



Deliberazione n. 10/2004

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: Italo RICCI, Vittorio ZAMBRANO, Ivo MONFELI, Gennaro SACCONI, Francesco BATTINI, Bartolomeo MANNA, Francesco MANGANELLI, Mario GIAQUINTO, Enrico GUSTAPANE, Gian Giorgio PALEOLOGO, Glauco de SETA

Supplenti : cons. Vittorio GIUSEPPONE, cons. Giovanni NARICI, ref. M. Luisa ROMANO, ref. Paola COSA

Consiglieri : Giuseppe RANUCCI, Enrico MAROTTA, Giovanni SFERRA, Rita ARRIGONI, Andrea LIOTTA, Teresa BICA, Francesco PETRONIO, Maria Luisa DE CARLI, Maria Teresa POLITO, Carmela IAMELE, Elio BERARDUCCI, Vincenzo GUIZZI, Enrico FLACCADORO

Primo Referendario : Cinzia BARISANO

Consiglieri aggiunti : Antonio CARUSO, Giuseppe GINESTRA

Vista la legge 5 giugno 2003 n. 131, art. 7, co. 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 23 giugno 2004, 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 nell'esercizio finanziario 2002 e sulla gestione di cassa degli stessi enti nell'esercizio 2003.

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 23 giugno 2004.

Il Relatore

f.to Giuseppe Salvatore LAROSA

Il Presidente

f.to Francesco STADERINI

Depositata in Segreteria il 12 Luglio 2004

Il Dirigente Generale

f.to Eleonora ADORNATO

S I N T E S I

Premessa. Con la modifica costituzionale introdotta nel 2001 è stato avviato un processo di riforma istituzionale indirizzato alla valorizzazione delle autonomie, che ha comportato un notevole ampliamento dell'ambito delle funzioni di Regioni, Province e Comuni. Peraltro, è ancora nella fase di studio l'attuazione della riforma per la parte che riconosce agli Enti territoriali una compiuta autonomia finanziaria, idonea a consentire l'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite con i tributi e le entrate propri, con la compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio e con il fondo perequativo, da istituire dallo Stato per ambiti territoriali con minore capacità fiscale per abitante.

Nelle leggi finanziarie che si sono succedute negli ultimi anni ha perso di slancio l'attuazione dell'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita ai medesimi Enti, anzi è stato in parte mantenuto il sistema dei "trasferimenti erariali" ante-novella costituzionale e sono stati posti limiti rigorosi alla loro autonomia di entrata e di spesa.

Nell'attuale momento la manovra dei tributi propri rimane sostanzialmente bloccata ed il complesso dell'entrata dipende prevalentemente dal volume di trasferimenti e compartecipazioni a determinati tributi, disposti dallo Stato. Quanto alla spesa, che deve essere improntata a rigorosi criteri, dovendo essere razionalizzata e riqualificata la spesa corrente, appare problematico per gli Enti ricercare soluzioni che minimizzino l'impatto di tali azioni sui servizi offerti ai cittadini.

La finanza locale nel 2003: prime risultanze. Nel 2003 i risultati dei conti pubblici hanno ancora risentito del rallentamento della crescita del PIL, rivelatasi inferiore alle attese. Dall'elaborazione del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche si è rilevato che l'indebitamento netto si è attestato al 2,4% del prodotto interno lordo, riportando, quindi, un peggioramento rispetto al 2,3% dell'anno precedente. Il saldo primario, pur riducendosi di circa 0,6 punti percentuali sul prodotto, è rimasto positivo.

La manovra finanziaria per il 2003 è 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%, in parte compensata.

E' stato confermato il controllo sui saldi effettuato con l'applicazione del patto di stabilità interno, la cui disciplina si è dimostrata per alcuni aspetti maggiormente incisiva ed 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.

Analisi dei flussi di cassa nel 2003. Per gli Enti locali la fondamentale linea direttrice desumibile dagli indirizzi generali di finanza pubblica negli esercizi 2002 e 2003 permane quella di assicurare la stabilità finanziaria del comparto.

