.

Le linee salienti in ordine al controllo dei movimenti di cassa e della dinamica della competenza per il 2004 erano compendiate nel “patto di stabilità interno”, che costituiva l'intervento più consistente in materia; perduravano inoltre le misure di razionalizzazione dei flussi di tesoreria.

Nel corso del 2004 per le entrate correnti, permane l'evoluzione positiva degli incassi per le Province, ma con crescita meno decisa rispetto all'esercizio precedente; nei Comuni il buon andamento delle entrate proprie determina un aumento degli incassi di entrate correnti.

Tuttavia nel 2004 emerge una riduzione degli incassi per i trasferimenti che riguarda sia le Province che i Comuni. Tale riduzione, che si verifica in un esercizio nel quale le quote di compartecipazione sono rimaste invariate, può trovare parziale spiegazione nel meccanismo di compensazione e dovrebbe derivare dalla incompleta erogazione dei fondi. Quanto rilevato in termini di incassi relativamente ai trasferimenti è confermato dai dati sugli accertamenti di competenza.

All'opposto, si nota nelle Province un aumento delle entrate tributarie che si verifica in assenza di modificazioni alle regole e deve essere derivato dal valido andamento dell'imposta di trascrizione; analogamente per i Comuni si nota che, pur nell'invarianza della compartecipazione Irpef ed in presenza del blocco dell'addizionale, le entrate tributarie riprendono a crescere.

Nel 2004 si assiste quindi, sia nei Comuni che nelle Province, ad una ricomposizione delle entrate correnti in termini di cassa, con quelle tributarie attestata al primo posto (52,5% nelle Province e 52,6% nei Comuni).

Nelle Province la spesa corrente continua a crescere rapidamente in termini di cassa (11,60%). La componente relativa all'acquisto di beni aumenta del 2,26%, quella per la prestazione di servizi cresce dell'11,53%. La spesa per il personale fa registrare la crescita più elevata (14,2%) e raggiunge il 27,31% della spesa corrente. Ciò è da mettere in relazione ai rinnovi contrattuali che hanno gravato particolarmente sull'esercizio 2004. Il dato degli impegni di competenza dimostra un andamento moderato e la tendenza decisamente ascendente risulta limitata alla cassa.

Nei Comuni la crescita della spesa corrente, che si era rilevata nel 2003 assai moderata (+0,03%), riprende ad un ritmo più sostenuto; la mole dei pagamenti evidenzia una crescita del 4,19%, influenzata dalla componente del personale. Il dato degli impegni di competenza di spesa corrente dei Comuni di maggiori dimensioni dimostra, invece, una crescita più contenuta (1,91%).

Nel 2004, dall'esame dei pagamenti di conto capitale, si nota che prosegue la crescita piuttosto vivace delle Province (11,14%) e si accentua la dinamica nei Comuni (10,38%). L'aumento nei Comuni fa registrare un tasso decisamente maggiore rispetto a quello dei pagamenti della spesa corrente, che risulta coerente con gli obiettivi del comparto in termini di riqualificazione della spesa. Quanto alle fonti di finanziamento degli investimenti nei Comuni si nota un aumento più deciso degli incassi per l'accensione di prestiti rispetto alle alienazioni di beni, trasferimenti di capitali e riscossione di crediti.

Dall'esame dei saldi di cassa dei Comuni, si nota un netto peggioramento per quello di parte corrente (il disavanzo aumenta di circa 1.300 milioni di euro), risultato ascrivibile maggiormente all'andamento delle spese. Il risultato della gestione di conto capitale rimane positivo, anche se diminuisce il saldo attivo; sintomo, questo, di maggiore tempestività nelle realizzazioni.

Per le Province il saldo di parte corrente permane attivo, ma meno consistente (154 milioni di euro), mentre si riduce il disavanzo del saldo di cassa della gestione degli investimenti.

