



Garantire la corretta programmazione
e la rigorosa gestione
delle risorse pubbliche

LE RISULTANZE DELLE INDAGINI SVOLTE DAI SERVIZI ISPETTIVI DI FINANZA PUBBLICA IN MATERIA DI BILANCI DEGLI ENTI LOCALI

- Prospettive e proposte operative

2007
2008
2009
2010



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

Ispettorato Generale di Finanza

LE RISULTANZE DELLE INDAGINI SVOLTE DAI SERVIZI ISPETTIVI DI FINANZA PUBBLICA IN MATERIA DI BILANCI DEGLI ENTI LOCALI – PROSPETTIVE E PROPOSTE OPERATIVE

Roma, Maggio 2009

INDICE

Introduzione	3
Premessa	5
CAPITOLO 1 L'attività dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica	9
1.1. Le diverse attività di controllo svolte dai Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica presso gli Enti locali	9
1.2. L'attività di verifica dei bilanci degli EE.LL.	10
CAPITOLO 2 I risultati delle verifiche	13
2.1. I bilanci di previsione	13
2.2. I rendiconti di gestione	18
2.3. Le entrate: rinvio	26
2.4. Le spese	27
2.4.1 Le spese di personale	28
2.4.2 Le prestazioni di servizi	34
2.4.3 Le spese per contributi	40
2.4.4 Le spese per acquisto di beni	43
2.5. Il risultato di amministrazione	45
2.6. La liquidità	46
2.7. L'indebitamento ed i derivati	48
CAPITOLO 3 Analisi delle problematiche	55
3.1. La tendenza complessiva dei bilanci degli enti locali	55
3.2. I fattori di criticità	57
3.3. Quali rischi per la finanza pubblica	62
CAPITOLO 4 Le proposte operative	65
4.1. Le modifiche normative ed amministrative	65
4.2. Un nuovo sistema dei controlli	68
CONCLUSIONI	73

APPENDICE N. 1.....	77
----------------------------	-----------

APPENDICE N. 2.....	107
----------------------------	------------

Introduzione

Roma, 20 maggio 2009

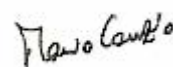
L'attuale contesto istituzionale e finanziario impone alla Ragioneria generale dello Stato di esaminare con attenzione sempre maggiore la situazione della finanza pubblica e dei suoi assetti di governance, dedicando attenzione non solo al bilancio dello Stato, ma anche alla situazione finanziaria delle autonomie territoriali ed ai relativi equilibri di bilancio.

L'azione svolta dai Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica rappresenta uno degli ambiti di attività della Ragioneria generale finalizzati al controllo ed alla conoscenza delle dinamiche che attraversano il complesso ed eterogeneo mondo delle Autonomie.

Questo lavoro si pone come obiettivo quello di esporre le risultanze dell'attività ispettiva svolta nei confronti del settore degli Enti locali, che ha comportato l'esame analitico di tanti casi concreti, di molteplici vicende finanziarie ed istituzionali aventi diverse dimensioni, collocazione geografica e intrinseca complessità. L'elaborazione dei dati ha permesso anche di trarre alcune conclusioni di carattere generale in merito all'attuale situazione finanziaria degli Enti locali, evidenziandone, al contempo, le principali anomalie e criticità.

In questo periodo di grandi cambiamenti istituzionali, nel percorso che ci sta portando ad un nuovo assetto dei rapporti istituzionali e finanziari fra Stato centrale ed Autonomie, l'esperienza maturata sul campo dai Servizi ispettivi si pone l'obiettivo di portare un proficuo contributo all'attuale dibattito che sta accompagnando il difficile cammino delle riforme.

Il Ragioniere generale dello Stato



Premessa

La finalità del presente *report* è di sintetizzare il lavoro effettuato e le esperienze maturate dai Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica della Ragioneria generale dello Stato (S.I.Fi.P.) in materia di controlli di carattere amministrativo contabile nel settore degli Enti locali.

La situazione finanziaria del comparto degli Enti locali italiani, come testimoniato dalle crisi finanziarie che stanno interessando, con sempre maggior frequenza, anche comuni di medie, grandi e grandissime dimensioni, sta progressivamente diventando una problematica che si pone all'attenzione non soltanto degli addetti ai lavori, ma anche dell'opinione pubblica nazionale e locale.

E' quasi superfluo sottolineare, infatti, come la finanza locale rappresenti, ormai, una parte importante dei conti pubblici nazionali, rilevanti ai fini del rispetto dei parametri previsti dall'Unione economica e monetaria. L'evoluzione di questo comparto, dunque, riveste un'influenza sempre crescente sui risultati conseguiti dallo Stato italiano nel settore della finanza pubblica, della sostenibilità del debito pubblico nel medio e lungo periodo e, di conseguenza, del *rating* dell'Italia nei mercati finanziari.

Alcuni dati possono essere significativi in tale senso.

La relazione della Banca d'Italia concernente l'anno 2007, pubblicata il 31/05/2008, ha evidenziato che, al 31/12/2007:

- il debito delle province è stato pari a 8.836 milioni di euro;
- il debito dei comuni è stato pari a 46.599 milioni di euro.

Il totale del debito del comparto delle Amministrazioni locali, pertanto, è risultato pari a 55.435 milioni di euro¹.

Dal Rapporto "La congiuntura della finanza degli Enti Territoriali all'inizio del 2008", di Dexia, si ricavano i seguenti dati.

¹ V. Tavola a13.12, allegata alla Relazione annuale sul 2007 della Banca d'Italia.

Per quanto concerne le province, alla data del 31/12/2007, dal lato delle entrate, si segnala che:

- le entrate totali sono state pari a 13.727 milioni di euro;
- le entrate finali sono state pari a 13.076 milioni di euro;
- le entrate correnti sono state pari a 9.613 milioni di euro;
- le entrate destinabili al finanziamento delle spese in conto capitale sono state pari a 4.114 milioni di euro, di cui 3.463 milioni di euro del titolo IV – Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti e 651 milioni di euro del titolo V – Accensione di prestiti.

Dal lato delle spese risulta che:

- le spese totali sono state pari a 14.474 milioni di euro;
- le spese finali sono state pari a 13.668 milioni di euro;
- le spese correnti sono state pari a 8.099 milioni di euro;
- le spese in conto capitale sono state pari a 5.569 milioni di euro;
- le spese per rimborso prestiti sono state pari a 806 milioni di euro.

Sotto il profilo dei saldi, la situazione è risultata la seguente:

- equilibrio corrente²: 708 milioni di euro;
- equilibrio di parte capitale³: - 1.455 milioni di euro;
- equilibrio finanziario⁴: - 747 milioni di euro.

Per quanto concerne i comuni, alla data del 31/12/2007, dal lato delle entrate, si segnala che:

- le entrate totali sono state pari a 52.095 milioni di euro;
- le entrate finali sono state pari a 48.349 milioni di euro;
- le entrate correnti sono state pari a 31.715 milioni di euro;
- le entrate destinabili al finanziamento delle spese in conto capitale sono state pari a 20.379 milioni di euro, di cui 16.633 milioni di euro del titolo IV – Alienazioni,

² Entrate correnti – (spese correnti + spese per rimborso quota capitale dei prestiti).

³ (Entrate di parte capitale + entrate per accensione di prestiti) – spese in conto capitale.

⁴ Totale entrate – totale spese.

trasferimenti di capitale e riscossione di crediti, e 3.746 milioni di euro del titolo V – Accensione di prestiti.

Dal lato delle spese risulta che:

- le spese totali sono state pari a 51.286 milioni di euro;
- le spese finali sono state pari a 47.400 milioni di euro;
- le spese correnti sono state pari a 28.281 milioni di euro;
- le spese in conto capitale sono state pari a 19.119 milioni di euro;
- le spese per rimborso prestiti sono state pari a 3.886 milioni di euro.

Sotto il profilo dei saldi, la situazione è la seguente:

- equilibrio corrente⁵: - 452 milioni di euro;
- equilibrio di parte capitale⁶: 1.261 milioni di euro;
- equilibrio finanziario⁷: 809 milioni di euro⁸.

Come si può notare, il rilievo della finanza locale nell'ambito della finanza pubblica complessiva risulta già molto elevato.

E' ragionevole supporre, tuttavia, che questo peso aumenterà gradualmente a seguito del trasferimento (in parte già avvenuto) di funzioni dalle Amministrazioni centrali a quelle locali, nell'ambito del processo di attuazione della riforma federale dello Stato, già avviata nel 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione, e del conseguente processo di federalismo fiscale, che sposterà sempre maggiori poteri di entrata e di spesa verso i livelli territoriali di governo⁹.

Queste considerazioni ampliano il loro valore se si tiene presente il contesto attuale, vale a dire il momento, purtroppo non passeggero, di grande difficoltà che sta attraversando la situazione finanziaria mondiale, il quale non potrà non avere pesanti riflessi nell'ambito della finanza pubblica e, di conseguenza, della finanza locale.

⁵ Entrate correnti – (spese correnti + spese per rimborso quota capitale dei prestiti).

⁶ (Entrate di parte capitale + entrate per accensione di prestiti) – spese in conto capitale.

⁷ Totale entrate – totale spese.

⁸ La situazione finanziaria al 31/12/2007 risulta, almeno in apparenza, in sensibile miglioramento rispetto ai dati rilevabili alla data del 31/12/2006. Sul punto vedi i dati del precedente Rapporto di Dexia-Crediop del 25/06/2007 sulla "Congiuntura della finanza degli Enti Territoriali". Questa dinamica è frutto, ad avviso di chi scrive, delle modalità di costruzione e dell'applicazione del Patto di stabilità 2007.

⁹ Sul punto si segnala che, in data 5 maggio 2009, è stata approvata la legge n. 42 di delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, pubblicata nella G.U. della Repubblica Italiana 6 maggio 2009, n. 103.

Per questo motivo i S.I.Fi.P. hanno ritenuto opportuno portare a compimento il presente lavoro, nella duplice speranza di poter contribuire all'individuazione ed all'analisi delle dinamiche e delle criticità afferenti ai bilanci degli Enti locali che soltanto in parte sono ricavabili dal mero esame dei dati aggregati di finanza locale e di poter indicare alcune possibili soluzioni alle problematiche rilevate.

CAPITOLO 1 L'attività dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica

1.1. Le diverse attività di controllo svolte dai Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica presso gli Enti locali

I S.I.Fi.P. della Ragioneria generale dello Stato hanno attivato, soprattutto nell'ultimo quinquennio, specifici controlli sul settore degli Enti locali, dedicando a quest'attività molte risorse.

Sono state compiute, in un primo tempo, verifiche di carattere generale, aventi ad oggetto il complesso della gestione dell'Ente locale. Si è passati poi ad indagini di carattere più puntuale, che hanno posto l'attenzione su problematiche specifiche concernenti le spese di personale e, in special modo, la contrattazione decentrata integrativa a livello di singolo ente, l'erogazione dei contributi ai sensi di quanto previsto dall'articolo 12 della legge n. 241 del 1990, il conferimento di incarichi di consulenza ed il rispetto del Patto di stabilità interno.

A partire dal 2005, i S.I.Fi.P. hanno iniziato ad attenzionare, nei suoi molteplici aspetti, il bilancio ed il rendiconto dell'ente alla luce dei principi indicati dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (di seguito indicato come Testo unico), vale a dire unità, annualità, universalità ed integrità, veridicità, pareggio finanziario e pubblicità.

In seguito, sono stati eseguiti controlli aventi ad oggetto le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali e le modalità di partecipazione dell'ente locale ai consorzi di funzioni, agli organismi di gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica ed alle società di gestione dei servizi pubblici locali aventi rilevanza economica. Contestualmente, sono state realizzate anche alcune verifiche direttamente presso le società pubbliche o pubblico/private concessionarie di pubblici servizi.

Sono state condotte, inoltre, diverse visite ispettive, su segnalazione ed in collaborazione con il Dipartimento del tesoro, aventi ad oggetto l'utilizzo degli strumenti derivati da parte degli Enti locali.

Queste molteplici attività hanno permesso di avere una visione molto articolata dell'attuale situazione finanziaria degli Enti locali, delle dinamiche che la stanno

caratterizzando e delle criticità che amministratori e tecnici devono quotidianamente fronteggiare.

Con una certa soddisfazione, si può segnalare come alcune delle conclusioni cui i S.I.Fi.P. erano giunti a seguito dell'attività ispettiva sono state fatte proprie, nel corso degli anni, sia dalla giurisprudenza, sia dal Legislatore. Si fa riferimento, per quanto concerne l'attività legislativa, ai provvedimenti riguardanti il monitoraggio ed il contenimento dei costi della contrattazione decentrata ed ai diversi provvedimenti in materia di contenimento dei c.d. "costi della politica" e dei costi delle strutture societarie e consortili che fanno capo agli Enti locali.

Negli ultimi anni, in particolare, anche a causa delle sempre più frequenti richieste di collaborazione provenienti dalla Magistratura contabile ed ordinaria e, in taluni casi, da parte degli stessi Enti locali, l'attività dei S.I.Fi.P. si è orientata all'esecuzione di verifiche aventi ad oggetto la qualità dei bilanci e la sostenibilità del debito degli Enti locali.

I segnali di difficoltà rilevati nello svolgimento di quest'attività hanno suggerito di elaborare, in via sperimentale nel corso del 2007, una metodologia di analisi dell'andamento pluriennale dei bilanci degli Enti locali che permettesse di approcciare le diverse situazioni finanziarie locali in modo uniforme e indipendente, per quanto possibile, dalle dimensioni del soggetto attenzionato.

Per arrivare a questo risultato, è stato elaborato un programma informatico in grado di permettere un'analisi *standard* dei bilanci previsionali e dei rendiconti di gestione degli Enti locali, nelle loro diverse componenti finanziarie di entrata e di spesa.

Dopo la sperimentazione del 2007, questo metodo di verifica dei bilanci degli Enti locali è entrato a regime, divenendo uno degli strumenti essenziali nell'ambito dell'attività ispettiva svolta nei confronti dei singoli Enti.

1.2. L'attività di verifica dei bilanci degli EE.LL.

A partire dal 2005, come accennato, i S.I.Fi.P., anche per conto di soggetti esterni, hanno eseguito n. 116 verifiche presso i comuni e n. 18 verifiche presso altrettante province. Gli Enti sottoposti a verifica sono stati scelti tra Amministrazioni di piccole, medie e grandi dimensioni.

La platea dei soggetti verificati, pertanto, risulta molto estesa e, pur non avendo le caratteristiche del campione rappresentativo in senso tecnico¹⁰, permette di capire quali siano le principali dinamiche che stanno interessando la finanza degli Enti locali.

Il lavoro, inoltre, è sempre stato svolto nell'ambito di un proficuo contraddittorio con tutti i rappresentanti degli Enti locali. Il continuo confronto con gli organi politici e con le strutture tecniche e di controllo delle diverse Amministrazioni ha permesso di tenere nella dovuta considerazione le problematiche di carattere pratico e operativo esposte dai soggetti che operano sul campo e che si trovano alle prese con le criticità nascenti dall'attuale congiuntura politico-finanziaria.

Quest'aspetto rappresenta sicuramente un'esperienza fondamentale, contenente un valore aggiunto che ha arricchito la conoscenza dei S.I.Fi.P. e che ha fornito la maggior parte delle informazioni di cui il presente lavoro rappresenta un tentativo di sintesi.

Infatti, non si può negare che, molto spesso, il contatto con gli operatori a livello locale fa comprendere quanto diversi siano gli approcci alle varie problematiche, a seconda che queste vengano viste dal centro, mediante un'ottica unitaria, o dalla periferia, mediante tanti approcci diversificati quanti sono i contesti politici, economici, finanziari e sociali che si è chiamati a gestire e regolare.

Una delle finalità del presente lavoro (o, più adeguatamente, una delle sue ambizioni) è quella di avvicinare le due visioni, spesso contrapposte, delle problematiche proprie della finanza locale, in modo da poter arrivare, seppur in un contesto di finanza pubblica che impone obbligatoriamente la costruzione di un percorso congiunto di risanamento, all'individuazione di soluzioni condivise ed efficaci, che portino ad un sistema finanziario, nel contempo, più solido, più efficiente e meno gravoso per i cittadini.

Come accennato in precedenza, negli ultimi due anni, prima in via sperimentale, poi in via definitiva, è stato utilizzato un metodo il più omogeneo possibile di analisi dei bilanci degli Enti locali.

Le caratteristiche del nostro approccio, in sintesi, sono state le seguenti:

- analisi pluriennale dei bilanci previsionali ed assestati degli Enti;
- analisi pluriennale dei rendiconti di gestione;
- analisi degli equilibri di bilancio, sia di parte corrente, sia di parte capitale;

¹⁰ Gli Enti verificati, difatti, sono individuati in base alle necessità ed alle priorità di carattere ispettivo, proprie dell'attività istituzionale del S.I.Fi.P..

- attenzione alla quantificazione ed alla composizione dei risultati di amministrazione;
- attenzione all'andamento della liquidità, sia libera, sia vincolata;
- attenzione alla gestione dei residui;
- attenzione all'andamento ed alla gestione dell'indebitamento e dei connessi strumenti derivati.

