



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali

| 2013 |

Parte I

(Legge 5 giugno 2003, n. 131) deliberazione n. 29/sezaut/2014/frg

salienti del "nuovo stato patrimoniale" e compiutamente ricostruiti i passaggi più significativi dei numerosi adempimenti che, a partire dal prossimo esercizio finanziario, si renderanno necessari per una corretta apertura dei saldi contabili.

Dalle elaborazioni svolte a partire dai dati tratti dal conto del patrimonio di Regioni, Comuni e Province è emerso un quadro complessivo che offre importanti indicazioni in ordine allo stato di salute degli enti monitorati.

Di particolare rilievo i dati relativi al comparto Regioni, che pur evidenziando un diffuso ridimensionamento dei valori patrimoniali attivi rispetto alla chiusura dell'esercizio 2012 e specifiche situazioni di criticità, registrano un sensibile miglioramento dei saldi patrimoniali.

Parimenti di interesse le elaborazioni effettuate avendo riguardo al debito finanziario ed alla gestione del patrimonio immobiliare di Province e Comuni, i cui esiti appaiono, per un verso, coerenti con l'evoluzione della normativa di riferimento e, per altro, indicativi della misura del concorso degli enti territoriali al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

In linea con l'introduzione di più stringenti vincoli alla capacità di indebitamento degli Enti locali sono, invero, i dati relativi allo *stock* di debito di Province e Comuni, i quali, seppure ancora elevati in valori assoluti, registrano una progressiva flessione dell'indebitamento nel triennio monitorato e, conseguentemente, dei parametri di sostenibilità dello stesso.

Emblematici della estrema difficoltà che ha accompagnato l'attuazione dei processi di valorizzazione e di dismissione del patrimonio nonché del vistoso ritardo che ha connotato il processo di devoluzione dei beni previsto dal d.lgs. n. 85/2010 (c.d. federalismo demaniale) sono, di contro, le risultanze delle verifiche svolte in relazione alla consistenza del patrimonio immobiliare di Province e Comuni ed agli esiti delle politiche di gestione attiva dello stesso.

PARTE II

Comuni/Province/Unioni di Comuni

Il quadro della finanza locale nel 2013 è coerente con gli effetti del complesso percorso di riequilibrio dei conti pubblici che ha impegnato, dal 2009 in avanti, costantemente il comparto degli Enti locali imponendo vincoli alla spesa e tagli ai trasferimenti, controbilanciati, questi ultimi, da un inasprimento della leva fiscale rimessa all'autonoma disponibilità dei livelli di governo locale. I dati del primo rapporto COPAFF sugli effetti, in termini complessivi, delle suddette manovre di finanza pubblica 2008-2013 sui bilanci degli Enti locali evidenziano, nel 2012, una riduzione di spesa primaria del 28,3% per le Province (corrispondente, in valore assoluto, ad un taglio di 2,9 miliardi) e del 14,5% per i Comuni (corrispondente, in valore assoluto, a 8,4 miliardi). Il settore più penalizzato è risultato quello degli investimenti (incidenza che, per Comuni e Province, ha raggiunto, mediamente, il 60% delle economie di spesa).

I dati di rendiconto dei Comuni per l'esercizio 2013 mostrano elementi di conferma dei suddetti effetti, in particolare, per la correlazione tra riduzione di risorse e inasprimento del prelievo locale, come sembra leggersi anche nell'andamento dell'autonomia finanziaria misurata dal rapporto tra entrate proprie sul totale delle entrate correnti. Tale rapporto, cresciuto nel 2012 per effetto dell'anticipazione sperimentale dell'IMU, si è contratto, solo relativamente, nel 2013 nonostante il minor gettito dovuto all'esclusione dalla tassazione delle "abitazioni principali", in parte compensato dai trasferimenti statali (il minor gettito dell'IMU "prima casa" è stato compensato con circa 4,5 miliardi di contributi erariali). Un ruolo decisivo nell'abbattimento dell'impatto sugli equilibri di bilancio della perdita di gettito dell'IMU per la parte eccedente l'aliquota base, lo ha avuto l'azionamento della leva fiscale visto che nel 2013 gli accertamenti di competenza di tutte le entrate correnti crescono del 4,1%; in valore assoluto si passa dai 53,07 miliardi del 2012 ai 55,2 miliardi (significativo il dato dell'addizionale all'IRPEF +10% accertato nel 2013). Tendenza alla crescita che continua a manifestarsi anche nei recenti dati relativi all'anno in corso che nei primi otto mesi ha fatto registrare un maggior gettito IMU, per la quota di spettanza comunale, rispetto allo

stesso periodo del 2013, nella misura del 12,6% che in valore assoluto cifra 964 milioni. A tali dati vanno sommati quelli relativi alla prima riscossione TASI che, prima della rata di saldo (16 dicembre 2014), secondo SIOPE ammontano a circa 1,3 miliardi ossia a circa un terzo del gettito IMU prima casa ad aliquota base, pari a circa 4,5 miliardi.