Tra gli elementi rilevati dai dati di competenza, si nota l'attenuarsi della situazione favorevole per le Province, determinatasi nell'esercizio 2003; emerge una flessione della spesa in conto capitale e si assottiglia l'avanzo nella situazione economica di competenza.

Nei Comuni la crescita delle entrate proprie compensa il calo dei trasferimenti, mentre la spesa corrente riprende a crescere e il saldo di parte corrente presenta un peggioramento progressivo dal 2002 al 2004.

Il patto di stabilità interno

Dai riscontri effettuati dalla Corte dei conti in ordine al rispetto delle disposizioni sul patto da Province e Comuni superiori è emerso che gli enti hanno complessivamente raggiunto l'obiettivo del saldo finanziario previsto per il 2003 e il 2004. Ciò dimostra che sul piano macroeconomico si sono ottenuti gli effetti attesi dall'applicazione del patto. Scendendo, invece, in analisi di maggior dettaglio è emersa una situazione non omogenea caratterizzata dalla presenza di un numero non trascurabile di enti che non hanno raggiunto l'obiettivo, non avendo attuato politiche finanziarie idonee allo scopo.

L'analisi effettuata, come di consueto, prende in esame il sistema delle norme che hanno regolato nel tempo il "patto"; nell'esercizio 2003 e 2004 si nota che il quadro normativo è rimasto sostanzialmente immutato salvo l'aggiornamento dell'obiettivo con il tasso d'inflazione programmato e l'introduzione di misure atte a lenire gli effetti sulla spesa corrente dei rinnovi contrattuali del personale.

Nel 2005 la disciplina del patto è stata invece radicalmente modificata abbandonando il sistema dei saldi ed applicandosi un limite alla spesa, considerata in tutte le sue componenti salvo particolari esclusioni. In questo rinnovato quadro, gli enti hanno meno strumenti per condurre una politica di bilancio in linea con gli obiettivi generali del patto, in quanto le maggiori entrate non possono determinare il raggiungimento dell'obiettivo e l'azione deve essere condotta prevalentemente sul fronte della spesa.

Le linee che hanno caratterizzato l'azione delle Province e dei Comuni negli esercizi 2003 e 2004 per il rispetto al patto di stabilità interno permangono differenti: infatti nelle Province si verifica in entrambi gli esercizi un aumento automatico delle entrate che facilita il raggiungimento dell'obiettivo. Per i Comuni nel 2003 si è notato un aumento ridotto delle entrate rilevanti essendo mancato un ruolo traente dei tributi manovrabili, mentre nel 2004 si manifestano segnali di ripresa ed in particolare si nota un deciso incremento dei proventi per concessioni edilizie e per sanzioni amministrative.

Nelle Province nel 2003 risulta in notevole aumento la spesa corrente ed anche quella rilevante per il patto cresce del 4,8%; nel 2004 si nota per la spesa corrente una situazione diversa per la gestione di competenza e quella di cassa: gli impegni risultano pressoché stabili, mentre i pagamenti crescono del 10,43%. La spesa rilevante per il patto cresce dell'8,5% in termini di cassa anche a causa degli effetti del rinnovo del contratto del personale, tuttavia ciò non impedisce il diffuso rispetto del patto che viene realizzato nel complesso con uno scarto positivo considerevole.

Nei Comuni nel 2003 la spesa corrente e quella rilevante decrescono moderatamente; nel 2004, invece, mostrano una crescita contenuta sia in termini di impegni che di pagamenti totali, pur scontando gli aumenti del costo del lavoro. Nei Comuni più grandi (sopra i 60.000 abitanti) la spesa rilevante per il patto aumenta in termini di competenza (1,7%) e cassa (2,39%).

Anche nei Comuni esaminati si nota in entrambi gli esercizi un livello elevato di adempimento, anche se minore di quello riscontrato nelle Province e decrescente in relazione alle dimensioni.