Per mettere a confronto queste grandezze, come accennato in precedenza, è stato creato un programma informatico in grado di consentire un'analisi *standard* dei bilanci previsionali e dei rendiconti di gestione degli Enti locali che, seppur con qualche difficoltà iniziale, ha permesso di avere attendibili informazioni circa la situazione finanziaria complessiva degli Enti verificati.

Nelle tabelle finali, accluse al presente lavoro, sono forniti i principali dati desumibili dall'attività di rilevazione.

Va segnalato che la scelta delle Amministrazioni sottoposte a verifica e la conseguente impostazione del programma annuale delle attività da svolgere da parte dei S.I.Fi.P. è avvenuta utilizzando un metodo campionario¹¹ a sua volta fondato su alcuni indicatori significativi (tempo trascorso dall'ultima verifica, violazione del patto di stabilità, evoluzione anomala di alcuni significativi aggregati di spesa, ecc.). In altri casi, invece, l'intervento ha avuto luogo in circostanze d'urgenza, al di fuori del programma annuale, previa richiesta da parte di soggetti terzi.

Di conseguenza, mentre per gli Enti inseriti nel programma annuale la verifica è avvenuta senza che la struttura fosse a conoscenza di specifiche criticità (se non quelle che si potevano presumere dagli indicatori di cui si è detto), nel caso degli interventi d'urgenza, già prima di iniziare le indagini, si aveva contezza del fatto di operare in contesti di grande difficoltà finanziaria. Questi ultimi lavori, tuttavia, avendo avuto ad oggetto le realtà più grandi, sono risultati particolarmente significativi.

¹¹ Come accennato in precedenza, questo non significa che ci si trovi in presenza di un campione rappresentativo in senso tecnico, poiché i criteri che hanno guidato la selezione degli Enti ispezionati sono di carattere eminentemente ispettivo. La finalità di questo lavoro è quella di portare alla luce le risultanze dell'attività ispettiva svolta nei confronti del settore delle Autonomie locali.

CAPITOLO 2 I risultati delle verifiche

2.1. I bilanci di previsione

L'analisi è stata eseguita sia sui bilanci di previsione, come originariamente approvati dai Consigli comunali e provinciali, sia sui bilanci assestati in modo definitivo durante l'esercizio¹².

I principali aspetti da evidenziare sono i seguenti.

La dimensione complessiva dei bilanci, originari e assestati, dei vari Enti risulta piuttosto diversificata nei vari esercizi. Questo vale sia per i comuni, sia per le province. La parte del bilancio più soggetta a variazioni dimensionali nei diversi anni, come facilmente intuibile, è quella che si riferisce agli investimenti. Questi ultimi, difatti, per loro natura risultano essere ciclici, con alcuni anni di maggiore intensità ed altri di minore vigore. Questa evoluzione è dovuta anche al fatto che, per la maggior parte, gli investimenti degli Enti locali vengono finanziati tramite il ricorso all'indebitamento che, per definizione, non può essere sempre costante o addirittura in aumento. Si segnala, per inciso, che l'indebitamento ha trovato un limite che possiamo definire più fisiologico che normativo.

L'articolo 204, comma 1, del Testo unico prevede, difatti, che: *“Oltre al rispetto delle condizioni di cui all'articolo 203, l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate ed a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera il 15 per cento delle entrate relative ai primi tre Titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui.*

¹² L'articolo 175 del Testo unico prevede che “Mediante la variazione di assestamento generale, deliberata dall'organo consiliare dell'ente locale entro il 30 novembre di ciascun anno, si attua la verifica generale di tutte le voci di entrata e di uscita, compreso il fondo di riserva, al fine di assicurare il mantenimento del pareggio di bilancio”.

Per le Comunità montane si fa riferimento ai primi due Titoli delle entrate. Per gli Enti locali di nuova istituzione si fa riferimento, per i primi due anni, ai corrispondenti dati finanziari del bilancio di previsione”.

Questo limite all’indebitamento, in concreto, è risultato poco significativo. **Infatti, è stato accertato che, qualora un ente dovesse pagare per interessi sul debito una cifra vicina al quindici per cento delle entrate relative ai primi tre titoli, sarebbe se non già dissestato, al limite dell’insolvenza.** Importi di queste dimensioni, sommati alle spese rigide, quali il personale e le quote di capitale del debito ed alle altre spese comunque non comprimibili (ad esempio, convenzioni annuali e pluriennali), renderebbero il bilancio assolutamente ingestibile. A conferma di quanto sopra affermato, sono state riscontrate alcune situazioni nelle quali comuni in profonda crisi di bilancio, con rilevanti disavanzi da ripianare, con debiti fuori bilancio da finanziare e con pesanti arretrati nei pagamenti, avrebbero potuto tranquillamente contrarre nuovi mutui ed accrescere, anche in maniera ingente, il proprio stock di indebitamento, poiché risultavano al di sotto del limite del quindici per cento previsto dall’articolo 204 del Testo unico.

L’indebitamento e di conseguenza gli investimenti con esso finanziati trovano, pertanto, un vincolo nelle concrete condizioni di bilancio, soprattutto di parte corrente, dei singoli Enti. Questi tendono ad indebitarsi, allorché risultino prudenti, nell’ambito delle concrete disponibilità che il bilancio, in una condizione di sostenibilità di lungo periodo, può mettere a disposizione per l’ammortamento del debito pregresso.

In taluni casi, tuttavia, sono stati rilevati Enti che, seppur nel rispetto formale del limite di cui all’articolo 204 del Testo unico, sono risultati avere un onere del debito molto più elevato rispetto alle loro reali disponibilità di bilancio. Questo, com’è naturale, ha condotto le Amministrazioni interessate ad una condizione di squilibrio strutturale e di crisi finanziaria.

Altro, aspetto caratterizzante i bilanci di previsione dei comuni e delle province, è stato quello della **maggior dimensione assoluta dei bilanci assestati rispetto a quelli originariamente approvati.**

Le diverse variazioni in corso d’esercizio, fino alla variazione generale di assestamento, hanno determinato, nella stragrande maggioranza dei casi, un aumento delle spese e, di conseguenza, delle entrate rispetto a quelle che erano le previsioni d’inizio esercizio. Nella sostanza, si sono verificate quasi esclusivamente delle variazioni in aumento dei volumi del bilancio.

Il tratto più caratterizzante dei bilanci di previsione è quello relativo alle modalità di raggiungimento dell'equilibrio complessivo (articolo 151, comma 1, del Testo unico¹³) e dell'equilibrio di parte corrente (articolo 162, comma 6, del Testo unico¹⁴).

Queste due tipologie di equilibrio devono essere rispettate sia in fase di approvazione del bilancio, sia in fase di variazione.

Nelle Amministrazioni provinciali, con qualche eccezione, non si è fatto ricorso, in sede di deliberazione dei bilanci annuali di previsione, all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per il raggiungimento del pareggio finanziario e di quello di parte corrente. Per quanto concerne quest'ultimo, non essendo le province destinatarie dei proventi dei permessi a costruire¹⁵, le uniche entrate straordinarie che legittimamente potrebbero essere destinabili al raggiungimento dell'equilibrio corrente sono le plusvalenze delle alienazioni immobiliari, che possono essere utilizzate anche per il finanziamento di spesa corrente o per la copertura di disavanzi¹⁶.

Tuttavia non sono state rilevate fattispecie di questo genere.

Nell'ambito delle province, pertanto, con il bilancio assestato risulta legittimamente applicato l'avanzo di amministrazione, divenuto definitivo con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente.

¹³ L'articolo 151, comma 1, del Testo unico prevede che "Gli enti locali deliberano entro il 31 dicembre il bilancio di previsione per l'anno successivo, osservando i principi di unità, annualità, universalità ed integrità, veridicità, **pareggio finanziario** e pubblicità. Il termine può essere differito con decreto del Ministro dell'interno, d'intesa con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in presenza di motivate esigenze".

¹⁴ L'articolo 162, commi 1 e 6, del Testo unico prevede che: "1. Gli enti locali deliberano annualmente il bilancio di previsione finanziario redatto in termini di competenza, per l'anno successivo, osservando i principi di unità, annualità, universalità ed integrità, veridicità, pareggio finanziario e pubblicità. La situazione corrente, come definita al comma 6 del presente articolo, non può presentare un disavanzo...

6. Il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo. Inoltre le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge. Per le comunità montane si fa riferimento ai primi due titoli delle entrate".

¹⁵ Entrata di carattere straordinario di parte capitale, della quale la legge, di anno in anno, legittima l'utilizzo, in determinate misure, per finanziare spesa corrente.

¹⁶ L'articolo 3, comma 28, della legge n. 350/2003 (legge Finanziaria 2004) dispone che: "Gli enti locali di cui all'articolo 2, comma 1, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, hanno facoltà di utilizzare le entrate derivanti dal plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali, inclusi i beni immobili, per spese, aventi carattere non permanente, connesse alle finalità di cui all'articolo 187, comma 2, del citato Testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267".

In aggiunta, l'articolo 1, comma 66, della legge n. 311/2004 (legge Finanziaria 2005) prevede che: "Gli enti locali di cui all'articolo 2, comma 1, del Testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, hanno facoltà di utilizzare le entrate derivanti dal plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali, inclusi i beni immobili, per il rimborso della quota di capitale delle rate di ammortamento dei mutui".

Per quanto concerne i comuni, invece, la situazione è differente.

In molti casi, difatti, **l'avanzo d'amministrazione risulta utilizzato, già in fase di approvazione del bilancio, per il raggiungimento del pareggio finanziario complessivo e dell'equilibrio di parte corrente. Questa prassi, seppure molto diffusa, risulta in contrasto con l'ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali.**

L'art 187, comma 3, del Testo unico prevede, difatti, che *“Nel corso dell'esercizio al bilancio di previsione può essere applicato, con delibera di variazione, l'avanzo di amministrazione presunto derivante dall'esercizio immediatamente precedente con la finalizzazione di cui alle lettere a), b) e c) del comma 2. Per tali fondi l'attivazione delle spese può avvenire solo dopo l'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente, con eccezione dei fondi, contenuti nell'avanzo, aventi specifica destinazione e derivanti da accantonamenti effettuati con l'ultimo consuntivo approvato, i quali possono essere immediatamente attivati”*.

Si ricorda che le lettere a), b) e c) del comma 2 prevedono la possibilità di utilizzare l'avanzo:

- per il reinvestimento delle quote accantonate per ammortamento, provvedendo, ove l'avanzo non sia sufficiente, ad applicare nella parte passiva del bilancio un importo pari alla differenza;
- per la copertura dei debiti fuori bilancio riconoscibili a norma dell'articolo 194 e per l'estinzione anticipata dei prestiti;
- per i provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'articolo 193 ove non possa provvedersi con mezzi ordinari;
- per il finanziamento delle spese di funzionamento non ripetitive in qualsiasi periodo dell'esercizio e per le altre spese correnti solo in sede di assestamento.

A conferma di quanto detto sopra, si ricorda che l'articolo 4 del decreto-legge n. 80/2004, convertito in legge n. 140/2004, in materia di modalità d'applicazione dell'avanzo d'amministrazione presunto, ha previsto che *“In deroga all'articolo 187, comma 2, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per l'anno 2004, i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti che abbiano avuto una riduzione dei trasferimenti erariali di parte corrente superiore al 10 per cento di quelli assegnati nell'anno 2003, senza che nel computo siano comprese le somme attribuite per conguagli di esercizi precedenti, hanno facoltà di applicare l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio precedente in sede di predisposizione del bilancio di previsione per l'anno 2004. Per tali fondi si applicano le disposizioni di cui al comma 3, secondo periodo, del citato articolo 187 del Testo unico”*.

Viene disposta, in altre parole, una deroga ad un principio generale (non utilizzabilità dell'avanzo presunto in sede di bilancio di previsione) circoscritta all'anno 2004 e soltanto per i

comuni di minori dimensioni penalizzati dal taglio dei trasferimenti, permettendo loro di applicare senza vincoli l'avanzo presunto sin dalla fase di predisposizione del bilancio.

I comuni, inoltre, risultano aver utilizzato, sia in fase di previsione originaria, sia in fase di variazioni, molteplici entrate di carattere straordinario, al fine del raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente.

In alcuni casi, come visto sopra, si tratta di risorse legittimamente utilizzabili per questo scopo, nei limiti consentiti dalla legge. Si fa riferimento ai proventi dei permessi di costruire ed alle plusvalenze derivanti dalle alienazioni immobiliari.

In altri casi, invece, l'equilibrio risulta raggiunto con entrate non destinabili a tale finalità.

Si fa riferimento, oltre che al già citato avanzo di amministrazione, anche alle entrate derivanti dalla stipulazione di strumenti derivati (*up-front* e differenziali positivi di tassi d'interesse) ed alle economie derivanti da rinegoziazione e/o ristrutturazione del debito pregresso¹⁷.

Inoltre, per quanto concerne l'avanzo sia presunto che definitivo è stato riscontrato, in molti casi, il mancato rispetto dell'articolo 187, con specifico riguardo alle tipologie di spese finanziabili al momento della sua applicazione. Tale punto verrà approfondito più avanti.

Tali anomale modalità di raggiungimento degli equilibri di bilancio, oltre ad avere un intrinseco effetto negativo, sono il sintomo più generale delle difficoltà finanziarie che stanno incontrando i comuni nella gestione dei loro bilanci rispetto a quanto accade nelle province.

Infatti, rispetto a quanto previsto nel Testo unico, queste forzature dipendono da errate prassi che si sono stratificate nel tempo le quali, tuttavia, spesso trovano la loro origine nella strutturale problematicità delle finanze comunali. Si tratta, in altre parole, di espedienti utilizzati per chiudere formalmente in pareggio bilanci che, in realtà, presentano degli squilibri sostanziali fra entrate e spese effettive. E, tuttavia, queste modalità operative (assieme ad altri fenomeni patologici che illustreremo più avanti), talvolta, si sono rivelate più dannose del problema che andavano momentaneamente a risolvere. E' di tutta evidenza, difatti, che entrate una tantum di questo genere, senza certezza di ripetitività negli esercizi futuri, qualora utilizzate in modo costante per raggiungere gli equilibri o, in altre parole, per finanziare spesa

¹⁷ Nel corso delle visite ispettive si è appreso che, sovente, le economie realizzate a seguito della procedura di rinegoziazione dei prestiti non risultano vincolate per il finanziamento degli investimenti, bensì utilizzate per finanziare spesa corrente, in contrasto con il dettato dell'articolo 119 della Costituzione. Sul punto si richiama anche il contenuto del parere dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti locali del Ministero dell'interno del 6/11/2003, il quale specifica che le economie verificatesi a seguito di rinegoziazione dei mutui in essere con la Cassa depositi e prestiti non possono essere destinate al finanziamento di spesa corrente.

corrente nella maggior parte dei casi consolidata, una volta che vengano meno, possono determinare dei pesanti squilibri di bilancio, cui è difficile fare fronte con le entrate ordinarie.

2.2. I rendiconti di gestione

L'esame pluriennale dei rendiconti di gestione è stato il profilo fondamentale delle analisi svolte. Da questi documenti, difatti, più che dai bilanci di previsione, è stato possibile avere contezza dell'andamento effettivo delle finanze degli Enti esaminati, poiché, mentre i bilanci di previsione sono atti di carattere politico, che scontano, per loro natura, un certo tasso di incertezza e di discrezionalità compatibilmente con le entrate e con la correttezza del loro accertamento, i rendiconti sono o, meglio, dovrebbero essere atti a contenuto vincolato, con la funzione di rappresentare in modo fedele l'andamento gestionale dell'Ente e la reale situazione finanziaria, secondo regole precise codificate nel Testo unico e chiarite, nella loro portata applicativa, nel Principio contabile n. 3 - Il rendiconto degli Enti locali, approvato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti locali nella seduta del 15 gennaio 2004 ed attualmente in fase di revisione.

Si è usato il condizionale perché, spesso, le modalità di redazione del rendiconto non sono risultate in linea con quanto previsto dal Testo unico e dai Principi contabili.

L'esame dei dati ha rivelato, come primo elemento, che, salve rarissime eccezioni, nessun Ente è risultato in disavanzo.

Infatti, anche in quei casi in cui la gestione era caratterizzata da pesantissime crisi finanziarie, con lunghi ritardi di pagamento nei confronti dei creditori e con frequente ricorso a forme, più o meno legittime, di finanziamento a breve, gli Enti non hanno palesato un formale disavanzo di amministrazione.

Al contrario, ci sono sempre stati degli avanzi, in molti casi di dimensioni importanti.

Questo, inoltre, è accaduto in un contesto nel quale l'equilibrio di parte corrente ha subito dei rilevanti peggioramenti ed è stato mantenuto soltanto grazie ad entrate di carattere straordinario.

I dati raccolti in sede di verifica hanno dimostrato, infatti, che al termine dell'esercizio molti comuni hanno chiuso questa sezione del bilancio, al netto delle entrate di carattere straordinario, in disavanzo di competenza, a differenza delle province che hanno realizzato dei risultati decisamente più positivi.

Questo squilibrio si è rivelato ancora più consistente allorché da un'analisi di competenza si è passati ad una di cassa. Sotto il profilo degli incassi e dei pagamenti della parte corrente, difatti, lo squilibrio risulta più pronunciato. Questo è stato causato dal diverso

tasso di riscossione dei residui attivi di parte corrente (più basso) rispetto a quello di pagamento dei residui passivi di parte corrente (più elevato).