Tuttavia ciò non ha favorito una maggiore spesa, soprattutto negli investimenti diminuita del 5,8%, proprio a causa dei vincoli ad essa imposti e della rigidità della spesa corrente che è cresciuta, in termini di impegni, del 5,5%, imputabile in parte rilevante alle maggiori uscite per prestazioni di servizi, +4,9%, mentre calano gli oneri per il personale (-2,2%) e quelli di funzionamento (-6,9%).

Per le Province l'impatto delle manovre sulle condizioni di autosufficienza è stato contenuto per effetto di una severa riduzione della spesa che ha consentito di assorbire tagli di risorse particolarmente incisivi: il rapporto di incidenza delle entrate proprie sulle spese finali, nel 2013 risulta pari al 57,9%, ma solo a fronte di una riduzione delle spese finali di oltre 1,3 miliardi, che ha consentito di assorbire la riduzione di oltre 561 milioni degli accertamenti del 2013 rispetto al 2012.

Particolarmente critica la situazione delle risorse correnti per le Province che nel 2013 hanno registrato l'azzeramento del fondo sperimentale di riequilibrio (dotato per il 2013 con 1.039.9 milioni) per effetto delle riduzioni di risorse fino a 1.200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e, laddove le riduzioni non hanno trovato intera capienza nel FSR, non pochi enti hanno dovuto riversare proprie risorse allo Stato. In pratica gli accertamenti delle entrate correnti nel 2013 rispetto al 2012 cedono nella misura del 10,4%. In valore assoluto le Province nel 2013 accertano meno entrate rispetto al 2011 per l'importo di 1,33 miliardi e riscuotono 1,44 miliardi in meno. In tale situazione di precarietà finanziaria andrà valutato l'impatto delle nuove misure riduttive sulle risorse delle Province, annunciate dal disegno di legge di stabilità 2015, che potrebbe generare forti tensioni sugli equilibri finanziari, in particolare per gli enti strutturalmente più deboli, il cui numero tende a crescere all'interno del comparto.

Per le entrate del conto capitale dei Comuni nell'esercizio 2013 va posta attenzione al dato dell'incremento del ricorso alle anticipazioni di cassa (+35,1%) - da ricondursi in buona parte, ai vuoti di liquidità determinati dal convulso legiferare in materia di entrate tributarie - e alla ripresa dell'indebitamento (+63,4%). In valore assoluto nel 2013 i maggiori accertamenti da indebitamento, con l'eccezione dei piccoli Comuni (Comuni I e II fascia rispettivamente: -22%; -24%), superano di 1,6 miliardi quelli del 2012 (accertamenti 2012: 1,23 miliardi; accertamenti 2013: 2,8 miliardi) che sembrerebbe prospettare una ripartenza generale degli investimenti.

Per le Province nel 2013, le entrate del conto capitale hanno fatto registrare una sostanziale regresso delle risorse disponibili per gli investimenti. Infatti i dati di rendiconto rilevano una flessione dei trasferimenti regionali (scesi da 706 a 540 milioni) arginata in ridotta misura dai maggiori trasferimenti statali (+30 milioni) e da un'accelerazione delle entrate da alienazioni di beni patrimoniali, molto diversificata nella distribuzione geografica.

Per la prima volta in sede di referto è stata condotta un'**analisi dei dati delle Unioni di Comuni** di carattere, prevalentemente, sperimentale attesa la limitata disponibilità di dati omogenei. Sul piano generale, in via di sintesi, dai risultati dei certificati di conto consuntivo esaminati si possono trarre alcune indicazioni. La prima è che i volumi di risparmio sono di dimensioni contenute e tali da non incidere in maniera significativa sui saldi del comparto. In secondo luogo appare poco efficace questo metodo di razionalizzazione della spesa, a causa dell'alto livello di rigidità delle organizzazioni esistenti. Peraltro sembra rilevarsi una qualche difficoltà nel trasmettere alle Unioni le politiche di contenimento della spesa che vincolano i Comuni: ciò si ricava dalla costante crescita della spesa osservata. Tali risultati - che andranno verificati con ulteriori e più estese analisi - inducono a ritenere più funzionale, per conseguire effettivi risparmi di spesa nel settore degli enti demograficamente piccoli, la strada della fusione.