Nell'insieme, i risultati delle Province e dei Comuni si rilevano positivi in entrambi gli esercizi, con uno scarto considerevole rispetto agli obiettivi, prevalentemente per una crescita della spesa netta minore di quella delle entrate rilevanti ai fini del saldo. Il pressoché generalizzato rispetto del patto è anche da riferire alle modalità di calcolo. Nel 2004, infatti, l'obiettivo non è stato parametrato sul risultato effettivo, ma su quello programmatico dell'esercizio precedente; ciò di fatto ha annullato l'incidenza sul nuovo esercizio dei migliori risultati conseguiti nel 2003 ed il vincolo si è reso meno stringente nei confronti degli enti che avevano ottenuto differenziali positivi rilevanti. Questa osservazione non fa comunque venir meno la valutazione positiva sui risultati che, specie in termini di impegni, dimostrano lo svolgimento di azioni atte a moderare la dinamica di crescita della spesa corrente.

Indebitamento

L'indebitamento, che costituisce la principale fonte finanziaria per realizzare gli investimenti degli enti locali, incontra un limite nell'esigenza di contenere l'esposizione debitoria entro margini tali da garantire la stabilità degli equilibri di bilancio. All'espansione dei compiti assegnati agli enti locali non ha corrisposto un adeguato sviluppo delle dotazioni finanziarie; la crisi di liquidità ha quindi sospinto gli enti ad un recupero finanziario affidato al ricorso al debito.

La facoltà di contrarre debiti è soprattutto subordinata al principio, già presente nella legislazione ordinaria ed ora trasfuso nella riforma costituzionale del 2001, della esclusiva destinazione ad investimenti delle entrate da indebitamento.

L'accesso al credito degli enti territoriali è stato sostanzialmente liberalizzato con la legge finanziaria per il 2002 (art. 41) ed a fini di contenimento dei costi e dello stesso indebitamento nonché di monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, è stato riconosciuto al Ministero dell'Economia e delle Finanze un potere di coordinamento dell'accesso al mercato dei capitali di tutti gli enti di autonomia territoriale, che ha trovato espressione in un regolamento del 2003,

entrato in vigore nel febbraio 2004, che pone interpretazioni restrittive riguardo alla qualità degli strumenti utilizzabili.

La facoltà di ricorrere all'indebitamento soggiace a vincoli e condizioni, dettati dal TUEL e da altre disposizioni. Tra questi, il limite quantitativo all'indebitamento riferito agli interessi passivi, il cui importo complessivo, che non poteva superare il 25% delle entrate correnti, è stato ridotto al 12% con la modifica apportata dalla finanziaria per il 2005 (art. 1 co. 44). Tra le novità dell'ultima finanziaria va ricordata l'introduzione delle aperture di credito (art. 1 co. 68), che consentono operazioni con maturazione di interessi sugli importi effettivamente anticipati.

Sul fenomeno dell'indebitamento la Corte ha svolto una speciale indagine comunicata di recente al Parlamento che ha riguardato un campione di Comuni e Province selezionato secondo criteri legati alla sostenibilità del debito ed assicurando una rappresentazione di tutte le aree regionali. L'indagine, completata con la presente relazione, fornisce elementi conoscitivi ed indicazioni significative quanto a tendenze e fenomeni finanziari in atto nell'universo delle autonomie locali.

Le risultanze dell'indagine evidenziano un aumento dello stock del debito in una situazione nella quale si delineano nuovi canali di finanziamento e opportunità di gestione innovativa del debito.

Tuttavia sugli strumenti derivati, rivolti alla riduzione del costo del debito, si concentrano motivi di preoccupazione per il rischio di un possibile aggravio finanziario connesso alle condizioni contrattuali stabilite a fronte della erogazione di premi di liquidità.