Questa tendenza ha contribuito a fare emergere, nei comuni, notevoli problemi di liquidità, che sono risultati il tratto caratteristico delle situazioni finanziarie più difficili che si sono riscontrate.

Le dimensioni dei residui iscritti in bilancio sono risultate di notevole rilievo, così come degna di attenzione si è rivelata la particolare qualità degli stessi.

Infatti, sia dal lato dei residui passivi ed ancor più da quello degli attivi, sono state rinvenute situazioni estremamente critiche.

Sotto il profilo sostanziale, inoltre, sono stati rilevati numerosi casi nei quali sono stati iscritti e conservati in bilancio residui attivi di parte corrente, di parte capitale, dei servizi per conto di terzi e di provenienza remota. Per remota s'intende, tanto per fare degli esempi, gli anni ottanta o novanta per la parte corrente e gli anni settanta per la parte capitale e per i servizi in conto di terzi.

La stessa cosa è stata rilevata per i residui passivi.

Una situazione del genere, nel lungo periodo, risulta insostenibile ed oltremodo dannosa per le finanze dell'ente.

Per capire quali siano questi rischi è necessario distinguere fra le diverse tipologie di residui.

Dal lato dei residui attivi, il mantenimento ingiustificato di poste relative ai primi tre titoli delle entrate migliora, ma solo fittiziamente, la parte non vincolata dell'avanzo, poiché queste risorse generalmente non hanno alcun vincolo di destinazione. Tale avanzo, qualora applicato al bilancio di previsione, potrà essere utilizzato per finanziare, nell'esercizio di competenza, nuove spese correnti.

Nell'ambito dei primi tre titoli, il titolo II (Trasferimenti correnti) non presenta solitamente particolari problemi, trattandosi per lo più di crediti nei confronti di Enti del settore pubblico (specialmente Stato o Regione).

I titoli I e III (Entrate tributarie ed extratributarie), invece, sono quelli che recano le anomalie più frequenti. In queste parti del bilancio, difatti, sono presenti i capitoli nei quali si sono verificate le maggiori difficoltà di riscossione di residui di vecchia provenienza o, addirittura, sono stati rilevati residui che risultano privi del titolo giuridico per il loro mantenimento, poiché l'originario accertamento d'entrata non presenta i presupposti richiesti dalla legge.

Le voci con maggiori anomalie sono state:

- le entrate per recupero dell'evasione fiscale;

- le iscrizioni, ancora presenti tra i residui attivi, relative ad alcuni tributi non più in vigore (ad es. ICIAP);
- i proventi delle sanzioni per le violazioni del Codice della strada ed altri proventi contravvenzionali;
- i fitti attivi, in particolare quelli relativi ad abitazioni di edilizia popolare;
- eventuali maggiori accertamenti a residuo.

La presenza, nei primi tre titoli delle entrate, di residui carenti dell'idoneo titolo giuridico (non riscuotibili) o di dubbia esigibilità (di difficile riscuotibilità) altera il risultato d'amministrazione poiché aumenta in modo scorretto l'avanzo o diminuisce in modo altrettanto scorretto il disavanzo.

Il mantenimento in bilancio di fittizi residui attivi di parte corrente ha generato, come detto sopra, delle inevitabili tensioni di cassa poiché questi importi, che l'Ente non riesce a riscuotere, sono andati a finanziare spese reali, che sono state liquidate con "soldi veri". Nel lungo periodo, tale comportamento ha prodotto un'erosione della liquidità, che è stata tamponata facendo ricorso all'anticipazione di tesoreria, oppure, più frequentemente, ad un improprio utilizzo delle entrate aventi specifica destinazione (vedi articolo 195 del Testo unico).

Queste voci, mantenute in modo indebito a residuo, dal lato delle uscite non hanno (come accade in altre circostanze, soprattutto nella parte capitale del bilancio) dei correlati ed equivalenti impegni di spesa (residui passivi): la loro eventuale eliminazione (obbligatoria), pertanto, non troverebbe compensazione con la contestuale eliminazione di residui passivi. Questa evenienza causerebbe, dunque, un peggioramento secco, di pari importo, del risultato d'amministrazione.

Sempre dal lato dei residui attivi, è risultato frequente il mantenimento in bilancio di voci di remota provenienza sia al titolo IV (Alienazioni e trasferimenti di parte capitale), sia al titolo V (Accensione di prestiti).

In questo caso, la valutazione è stata effettuata in modo più ponderato, poiché queste risorse sono, in genere, destinate a finanziare gli investimenti, i quali hanno un ciclo di realizzazione molto lungo, motivo per cui queste risorse, talora, potrebbero ancora effettivamente necessitare per il pagamento di stati di avanzamento dei lavori o di eventuali contenziosi con le ditte appaltatrici.

La presenza di residui attivi di vecchia data (anni ottanta ed inizio anni novanta), in ogni caso, segnala una qualche criticità.

Per quanto riguarda i trasferimenti di parte capitale, risulta molto difficile che crediti vantati per opere pubbliche nei confronti dello Stato o delle Regioni, risalenti a 15/20 anni addietro, risultino effettivamente riscuotibili, anche in considerazione del fenomeno della perenzione, istituto che spesso risulta ancora presente nell'ordinamento degli Enti finanziatori.

Di fronte a fenomeni di questo tipo, risultano necessari approfondimenti al fine di appurare:

- lo stato dell'opera finanziata;
- la possibilità effettiva di riscuotere le somme.

Se l'opera risulta conclusa o, all'opposto, addirittura non effettuata, è evidente che il residuo non verrà mai riscosso e, con ogni probabilità, la sua perdurante presenza in bilancio è dovuta a semplice negligenza degli uffici.

Nel caso in cui questa evenienza venga appurata, il residuo dovrà essere considerato fittizio e dovrà essere eliminato dal bilancio.

Qualora si tratti di trasferimenti vincolati (come accade nella quasi totalità dei casi) è normale che, dal lato delle passività, sia rinvenibile un residuo di pari importo e avente il medesimo oggetto poiché i trasferimenti di parte capitale, al pari dei mutui e delle altre forme di indebitamento, devono essere impegnati per la loro totalità contestualmente all'accertamento dell'entrata.

È evidente che anche il residuo passivo deve essere cancellato; in questo modo, tuttavia, si verifica un bilanciamento delle poste eliminate che non influisce ai fini del saldo del risultato d'amministrazione.

E' capitato, comunque, che erroneamente l'impegno di spesa, correlato all'accertamento di entrata, non fosse stato iscritto in bilancio; in questo caso, l'eliminazione del residuo attivo andrebbe ad incidere negativamente e in modo diretto sul risultato d'amministrazione.

I residui attivi del titolo V risultano un fenomeno più complesso.

Anche in questo caso è stata riscontrata, con molta frequenza, la presenza di residui attivi di vecchia o vecchissima data (a volte le poste risalgono ai primi anni 60) vantati nei confronti del sistema bancario, degli Enti previdenziali e, soprattutto, della Cassa depositi e prestiti. Talvolta, questi importi hanno trovato riscontro in correlati residui passivi riportati in bilancio.

Per gli effetti della loro eliminazione sui saldi di bilancio, pertanto, si rinvia a quanto detto sopra.

Anche nel caso di queste fattispecie, comunque, è stato approfondito lo stato di esecuzione delle opere finanziate e, spesso, si è verificato come esse fossero già finite e collaudate e, pertanto, non richiedessero ulteriori risorse.

Il fenomeno descritto si è determinato nel momento in cui l'istituto finanziatore ha accordato un mutuo, accertato ed impegnato nel suo importo totale, che si è mostrato superiore all'effettiva necessità dell'Amministrazione a causa di ribassi d'asta che possono avere prodotto delle economie o a causa del mancato utilizzo di somme a disposizione per

eventi imprevisti. Gli importi derivanti dai mutui concessi sono stati erogati, per la maggior parte dei casi, sulla base della certificazione degli stati di avanzamento dei lavori, fino al saldo, che viene pagato nel momento in cui l'opera abbia superato il collaudo finale. **Per questo motivo è accaduto che l'Ente, a fine lavori, abbia utilizzato somme minori rispetto all'importo complessivo del finanziamento accordato.**

L'Ente stesso spesso ha rimborsato, a titolo di rate d'ammortamento (quota capitale e quota interessi), l'intero importo concesso, anche per la parte non utilizzata. È sempre possibile, in questo caso, eseguire la devoluzione delle somme per finalità d'investimento, la riduzione o l'estinzione del finanziamento tramite rimborso anticipato

Qualora non si siano verificate le predette ipotesi (devoluzione, riduzione o estinzione del mutuo), l'Ente si è trascinato in bilancio questi crediti (sotto la forma di residui attivi), non ha provveduto a riscuoterli perché non ne ha avuto la necessità e, per di più, sta restituendo o ha già restituito all'istituto mutuante capitale di cui non ha usufruito, liquidando anche gli interessi passivi. È pur vero che, ad esempio, la Cassa depositi e prestiti riconosce un interesse sulle somme in giacenza non rimosse, ma questo meccanismo rimane comunque non corretto, poiché l'Ente non utilizza somme a sua disposizione e, per di più, le rimborsa con gli interessi. In alcuni casi è stato rilevato che gli Enti avevano già rimborsato tutto il mutuo e, ciò nonostante, hanno continuato a mantenere in vita il residuo attivo.

Questo fenomeno, inoltre, nel caso in cui abbia avuto ad oggetto mutui a totale o parziale carico dello Stato, ha comportato, oltre che un ingiustificato immobilizzo di risorse, anche un aggravio diretto di spesa per l'Amministrazione centrale. Alla stregua di quanto descritto, difatti, lo Stato ha rimborsato (o sta rimborsando) capitale ed interessi su una somma sovradimensionata (l'importo dell'intero mutuo originariamente contratto) rispetto all'effettivo ammontare di risorse utilizzate dall'Ente locale.

Tale patologia non si sarebbe verificata se l'Ente avesse provveduto tempestivamente ad attivare le procedure di diverso impiego della quota residua o avesse proceduto alla riduzione dell'importo mutuato, con contestuale comunicazione della riduzione stessa al Ministero competente al pagamento dell'ammortamento.

Le stesse fenomenologie appena descritte sono state rinvenute anche nei Servizi per conto di terzi (titolo VI delle entrate e titolo IV delle spese), motivo per il quale, a proposito di questa gestione, è sufficiente rimandare a quanto detto in precedenza.

Si richiama l'attenzione su questa parte del bilancio, poiché alcuni Enti, in special modo quelli in difficoltà finanziaria, hanno fatto circolare, nei servizi per conto di terzi, entrate e, soprattutto, spese che dovrebbero trovare allocazione in altre componenti del bilancio. Di solito questo è avvenuto, dal lato delle entrate, per anticipare l'introito delle somme giacenti sui conti correnti postali, al fine di alleviare la sofferenza dell'Ente sul piano della liquidità. Dal lato delle uscite, invece, questa prassi è stata utilizzata allo scopo di eseguire spese che non trovavano capienza negli ordinari stanziamenti di bilancio.

Gli Enti, in taluni casi, per far fronte alla difficile situazione di liquidità, in attesa di conoscere gli estremi necessari per l'emissione della relativa reversale di incasso e la corretta imputazione al capitolo di bilancio, hanno provveduto ad accertare ed incassare le somme giacenti, imputando a capitoli della gestione in conto di terzi. Inoltre, prima di poter regolarizzare le riscossioni, hanno assunto un impegno di spesa, di pari importo, a favore dell'esatto capitolo di bilancio della parte entrata. L'impegno è stato, di solito, imputato al correlato capitolo di uscita dei servizi per conto di terzi. Nel momento in cui sono venuti a conoscenza degli estremi necessari per effettuare la giusta imputazione dell'entrata, gli Enti hanno emesso il mandato a valere sul correlato capitolo di uscita in conto terzi e contestuale reversale al corretto capitolo di parte corrente.

Dal lato delle uscite, la medesima tecnica (con appostazioni inverse) viene utilizzata per pagare delle somme in attesa di conoscere l'effettivo servizio cui imputare la spesa e, di conseguenza, l'effettivo capitolo di pertinenza.

Nell'ambito di questi capitoli dei servizi per conto di terzi sono state rinvenute tipologie di riscossioni e di pagamenti di vario genere, che non dovrebbero essere imputati ai servizi per conto di terzi.

Ai sensi di quanto previsto dai Principi contabili per gli Enti locali, elaborati dall'Osservatorio per la finanza locale presso il Ministero dell'interno, *"I servizi per conto di terzi sono servizi che impongono entrate e spese costituenti al tempo stesso un credito ed un debito dell'ente. Sono puntualmente definiti e sono immodificabili..."*. Ed ancora: *"Per le entrate da servizi conto terzi, la misura dell'accertamento deve garantire l'equivalenza con l'impegno sul correlato capitolo delle spese per servizi conto terzi. Le entrate da servizi conto terzi devono essere limitate a quelle strettamente previste dall'ordinamento finanziario e contabile, con responsabilità del servizio finanziario sulla corretta imputazione.*

Le entrate e le spese da servizi conto terzi riguardano:

(a) le ritenute erariali, ad esempio le ritenute d'acconto irpef, ed il loro riversamento nella tesoreria dello Stato;

(b) le ritenute effettuate al personale ed ai collaboratori di tipo previdenziale, assistenziale o per conto di terzi, come ad esempio le ritenute sindacali o le cessioni dello stipendio, ed il loro riversamento agli enti previdenziali, assistenziali ecc.;

(c) i depositi cauzionali, ad esempio su locazioni di immobili, sia quelli a favore dell'ente sia quelli che l'ente deve versare ad altri soggetti;

(d) il rimborso dei fondi economici anticipati all'economo;

(e) i depositi e la loro restituzione per spese contrattuali;

(f) le entrate e le spese per servizi effettuati per conto di terzi, come ad esempio le elezioni europee, politiche, regionali o provinciali e le consultazioni referendarie non locali, se attivate dai Comuni.

Ad ogni accertamento di entrata consegue, automaticamente, impegno di spesa di pari ammontare”.

L’articolo 165, comma 12, del Testo unico recita *“Le entrate e le spese per le funzioni delegate dalle regioni non possono essere collocate tra i servizi per conto di terzi nei bilanci di previsione degli Enti locali”.*

Com’è evidente, nei casi prima segnalati, sono state violate le regole previste per la corretta gestione dei servizi per conto di terzi, imputando ai capitoli esaminati entrate e spese che dovevano trovare diversa e più corretta allocazione in altri capitoli di bilancio.

Nei casi in cui questa forzatura del sistema sia stata compiuta per velocizzare l’introito delle somme giacenti sui conti correnti postali, al fine di alleviare la sofferenza dell’Ente sul piano della liquidità, la prassi riscontrata, pur non corretta sotto il profilo formale, può risultare comprensibile.

Qualora, invece, siano stati effettuati pagamenti a valere sui capitoli dei Servizi per conto di terzi, che non trovavano capienza negli ordinari stanziamenti di bilancio, si è verificata, *sic et simpliciter*, una violazione delle norme e dei principi che regolano la gestione del bilancio degli Enti locali.

Tuttavia, va segnalato come, in entrambi i casi, le modalità di gestione riportate hanno causato delle profonde alterazioni alle risultanze contabili dell’Ente.

Tutte le movimentazioni che hanno trovato allocazione, in modo improprio, nei servizi per conto di terzi, difatti, hanno rappresentato, sia per competenza, sia per cassa, una duplicazione, rispettivamente, degli accertamenti e delle riscossioni e degli impegni e dei pagamenti agli ordinari capitoli di bilancio. Tali annotazioni a valere sui servizi per conto di terzi hanno costituito, pertanto, una riproduzione delle annotazioni sugli ordinari capitoli di bilancio. Questo, di conseguenza, ha causato un’alterazione dei risultati complessivi del bilancio e dei flussi di cassa.

Nei casi in cui, inoltre, vi sia stata un’errata imputazione di spesa (corrente o di parte capitale, ma rilevante ai fini del Patto di stabilità) ai servizi per conto terzi, anche nella forma di un pagamento in attesa di regolarizzazione (il cui iter non si sia concluso entro l’anno, determinando la sussistenza di un residuo), questo ha sicuramente portato ad alterazioni delle risultanze contabili dell’Ente in relazione al rispetto del Patto di stabilità interno. L’allocazione di spese ai servizi per conto di terzi, difatti, essendo questa parte del bilancio irrilevante ai fini

del Patto, porta, come logica conseguenza, a un'indebita modificazione dei dati del documento contabile influenti sul Patto stesso¹⁸.

Passando ora ad approfondire il tema dei residui passivi, va detto come l'esperienza delle verifiche compiute abbia evidenziato, anche in questo caso, che, sovente, l'opera di riaccertamento non è avvenuta con la dovuta diligenza. Il fenomeno dei residui passivi erroneamente mantenuti in bilancio è però meno preoccupante, poiché la loro conservazione ha portato a diminuire l'avanzo e, di conseguenza, a comprimere le risorse disponibili, controbilanciando, in un certo senso, un'eventuale gestione anomala dei residui attivi. Tuttavia, anche un'irregolare gestione dei residui passivi presenta delle problematiche di carattere amministrativo importanti, sulle quali va posta l'attenzione.