Dai dati di cassa per il 2003, raccolti dalla Ragioneria Generale dello Stato riguardo alla generalità di Province e Comuni, si è evidenziato, per le Province, un aumento piuttosto sostenuto delle entrate correnti. Tale risultato è il prodotto dell'azione congiunta dell'andamento vivace delle entrate tributarie e dei trasferimenti. Per i Comuni considerati nell'insieme, senza distinzioni di popolazione, si nota, invece, una leggera flessione, anche in termini nominali, delle entrate correnti.

Sempre in termini di cassa, si è evidenziata, per le Province, una crescita consistente dei pagamenti di parte corrente, mentre per i Comuni si è notata una stasi che conferma sostanzialmente la lieve riduzione riscontrata nell'esercizio precedente dopo anni di crescita. Tra le componenti della spesa corrente dei Comuni, decresce quella per il personale ed aumenta quella per acquisto di beni e servizi, ma in modo non particolarmente rilevante. Nel rapporto di composizione, la spesa del personale rappresenta ancora nel 2003 l'elemento di maggior consistenza, pur presentando in diminuzione il relativo indice.

Un aumento dinamico si rinviene nei pagamenti in conto capitale delle Province; ciò dimostra che la spinta al rilancio degli investimenti riprende vigore, in relazione all'avvio di nuove iniziative e attraverso la più rapida realizzazione dei programmi d'investimento in corso d'attuazione. Diversa è la situazione dei Comuni ove tale spinta è meno sostenuta.

Quanto al finanziamento degli interventi in conto capitale, si nota un aumento della massa delle risorse impiegate allo scopo.

Il saldo tra le entrate correnti e le correlative spese mette in evidenza nelle Province un avanzo che diminuisce lievemente rispetto a quello riscontrato nel 2002. Nei Comuni si nota, invece, un disavanzo piuttosto sostenuto (-772 milioni di euro), soprattutto rispetto alla situazione positiva del 2002, che presentava un avanzo di 378 milioni.

Il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale evidenzia nei Comuni un ridotto disavanzo, pari a 154 milioni di euro, che modifica la situazione di maggiore disavanzo dell'esercizio precedente. Ciò è addebitabile all'andamento meno dinamico dei pagamenti rispetto alle correlative entrate; peraltro, data la natura della spesa in esame, la formazione di un limitato disavanzo di cassa può essere valutata positivamente.

Nel 2003 continua a rilevarsi una situazione piuttosto sperequata tra Comuni e Province. Per queste ultime si nota, sia sul fronte dell'entrata che su quello della spesa, una linea espansiva che corrisponde ad un momento di vitalità di tali istituzioni, nelle quali il processo di trasferimento delle funzioni ha dimostrato un certo dinamismo.

Per i Comuni si nota un generale ristagno con rilevante riduzione della capacità di spesa, dovendosi rilevare una riduzione dei margini di operatività che si manifesta alla vigilia dell'attuazione del processo di conferimento delle funzioni.

Patto di stabilità interno 2002 e 2003. La recente riforma costituzionale, introducendo un sistema amministrativo imperniato sugli Enti di autonomia territoriale, ha reso necessaria l'introduzione di strumenti che rafforzino il collegamento tra responsabilità di spesa e di entrata.

La più rilevante misura di coordinamento della finanza pubblica predisposta al fine di assicurare la stabilità finanziaria del comparto degli Enti territoriali è ancora costituita dal patto di stabilità interno, strumento derivato dal patto di stabilità e crescita sottoscritto dall'Italia con il trattato di Amsterdam del 1997, con la funzione di adattare agli Enti di autonomia territoriale, nell'ordinamento interno, le regole alle quali lo Stato si è assoggettato con il trattato.

I Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti sono esclusi dall'osservanza delle norme sul patto; ciò tuttavia non può esimere tali Enti dal rispetto dei principi dell'equilibrio finanziario e della stabilità immanenti nel sistema.

La disciplina del patto di stabilità interno, giunta al quinto anno di applicazione, è apparsa caratterizzata da una continua mutevolezza: essa finora ha avuto una vita limitata all'esercizio al quale deve essere applicata ed è stata stabilita di anno in anno attraverso la legge finanziaria.

L'esame svolto per Province e Comuni con più di 5000 abitanti, ha riguardato sia dati tratti dai prospetti di rilevazione che dai rendiconti, ed ha messo in luce che permangono difficoltà nell'applicazione della normativa che regola l'istituto, dovute alla sua complessità ed alla continua mutevolezza.