Per fronteggiare le ripercussioni sulla gestione degli enti locali sarebbe opportuna un'adeguata conoscenza dei mercati finanziari ed una particolare attenzione alle clausole vessatorie. Peraltro a fronte delle variazioni dei tassi di interesse, sarebbe opportuno un costante controllo dell'andamento del peso del debito in rapporto all'effettiva situazione finanziaria di ciascun ente e particolarmente alla quota disponibile delle entrate correnti.

In proposito sarebbe opportuno favorire la costituzione di una rete informativa per offrire una mappa aggiornata sull'andamento dei contratti in essere con riferimento alle condizioni offerte in modo da consentire più avvertite valutazioni sulla convenienza ad accedere a clausole contrattuali sofisticate.

La Sezione ha acquisito contratti di *swap* sottoscritti dagli enti nei cui confronti è stata svolta l'indagine, rilevando che è stato sempre stabilito un premio di liquidità che in alcuni casi ha raggiunto percentuali (sino al 9%) ben più elevate di quelle fissate nel recente regolamento che ha posto all'1% del nozionale.

La finanza locale nel 2003

Nel 2003 i risultati dei conti pubblici hanno risentito del rallentamento della crescita del PIL, rivelatasi inferiore alle attese; le avversità del ciclo hanno inciso negativamente nell'intera area dell'euro. L'elaborazione del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, sulla base delle rettifiche effettuate dall'ISTAT, ha evidenziato che l'indebitamento netto si è attestato oltre la soglia del 3% del prodotto interno lordo, riportando un peggioramento rispetto all'anno precedente. Questo risultato deriva dalla difficoltà di trovare un equilibrio tra i vincoli imposti, la crescita modesta e l'obiettivo di riduzione della pressione fiscale.

La manovra finanziaria per il 2003 era stata realizzata in modo da non indebolire, con decisi interventi correttivi, l'economia che già risentiva del non favorevole quadro internazionale.

Per gli enti locali non si rilevano interventi che si discostano in modo rilevante dalle linee tracciate in precedenza e le novità di maggior interesse sono costituite dalla elevazione della quota di compartecipazione dell'Irpef ai Comuni al 6,5% e dall'assegnazione della compartecipazione anche alle Province nella misura dell'1%.

Sul fronte dei trasferimenti, oltre alle riduzioni necessarie per compensare detta assegnazione che in linea di principio non dovrebbe incidere sul volume delle risorse attribuite, è stato disposto il mantenimento delle precedenti dotazioni di fondi, incrementate del tasso d'inflazione programmato ed assoggettate ad una riduzione dell'1%.

È stato confermato il controllo sui saldi mediante il patto di stabilità interno, la cui disciplina, per alcuni aspetti maggiormente incisiva, ha evidenziato un rinnovato interesse del legislatore a porre regole destinate a permanere nel tempo. L'attenzione è stata nuovamente concentrata sul saldo e sono state previste onerose limitazioni alla politica di spesa delle amministrazioni inadempienti.

Il patrimonio degli enti locali

Il conto del patrimonio pone in evidenza la consistenza patrimoniale degli enti e le sue variazioni per effetto della gestione.

Come già rilevato nelle precedenti relazioni, le scritture attuali forniscono indicazioni sintetiche, non sufficienti per una informazione sicuramente attendibile e verificabile sui fatti rappresentati. In attesa di una riforma della normativa in tema di contabilità economico-patrimoniale, si pone in evidenza, tra gli aspetti di criticità, quello forse più delicato riguardante il conto del patrimonio (e la stessa cosa può dirsi per il conto economico) concepito e costruito come una derivazione del conto del bilancio che trae quindi origine dal sistema di scritture finanziarie; per contro, il criterio della competenza economica, secondo cui la valutazione deve riguardare l'utilizzo concreto delle risorse ed il costo complessivo ed effettivo del loro impiego nell'esercizio di riferimento (a prescindere sia dall'impegno sia dall'importo percepito o pagato nell'esercizio medesimo), richiede un sistema di valutazione proprio che può essere attuato o con l'adozione di un sistema integrato di scritture, o con l'impianto di una contabilità analitica per settori ed il supporto di una contabilità generale in partita doppia; ma entrambi questi sistemi, come altri ugualmente ipotizzabili, oltre a richiedere notevoli investimenti non sempre sostenibili da tutti gli enti di autonomia, postulano un diffuso cambiamento di prassi, abitudini e mentalità non sempre in linea, tra l'altro, con le quotidiane esigenze gestorie degli enti, cui certamente il sistema del bilancio finanziario dà concreta e precisa risposta.