La presenza non giustificata di un residuo passivo può provocare un'immobilizzazione di risorse di cui l'Ente avrebbe potuto usufruire per raggiungere i propri fini istituzionali: un esempio è il residuo passivo di parte capitale, correlato ad un accertamento di entrata relativo all'assunzione di un mutuo, nell'ipotesi di opera conclusa e, per questo motivo, non necessitante di ulteriori finanziamenti.

Qualora, invece, si tratti di residui di parte corrente o di residui di parte capitale, a fronte dei quali non vi sia una correlata partita in entrata, l'errato mantenimento ha determinato un'impropria diminuzione dell'avanzo stesso, che ha impedito all'Ente di utilizzare risorse di cui effettivamente disponeva, a causa dell'impossibilità di una loro applicazione al bilancio di competenza.

In concreto, la mancanza di una seria e continuativa azione di riaccertamento dei residui passivi potrebbe avere immobilizzato ingenti risorse senza giustificato motivo, vale a

¹⁸ Sul punto si richiama anche il contenuto della circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 15 dell'8 giugno 2008 avente ad oggetto il SIOPE (Sistema informativo delle operazioni degli Enti pubblici), dove, fra le altre cose, specificamente si afferma che non appaiono conformi a corretti principi contabili modalità di regolarizzazioni quali: *"l'imputazione provvisoria alle partite di giro, per gli Enti in contabilità finanziaria, degli incassi e dei pagamenti in attesa di regolarizzazione e la successiva definitiva registrazione delle medesime operazioni nel bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui sono state effettivamente eseguite. Tale prassi è determinata dalla diffusa convinzione di non poter procedere alla corretta imputazione contabile delle entrate in caso di insufficienza negli stanziamenti del bilancio di previsione, soprattutto nei casi in cui, in prossimità della fine dell'esercizio, non risulti possibile effettuare variazioni di bilancio. Al riguardo, si rappresenta che, in presenza di entrate superiori agli stanziamenti del bilancio di previsione, non esistono ostacoli normativi e tecnici all'accertamento e alla conseguente emissione del titolo d'incasso. Al fine di evitare tali comportamenti l'articolo 1 dei citati decreti del Ministro dell'economia e delle finanze riguardanti l'attuazione del SIOPE prevede esplicitamente che gli enti devono provvedere "ad una tempestiva regolarizzazione delle riscossioni e dei pagamenti effettuati in assenza dell'ordinativo di incasso e di pagamento, evitando l'imputazione provvisoria ai capitoli inerenti le entrate e le spese per partite di giro". Sono fatti salvi i casi in cui l'imputazione provvisoria delle operazioni alle partite di giro risulti prevista da norme legislative. Per gli Enti locali l'imputazione provvisoria nelle partite di giro configura la violazione dell'articolo 168 del Testo unico della Finanza Locale che risulta tassativo riguardo al contenuto delle operazioni da contabilizzare nei servizi per conto terzi"*.

dire senza che vi sia un effettivo creditore o, in caso di spese in conto capitale, senza che vi sia una concreta opera pubblica da finanziare.

Per concludere questa parte del lavoro, si ribadisce come la non corretta gestione del bilancio in conto residui, soprattutto al momento di assumere le opportune determinazioni circa la loro conservazione in bilancio, spesso ha comportato risultati molto negativi, che si sono risolti:

- in un disavanzo derivante dalla gestione pluriennale dei residui, una volta ultimato il riaccertamento in modo corretto;
- in un'errata quantificazione, a consuntivo, delle risultanze finali del conto del bilancio e, conseguentemente, del conto economico e del conto del patrimonio;
- in una non corretta determinazione del risultato d'amministrazione, a causa del mantenimento in bilancio di residui non aventi i titoli richiesti.

Il pericolo complessivo si è concretizzato, in altre parole, in un'alterazione del ciclo di bilancio dovuta alla non veridicità della rappresentazione contabile contenuta nel rendiconto di gestione ed in un'applicazione al bilancio di competenza di un risultato d'amministrazione non correttamente definito.

Questa seconda evenienza, di frequente, ha determinato:

- un occultamento, parziale o totale, di un disavanzo;
- un incremento artificioso dell'avanzo, che ha permesso, una volta applicato alla parte entrata del bilancio di competenza, di finanziare maggiori spese mediante risorse in realtà inesistenti;
- un errato decremento dell'avanzo stesso, che ha impedito all'Ente di impiegare risorse di cui concretamente dispone, a causa dell'impossibilità di una loro applicazione al bilancio di competenza.

2.3. Le entrate: rinvio

L'argomento è stato oggetto di considerazioni in varie parti del presente *report*, in particolare allorquando si è parlato dei residui attivi, alle quali si fa rinvio. In questa sede, appare soltanto opportuno ribadire come le verifiche compiute dai S.I.Fi.P. abbiano permesso di rilevare una significativa difficoltà, da parte degli Enti locali, nel tradurre in effettive riscossioni le entrate iscritte come previsioni di bilancio.

Tale constatazione prescinde, invero, dal grado di fondatezza delle previsioni stesse.

Certamente, il fenomeno è, per forza di cose, più accentuato in quegli Enti che, alle prese con situazioni di squilibrio contabile, tendono a riequilibrare i bilanci attraverso una

sovrastima delle previsioni d'entrata. Non è raro rinvenire casi nei quali, per raggiungere lo scopo descritto, ci si affidi all'iscrizione, ad esempio, di proventi da alienazioni immobiliari o anche di entrate da condono edilizio, le quali appaiono spesso quantomeno "ottimistiche".

Ma anche laddove, almeno in astratto, le previsioni d'entrata mantengono un apprezzabile grado di attendibilità, l'effettiva riscossione delle somme relative finisce per essere pregiudicata da alti tassi di evasione, rispetto ai quali gli Enti non sono in grado di mettere in campo le iniziative più idonee per arrivare ad un recupero effettivo delle somme iscritte.

Da qui la trasformazione delle previsioni d'entrata in accertamenti, degli accertamenti in residui attivi, dei residui attivi in avanzo libero, il quale va a finanziare necessità di spesa che, a differenza delle entrate, si rivelano concrete ed effettive, aggravando via via gli squilibri dei bilanci.

In effetti, molte delle criticità dei bilanci non si spiegano, com'è logico, solo con la diffusa difficoltà, da parte degli Enti, di incamerare risorse finanziarie.

Ulteriore fattore determinante, per non dire prioritario è, infatti, costituito dall'incapacità di tenere sotto controllo la dinamica delle spese, soprattutto di quelle afferenti la parte corrente del bilancio, la cui crescita costante, spesso, supera in termini percentuali, anche in misura ragguardevole, il tasso d'inflazione. Tale situazione è aggravata dai problemi che derivano dal mancato introito di cassa, spesso consistente, di talune entrate riportate nel bilancio di previsione.

2.4. Le spese

Già in altre parti del presente lavoro si è sottolineato come molte delle difficoltà di bilancio nelle quali versano gli Enti locali sono ricollegabili, direttamente o indirettamente, all'evoluzione anomala della spesa corrente.

Nonostante gli sforzi del legislatore, infatti, negli ultimi anni si sono create, ovvero aggravate, situazioni di disequilibrio della parte corrente del bilancio, sotto il profilo della competenza, ma ancor più sotto quello della cassa. A tale disequilibrio è da ascrivere quel continuo drenaggio di risorse, il quale ha, infine, condotto numerosi comuni, anche di notevoli dimensioni, ad una cronica difficoltà a far fronte ai propri impegni.

Sulla scorta delle prime verifiche compiute sui bilanci degli Enti, i S.I.Fi.P. hanno deciso di approfondire questa tematica, attraverso un'analisi sistematica di questa specifica componente di spesa.

In un primo momento le uscite di parte corrente sono state disaggregate per interventi. In una fase successiva si è proceduto alla disamina degli interventi di spesa con il *trend* maggiormente anomalo.

Tralasciando, per il momento, i costi di gestione dell'indebitamento (intervento 06 della spesa corrente – Interessi passivi), materia sulla quale ci si soffermerà più specificamente in seguito, preme, in questa sede, dar conto dei risultati delle verifiche compiute su alcuni altri interventi di spesa corrente, i quali sono apparsi particolarmente significativi per spiegare le tendenze in atto presso il comparto degli Enti locali.

2.4.1 Le spese di personale

L'intervento 01 della spesa corrente, nel quale sono in massima parte allocati i costi del personale, ha conosciuto un incremento di valore pressoché generalizzato, nonostante i tentativi del legislatore di contenerne la dinamica evolutiva attraverso disposizioni normative di rango primario o regolamentare.

Così, accanto ai più volte reiterati blocchi delle assunzioni, è opportuno menzionare il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15.2.2006, "Fissazione dei criteri e dei limiti per le assunzioni di personale a tempo indeterminato per gli anni 2005, 2006 e 2007 per gli Enti locali", il quale ha tentato di porre un argine al fenomeno della crescita degli organici degli Enti locali sulla base di un duplice criterio:

- impossibilità di operare incrementi alle dotazioni organiche vigenti;
- riduzione del divario esistente tra dotazione organica di diritto e personale effettivamente in servizio (dotazione organica di fatto).

Molte volte, infatti, provvedimenti legislativi di questo tenore sono stati, se non violati apertamente, quantomeno elusi.

Ma anche laddove il dato numerico dei dipendenti in servizio sia rimasto costante, ovvero abbia registrato una contenuta flessione, i costi di personale hanno registrato un aumento, addebitabile in buona parte ad un marcato incremento del trattamento retributivo accessorio da ricollegare ai contratti collettivi decentrati integrativi sottoscritti presso le singole Amministrazioni locali.

Tale materia rappresenta uno dei settori tradizionali d'indagine da parte dei S.I.Fi.P., quasi una sorta di *core business*.

L'articolo 60, comma 5, del decreto legislativo n. 165/2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche), infatti, prevede la possibilità, per il Ministero dell'economia e delle finanze, di disporre, presso le Amministrazioni pubbliche, visite ispettive aventi ad oggetto la valutazione e la verifica delle spese, *"con particolare riferimento agli oneri dei contratti collettivi nazionali e decentrati,*

denunciando alla Corte dei conti le irregolarità riscontrate". Tali verifiche sono eseguite, appunto, *"a cura dei servizi ispettivi di finanza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato"*.

La pluriennale esperienza accumulata in questo settore ha permesso di isolare le criticità più rilevanti, le quali sono state oggetto di puntuale segnalazione alla Magistratura contabile e, non di rado, hanno dato luogo ad alcune significative pronunce di responsabilità per danno erariale¹⁹.

Le problematiche evidenziate nel corso degli accertamenti hanno riguardato tutto il personale del comparto: dirigente e non dirigente.

In particolare, per quanto riguarda quest'ultima categoria, si è riscontrata una crescita molto sostenuta dei fondi per lo sviluppo delle risorse umane e per la produttività, che gli Enti locali definiscono annualmente e sui quali fanno gravare gli emolumenti retributivi accessori.

Gli anomali incrementi sono stati causati, in massima parte, da un'erronea applicazione dell'articolo 15, comma 5, del CCNL dell'1/04/1999, il quale prevede la possibilità di inserire, nei fondi stessi, risorse aggiuntive in caso di attivazione di nuovi servizi ovvero di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti.

Si tratta, a ben vedere, di una formula piuttosto ampia, il che ne ha fatto una sorta di valvola di sfogo, la quale è stata utilizzata in maniera pressoché generalizzata per inserire nei fondi risorse autonome di bilancio. Ciò ha consentito ai fondi stessi di crescere, come detto, in percentuali assolutamente anomale, non di rado prossime o anche superiori al 100% in un quadriennio.

A nulla sono valsi gli sforzi degli interpreti, tesi a meglio definire la portata applicativa dell'istituto²⁰.

Sarebbe allora necessario un maggiore e più coerente sforzo di regolazione, il quale individui con chiarezza i reali presupposti applicativi, magari proprio attraverso il recepimento degli indirizzi interpretativi di quegli organi (ARAN, Funzione pubblica, IGOP) cui è istituzionalmente devoluta l'esegesi dei testi contrattuali.

¹⁹ Tra le decisioni più recenti, meritano di essere menzionate: Corte dei conti, sez. Liguria, sent. nn. 172/2007 e 447/2007; sez. Lombardia, sent. n. 457/2008; sez. Lazio, sent. n. 1216/2008; sez. Sardegna, sent. n. 1833/2008.

²⁰ Cfr. Parere ARAN 499-15L, in *"Raccolta sistematica delle disposizioni contrattuali e orientamenti applicativi ARAN"*, su www.aranagenzia.it.

In assenza di un intervento quale quello auspicato, infatti, permane quel margine d'incertezza, il quale consente un sensibile e ripetuto incremento dei fondi per il personale ed un loro impatto sul bilancio, che si rivela continuamente crescente.

Né hanno prodotto i risultati sperati dal legislatore, nel senso di un contenimento della dinamica retributiva, alcune norme di recente emanazione, come, ad esempio, l'articolo 1, comma 557, della legge n. 296/2006 (come modificato dalla legge Finanziaria 2008 e dal decreto-legge n. 112/2008), il quale, in sostanza, prevede un obbligo di riduzione delle spese di personale per gli Enti sottoposti al Patto di stabilità interno.

Nonostante, infatti, la norma appaia, almeno in astratto, particolarmente incisiva (e per il suo dato testuale e per l'interpretazione che ne ha dato la Magistratura contabile), l'assenza di una sanzione specifica ha tolto al dettato legislativo qualsiasi potere deterrente.

E' avvenuto, così, che gli Enti locali abbiano ritenuto di potere liberamente incrementare i propri fondi, anche per importi consistenti, utilizzando prevalentemente il citato articolo 15, comma 5 del CCNL dell'1/04/1999.

La situazione è stata resa ancora più grave dalla circostanza che le risorse aggiuntive, il più delle volte, non sono state utilizzate, se non in minima parte, per finanziare reali e significativi incrementi dei servizi offerti all'utenza e, dunque, per stimolare un aumento di produttività da parte dei dipendenti.

Esse, infatti, il più delle volte sono servite a retribuire voci indennitarie a carattere ripetitivo.

Questa considerazione introduce l'altra fondamentale tematica della ripartizione dei fondi.

L'utilizzo delle risorse decentrate si è svolto, infatti, nella quasi totalità dei casi, in maniera non conforme alle previsioni contrattuali.

In questo settore, le anomalie riscontrate hanno riguardato praticamente tutte le forme di impiego:

- la produttività individuale e collettiva, settore nel quale si è assistito sovente ad un'erogazione dei compensi basata su criteri automatici ("a pioggia"), perlopiù collegati alla qualifica posseduta ed alla mera presenza in servizio, laddove la legge avrebbe richiesto un utilizzo strettamente collegato a criteri selettivi e realmente meritocratici;
- le progressioni economiche all'interno della categoria (c.d. progressioni economiche orizzontali), che hanno visto gli Enti concedere il relativo beneficio a tutti i dipendenti per più annualità di seguito, anche in tal caso tradendo lo spirito e le finalità della normativa, che aveva configurato l'istituto come uno strumento con spiccate caratteristiche di premialità;

- i compensi di natura indennitaria, settore nel quale si è assistito a fenomeni di non corretta applicazione dei presupposti di legge, cui si è accompagnata, in taluni casi, l'erogazione di indennità che neppure erano previste dai contratti collettivi nazionali o, comunque, non lo erano più. Essi sono stati veicolati, di solito, sotto la generica dizione di "indennità di disagio"²¹.

Tutto questo per quanto riguarda il personale sprovvisto di qualifica dirigenziale. **Non meno significative, peraltro, appaiono le patologie rilevate per quanto riguarda i dipendenti degli Enti locali in possesso di qualifica dirigenziale, le quali appaiono, anzi, in termini relativi, dotate di una maggiore incidenza sui bilanci degli Enti.**

Infatti, accanto alle irregolarità rilevate in sede di costituzione²² e ripartizione²³ dei fondi, assimilabili a quelle già prima segnalate per il personale del comparto, si è in generale assistito ad una non corretta applicazione del principio di onnicomprensività.

L'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001 è estremamente chiaro, sul punto, nello stabilire che *"il trattamento economico determinato ai sensi dei commi 1 e 2 remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti ... nonché qualsiasi incarico ad esso conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa"*, lasciando uno spiraglio nei soli casi in cui obbligato alla corresponsione dei compensi non sia l'amministrazione di appartenenza, quanto un soggetto terzo. In tal caso, peraltro, *"i compensi dovuti dai terzi sono corrisposti direttamente alla medesima amministrazione e confluiscono nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza"*.

A tale norma generale si associano, con analogo rigore, le disposizioni contenute negli ordinamenti contrattuali di settore.

Tutta tale congerie normativa ha ricevuto, infine, un'interpretazione particolarmente rigorosa da parte delle magistrature amministrative: Corte dei conti e Consiglio di Stato²⁴.

²¹ Emblematico è il caso degli emolumenti corrisposti al personale delle diverse categorie per compensare il (teorico) disagio derivante dall'effettuazione di un orario di lavoro articolato su cinque giorni alla settimana, con due rientri pomeridiani, ovvero connesso all'utilizzo di videoterminali, ovvero ancora, nel caso della Polizia municipale, per compensare lo svolgimento di attività di lavoro esterna all'ufficio.

²² Sono stati rilevati frequenti casi di incrementi dei fondi in mancanza dei presupposti di legge, attraverso un'applicazione "elastica" dell'articolo 26, comma 3, del CCNL 23/12/1999, norma per molti versi analoga al già segnalato articolo 15, comma 5, del CCNL relativo al personale dei livelli.