La prospettiva del processo di armonizzazione dei sistemi di bilancio ha motivato una valutazione della situazione **dei residui dei Comuni** che dovranno formare oggetto di una revisione straordinaria. Tale valutazione ha consentito di rilevare che al 1° gennaio 2014, la massa complessiva dei residui attivi di parte corrente proveniente dai precedenti esercizi (al netto quindi di quelli di nuova formazione concernente la competenza 2013) ammonta a 27 miliardi, di cui 12,06 miliardi riscossi nell'anno e oltre 15,7 miliardi ancora da riscuotere. La causa di maggiore accumulo è quella dei residui relativi alle entrate extratributarie il cui tasso di realizzazione, pur migliorando negli ultimi esercizi non arriva neanche alla soglia del 40%. Non diversa è la situazione dei residui del conto capitale delle entrate destinate agli investimenti, pari al 31 dicembre 2013 ad oltre 18,4 miliardi, imputabili, per la maggior parte, alle entrate destinate agli investimenti del Titolo IV, cioè entrate non da indebitamento ed in buona misura riferibili ai trasferimenti da altri enti, in particolare dalla Regione.

Per le Province si osserva un progressivo miglioramento del tasso di smaltimento dei residui delle entrate correnti nel quinquennio 2009-2013 (universo di 99 enti) dei quali restano da riscuotere 4,2 miliardi; a 5,3 miliardi del conto capitale corrispondono i residui (di cui 3,3 dal titolo II), la cui velocità di riscossione è più ridotta.

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio, sia di quelli riconosciuti, sia di quelli contratti ma non ancora riconosciuti, sembra ormai assumere le caratteristiche di un dato strutturale, attesa la rilevanza degli importi e il numero degli enti coinvolti. Bisogna, tuttavia, ribadire che si tratta di anomalia che evidenzia disordine gestionale e prassi distorte, che va eliminata anche gradualmente e circondata da più rigide prescrizioni la cui osservanza deve essere puntualmente verificata.

Gli importi dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive rappresentano, sia per le Province che per i Comuni e nei diversi anni, sempre la tipologia più rilevante.

Nella rilevazione dei debiti fuori bilancio dell'anno 2012 e 2013, è stato evidenziato l'importo degli stanziamenti previsti in bilancio per debiti da riconoscere prevedibili, come quelli relativi alla soccombenza in giudizio, come appena detto, tra le più ricorrenti cause di formazione di tali debiti; le somme relative a tali stanziamenti ammontano nell'anno 2012, a 23,384 milioni nelle Province, ed a 117,337 milioni nei Comuni, e le percentuali sul totale degli strumenti di copertura, sono rispettivamente pari al 32,37% ed al 20,34%; nell'anno 2013 i dati rilevati ammontano a 24,173 milioni nelle Province, ed a 182,697 milioni nei Comuni e le percentuali sul totale degli strumenti di copertura, rappresentano rispettivamente il 18,55% ed il 26,18%.

Sul fronte dei fatti gestionali, per i debiti fuori bilancio riconosciuti, nel biennio considerato, con un numero di enti interessati dal fenomeno pressoché invariato, l'importo complessivo è aumentato da 72,247 a 130,347 milioni nelle Province e da 576,963 a 697,851 milioni nei Comuni, con aumento percentuale rispettivamente dell'80% e del 20,95%.

I debiti fuori bilancio contratti dagli Enti locali e non riconosciuti sono diminuiti, da 62,622 a 55,954 milioni nelle Province, ma notevolmente aumentati da 688,647 a 925,600 milioni nei Comuni. Tale consistente massa di debiti, che non compare nelle scritture contabili degli enti, ne rende i rendiconti non veritieri e mette in luce importanti criticità nella gestione dei bilanci, determinate in gran parte, anche da non corrette previsioni delle entrate e delle spese - soprattutto di parte corrente - e da inesatto ed incompleto riaccertamento annuale dei residui attivi remoti, inesigibili o di difficile esazione, che artificiosamente concorrono a determinare un risultato positivo. Criticità, queste, destinate a creare non poche difficoltà, agli enti interessati da questi fenomeni, nel ricordato prossimo passaggio al nuovo sistema contabile caratterizzato dall'armonizzazione delle scritture contabili.