Pur con le accennate limitazioni, l'esame del conto del patrimonio per l'esercizio 2003 pone in evidenza, confermando in larga misura andamenti e tendenze già rilevate dalla Sezione per gli esercizi precedenti:

- a) incrementi generalmente diffusi dei valori del patrimonio netto, nonostante l'aumento relevantissimo del complesso delle passività attestato al 21,3% per le Province del campione ed all'11,38% per i Comuni;
- b) un andamento sostanzialmente stabile nel rapporto tra patrimonio immobiliare complessivo e totale delle immobilizzazioni materiali;
- c) un persistente incremento dei valori dei beni demaniali nel loro complesso;
- d) una sostanziale uniformità degli incrementi dei valori dei beni appartenenti al patrimonio indisponibile;
- e) una tendenza, tra le immobilizzazioni finanziarie, alla crescita delle partecipazioni in imprese "collegate" piuttosto che in imprese "controllate" (anche se, per i Comuni, le partecipazioni in imprese "controllate" rappresentano sempre la stragrande maggioranza rispetto a tutte le altre);
- f) la composizione del passivo mostra in alcuni casi una crescita abnorme dei debiti di funzionamento rispetto a quelli di finanziamento, con incidenza, assai diversificata tra le varie aree geografiche, della quota pro-capite dei debiti di funzionamento.

Si conclude l'esame ponendo un raffronto con la normativa di recente introdotta per il conto del patrimonio dello Stato, posto ora in linea con i principi del SEC 95, auspicando anche per gli enti locali un adeguamento da configurare non come recepimento rigido della normativa, ma come condivisione di principi contabili generali per esigenze irrinunciabili di integrazione, cooperazione e comparabilità.

Le entrate correnti

Il quadro complessivo delle entrate in conto competenza per le tre categorie di enti esaminate presenta nel 2003 una crescita nominale del 2,04% in termini di accertamenti e del 5,29% in termini di riscossioni, essendo anche diminuito del 4,89% il volume dei residui provenienti dall'esercizio. I dati vanno comunque valutati alla stregua del tasso d'inflazione reale dell'anno, pari al 2,7%. Come negli esercizi precedenti, il ritmo di crescita degli accertamenti è apprezzabile nelle Province (6,71%), in quanto queste risentono ancora favorevolmente della ampia autonomia finanziaria conseguita, mentre nei Comuni l'andamento reale non è positivo, tenuto conto dell'insignificante incremento nominale di 0,83%. Anche le Comunità montane realizzano un apprezzabile incremento (8,13%), pur in assenza di entrate tributarie, incremento dovuto all'aumento dei trasferimenti e delle entrate extratributarie. Non è peraltro agevole stabilire se tale andamento positivo abbia carattere strutturale o meno.

L'incremento maggiore delle riscossioni nominali di competenza si verifica nelle Province (15,21%) rispetto ai Comuni (2,79%) ed alle Comunità montane (6,50%).

Continua moderatamente la crescita del tasso di realizzazione complessivo delle entrate (riscossioni su accertamenti) attestato nel 2003 sul valore di 70,29% rispetto al 68,12% dell'esercizio precedente. Tale incidenza, peraltro, non è ancora completamente positiva, data la natura di molte entrate correnti suscettibili di essere riscosse in gran parte nell'esercizio di competenza.