²³ E così, a casi in cui l'indennità di posizione viene rideterminata in aumento, al di fuori di un'espressa previsione contrattuale, e senza che tale incremento retributivo sia correlato a reali, stabili e significativi incrementi dei servizi e, quindi, delle competenze e delle responsabilità delle funzioni dirigenziali interessate, si associano altri in cui è la retribuzione di risultato, questa volta, ad essere erogata in difetto della predisposizione di criteri predeterminati ed individualizzati, preferendosi una valutazione di tipo globale o complessivo dei risultati conseguiti.

Ciò nonostante, continuano a rinvenirsi frequenti casi di corresponsione di compensi aggiuntivi collegati, ad esempio, alla partecipazione a commissioni di varia natura (tipico è il caso delle commissioni di concorso) ovvero alla nomina in organismi di tipo tecnico in diversi modi facenti capo all'Ente.

Tali fenomeni hanno contribuito, come più volte ripetuto, ad un incremento degli oneri di personale gravanti sui bilanci degli Enti.

Si è anche sottolineato come minimo sia stato l'impatto, in termini di contenimento della spesa, di alcune norme emanate, prima tra tutte quella confluita nel comma 557 della legge Finanziaria 2007 e successive modifiche.

Vanno, dunque, accolte con favore le norme contenute nella recente manovra triennale, attraverso le quali il legislatore ha ulteriormente inasprito il quadro ordinamentale di riferimento, nel tentativo di ricondurre gli Enti poco virtuosi nell'ambito dei binari della legittimità.

In tale ottica vanno lette le disposizioni di cui al già menzionato decreto-legge n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008, che all'articolo 67, nei commi da 8 a 12, detta norme di particolare rilievo – nel dichiarato intento di porre un freno ai fenomeni degenerativi segnalati – le quali promettono di avere effetti rilevanti sull'operato di quegli Enti che, nel corso di questi anni, hanno adottato comportamenti elusivi delle disposizioni contrattuali di livello nazionale.

Tale scopo si tenta di raggiungere attraverso prescrizioni quali:

- l'obbligo di trasmissione dei contratti decentrati alla Corte dei conti, per il tramite della Ragioneria generale dello Stato²⁵;
- la certificazione delle informazioni trasmesse ad opera degli organi di controllo interno (revisori dei conti);
- le pesanti sanzioni previste in caso di sfioramento dei vincoli normativi, consistenti nella sospensione delle clausole contrattuali e nell'obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva²⁶.

²⁴ Particolarmente significativo, se non altro per l'autorevolezza della fonte da cui promana, è il parere del Consiglio di Stato – Commissione speciale pubblico impiego, del 4/05/2005, le cui indicazioni assumono una valenza di carattere generale, in quanto si riferiscono alla interpretazione da dare al citato articolo 24, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001, norma che si applica come disposizione di principio anche per gli Enti locali. Esso, inoltre, in quanto reso dalla Commissione speciale e non da una singola sezione, è da considerarsi impegnativo per tutte le amministrazioni.

²⁵ Sul punto si segnala la recente circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 1 del 20 gennaio 2009, avente ad oggetto "Monitoraggio della contrattazione integrativa (art. 67, commi 8, 9, 10, 11 e 12 d.l. n. 112/08 convertito nella legge n. 133/08). Novità delle rilevazioni previste dal titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Anticipo periodo di rilevazione della Relazione allegata al Conto Annuale (anno 2008)".

Esaurita la tematica dei costi del trattamento accessorio, nel riprendere l'argomento più generale dell'incremento delle spese di personale, come segnalato in precedenza, si evidenzia che esso è dipeso non sempre e non solo da un'aperta violazione delle disposizioni normative che hanno tentato di comprimere il volume dell'intervento 01 della spesa corrente, ma prevalentemente dall'elusione delle norme stesse.

Pertanto, i frequenti e reiterati blocchi delle assunzioni sono stati aggirati attraverso l'utilizzo di due istituti in particolare:

- le assunzioni a tempo determinato, attraverso le quali gli Enti hanno dovuto far fronte alle carenze di personale;
- l'instaurazione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, favorita anche da una giurisprudenza "sinusoidale" della Corte dei conti, che, a periodi alterni, ne ha vietato ovvero consentito l'utilizzo per far fronte a necessità ordinarie degli uffici, attraverso la configurazione di un rapporto di para-subordinazione.

Le disposizioni contenute nelle leggi Finanziarie 2007 e 2008, nel consentire la stabilizzazione di tali soggetti, hanno permesso che forme atipiche di assunzione si trasformassero, a tutti gli effetti, in rapporti di lavoro a tempo indeterminato²⁷.

Infine, va rilevato come l'aumento dei costi di personale non sia stato contenuto nel perimetro degli Enti e nei confini del loro bilancio.

Fenomeni distorsivi, almeno altrettanto accentuati, si sono concretizzati attraverso la creazione di strutture societarie di varia forma, natura e dimensione.

L'esternalizzazione dei servizi, realizzata attraverso la creazione di organismi societari al di fuori del perimetro degli Enti, se il più delle volte ha risposto ad oggettive necessità, non di rado si è concretizzata nella creazione di soggetti non sempre dotati di una reale utilità, ma che hanno consentito di operare senza i vincoli propri delle strutture pubblicistiche, *in primis* quelli che presiedono al reclutamento del personale, che nelle società è cresciuto come e più che negli Enti di cui esse costituivano diretta derivazione²⁸.

La presa di coscienza delle criticità che caratterizzavano il settore, nel quale è ormai allocata la maggioranza dei servizi resi dagli Enti locali, ha indotto i S.I.Fi.P. ad estendere il

²⁶ Tale sanzione fa il paio con la nullità di cui parla l'articolo 40, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001.

²⁷ Anche in questo caso, non hanno avuto l'incidenza che meritavano i pareri del Dipartimento della funzione pubblica tesi, da un lato, a limitare il ricorso all'istituto e, dall'altro, a contemperarne l'utilizzo con le tradizionali forme di accesso dall'esterno (articolo 97 Cost.).

²⁸ L'attività di esternalizzazione, fra le altre cose, ha anche determinato una diminuzione del valore informativo e decisionale dei classici documenti di bilancio dell'Ente locale.

proprio tradizionale campo d'indagine, appunto, alle forme di affidamento diretto dei servizi stessi (c.d. affidamenti *in house*).

2.4.2 Le prestazioni di servizi

Sotto tale dizione sono raggruppate le spese di cui all'intervento 03 della spesa corrente.

In tale aggregato fluiscono, tra l'altro, i costi delle strutture societarie o parasocietarie, di cui fanno parte gli Enti locali, alcune delle quali sono deputate allo svolgimento dei servizi pubblici locali, altre allo svolgimento di servizi strumentali, altre ancora a finalità di carattere sociale e culturale.

Con tali organismi gli Enti locali stipulano degli appositi contratti di servizio e i relativi canoni transitano attraverso l'intervento 03 della spesa corrente.

L'ultimo decennio ha registrato, invero, una costante riduzione delle forme tradizionali di gestione (diretta o con affidamento a terzi privati), ed un contestuale esponenziale incremento del ricorso all'utilizzo di strutture associative (societarie o consortili), cui demandare la concreta gestione del servizio.

La proliferazione di queste strutture è stata, invero, favorita, come accennato alla fine del paragrafo precedente, anche dalla possibilità, per le stesse, di operare senza i vincoli ed i condizionamenti del regime pubblicistico, oltre che in sede di erogazione del servizio, anche con riferimento alle assunzioni di personale (trattandosi di organismi aventi uno statuto di diritto privato, essi non hanno, di regola, subito i reiterati blocchi delle assunzioni nel pubblico impiego).

Tuttavia, tali organismi societari o parasocietari sono finiti sotto i riflettori della giurisprudenza comunitaria e, sulla sua scia, di quella nazionale, che ha, in particolare, stigmatizzato gli accennati fenomeni sotto il profilo delle modalità di affidamento della gestione del servizio, spesso considerate contrastanti con il principio di libera concorrenza, che informa numerose disposizioni del trattato dell'Unione europea.

Sollecitati da questa evoluzione giurisprudenziale, i S.I.Fi.P. hanno intrapreso un'attività di monitoraggio sulle forme di gestione dei servizi pubblici locali, concentrandosi, in particolare, sui casi di affidamento diretto a strutture societarie miste pubblico-privato, ovvero interamente pubbliche (c.d. affidamenti *in house*).

Le indagini hanno riguardato, ovviamente, oltre alle modalità di affidamento, anche l'impatto sui bilanci delle strutture create per gestire i servizi, i cui costi si sono rivelati progressivamente crescenti.

Per quanto concerne, in particolare, la prima tematica (quella delle modalità di affidamento), si è già detto come la giurisprudenza comunitaria ed, in seguito, quella nazionale

abbiano assunto un atteggiamento particolarmente restrittivo, anche se le conclusioni cui la magistratura è pervenuta sono differenti a seconda della diversa articolazione dell'organismo societario.

Estremamente ridotti appaiono, infatti, i margini di operatività delle società miste, nelle quali alla presenza pubblica si accompagna una partecipazione privata.

La presenza di soci privati all'interno della compagine societaria, infatti, esclude *a priori* che l'Amministrazione possa esercitare sulla società stessa un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi (è questo il principale e fondamentale discrimine).

Secondo un indirizzo giurisprudenziale, per la verità minoritario, neppure rileva il fatto che il socio privato sia stato scelto attraverso procedure di evidenza pubblica, sulla base dell'assorbente considerazione per cui il sistema di affidamento diretto alla società mista (sia pure dopo la scelta tramite procedura ad evidenza pubblica del socio privato) concretebbe una violazione del diritto comunitario²⁹.

Le aperture che pure sono state manifestate (cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Sez. II, 18 aprile 2007, n. 456) non hanno comunque scalfito la validità del principio generale per cui deve escludersi, in via generale, la riconducibilità del modello organizzativo della società mista a quello dell'*in house providing*. Si può, dunque, parlare di società *in house* soltanto se essa agisce come un vero e proprio organo dell'Amministrazione dal punto di vista sostanziale, non contaminato da alcun interesse privato.

Ciò, peraltro, non deve indurre a ritenere che la proprietà interamente pubblica (per riprendere l'altro aspetto della questione in trattazione) sia, di per sé, sufficiente a concretizzare un'ipotesi di controllo analogo che consenta di affidare in via diretta il servizio.

Infatti, la giurisprudenza, comunitaria e nazionale, ha chiarito che per controllo analogo deve intendersi un rapporto equivalente, ai fini degli effetti pratici, ad una relazione di subordinazione gerarchica, la quale si realizza solo nei casi in cui sussista un controllo gestionale e finanziario stringente dell'ente pubblico sull'ente societario, che ne faccia, rispetto all'Ente, poco più che una propaggine organizzativa, al pari di un qualsiasi altro ufficio.

Tali requisiti non ricorrono, ad esempio, nelle ipotesi in cui il consiglio d'amministrazione disponga della facoltà di adottare tutti gli atti necessari per il conseguimento dell'oggetto sociale e tali poteri non risultino in alcun modo limitati o correlati a qualche forma di controllo da parte dell'ente locale azionista unico; lo stesso è a dirsi nei casi in cui lo statuto preveda, anche solo in astratto, la possibilità di cedere a privati parte delle quote, indipendentemente dal fatto che tale cessione si sia effettivamente realizzata.

²⁹ Cfr. Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sent. n. 589/2006.

Le verifiche compiute hanno consentito di prendere atto di una certa resistenza, da parte degli Enti locali, ad adeguarsi agli indirizzi giurisprudenziali, in ciò favoriti anche da un quadro ordinamentale non sempre coerente.

Tuttavia, l'impatto sulla finanza pubblica di tali prassi operative sarebbe non particolarmente rilevante laddove queste strutture, pur irregolarmente concessionarie di pubblici servizi, svolgessero gli stessi ispirandosi a logiche di efficacia ed economicità.

I dati raccolti in occasione delle numerose visite ispettive testimoniano, invece, come queste strutture societarie si siano, al contrario, trasformate, già a pochi anni di distanza dalla loro creazione, in organismi pletorici, non sempre efficienti, ben distanti da quei canoni operativi che devono guidare l'agire pubblico.

Non di rado, in realtà, l'esternalizzazione dei servizi, anziché generare un risparmio di spesa come auspicato dal Legislatore con l'entrata in vigore del Testo unico, ha determinato, nel tempo, costi ben superiori a quelli che gli Enti avrebbero sopportato in caso di gestione diretta. Infatti, alle spese ricollegabili in via diretta alle funzioni istituzionali si sono sommati tutti gli oneri che, pur necessari per l'operatività delle società, non attengono propriamente all'erogazione dei servizi e, tra questi, in primis, quelli per il mantenimento e la retribuzione degli organi societari: consigli d'amministrazione e collegi sindacali.

Anche i costi per il personale impiegato presso le strutture di nuova creazione, col tempo, sono cresciuti in maniera esponenziale, favoriti dal fatto che esse non dovessero soggiacere ai vincoli pubblicistici. E' accaduto, dunque, come già accennato, che nelle società o nei consorzi si siano realizzate quelle assunzioni che la legislazione nazionale tentava di limitare per gli Enti locali.

Vero è che l'affidamento dei servizi a questi organismi, almeno nella prima fase, ha consentito di realizzare un duplice risultato:

- affidando i servizi alle società, comuni e province hanno esternalizzato i costi (in particolare quelli di personale), che sono stati traslati dal bilancio comunale o provinciale alla contabilità degli organismi societari e/o consortili;
- la creazione delle società *in house* ha consentito di pervenire al risultato auspicato senza perdere il controllo delle attività esternalizzate, come sarebbe invece accaduto nel caso di un affidamento a privati con procedure di evidenza pubblica.

Si è trattato, peraltro, di vantaggi di breve durata ed, anzi, nel medio periodo, quelli che sembravano punti di forza del nuovo assetto si sono trasformati troppo spesso in fattori di debolezza.

Soltanto in rari casi, infatti, le società hanno registrato utili d'esercizio. Più spesso, invece, si sono generate delle perdite, anche cospicue, che gli Enti locali azionisti hanno alla fine dovuto ripianare.

A queste passività “palesi” si sono spesso associati, fenomeno anche più grave, oneri “occulti”.

Accade, infatti, di frequente che, all’esito delle attività di circolarizzazione, le società vantino nei confronti degli Enti, che ne detengono le quote, pretese creditorie rispetto alle quali non sono rinvenibili, nei bilanci dell’azionista, corrispondenti previsioni di spesa (residui passivi).

Anche queste ipotesi, alla fine, determinano pesanti impatti sulle casse dei comuni e delle province.

Laddove questi ultimi riconoscano la fondatezza delle pretese creditorie, infatti, la mancanza di un’annotazione nella contabilità degli Enti costringe gli stessi ad adottare la procedura del riconoscimento di legittimità del debito fuori bilancio.

Nell’ipotesi alternativa in cui, al contrario, le società non siano in grado di dimostrare la sussistenza di reali ragioni di credito, si viene a determinare, nei bilanci delle stesse, una sopravvenienza passiva e l’annotazione di una perdita, che in massima parte toccherà all’Ente locale (di regola, unico azionista) ripianare.

La considerazione delle patologie insite nel nuovo assetto organizzativo degli Enti locali ha indotto anche la Magistratura contabile ad assumere delle prese di posizioni critiche.

Non tutte le Sezioni regionali, invero, hanno adottato un analogo atteggiamento. Allo stato, non può, dunque, ancora parlarsi di un orientamento consolidato, ma di singoli pronunciamenti³⁰.

Essi, tuttavia, rappresentano la manifestazione embrionale di un indirizzo fortemente innovativo e che, per questo, merita un accenno.

In particolare, anche alla luce della giurisprudenza comunitaria prima richiamata, non appare peregrina la tesi, sostenuta dalla Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia, secondo cui l’utilizzo della forma societaria non è di per sé sufficiente a far perdere all’organismo di nuova creazione la struttura pubblica.

Un parametro di riferimento, da utilizzare in sede di qualificazione (parametro che, tra l’altro, appare conforme ai criteri di rilevazione statistica di cui al sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità: c.d. SEC 95), è quello delle risorse utilizzate.

³⁰ Sul punto si segnala che la Deliberazione della Sezione autonomie della Corte dei conti n. 13 del 16/09/2008, avente ad oggetto “La relazione sullo stato dei controlli della Corte dei conti sugli organismi partecipati dagli enti locali”, sembra confermare l’impostazione riportata.

Di conseguenza, le società a partecipazione pubblica, totalitaria o maggioritaria, costituite dagli Enti territoriali, mantengono la natura di ente pubblico laddove, per il raggiungimento dello scopo per il quale sono state istituite, utilizzino risorse pubbliche in misura superiore a quelle private.

In tal caso, inoltre, trattandosi di enti pubblici, i loro risultati, anche in mancanza di una specifica disciplina che ne preveda il consolidamento con i risultati dell'ente pubblico costituente e pur in assenza di specifiche regole relative al calcolo del Patto di stabilità interno, devono essere conteggiati insieme a quelli dello stesso ente pubblico; in caso contrario, quest'ultimo potrebbe trovarsi, contemporaneamente, da una parte in una situazione di sostanziale pareggio di bilancio e sana situazione finanziaria (peraltro solo apparente, come prima chiarito) e, dall'altra, essere azionista di una società di capitali gravata di ingenti debiti, dei quali dovrebbe comunque rispondere in modo illimitato se azionista unico, ovvero *pro quota* se azionista di maggioranza³¹.