Dai dati dei conti consuntivi pervenuti nel periodo 2009-2013, si rileva un andamento fluttuante del **numero dei Comuni in disavanzo**, che passano dai 102 del 2009 ai 97 del 2010, 156 nel 2011, 194 nel 2012 e 125 nel 2013.

Le Province che hanno il risultato di amministrazione in disavanzo sono 4 nel 2013, con un dato poco dissimile da quello registrato negli altri esercizi della serie storica considerata.

Per i Comuni in disavanzo di amministrazione, l'importo globale dello squilibrio finanziario, nell'esercizio 2012, è di 1.806,862 milioni per 194 enti, con un'incidenza media sulle entrate correnti del 44,96%, e per ogni abitante ammonta, in media, a 498 euro; l'importo globale dello squilibrio finanziario, nell'esercizio 2013, è di 1.311,144 milioni per 125 enti, con un'incidenza media sulle entrate correnti del 42,40%, e pari per ogni abitante a 487,09 euro.

Per le Province, l'importo dello squilibrio, nell'esercizio 2012, è di 23,216, con un'incidenza del 19,80% sulle entrate correnti e grava su ogni residente per 33 euro; nell'esercizio 2013, lo squilibrio totale è di 34,562 milioni, con un'incidenza del 20,92% sulle entrate correnti, e pesa su ogni residente per 35,48 euro.

I disavanzi di amministrazione riguardano il 2,50% del totale dei Comuni considerati nel 2012; il fenomeno interessa poi l'1,78% nell'esercizio 2013 3 Province nel 2012, e 4 Province nel 2013.

Presumibilmente, però il dato è ancora più negativo, poiché negli enti che dichiarano il dissesto non sempre si riscontrano negli anni immediatamente antecedenti saldi di amministrazione in disavanzo.

Inoltre 9 Province e 365 Comuni, nell'esercizio 2012, pur non in formale disavanzo, mostrano uno squilibrio calcolato di 20,632 milioni per le Province e di 404,324 milioni per i Comuni (esercizio 2012) e di 38,209 per le Province e di 346,976 milioni per i Comuni. Nell'esercizio 2013 il fenomeno riguarda 10 Province e 297 Comuni: lo squilibrio calcolato è pari a 38,209 milioni per le Province e a 356,976 milioni per i Comuni. Ciò risulta dal confronto tra risultato di amministrazione positivo e fondi vincolati da ricostituire e debiti fuori bilancio non ripianati.

Le situazioni patologiche appena esaminate costituiscono l'esito di condizioni protratte e gravi di precarietà finanziaria, i cui sintomi si rilevano dalle **condizioni degli equilibri generali di bilancio**.

L'analisi a livello aggregato dei rendiconti, nello sforzo di sintesi tra situazioni non sempre omogenee sul territorio nazionale, evidenzia una condizione di crescente difficoltà dei Comuni e delle Province nel mantenimento degli equilibri, talvolta culminata in situazione di vero e proprio squilibrio.

Tra le principali cause, si segnala una progressiva riduzione di risorse etero determinate, ossia da trasferimenti, non adeguatamente compensata da un incremento del gettito tributario ed extra-tributario.

Sull'opposto versante, si registra una corrispondente riduzione delle spese finali, che flettono progressivamente sia per i Comuni che per le Province.

La riduzione di risorse, anche per via della destinazione di entrate *extra ordinem* per il finanziamento di spesa corrente, penalizza principalmente l'andamento della spesa d'investimento, in una congiuntura economica, quale quella attuale, particolarmente delicata.

Il miglioramento dei risultati di amministrazione sia per i Comuni che per le Province è influenzato dalla gestione residui, ed in particolare da una progressiva riduzione del volume di residui passivi finali (Comuni: da 61,7 a 60 miliardi di cui 23 spesa corrente e 33,9 spesa conto capitale. Province: da 15,7 nel 2012 a circa 14 miliardi nel 2013 di cui 4,7 spesa corrente e 9,1 spesa conto capitale), in termini più accentuati rispetto ai corrispondenti residui attivi (Comuni: da 56,6 a 57,5 miliardi di cui 32,4 di parte corrente e 25,1 di conto capitale. Province: da 14,5 miliardi nel 2012 a 12,9 miliardi nel 2013 di cui 6,3 parte corrente e 6,5 conto capitale).

In termini generali, possono constatarsi anche gli effetti di una tendenza alla contabilizzazione di tali poste, attive e passive, maggiormente ispirata a criteri prudenziali, con conseguente miglioramento del livello di veridicità delle risultanze contabili.