Quanto alla gestione dei residui totali, questi aumentano complessivamente del 4,24%; più precisamente del 6,79% per le Province, del 3,45% per i Comuni e del 10,28% per le Comunità. A conferma del fenomeno, si rileva che il tasso di smaltimento complessivo dei residui (riscossioni in conto residui su accertamenti in conto residui) continua a scendere nel 2003 portandosi al 44,03% rispetto al 47,97% dell'esercizio 2002. Si tratta quindi di un andamento sfavorevole, suscettibile di ripercussioni sugli equilibri sostanziali di bilancio.

Riguardo ai trasferimenti statali ordinari, in attesa di una riforma organica del settore, è stato applicato ancora una volta nel 2003 il regime giuridico delle contribuzioni disciplinato negli anni 90, seppure con gli usuali correttivi prescritti di anno in anno dalla legge finanziaria e relativi alla distribuzione di risorse aggiuntive secondo un criterio perequativo.

Per le Amministrazioni provinciali, l'incremento complessivo degli accertamenti di competenza è influenzato dagli aumenti delle entrate proprie, tributarie (18,61%) ed extratributarie (21,96%), mentre i trasferimenti si riducono del 4,95%, certamente anche in conseguenza della più ampia autonomia finanziaria raggiunta dagli enti attraverso l'assegnazione della compartecipazione all'Irpef.

Per i Comuni, la stasi degli accertamenti complessivi nominali di competenza è influenzata dalla flessione dei trasferimenti pari al 14,83%, a fronte dell'andamento positivo delle entrate tributarie pari al 10,50% e di quelle extratributarie pari al 3,42%. I contributi correnti erariali sono sostituiti in gran parte nel 2003 dalla compartecipazione all'IRPEF, caratterizzata da un elevato tasso di realizzazione entro l'esercizio (99,58%), a cui si affianca tra le entrate tributarie il buon andamento dell'addizionale facoltativa IRPEF, che risulta applicata nel 2003 in 1005 Comuni dei 1360 esaminati.

Quanto alle entrate extratributarie, la tendenza alla crescita che le caratterizza da vari anni è sintomo di una maggiore sensibilità dei Comuni verso una accorta amministrazione patrimoniale ed una gestione più economica dei servizi pubblici attraverso l'uso della leva tariffaria. Si consideri, per esempio, che nel 2003 sono risultati 218 gli enti in regime di TARI al posto della TARSU per coprire i costi di gestione del ciclo dei rifiuti solidi urbani.

ICI, TARSU e TARI. Nell'esercizio 2003 crescono del 3,41% gli accertamenti dell'ICI. Considerando la relativa inelasticità dell'imposta, l'incremento verificatosi può in parte essere attribuito ad una maggiore attenzione dei Comuni nel ridurre le aree di evasione del tributo e nel recuperare importi arretrati.

L'incidenza media per abitante dell'imposta arriva nel 2003 a 198,48 euro. Gli importi più elevati pro capite sono in Liguria (296,06), Emilia Romagna (296,82) e Lazio (296,89); quelli più bassi in Calabria (96,39) ed in Sicilia (111,31).

Quanto alla TARSU, gli accertamenti complessivi di competenza 2003 sono diminuiti del 7,78%, in gran parte a causa della crescente introduzione della TARI in molti Comuni. In particolare, l'importo degli accertamenti si è contratto in 7 Regioni settentrionali e centrali.

Il 30% dei predetti accertamenti totali è concentrato in Lombardia, Toscana e Lazio.

Le riscossioni totali della TARSU diminuiscono del 4,20% e quelle in conto competenza del 4,60%. Migliora dell'1,66% il tasso di realizzazione in termini di competenza rispetto al 48,27% dell'esercizio 2002. Questo indice aumenta in quasi tutti gli ambiti regionali.

Il tasso di smaltimento complessivo dei residui si contrae a sua volta del 4,68%. Il fenomeno, di entità differenziata, è presente in 14 Regioni situate su tutto il territorio nazionale, ma concentrate nel Settentrione e nel Centro.