Altre pronunce chiariscono ulteriormente e meglio definiscono la portata del principio affermato.

Esse partono dalla considerazione che le società *in house* affidatarie dei servizi pubblici locali, per loro stessa natura, non rappresentano, in sostanza, null'altro che una diramazione organizzativa dell'Ente locale, priva di una sua autonomia imprenditoriale e di capacità decisionali distinte da quelle dell'Ente stesso.

Le stesse pronunce ribadiscono l'assunto per cui l'organismo societario cui l'Ente affida in via diretta il servizio si configura come un'entità solo formalmente diversa dall'Amministrazione della quale, in concreto, è parte.

Sulla base di tali premesse, la Corte esclude, infine, la possibilità di utilizzare una società (cui trasferire una serie di attività e di costi) al fine di conseguire il rispetto del Patto di stabilità interno con riferimento alla spesa corrente, a quella in conto capitale e, soprattutto, ai limiti di spesa per il personale³².

Vengono, pertanto, stigmatizzati tutti quei casi in cui la difficoltà, da parte degli Enti locali, di rispettare i restrittivi parametri fissati dalle norme emanate dalle più recenti finanziarie al fine di contenere la dinamica retributiva, induce gli Enti stessi, invece che ad un'effettiva riduzione della spesa per il personale, ad una sua "delocalizzazione".

Le istanze manifestate dalla giurisprudenza comunitaria, amministrativa e contabile hanno infine trovato accoglimento da parte del Legislatore.

³¹ Cfr., in tal senso, Corte dei conti, sez. contr. Lombardia, parere n. 17/2006.

³² Cfr. sempre Corte dei conti, sez. contr. Lombardia, del. n. 49/2006; pareri nn. 26/2006 e 2/2007.

Nell'ambito del quadro delineato e sulla scorta di quanto emerso nel corso delle verifiche ispettive, appaiono, infatti, estremamente significative le disposizioni contenute nell'articolo 23 bis del più volte citato decreto-legge n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008, norma nella quale sembra prendersi atto di come appaia imprescindibile una riorganizzazione del settore dei servizi pubblici locali resi a mezzo di strutture societarie, la quale valuti se ed in quale misura tale tipo di gestione appaia realmente conveniente, ovvero non sia maggiormente economica una vera esternalizzazione, alla cui realizzazione concorrano anche soggetti privati, creando condizioni di concorrenza effettiva, preliminari ad una riduzione dei costi³³.

In tale ottica, la norma citata, al comma 1, dispone che *“il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria, a favore di imprenditori e di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità”*.

I successivi commi 2 e 3 prevedono che le deroghe al principio generale soggiacciano a ben precise condizioni. Il comma 10, infine, demanda al Governo l'adozione di uno o più regolamenti al fine, tra l'altro, di prevedere l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al Patto di stabilità interno e l'osservanza da parte delle società *in house* e delle società a partecipazione mista pubblica e privata di procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale³⁴.

La panoramica sin qui compiuta appariva necessaria al fine di dare un'idea dell'accresciuto peso, sui bilanci comunali, dell'aggregato di spesa costituito dai costi riconducibili, direttamente o indirettamente, alle strutture societarie.

Tali costi, peraltro, pur rappresentando in maniera sempre più significativa la parte percentualmente maggiore delle spese correnti allocate all'intervento 03, non ne esauriscono, tuttavia, i contenuti.

³³ Il discorso vale in tutti quei casi in cui il ricorso a procedure di evidenza pubblica permette di realizzare una cospicua riduzione dei costi e di valutare, altresì, attraverso la creazione di efficaci parametri di confronto, se le attuali modalità di affidamento non siano, invece, addirittura antieconomiche.

³⁴ Quanto a quest'ultimo punto, l'articolo 18 dello stesso decreto-legge n. 112/2008 impone alle società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica di adottare *“criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”*. Anche a tali organismi, pertanto, debbono applicarsi i principi di pubblicità e trasparenza di cui al Testo unico del pubblico impiego.

Tra i servizi resi senza il filtro degli organismi societari (e, dunque, erogati direttamente ovvero servendosi di terzi privati) assumono un peso crescente quelli ricollegabili a funzioni di assistenza sociale, latamente intesa.

Oneri di questa natura stanno anzi assumendo un peso via via crescente e tale processo appare favorito (*rectius*: necessitato) dalla difficile congiuntura economica, la quale ha determinato, nell'ultimo periodo, un peggioramento del tenore di vita medio.

Cresce, dunque, il peso di quella che genericamente si definisce "spesa sociale".

Va sottolineato, peraltro, come le relative iniziative assumano nei bilanci degli Enti locali una rilevanza trasversale, nel senso che esse coinvolgono, accanto all'intervento 03, altri e diversi aggregati di spesa.

Un'importanza analoga acquistano, infatti, in *subjecta materia*, i costi raggruppati all'intervento 05 – Trasferimenti.

All'interno di quest'ultimo i bilanci registrano, infatti, i contributi erogati da comuni e province, i quali spesso assommano ad importi consistenti.

Anche in questo settore hanno avuto modo di esercitarsi le analisi dei S.I.Fi.P., nel corso delle verifiche compiute sui bilanci degli Enti locali.

2.4.3 Le spese per contributi

Le spese in esame si caratterizzano, oltre che per la rilevanza delle somme stanziare, anche per l'assoluta eterogeneità, tanto delle iniziative finanziate che dei beneficiari ultimi delle erogazioni.

La parte più rilevante è costituita, come già detto, da tutte quelle iniziative che rivestono una spiccata valenza sociale (contributi a famiglie, minori, disabili ecc.).

A queste voci se ne associano altre di vario tipo.

Si va, così, dai contributi ad organismi di natura associativa (enti, associazioni, istituzioni, fondazioni) alle erogazioni a favore di soggetti privati.

Tale parte del bilancio appare, il più delle volte, gestita con assoluta discrezionalità da parte degli organi di governo degli Enti locali.

Nel corso delle verifiche si è, dunque, dovuto rammentare come la concessione di contributi sia soggetta, al pari di ogni altra attività svolta da comuni e province, ad una normativa specifica, che mal si concilia con le prassi operative rinvenute.

Essa costituisce, infatti, un'attività procedimentalizzata, la cui disciplina è contenuta nell'articolo 12 della legge n. 241 del 1990. Tale norma dispone che *"la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di*

qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi". Il comma 2 precisa che la motivazione del provvedimento di concessione deve dar conto dell'effettiva osservanza dei criteri prefissati.

L'articolo 12 della legge n. 241/90 costituisce espressione di un principio generale (cfr. in tal senso Consiglio di Stato - Adunanza generale - Deliberazione 28 settembre 1995, n. 95), in quanto *"l'Amministrazione, attraverso la fissazione preventiva di oggettivi criteri di ripartizione, soddisfa necessarie esigenze di trasparenza, quale corollario dei principi di imparzialità e buon andamento alla cui osservanza è senz'altro tenuta in quanto dispensatrice di risorse pubbliche; va aggiunto che l'attività da qua è caratterizzata da una natura tipicamente pubblicistica, non solo per i richiamati caratteri di imparzialità, ma anche per la posizione di equidistanza che l'Amministrazione assume rispetto ai beneficiari: in altri termini, non si tratta di un singolo rapporto diretto tra concessionario e soggetto pubblico, ma di una sorta di procedura concorsuale di cui l'Amministrazione assume la regia, stabilendo, tra l'altro, le regole procedurali da seguire"*, come ha chiarito, *ex plurimis*, la sentenza del TAR Campania, n. 1232 del 2/02/2004.

La giurisprudenza ha perciò tratto dalla norma alcuni fondamentali ed ormai pacifici principi, ben sintetizzati nella sentenza TAR Catania del 6/04/2005, n. 1032, per cui *"la concessione di un contributo, come tutti i provvedimenti ampliativi in genere, specialmente trovanti copertura finanziaria in un'assegnazione di somme nel piano esecutivo di gestione, ma anche solo previsti in bilancio negli appositi capitoli destinati alla contribuzione, sono provvedimenti amministrativi a tutti gli effetti, rientranti come tali nella competenza esclusiva del dirigente, devono essere preceduti da idonea pubblicizzazione, dalla indicazione dei criteri di concessione che devono essere esaustivi e completi; devono essere sorretti da idonea motivazione che dia conto esaustivamente del perché della specifica somma assegnata. Il che val quanto dire che all'erogazione dei contributi deve presiedere una vera e propria procedura di evidenza pubblica, dotata dello stesso rigore di una procedura concorsuale o di appalto, quanto alla coerenza tra presupposti, criteri di valutazione e provvedimento finale. Non devono cioè sussistere crasi logiche o motivazionali tra i presupposti ed il provvedimento (che vengano assorbite e/o giustificate nell'area grigia della discrezionalità) per cui quest'ultimo deve essere il prodotto dell'applicazione matematica dei punteggi o dei presupposti desumibili dalla premessa ed esposti all'evidenza pubblica precedentemente i termini per le istanze"*.

La giurisprudenza qualifica l'atto di erogazione di un contributo come un vero e proprio provvedimento concessorio e, di conseguenza, procedimentalizza la relativa attività amministrativa, ricostruendola secondo le rigorose forme di un procedimento di evidenza pubblica, a garanzia non solo della trasparenza ed imparzialità dell'azione amministrativa, ma anche attraverso l'adozione di forme "concorsuali" della proficuità della spesa.

L'erogazione del contributo non proceduta dalla predeterminazione e pubblicazione dei requisiti necessari è, quindi, di per sé illegittima, come ha più volte ribadito unanime la giurisprudenza amministrativa³⁵. Del pari illegittimo è il provvedimento concessorio che non dia esaurivamente conto, nella motivazione, del rispetto dei criteri prefissati.

Tali principi vanno calati, peraltro, nel contesto dell'ordinamento degli Enti locali.

L'articolo 12, infatti, non precisa nulla circa l'atto che individua i criteri generali, rinviando alle forme previste dai rispettivi ordinamenti delle varie Pubbliche Amministrazioni.

In base all'articolo 107, comma 3, lettera f), del Testo unico non vi sono dubbi che l'adozione dell'atto di erogazione del contributo, in quanto provvedimento concessorio, rientri tra le competenze del dirigente.

A sedare ogni dubbio al riguardo è, peraltro, intervenuta la già citata sentenza TAR Catania del 6/04/2005, n. 1032, la quale ha chiarito che *“la concessione di un contributo, come tutti i provvedimenti ampliativi in genere, [...] sono provvedimenti amministrativi a tutti gli effetti, rientranti come tali nella competenza esclusiva del dirigente”*.

L'intervento del potere politico deve essere limitato alla regolazione generale ed astratta dei criteri per la concessione dei contributi.

Per quanto riguarda la predeterminazione dei criteri, peraltro, il Testo unico legittima varie soluzioni alternative: gli atti generali possono essere adottati dal consiglio comunale nell'esercizio della propria potestà regolamentare generale ed assumere la veste di veri e propri atti normativi, ovvero essere adottati quali atti amministrativi generali dalla giunta comunale, nell'esercizio dei propri poteri di indirizzo, ovvero, infine, dallo stesso dirigente con propria determinazione.

Non può non tenersi conto, peraltro, anche in questa materia, del fondamentale principio della programmazione della spesa.

Non basta, infatti, che siano predeterminati i criteri generali per l'erogazione dei contributi: la spesa per contributi non può essere il frutto di una decisione estemporanea, ma, per essere proficua, deve essere inserita nel quadro programmatico dell'ente e collegata al raggiungimento di specifici obiettivi, proposti all'attività gestoria dei dirigenti.

L'articolo 169 del Testo unico traduce questo fondamentale principio, per gli Enti locali con più di 15.000 abitanti, nell'obbligo di redazione del piano esecutivo di gestione che la giunta comunale definisce sulla base del bilancio approvato dal consiglio comunale,

³⁵ Oltre alla sentenza del TAR Catania citata nel testo ed alla giurisprudenza lì richiamata, giova solo rammentare alcune pronunce rese dalla Corte dei conti: Corte dei conti, sez. contr. Stato, 8/02/1995, n. 20, e Corte conti, sez. contr. Stato, 10/05/1993, n. 76.

“determinando gli obiettivi di gestione ed affidando gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi”.

Anche le spese per contributi andranno previste nel piano esecutivo di gestione.

Le norme individuano, quindi, un preciso percorso per gli Enti locali, in cui è centrale il ruolo programmatico e d’indirizzo della giunta comunale, che, con il PEG, ripartisce le risorse per contributi fra i vari dirigenti, individuando gli obiettivi che s’intendono conseguire e, contestualmente, definisce con atti d’indirizzo i criteri generali per l’erogazione.

In sintesi, la normativa così scandisce le fasi della concessione di un contributo:

- predeterminazione esatta ed esaustiva dei criteri generali e delle modalità per l’attribuzione del contributo, mediante adozione di un atto generale;
- pubblicizzazione in forme adeguate dell’atto;
- assegnazione delle risorse finanziarie al dirigente competente con un apposito stanziamento del piano esecutivo di gestione;
- acquisizione delle richieste di contributo, secondo le modalità previste;
- assegnazione dei contributi, nei limiti dello stanziamento, mediante adozione del relativo provvedimento concessorio con determinazione dirigenziale, nelle cui motivazioni risulti l’osservanza dei criteri applicati;
- inserimento dei soggetti assegnatari del contributo nell’albo dei beneficiari.

E’ da ritenere che una più scrupolosa osservanza delle norme richiamate, nell’interpretazione che ne hanno dato gli organi giurisdizionali competenti alla loro esegesi, possa garantire un contenimento dei relativi costi, ovvero, pur ad invarianza di risorse stanziare, un utilizzo più consono a quelli che sono i fini istituzionali di una Pubblica Amministrazione locale.

2.4.4 Le spese per acquisto di beni

Un dato comune alla stragrande maggioranza dei comuni e delle province attenzionati è quello concernente l’intervento 02 della spesa corrente – Acquisti di beni.

L’esame di questo aggregato ha evidenziato delle forti contrazioni, che, nel quinquennio esaminato, in alcuni casi hanno raggiunto picchi del 70%.

Questa tipologia di spesa, che fa parte della categoria economica dei c.d. consumi intermedi, ha registrato gli interventi più incisivi, da parte delle Amministrazioni locali. In questo caso, pertanto, si può affermare che la manovra finanziaria di contenimento dei consumi intermedi ha conseguito gli obiettivi prefissati.

Dai dati raccolti e dall’esperienza maturata si possono dedurre alcune conclusioni.

In primo luogo, appare confermato, attraverso l'evoluzione dell'intervento 02, che le dimensioni originarie di questo aggregato erano, nel complesso degli Enti, sicuramente sovradimensionate. Per questo motivo è stato possibile compiere dei tagli, senza che questo abbia inciso in modo irreparabile sulla funzionalità delle Amministrazioni.

Allo stato, tuttavia, appaiono difficilmente replicabili ulteriori tagli lineari (di tipo orizzontale) sull'aggregato della spesa per acquisto di beni, poiché oramai si è arrivati ad un punto tale che questa tipologia di spesa appare non più comprimibile, a meno di non causare disservizi alle Amministrazioni stesse.

L'unica strada percorribile, pertanto, sembra quella di una riallocazione della spesa stessa nell'ambito dei bilanci dei singoli Enti, al fine di ottenere, al contempo, la destinazione delle risorse disponibili alle esigenze prioritarie delle Amministrazioni e conseguire ulteriori economie, senza tuttavia pregiudicare i servizi.

Appare evidente, inoltre, che da quest'aggregato di spesa non siano più ottenibili risparmi quantitativamente paragonabili a quelli conseguiti negli anni precedenti.

Per altro verso, va segnalato che, a fronte della contrazione delle spese per acquisto di beni, spesso e soprattutto nelle situazioni finanziarie più critiche, sono emersi cospicui fenomeni di debiti fuori bilancio.

In altre parole, l'esigenza di spesa, che non è stata soddisfatta nell'ambito del bilancio di competenza a causa della contrazione degli stanziamenti previsti per l'acquisto di beni, ha trovato comunque soddisfazione mediante l'acquisto eseguito in violazione delle norme giuscontabili. Di conseguenza, tale operazione è emersa, negli anni successivi, come debito fuori bilancio, al quale l'ente ha dovuto far fronte con le procedure previste dall'articolo 194 del Testo unico.

La spesa, pertanto, risulta contratta al livello contabile nell'anno di competenza, permettendo all'Ente di rispettare i vincoli di finanza pubblica posti dal patto di stabilità. Tuttavia, sotto il profilo sostanziale dei rapporti obbligazionari, gli Enti, in realtà, hanno continuato ad assumere obbligazioni, che poi hanno dovuto riconoscere negli esercizi successivi, spesso a costo di grandi sacrifici.

L'intervento della spesa corrente 08 – Oneri straordinari, finalizzato proprio a far fronte nel bilancio di competenza a spese straordinarie quali i debiti fuori bilancio, difatti, è risultato quasi sempre insufficiente alle effettive esigenze di copertura dei debiti stessi.