Particolarmente interessante, in questa prospettiva, appare la già ricordata riforma del sistema contabile introdotta dai d.lgs. n. 118/2011 e n. 126/2014, e la conseguente

entrata a regime del nuovo principio della competenza finanziaria potenziata, che prevede l'imputazione delle obbligazioni - attive e passive - all'esercizio in cui le stesse vengono a scadenza.

Nel delineato contesto, ai fini del mantenimento degli equilibri nell'ambito delle nuove modalità di contabilizzazione, assumeranno preminente importanza gli accantonamenti prudenziali - anche dell'avanzo d'amministrazione - e i fondi vincolati, quali il fondo crediti di dubbia esigibilità e quello per passività potenziali, nei termini previsti dal nuovo art. 167 del TUEL, in vigore dal 2015.

Complessivamente, la progressiva riduzione del numero di Province in equilibrio economico-finanziario, rispetto al 2012, dimostra un diffuso stato di sofferenza delle stesse, nell'attuale fase di transizione istituzionale, ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio.

Per i Comuni, l'equilibrio economico finanziario aggregato, al netto della spesa per rimborso anticipazioni di cassa presenta sia nel 2011 che nel 2013 un saldo negativo, con un deficit di entrate correnti pari, rispettivamente, allo 0,7% e allo 0,1% del totale delle stesse.

Di sicuro interesse appaiono, come si è detto, anche le recenti disposizioni introdotte dal d.l. n.35/2013 sui pagamenti dei debiti della pubblica amministrazione, che mettono a disposizione degli enti in sofferenza di liquidità consistenti anticipazioni finanziarie, da impiegare nel 2013 e 2014, e di cui sono stati apprezzati i primi effetti, in termini di smaltimento delle passività pregresse, già a partire dal 2013.

Nel quadro appena tratteggiato, diventa particolarmente urgente anche una reimpostazione delle politiche di bilancio, maggiormente ispirate ad una approfondita revisione della spesa, al fine di garantire un più efficiente utilizzo delle risorse destinate al soddisfacimento dei bisogni locali, nel quadro anche della crescente autonomia e responsabilizzazione delle amministrazioni locali.

PARTE III

Regioni/Province autonome

Le fonti dell'indagine sono costituite dai rendiconti regionali, acquisiti mediante il sistema ConTe (Contabilità territoriale), che è alimentato dai dati inseriti in attuazione della Linee guida per i Collegi dei revisori delle Regioni (delibera n. 5/SEZAUT/2014/INPR). In mancanza, sono state assunte le informazioni risultanti dal precedente referto sulla gestione di competenza e, in via residuale, dalle leggi regionali di approvazione dei rendiconti. L'acquisizione dei dati di bilancio degli enti mediante l'applicativo Corte corrisponde, da un lato, alle esigenze istruttorie delineate dal d.l. n. 174/2012 e, dall'altro, alla necessità di rendere omogenei e confrontabili i dati tra le Regioni.

Infatti, anteriormente alla modifica dell'art. 117, co. 2, Cost. (ad opera della, l. cost. n. 1/2012, che ha ricondotto l'armonizzazione dei bilanci pubblici tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato), il riconoscimento di uno spazio di autonomia legislativa regionale ha favorito la crescita di sistemi contabili diversamente articolati in ciascuna regione, sicché il modello tendenzialmente uniforme delineato con il d.lgs., n.76/2000, è stato ampiamente derogato/rivisitato in ogni sua parte.

In attuazione del disegno costituzionale, il d.lgs. n. 118/2011, riformato con d.lgs. n. 126/2014, ha ridisciplinato l'ordinamento finanziario e contabile delle Regioni, che costituisce il titolo III del citato provvedimento, da estendere alle Regioni a statuto speciale/Province autonome. L'innovazione si lega all'applicazione delle norme sul piano dei conti integrato e ai comuni schemi di bilancio tra gli enti territoriali, anche ai fini del consolidamento dei conti con gli enti/organismi partecipati.

Nel riferito contesto dell'armonizzazione dei sistemi contabili, regole *ad hoc* sono previste per il comparto regionale, tra cui l'istituzione del Collegio dei revisori dei conti e i termini di approvazione dei rendiconti, pensati per consentire il giudizio di parificazione dei rendiconti da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Nelle more della piena applicazione della riforma, le analisi sugli equilibri, sulle entrate e sulle spese regionali possono essere influenzate dalla difformità dei sistemi contabili, non sempre calmierata dalle indicazioni impartite dalla Corte, mediante le richiamate Linee guida.