Da una prima indagine svolta attraverso i dati desumibili dai rendiconti, è emerso che 218 Comuni (pari al 16% dei 1360 esaminati) addensati nelle Regioni settentrionali e centrali, hanno applicato la TARI nell'esercizio 2003. Di essi, 172 hanno esternalizzato il servizio rifiuti (pari a poco meno del 79% dei 218 enti).

L'introduzione della TARI non si presenta agevole nei Comuni di grandi dimensioni, tanto vero che nella 10^a classe risulta solo Venezia e nell'11^a Roma.

A causa della flessibilità dei moduli organizzativi a disposizione degli enti, è poi risultato che solo 45 Comuni hanno effettive entrate in bilancio derivanti dalla TARI, a prescindere dalla gestione esternalizzata, totale o parziale del servizio. Altri 20 enti che applicano ancora la TARSU presentano anche introiti extratributari connessi al servizio (al titolo III categoria 1^a), solitamente di modesta entità, derivanti da varie cause sinteticamente indicate.

È stato, inoltre, esaminato il grado effettivo di copertura dei costi del servizio rifiuti nel 2003 per ogni Regione raggruppando i Comuni per classi, anche in base all'anno di introduzione della TARI.

Spesa corrente

Nel 2003, la spesa corrente di competenza delle tre categorie di enti esaminate evidenzia variazioni relativamente contenute e sostanzialmente in linea con il tasso di inflazione programmata. Complessivamente gli stanziamenti presentano un incremento del 2,1%, gli impegni dell'1,6%, con rilevanti differenze tra Province, Comuni e Comunità montane. Più accentuata risulta la crescita dei pagamenti totali (2,6%).

L'obiettivo del contenimento del tasso tendenziale di crescita della spesa corrente, cui lo Stato si è impegnato in sede comunitaria, può dirsi sostanzialmente raggiunto nell'ambito della finanza locale, salvo a notare una crescita rilevante della spesa per cassa.

L'incremento dei pagamenti totali risente del contributo delle Province e delle comunità montane, a fronte di un limitato apporto dei Comuni (0,79%).

La perdurante operatività delle misure del patto di stabilità interno e delle disposizioni che limitano l'erogazione dei trasferimenti statali al raggiungimento di predeterminati livelli delle giacenze di tesoreria, ha comportato l'aumento dei residui, tanto di competenza (3,56%), che totali (6,91%).

Nelle Province gli incrementi più elevati degli impegni di competenza si notano per prestazioni di servizi (36,06%), in gran parte imputabili al processo di esternalizzazione, e per compensi al personale (24,80%), incluso quello transitato da altre amministrazioni. Quanto al rapporto di composizione degli impegni per funzioni, la quota maggiore è quella dell'amministrazione generale (26,78%) che risulta in deciso aumento, seguita dalla istruzione pubblica.

Nei Comuni, in una situazione di sostanziale e generalizzata stagnazione, emerge nella gestione di competenza la rilevante diminuzione degli impegni per acquisto di beni di consumo e materie prime (-13,95%), da correlare alle disposizioni della legge finanziaria sugli acquisti di beni e servizi ed alla naturale elasticità di questa spesa che, rispetto alla tendenziale rigidità delle altre

spese correnti, risulta più manovrabile. Dal rapporto di composizione, la quota maggiore di impegni è per la prestazione di servizi (40,97%), seguita dagli oneri per il personale (32,8%) e dai trasferimenti correnti (9,97%). Nel rapporto di composizione degli impegni per funzioni, la quota maggiore è dell'amministrazione generale (29,50%) che risulta in aumento, seguita dalla gestione del territorio e ambiente.

Nelle Comunità montane gli impegni crescono dell'8,54%, mentre i pagamenti totali dimostrano una crescita meno rapida (5,26%); l'incremento maggiore nella competenza si nota per le prestazioni di servizi (25,8%).