Più in generale, l'esperienza delle verifiche amministrativo-contabili lascia presumere che una razionalizzazione delle diverse categorie di spesa (non solo, ovviamente, la spesa per acquisti di beni, ma anche quelle di cui ci si è occupati in precedenza: personale e prestazioni di servizi) sia in grado di determinare un positivo impatto sui bilanci degli Enti locali, i quali appaiono, sempre più spesso, in forte difficoltà nel garantire l'assolvimento dei servizi pubblici essenziali a beneficio dei cittadini.

Il dato singolare, emerso nel corso delle indagini ispettive, è che questa situazione di estrema carenza di risorse si manifesta, talora, a fronte di bilanci formalmente in equilibrio e che espongono risultati d'amministrazione il più delle volte positivi e, talvolta, addirittura lusinghieri.

Di tale aspetto ci si occuperà, in maniera organica, nel paragrafo seguente.

2.5. Il risultato di amministrazione

Le criticità del risultato di amministrazione, in sostanza, sono state già analizzate nei capitoli precedenti, allorché si è parlato degli equilibri di bilancio e della gestione dei residui nell'ambito delle procedure di approvazione dei rendiconti dei comuni.

In questa sede, pertanto, non resta che effettuare una sintesi di quanto detto sopra.

Il risultato di amministrazione, spesso, è stato determinato in maniera erronea a causa della presenza di residui attivi e passivi che non avevano i titoli necessari al loro mantenimento in bilancio.

Nello specifico, l'errata quantificazione si è verificata, di solito, nel senso di una sovrastima del risultato stesso (maggiore avanzo o minore disavanzo). La parte del conto dei residui maggiormente interessata da queste criticità è risultata quella relativa ai titoli I e III dell'Entrata.

L'errato mantenimento in bilancio di residui attivi dei titoli I e III ha determinato, difatti, un fittizio equilibrio della parte corrente della gestione dei residui, che ha portato ad un ingiustificato incremento della consistenza dell'avanzo senza vincolo di destinazione e, pertanto, applicabile a copertura di spese correnti.

Le entrate conservate come residui, spesso frutto anche di accertamenti effettuati senza nessun criterio prudenziale nell'anno di competenza, pur fornendo copertura contabile a nuove o maggiori spese, non si sono trasformate in incassi effettivi. Di conseguenza, la liquidazione delle citate spese ha comportato pesanti tensioni sulla cassa, costringendo gli Enti ad attingere in modo persistente, soprattutto, alla liquidità vincolata, ma, talora, anche all'anticipazione di tesoreria, senza poi essere in grado di reintegrare le risorse stesse in tempi rapidi. Tutto questo deriva dal fatto che gli Enti non erano nelle condizioni di generare, per cassa, entrate libere sufficienti a tale scopo.

Oltre alla non corretta quantificazione, un'altra problematica riguardante l'avanzo è stata quella che si riferisce al suo utilizzo che, come visto sopra, sovente non è stato conforme a quanto previsto dall'articolo 187 del Testo unico.

Infine, si segnala che alcune anomalie sono state riscontrate nelle modalità di determinazione della parte libera e di quella vincolata dell'avanzo di amministrazione.

Le procedure di scomposizione dell'avanzo, difatti, frequentemente sono risultate il frutto di processi non automatici, nell'ambito dei quali il Servizio finanziario dell'Ente ha provveduto a vincolare la parte di avanzo scaturito dall'eliminazione di residui passivi a fronte dei quali era prevista un'entrata vincolata.

Per quanto concerne le province esaminate, invece, la situazione, pur presentando anche in questo caso qualche anomalia, risulta nel complesso in linea con i dettami del Testo unico e dei Principi contabili.

2.6. La liquidità

La liquidità è il punto di maggiore criticità riscontrato nel corso delle verifiche effettuate nell'ambito dei comuni. Anche in questo caso, per quanto concerne le province, la situazione, invece, è molto meno problematica.

In molti dei comuni verificati, difatti, la situazione della cassa è risultata estremamente complicata. In generale, salvo rare eccezioni, è stato riscontrato un progressivo decremento, nel corso degli anni, del fondo di cassa.

Nei casi più critici, soprattutto in alcuni comuni di grandi dimensioni, questo ha portato ad un sostanziale blocco dei pagamenti, per l'effettuazione dei quali gli Enti non disponevano delle risorse sufficienti.

Le difficoltà di cassa, pertanto, sono risultate il principale indicatore di situazioni finanziarie deteriorate e, spesso, al limite del dissesto.

Le dinamiche che hanno portato a situazioni del genere sono state causate dai seguenti fattori:

- andamento crescente di spese correnti di carattere ripetitivo (soprattutto personale, di cui si è già discusso, ed oneri di ammortamento del debito, dei quali si parlerà in seguito), cui non ha fatto seguito un correlato aumento, di pari importo, delle entrate correnti;
- utilizzo di entrate straordinarie per finanziare spese di carattere ricorrente;
- minore velocità d'incasso delle entrate correnti rispetto al tasso di pagamento delle spese correnti, soprattutto per quanto concerne la gestione dei residui.

Questi fenomeni, molto spesso, sono andati di pari passo con una cattiva gestione delle entrate di cui all'articolo 195 del Testo unico.

In alcuni casi, le entrate aventi specifica destinazione non sono state gestite affatto come tali, vale a dire che gli Enti e i tesoriери non hanno apposto in modo corretto i vincoli, in entrata, sulle risorse aventi specifica destinazione. In tale modo, non è risultata esistente la

contabilità delle c.d. “somme vincolate”, con tutte le problematiche connesse, anche relativamente ai possibili sviamenti nell’utilizzo dei fondi.

In altri casi (più frequenti), invece, gli Enti hanno utilizzato le risorse vincolate al fine di finanziare, per cassa, le spese correnti che trovavano copertura soltanto contabile nel bilancio di competenza e nel conto dei residui.

Le entrate vincolate giacenti in cassa, pertanto, sono risultate il “polmone” finanziario che ha permesso di sopperire alla mancata riscossione soprattutto delle entrate correnti erroneamente conservate come residui.

In questi casi, tuttavia, gli Enti hanno progressivamente accumulato un disavanzo strutturale delle somme vincolate, senza essere in grado di poterlo reintegrare.

Talora, in alcune situazioni particolari, è stato anche superato il limite massimo (pari all’importo dell’anticipazione di tesoreria) di entrate aventi specifica destinazione utilizzabili, ai sensi dell’articolo 195 del Testo unico, per il pagamento di spese correnti, al fine di evitare il ricorso all’anticipazione che, comunque, comporta oneri per interessi passivi.

Tale fenomeno (superamento del limite massimo di utilizzo delle entrate aventi specifica destinazione) può accadere in quei casi, poco frequenti ma riscontrati nel corso degli accertamenti compiuti dai S.I.Fi.P., in cui l’importo delle somme a specifica destinazione giacenti presso il tesoriere sia ampiamente superiore all’importo dell’anticipazione di tesoreria teoricamente fruibile ai sensi dell’articolo 222 del Testo unico. In questa situazione, l’aver utilizzato per spesa corrente entrate aventi specifica destinazione in misura pari all’anticipazione di tesoreria teoricamente concedibile non determina l’esaurimento totale della liquidità, poiché rimarrebbero comunque giacenti somme vincolate; tuttavia, tali somme potranno essere utilizzate soltanto ad estinzione del vincolo, cioè per la finalità alla quale sono state destinate.

Ebbene, in forza del meccanismo sopra descritto, anche in casi di questo genere si può parlare di difficoltà di cassa, poiché la contabilità dell’Ente registra la presenza in cassa di fondi che sono, in realtà, inutilizzabili, se non ad estinzione del vincolo.

Una sommaria lettura dei dati di bilancio potrebbe, invece, indurre a ritenere che, in tali ipotesi, il comune o la provincia possano disporre ancora di un fondo cassa. Solo un’analisi più approfondita permette di avere contezza della reale situazione della liquidità.

Il c.d. “buco delle vincolate”, una volta divenuto fenomeno strutturale (c.d. debito di flusso), rappresenta il sintomo più evidente della crisi di bilancio di Enti che si stanno avviando progressivamente verso un *default* causato dall’impossibilità di far fronte, per cassa, alle proprie spese, una volta esaurite le disponibilità che dovrebbero essere vincolate agli investimenti.

Il meccanismo dell’utilizzo delle somme a specifica destinazione è disciplinato, come già accennato, dall’articolo 195 del Testo unico, il quale consente di ricorrere alle relative

disponibilità, in termini di cassa, per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile.

A seguito del suddetto utilizzo, quest'ultima viene quindi vincolata in quota parte.

Esaurita anche questa riserva finanziaria, dunque, all'Ente che versi in una situazione di difficoltà non rimane altro che il ricorso alla quota residua di anticipazione, la quale rappresenta, nei fatti, *l'extrema ratio* oltre la quale non resta alcuna strada se non quella del blocco dei pagamenti.

Si evidenzia, a tal proposito, come la gestione delle somme vincolate è un fenomeno che non risulta dal bilancio di competenza, essendo un puro movimento di tesoreria non rilevabile in assenza di specifiche informazioni extrabilancio. Per questo motivo, si ritiene importante dedicare particolare attenzione alla movimentazione di queste risorse. Un corretto utilizzo delle stesse, difatti, oltre ad evitare situazioni critiche nel momento in cui si debbano pagare gli investimenti finanziati con le risorse vincolate già incassate e spese, permette di avere segnali importanti in merito alla solidità della situazione complessiva di bilancio, poiché, se un ente non è in grado di reintegrare con regolarità il proprio disavanzo delle disponibilità vincolate, questo significa che esiste un disavanzo occulto in un'altra sezione del bilancio.

Prevalentemente, questo "buco" trova la sua origine nei residui attivi di parte corrente, soprattutto nei titoli I e III, i quali registrano la presenza di crediti che, non riscossi ma conservati in bilancio sotto forma di avanzo, vanno a finanziare in modo fittizio la spesa corrente che, al momento della liquidazione, trova copertura a livello di cassa. Nella maggior parte dei casi, tale copertura viene garantita dalla liquidità, già incassata, finalizzata alle spese di investimento.

2.7. L'indebitamento ed i derivati

Per quanto concerne l'indebitamento, vanno segnalati due aspetti.

Il primo riguarda la consistenza complessiva dello *stock* di debito ed il peso sui bilanci degli Enti per il suo ammortamento.

Lo stock di debito risulta essere in aumento seppur con qualche oscillazione annuale relativa alle modalità con le quali viene strutturato il Patto di stabilità. Inoltre, risulta incrementato anche il peso annuale dell'ammortamento (capitale + interessi).

Nel caso in cui l'onere annuale subisce una diminuzione, si riscontra che ciò è dovuto ad una ristrutturazione del debito, che prevede un allungamento della sua durata residua, con conseguente decremento delle prime rate annuali successive alla ristrutturazione stessa. Questa prassi consente una riduzione del peso assoluto del debito nei primi anni, ma poi scarica sugli esercizi futuri i maggiori oneri di ammortamento. **Le economie derivanti dalla**

rinegoziazione, nella maggior parte dei casi, sono state utilizzate per mantenere costante o aumentare il livello di spesa corrente.

Tutto questo, in molte situazioni, è stato aggravato dagli oneri scaturenti dall'utilizzo di contratti derivati, i quali, dopo l'incasso dell'*up-front* e dei differenziali positivi nei primi anni, sono risultati in perdita, aggravando così gli oneri sul debito in essere.

L'altro fenomeno da segnalare, a proposito del debito, si ricollega a quanto detto sopra, relativamente ai residui attivi e passivi di parte capitale.

Infatti, spesso, sono state rinvenute ingenti somme derivanti da indebitamento, non utilizzate ma mantenute in conto residui, sia in entrata che in uscita. Al contempo, gli Enti continuano a contrarre ulteriore debito per finanziare nuovi investimenti e ad ammortizzare quello vecchio mai utilizzato.

Questa prassi, oltre ad essere scorretta sotto il profilo della legittimità, favorisce l'accumulo di debito. Una corretta gestione delle economie mantenute in conto residui sui mutui già contratti, con opportune attività di diverso impiego o di riduzione dell'ammontare del debito, potrebbe permettere di:

- finanziare parte dei nuovi investimenti con il debito già contratto e mai utilizzato;
- ridurre lo *stock* complessivo di debito ed il suo peso annuale di ammortamento.

Come visto in precedenza, la cattiva gestione dei residui attivi del titolo V ha determinato per l'Ente anche il rimborso, a titolo di rate d'ammortamento (quota capitale e quota interessi), dell'intero importo concesso, anche per la parte non utilizzata.

Qualora l'Ente non abbia effettuato la devoluzione, la riduzione o l'estinzione del mutuo ed abbia continuato a riportare in bilancio questi crediti (sotto la forma di residui attivi), non potendoli incassare in assenza dell'effettiva necessità di pagamento³⁶, si verifica che l'Ente stesso rimborsa, o ha già rimborsato, all'istituto mutuante capitale di cui non ha usufruito, liquidando anche gli interessi passivi.

E' opportuno ribadire come questo fenomeno, allorché abbia avuto ad oggetto mutui a totale o parziale carico dell'Erario, ha comportato, oltre che un ingiustificato immobilizzo di risorse, anche un aggravio diretto di spesa per il bilancio dello Stato che ha rimborsato capitale ed interessi su una somma sovradimensionata (l'importo dell'intero mutuo originariamente contratto) rispetto all'effettivo ammontare di risorse utilizzate dall'Ente locale.

³⁶ Questo discorso vale per i mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti, che trattiene le giacenze presso di sé e le eroga a fronte degli stati di avanzamento dei lavori.

Questo fenomeno patologico non avrebbe avuto luogo, come detto in precedenza, qualora l'Ente avesse provveduto tempestivamente ad attivare le procedure di diverso impiego (c.d. devoluzione) della quota residua o avesse proceduto alla riduzione dell'importo mutuato, con contestuale comunicazione della riduzione stessa al Ministero competente al pagamento dell'ammortamento.

E' ovviamente necessario che tali decisioni ed, in particolare, quelle relative alle nuove destinazioni da conferire alle economie vengano assunte dalla componente politica degli Enti. In alcuni casi, infatti, si è rilevato come la ridestinazione degli importi non utilizzati risulti effettuata direttamente dai tecnici, di fatto sottraendo all'organo consiliare parte dei propri poteri, tra cui quello di effettuare una corretta e consapevole programmazione delle opere pubbliche.

Un tema diverso, sia pur connesso alla questione dell'indebitamento, venuto prepotentemente alla ribalta nell'ultimo biennio (anche sulla spinta di alcune inchieste giornalistiche), è costituito dagli oneri che si sono scaricati sui bilanci degli Enti locali in forza dell'utilizzo di strumenti finanziari derivati, in particolare gli *interest rate swap*.

Tali operazioni si inquadrano nell'ambito degli interventi normativi che, soprattutto nel corso degli ultimi anni, si sono ispirati ad una concezione evoluta e dinamica della gestione del debito (cd. "gestione attiva del debito"), che si concretizza in operazioni di ristrutturazione del debito pregresso al fine di ottimizzare il costo dell'indebitamento e minimizzare le relative spese.

Numerosi Enti locali, stimolati dagli istituti di credito, hanno deciso di addivenire ad una ristrutturazione della propria massa debitoria, agganciando la stessa ad un'operazione in strumenti derivati, conclusa nella quasi totalità dei casi nella forma del contratto di *interest rate swap*.

Di fronte alla sostanziale "anarchia" che ha caratterizzato la prima fase di utilizzo di questi strumenti finanziari e che ha scaricato sui bilanci degli Enti locali pesanti oneri, sono apparsi estremamente opportuni gli interventi normativi di disciplina del settore, tra i quali va citato, in primo luogo, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 1° dicembre 2003, n. 389, il cui articolo 3 è rubricato "Operazioni in strumenti derivati".

Ancora più significativo è l'intervento interpretativo, conseguente all'emanazione del decreto del 2003, contenuto nella circolare del Dipartimento del tesoro – Direzione del debito pubblico del 27 maggio 2004 la quale include, accanto a disposizioni meramente ricognitive, anche utili indicazioni operative, attraverso le quali si tenta di porre rimedio alle criticità emerse nella prima fase di utilizzo degli strumenti in esame.

Si chiarisce che il premio iniziale di liquidità (*up-front*), introitato dagli Enti al momento della conclusione del contratto, non può essere superiore all'1% del nozionale della sottostante passività **(nel periodo precedente l'emanazione del decreto ministeriale n. 389, non erano infrequenti i casi di *up-front* ben superiori all'1%, in genere oscillanti dal 3 al 5 per**

cento, importo poi successivamente recuperato attraverso un peggioramento delle condizioni contrattuali).

Ma, soprattutto, la circolare del 2004 ha chiarito che le operazioni in derivati sono da intendersi nella forma “*plain vanilla*”, vale a dire estremamente semplici ed eventualmente corredate delle sole opzioni che la legge prevede, *come cap*³⁷ e *floor*³⁸.

Nel corso delle verifiche compiute dai S.I.Fi.P. (anche su specifica richiesta del Dipartimento del tesoro), è emerso, in diversi casi, un improprio utilizzo degli strumenti derivati, che si è, in particolare, concretizzato nell’inserimento, all’interno dei contratti, di opzioni diverse da quelle che la legge prevede.

Tali contratti, i quali inglobano una componente opzionale di tipo complesso definita come opzione digitale, non risultano ottemperare a quanto disposto dalla vigente normativa e, di conseguenza, non sarebbero sottoscrivibili da parte degli Enti.