Sul piano macroeconomico, i risultati raggiunti dalle Province e dai Comuni con più di 5.000 abitanti, considerati come unico comparto, si rivelano anche nel 2002 conformi agli obiettivi del saldo previsti dalla legge finanziaria.

Nel 2002, nelle prime rilevazioni, è risultato ragguardevole il numero delle Province che non rispettavano l'obiettivo del saldo finanziario; tuttavia, il numero delle inadempienti, essendo stata successivamente introdotta la facoltà di detrarre la spesa per le funzioni trasferite, nella sede della ripetizione dell'analisi per tale esercizio, si è ridotto notevolmente.

L'insieme dei Comuni di grandi dimensioni (oltre 60.000 abitanti) dimostra minore difficoltà nell'adeguarsi alla disciplina del patto. Esaminati nell'aggregato, tali Enti riportano un saldo finanziario che si adegua all'obiettivo programmatico. In tale fascia di Comuni, inoltre, il numero di Enti che non raggiunge l'obiettivo è ridotto, mentre si dimostra più difficile la situazione dei Comuni più piccoli, che fa comunque registrare un buon livello di adempimento.

Il perdurare nel tempo degli interventi di riduzione del disavanzo ha prodotto, specie per gli Enti che hanno puntato maggiormente su manovre di cassa, l'aumento progressivo delle difficoltà. Infatti il differimento dei pagamenti che nel breve periodo può dare buoni risultati, se protratto nel tempo comporta l'impossibilità di ulteriori dilazioni, per cui devono essere messi in pagamento importi che si riferiscono ad esercizi precedenti e la via per il rispetto del saldo diventa angusta.

Nel 2003 la disciplina del patto è tornata a concentrarsi sugli obiettivi del saldo che deve essere considerato sia in termini di competenza che di cassa.

Le risultanze del patto di stabilità per il 2003 mettono in evidenza che nel complesso le Province sono state in grado di raggiungere l'obiettivo del saldo anche con uno scarto positivo considerevole. Ciò è dovuto in particolare al *trend* positivo delle entrate proprie, prodotto dalla crescita automatica di tributi devoluti per dinamiche che esulano dalle azioni svolte direttamente dagli Enti. Peraltro, la crescita non indifferente della spesa delle Province, in parte riferibile all'esercizio di nuove funzioni, non si è riverberata completamente su quella rilevante per il patto ed ha così facilitato il raggiungimento del risultato positivo, in quanto nell'esercizio 2003 le spese per nuove funzioni potevano esser dedotte dal calcolo.

Dall'analisi dei comportamenti dei singoli Enti si rileva che i vincoli appaiono rispettati in termini di competenza e di cassa dal medesimo numero di Enti.

Non tutte le Province rispettano gli obiettivi del saldo: esse appartengono a regioni diverse se si considera il saldo di competenza oppure quello di cassa; sono comunque distribuite nel territorio sia nelle regioni del nord che in quelle del sud.

Per i Comuni complessivamente considerati si nota che il raggiungimento dell'obiettivo del saldo riguarda una percentuale di Enti minore rispetto alle Province, con un'azione condotta più incisivamente sul fronte della spesa. Lo scostamento positivo appare comunque rilevante.

L'analisi dell'aggregato evidenzia il rispetto dell'obiettivo in tutte le Regioni. Dall'esame della situazione dei singoli Enti emerge che l'obiettivo maggiormente rispettato è quello del saldo finanziario di cassa. Al riguardo va precisato che il conferimento della quota IRPEF, che viene allocata nel titolo I del bilancio, nel 2003, a differenza dell'esercizio precedente, è stata esclusa dalle entrate rilevanti per il patto, rendendo l'obiettivo di maggiore difficoltà.

Indebitamento. L'obiettivo programmatico del rilancio degli investimenti pubblici, che trovano la loro principale fonte finanziaria nel ricorso all'indebitamento, incontra un limite nella concorrente esigenza di contenere l'esposizione debitoria degli Enti entro margini tali da garantire la stabilità degli equilibri di bilancio. Le facoltà degli Enti locali di contrarre debiti per finanziare gli investimenti soggiace a vincoli e condizioni, dettati dal TUEL e da altre disposizioni, alcuni di carattere generale, validi per tutte le forme di indebitamento, altri specifici; 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.