Entrata e spesa per investimenti

Per il complesso degli enti, gli accertamenti del titolo II, che tendenzialmente indicano le risorse per nuovi programmi di investimento, ammontano nel 2003, per la competenza, a 29.065,201 milioni di euro, presentano un incremento del 22,41% rispetto all'anno precedente e rappresentano il 34,88% del totale accertato.

Depurando le entrate per servizi per conto terzi dagli accertamenti totali, quelli per investimenti ne rappresentano il 37,86% e costituiscono il 46,05% degli stanziamenti, segno di una ridotta capacità degli enti nell'accertamento dell'entrata di conto capitale.

Gli impegni, che tendenzialmente segnalano i programmi di investimento finanziati nell'anno, sono aumentati del 16,95% (29.295,589 milioni di euro rispetto ai 25.050,202 milioni di euro del 2002), e rappresentano il 35,28% dell'importo totale impegnato in conto competenza; raffrontati agli impegni totali depurati delle spese per servizi per conto terzi, ne rappresentano il 38,27% e sono pari al 46,11% degli stanziamenti.

Accertamenti e impegni tendenzialmente si bilanciano e la differenza positiva di 230,388 milioni di euro, riscontrata nel 2003, sembra mostrare un buon andamento delle gestioni che utilizzano l'avanzo di amministrazione e/o il saldo positivo di parte corrente per finanziare programmi di investimento, senza far ricorso all'indebitamento o all'alienazione di beni patrimoniali, andamento costante negli ultimi anni, anche se con importi in diminuzione.

L'esame dei movimenti di cassa, che dà conto tendenzialmente dell'acquisizione delle risorse e dell'attuazione dei programmi di investimento varati nell'anno (riscossioni e pagamenti in conto competenza) e negli anni precedenti (riscossioni e pagamenti in conto residui), mostra, nel 2003, un incremento del 16,4% delle riscossioni di competenza pari a 14.424 milioni di euro, mentre i pagamenti, di 9.659 milioni, sono cresciuti del 3,75%. La gestione complessiva mostra incassi per 23.215 milioni di euro, aumentati del 10,65% rispetto all'anno precedente, e pagamenti per 21.471 milioni, aumentati del 6,75%. Risulta nel complesso una liquidità di 1.744 milioni di euro, probabilmente utilizzata per finalità diverse.

La complessiva capacità di spesa degli enti, data dal rapporto tra gli investimenti effettivamente realizzati nell'anno (pagamenti totali) e quelli programmati e finanziati sia nell'anno in corso che in quelli precedenti (impegni totali) indica la velocità di realizzazione degli interventi, che è leggermente diminuita dal 29,12% del 2002 al 28,10% del 2003 e segnala maggiori difficoltà incontrate nella realizzazione dei programmi.

Tra le risorse cui attingere per finanziare nuovi programmi di investimento, ha rilievo primario l'indebitamento, che rappresenta nel 2003 il 28,72% degli accertamenti di competenza ed è aumentato rispetto all'anno precedente del 22,91% (da 6.792,679 milioni di euro a 8.348,620 milioni di euro). Oltre la metà degli interventi economici attuati dai nuovi programmi di investimento riguardano le acquisizioni di beni immobili, che costituiscono il 61,34% degli impegni in conto competenza nel 2003, con un incremento del 25,10% rispetto all'anno precedente, essendo passati da 13.164,113 milioni di euro a 16.468,576 milioni di euro; la concessione di crediti ed anticipazioni assorbe il 23,98% degli impegni, con un aumento del 2,31% rispetto al dell'anno precedente.

Gli impegni per nuovi investimenti del complesso degli enti mostrano aumenti in tutte le aree geografiche, più significativi nell'area centrale (47,99%) ove è concentrato il 21,10% della spesa in conto competenza; aumenti più contenuti (18,14%) nel sud con il 15,37% del totale