Sono previsti limiti quantitativi all'indebitamento riferiti agli interessi passivi, il cui importo complessivo non può superare il 25% delle entrate correnti.

Il predetto limite è indipendente dall'andamento dei tassi soprattutto se variabili e, nel caso di interessi calanti, consente agli Enti, già sulla soglia, di rimanervi pur dopo un aumento dell'indebitamento ed, al contrario, in caso di interessi in crescita, spinge oltre il limite Enti che abbiano ridotto la consistenza del debito. Tale limite, inoltre, essendo costruito in rapporto alle entrate correnti, che risentono dei trasferimenti erariali, si riduce con la riduzione di essi e, per questa parte, non è governabile dagli amministratori. Le stesse entrate, peraltro, dipendono dalle modalità di gestione dei servizi pubblici che, se esternalizzati, sottraggono i relativi proventi al complesso dell'entrata corrente, con effetti riduttivi del limite.

L'Ente locale inoltre potrebbe scaricare su aziende e società il peso di servizi non remunerati adeguatamente nella convenzione. In questo modo si genera un indebitamento latente che potrà emergere in esercizi futuri.

Per fronteggiare le ripercussioni sulla gestione degli Enti locali 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, che potrebbe essere affidato al collegio dei revisori.

Prime indicazioni sull'andamento tendenziale dell'indebitamento locale territoriale nel biennio 2002-2003 riguardo a 88 Province e 1.099 Comuni sono formulate sulla base di un'istruttoria della Sezione. Le risultanze dell'indagine evidenziano, per il debito di finanziamento e per le Province, un consistente incremento. Aumenti superiori alla media si registrano nelle macro-aree geografiche del centro, del nord-ovest e del nord-est, con punte nel Friuli Venezia Giulia e nel Lazio. Di segno opposto al dato nazionale appaiono invece i valori del Molise e della Campania. Mostrano un aumento più contenuto le amministrazioni comunali.

Aumenta, per le Province e per i Comuni, la quota dei finanziamenti erogati dalla Cassa depositi e prestiti che, per le prime, supera l'82% e, per i secondi, il 62%. A fronte dell'aumento della presenza della Cassa DD.PP. si nota, sia nelle Province che nei Comuni, la diminuzione della consistenza dei prestiti erogati dagli altri istituti di credito.

La Sezione ha acquisito elementi generici in ordine ai contratti di *swap* sottoscritti dagli Enti locali a tutto il 31 dicembre 2003 ed è risultato che 17 Province hanno fatto ricorso a tale strumento per 1.637.827 migliaia di euro e 305 Comuni 13.451.787 migliaia di euro.

Analisi generale della finanza locale nel 2002. Sono state effettuate analisi sui rendiconti di 98 Province, 1.309 Comuni e 204 Comunità montane. Trattasi delle contabilità di 1611 Enti esponenziali del 68,01% della popolazione nazionale.

Entrate correnti. Aumentano nel 2002 gli accertamenti correnti di competenza (6,02%), confermando la tendenza alla crescita delle disponibilità di nuove risorse che prosegue da vari anni. Come negli esercizi precedenti, i ritmi di crescita sono più elevati nelle Province (19,32%) che non nei Comuni (3,24%) e nelle Comunità montane (4,02%), in quanto le prime sono ancora interessate al conseguimento di una più ampia autonomia finanziaria, accompagnata peraltro dal recepimento di funzioni trasferite dallo Stato e dalle Regioni. Anche le Comunità montane realizzano un apprezzabile incremento, pur in assenza di entrate tributarie, dovuto all'aumento dei trasferimenti (il cui peso sugli accertamenti totali raggiunge circa l'80%) e ad una accorta gestione dei beni patrimoniali e dei servizi erogati. Il risultato positivo degli accertamenti è prevalentemente influenzato dagli andamenti dei Comuni, per la loro preponderante incidenza sul totale delle entrate.

Si accrescono (10,05%) le riscossioni di competenza per le tre tipologie di Enti e l'incremento è maggiore nelle Province (21,58%) rispetto ai Comuni (7,49%) ed alle Comunità montane (3,97%).