Altra rilevante problematica, pure emersa in sede di verifica presso gli Enti locali, è costituita dall’imputazione in bilancio dei proventi derivanti dagli *swap* (per effetto di differenziali positivi di tasso d’interesse), cui è naturalmente connessa quella dell’utilizzo dei proventi stessi.

Gli Enti locali allocano normalmente la relativa liquidità al titolo III dell’entrata (e, dunque, tra le entrate correnti), il che ne consente l’utilizzo per il finanziamento di spesa corrente (titolo I della spesa).

Si è, invero, a lungo dibattuto se gli *swap* dovessero rientrare o meno tra le forme di indebitamento. La questione assume, infatti, particolare rilievo alla luce della norma costituzionale dell’articolo 119, comma 6, ai sensi del quale “*i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni ... possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese d’investimento*”.

In materia è intervenuta, a diradare i dubbi, la circolare del Ministero dell’economia – Dipartimento del tesoro – Direzione II del 22/06/2007, la quale ha chiaramente affermato che:

- nessun derivato è configurabile come una passività;
- i derivati sono identificati dalla normativa vigente come strumenti di gestione del debito e non come indebitamento;

³⁷ Il *cap* rappresenta una garanzia per il soggetto che si obbliga a corrispondere il tasso variabile, in quanto può stabilire che, se il tasso di riferimento superi un determinato valore soglia, comunque non si pagherà più del *cap*.

³⁸ Il *floor* rappresenta una garanzia per il soggetto che percepisce il tasso variabile, in quanto può stabilire che, se il tasso di riferimento scenda al di sotto di un determinato valore soglia, comunque si percepirà almeno il *floor*.

- alla luce di quanto sopra, *“gli strumenti derivati non sono configurabili come operazioni di indebitamento”*.

In tal modo, è stato legittimato il comportamento di quegli Enti locali che, avendo realizzato (soprattutto nei primi anni di vigenza dei contratti) dei cash flow positivi, li hanno incassati al titolo III del bilancio e, dunque, come entrate correnti senza vincolo di destinazione, il che ne ha consentito l'utilizzo per il finanziamento di spese di pari segno.

Tale prassi operativa, sia pur consentita alla luce del quadro normativo vigente, rischia di incidere in maniera molto rilevante – ed i dati delle verifiche amministrativo-contabili l'hanno testimoniato – sui bilanci di quegli Enti che si trovino alle prese con disequilibri di bilancio.

Laddove, infatti, come spesso accade, dopo un iniziale periodo (più o meno lungo) caratterizzato da differenziali positivi di tasso d'interesse, questa tendenza si inverte e l'Ente sia costretto ad esborsi finanziari, l'aver destinato i proventi al finanziamento di spesa corrente acuisce le difficoltà e determina la necessità di reperire, oltre alle risorse finanziarie da corrispondere all'intermediario, anche quelle necessarie al finanziamento di quelle voci di spesa, le quali presentano, per loro natura, spiccate caratteristiche di rigidità e ripetitività.

Ad analoghe considerazioni si è probabilmente ispirata la Corte dei conti³⁹ nel ritenere che una corretta gestione delle operazioni in strumenti derivati imponga l'iscrizione dei rendimenti (da considerarsi plusvalenze) al titolo IV (Entrate per trasferimenti di proventi in c/capitale). In tal modo, si viene a creare sugli stessi una sorta di vincolo di bilancio, ai fini della loro destinazione al finanziamento di spesa in conto capitale.

In realtà, una soluzione mediana tra le diverse posizioni potrebbe consistere nell'iscrizione dei proventi in esame al titolo III, costituendo, al contempo, una sorta di “fondo rischi”, risultato al quale si potrebbe pervenire alternativamente apponendo un vincolo all'avanzo d'amministrazione, ovvero precostituendo un residuo passivo. Entrambe le soluzioni, infatti, potrebbero rivelarsi funzionali allo scopo di disporre delle opportune risorse laddove il saldo tra i tassi d'interesse, inizialmente positivo, evolva negativamente in un periodo successivo.

E' certo, peraltro, che ogni operazione di questo tipo sconta necessariamente tutti i limiti di un'analisi prognostica.

Trattandosi, infatti, di contratti aleatori, i loro riflessi finanziari (positivi o negativi) sono condizionati da fattori, quali l'evoluzione dei tassi, sul cui andamento incidono numerose e spesso imprevedibili variabili.

³⁹ Cfr. Corte dei conti, sez. contr. Lombardia, del. n. 596/2007.

Tale considerazione spiega, tra l'altro, la mancanza di un criterio certo per la valutazione, *ex ante*, della bontà di un'operazione in strumenti derivati, soprattutto ai fini di un'eventuale pronuncia di responsabilità.

Anche tale questione è stata, di recente, affrontata dalla Magistratura contabile.

Partendo dalla premessa per cui i derivati rappresentano pur sempre delle operazioni volte a modificare la struttura dei tassi d'interesse sull'indebitamento, la Corte dei conti⁴⁰ suggerisce di assumere, come parametro di riferimento per la loro valutazione, l'analisi degli effetti prodotti sugli oneri per interessi.

Per essere più chiari, laddove i possibili guadagni (in termini di possibile riduzione degli oneri per interessi rispetto all'originaria struttura di tasso) siano notevolmente inferiori rispetto alle possibili perdite (in termini di possibili aumenti degli oneri per interessi rispetto all'originaria struttura di tasso), si riscontra che tale circostanza consente di formulare un giudizio negativo sul contratto, dal quale deriva uno squilibrio delle condizioni contrattuali, a danno della parte pubblica ed a favore dell'intermediario.

I diversi interpreti, in particolare la Corte dei conti, si sono cimentati in una ricostruzione delle problematiche che caratterizzano l'utilizzo degli strumenti finanziari in esame, fornendo anche degli interessanti spunti di riflessione.

Sarebbe auspicabile che essi trovassero accoglimento nel quadro ordinamentale vigente, mediante un apposito provvedimento normativo.

La più recente legislazione, invero, mostra segnali nel senso di un recepimento di alcune delle istanze manifestate.

Ad esempio, in tal senso va letto l'articolo 62, comma 9, del decreto-legge n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008 (come novellato dall'articolo 3, comma 1, della legge n. 203/2008 – Finanziaria per il 2009), il quale include le entrate incassate come premio iniziale di liquidità (*up-front*) tra le forme di indebitamento elencate dall'articolo 3, comma 17, della legge n. 350/2003; ciò significa che esse possono essere destinate esclusivamente al finanziamento di spesa d'investimento.

Quanto al più generale utilizzo degli strumenti in esame, lo stesso articolo 62 del decreto-legge n. 112/2008 fa divieto alle Regioni ed agli Enti locali di stipulare contratti relativi ai derivati fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 3 e, comunque, per il periodo di un anno decorrente dalla data di entrata in vigore del decreto stesso.

⁴⁰ Cfr. Corte dei conti, sez. contr. Veneto, del. n. 127/2008.

Si è dunque scelta una soluzione radicale, che appare eccessivamente penalizzante per quegli Enti locali che dei derivati hanno fatto un uso prudente.

Infatti, si è già accennato in precedenza e qui lo si ribadisce, come l'esperienza delle verifiche amministrativo-contabili abbia dimostrato che il **“danno” per le finanze comunali e provinciali nasce, nella maggior parte dei casi, non dagli *swap* in sé (i quali appaiono, anzi, un utile strumento laddove si intendano perseguire, attraverso gli stessi, non finalità speculative, quanto piuttosto di copertura dal rischio di oscillazione dei tassi), ma dall'utilizzo che si è voluto fare dei proventi che dagli stessi sono conseguiti.**

CAPITOLO 3 Analisi delle problematiche

3.1. *La tendenza complessiva dei bilanci degli enti locali*

Da quanto detto nelle pagine precedenti emerge che **la situazione finanziaria complessiva degli Enti locali**, secondo quanto rinvenibile dall'esperienza ispettiva, **risulta in una fase molto critica per i comuni, mentre, per quanto concerne le province, la condizione appare decisamente migliore.**

Questo è dovuto alla diversa tipologia di funzioni svolte dai due Enti (servizi ai cittadini per i comuni, programmazione ed investimenti per le province) e dalla diversa struttura delle entrate correnti (ad elevato tasso di evasione i primi, ad alto tasso di riscossione le seconde).

La situazione finanziaria dei comuni è apparsa molto critica a proposito dei fattori che sono già stati individuati in precedenza e che qui si riepilogano:

- andamento della spesa corrente;
- equilibrio di parte corrente;
- equilibrio di cassa;
- gestione dei residui, in special modo di quelli attivi;
- consistenza e veridicità dei risultati di amministrazione.

Inoltre, sovente, a questi aspetti si accompagna il classico fenomeno dei debiti fuori bilancio, la cui dinamica è risultata patologica nelle situazioni finanziarie più critiche.

In questi casi il debito fuori bilancio da evento straordinario nella gestione dell'ente è divenuto ordinaria modalità di gestione della spesa.

Al fine di rispettare gli equilibri dei bilanci di previsione, difatti, vengono sistematicamente sottostimati gli stanziamenti di spesa, soprattutto quelli di parte corrente concernenti gli acquisti di beni e servizi (vale a dire quella parte di spesa che può essere definita, in un certo senso, non obbligatoria). **Questo permette la chiusura formale del bilancio, ma non consente la reale contrazione della spesa che comunque matura mediante**

l'assunzione di obbligazioni in violazione delle norme giuscontabili, creando il debito fuori bilancio da riconoscere e finanziare a carico degli esercizi futuri.

Questa dinamica, ben conosciuta anche dalla Corte dei conti che nel suo *report* annuale esamina e quantifica a livello nazionale il fenomeno dei debiti fuori bilancio, è una prassi consolidata nell'ambito degli Enti che si trovino in situazioni finanziarie difficili. L'emersione di debiti fuori bilancio, quando assuma carattere ricorrente, è allo stesso tempo il risultato della difficoltà finanziaria e sintomo della futura crisi vera e propria.

Tuttavia, si sottolinea come, dal punto di vista strettamente operativo, qualora ci si trovi a gestire situazioni di crisi finanziaria, il problema vero non consiste nelle passività extra-bilancio emerse e riconosciute, bensì nei debiti fuori bilancio non ancora emersi e come tali sconosciuti.

La quantificazione certa dell'ammontare dei debiti fuori bilancio sommersi costituisce, difatti, un'incognita che difficilmente può essere risolta in tempi brevi e definitivamente, poiché questo tipo di obbligazioni viene alla luce in modo progressivo nel tempo e con dinamiche tutte particolari. Per questo motivo, nei casi di crisi finanziaria (ad esempio, quando risulti necessario determinare il reale ammontare del disavanzo di amministrazione) non si può escludere che le dimensioni dei debiti fuori bilancio accertate ad una certa data possano anche aumentare con il passare del tempo e con l'emergere di nuove situazioni amministrative al momento non ancora manifestatesi⁴¹.

Queste criticità, in alcuni casi, sono risultate tali da portare gli Enti ad una situazione di sostanziale *default* che non è sfociata, se non in casi isolati, in un dissesto formale, a causa dei limiti propri della dichiarazione di dissesto che non può essere deliberata da un soggetto terzo ma soltanto dal Consiglio dell'Ente, per cui spesso risulta omessa o procrastinata ben oltre i limiti temporali necessari per poter iniziare una futura azione di risanamento.

Il fenomeno da ultimo segnalato si è aggravato in maniera esponenziale dacché l'articolo 31, comma 15, della legge n. 289/2002, come modificato dall'articolo 4, comma 208, della legge n. 350/2003, ha disapplicato le disposizioni del Testo unico relative alla disciplina dell'assunzione di mutui per il risanamento degli Enti locali dissestati, nonché della contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento.

⁴¹ La Sezione autonomie della Corte dei conti, nella relazione con la quale riferisce al Parlamento sull'andamento generale della gestione finanziaria degli Enti locali negli esercizi finanziari 2006 e 2007, ha affermato che, nell'anno 2006, gli enti che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio sono stati 1.957 ed il totale dei debiti ammonta a 701,387 milioni di euro. Nell'anno 2007 gli enti che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio sono stati 1.759 ed il totale dei debiti ammonta a 498,661 milioni di euro. Per una descrizione analitica del fenomeno si rinvia alla citata relazione.

Venute meno le ipotesi di etero-finanziamento degli oneri del dissesto, il ricorso alle relative procedure si è ridotto drasticamente, pur a fronte di un progressivo aggravamento delle situazioni finanziarie degli Enti locali.

Di conseguenza, nei rari casi in cui le Amministrazioni prendono atto dell'irreversibilità dello squilibrio presente nei propri bilanci, molto spesso la situazione è tale per cui neppure l'applicazione delle disposizioni di cui al Titolo VIII del Testo unico può consentire un efficace risanamento delle finanze.

E' per questo motivo che, più che di dissesto, si è preferito parlare di *default* , mutuando una terminologia utilizzata normalmente per i crack delle imprese private.

3.2. I fattori di criticità

Situazioni di questo genere, vale a dire di molti “dissesti non dichiarati”, creano dei pesanti fattori di rischio, sia per la finanza pubblica nazionale, sia per quanto concerne l'Ente coinvolto nella crisi finanziaria.

Se il dissesto di un Ente produce gravi conseguenze a livello amministrativo ed ha, come effetti collaterali, un deciso peggioramento degli *standard* di vita della cittadinanza e una situazione di stagnazione economica a livello locale⁴², **una situazione di *default* non dichiarata, ma di fatto esistente, produce forse conseguenze ancora più gravi, poiché gli effetti amministrativi ed economici sono gli stessi di quelli del dissesto dichiarato, ma a questi si aggiunge il fatto che più si procrastina la dichiarazione formale di dissesto, più risulterà difficile e pesante la necessaria futura azione di riequilibrio dei conti.**

In altre parole, se la crisi finanziaria viene dichiarata in tempi fisiologici, c'è la possibilità, con uno sforzo congiunto di tutti i soggetti interessati a livello locale, di ottenere un risanamento vero. Se questo non accade, l'uscita dalla crisi diventa un'operazione impossibile da raggiungere soltanto con azioni a livello locale e, di conseguenza, diventa necessario un intervento a livello centrale. Quest'ultimo, tuttavia, nei casi più gravi e rilevanti, anche sotto il profilo dimensionale, può essere definito necessario, ma sicuramente non è sufficiente ai fini del risanamento. Motivo per cui l'Ente, spesso, si trova invischiato in una sorta di crisi perenne, dalla quale non riesce sostanzialmente ad uscire in alcun modo.

Alcuni casi recenti ci danno conferma di quanto detto sopra.

⁴² Sotto il profilo dei servizi, il dissesto determina uno scadimento molto pesante della qualità e della quantità degli stessi, correlato ad un aumento pesante dell'imposizione tributaria e delle tariffe. A questo si devono aggiungere i forti sacrifici per i dipendenti e per i fornitori, con le conseguenti ricadute sul tessuto economico locale.

Negli ultimi tempi, difatti, gli interventi straordinari dello Stato in favore dei comuni alle prese con crisi finanziarie si sono ripetuti in ragione dell'esponenziale deterioramento della situazione finanziaria di alcuni di essi di grandi dimensioni.

In un primo tempo, il decreto-legge n. 159 del 1° ottobre 2007 "Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale" – convertito con modificazioni nella legge n. 222 del 29 novembre 2007 – collegato alla legge Finanziaria 2008, ha previsto (vedi articolo 24) un finanziamento straordinario a favore dei comuni in stato di dissesto, con l'obiettivo di accelerare i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili, da effettuare entro la fine del 2007, pena la restituzione allo Stato del finanziamento ottenuto. La disposizione in oggetto ha cercato di far fronte alla scarsità di risorse e all'ammontare eccessivo di debiti con i quali si sono confrontate alcune commissioni straordinarie di liquidazione.

Il Ministero dell'interno, con la circolare n. 20FL del 15 ottobre 2007, ha individuato i criteri ai quali gli Enti dissestati devono attenersi per l'utilizzo del finanziamento straordinario (pari a 150 milioni di euro).

L'emanazione del decreto c.d. "Mille proroghe" (articolo 40 del decreto-legge n. 248/2007, convertito in legge n. 31 del 28 febbraio 2008) ha parzialmente modificato il precedente intervento legislativo, soprattutto nella parte relativa alla tempistica di utilizzo delle somme a disposizione.

L'articolo 24 del decreto-legge n. 159/2007, pertanto, ha stabilito che:

"Al fine di accelerare i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2006, per i comuni che abbiano deliberato il dissesto successivamente al 31 dicembre 2002, viene trasferita una somma pari a 150 milioni di euro per l'effettuazione di pagamenti entro il 31 dicembre 2007. Per le medesime finalità di cui al periodo precedente e per i soli enti che abbiano deliberato il dissesto tra il 30 giugno 2001 e il 31 dicembre 2002, è trasferita una somma pari a 5 milioni di euro per l'effettuazione dei pagamenti entro il 31 dicembre 2008. Dette somme saranno ripartite nei limiti della massa passiva accertata, al netto di altri eventuali contributi statali e regionali previsti da precedenti disposizioni, sulla base della popolazione residente al 31 dicembre 2006. Per ciascun comune, le risorse sono trasferite sui conti vincolati delle rispettive gestioni commissariali.

Le somme non utilizzate per l'effettuazione di pagamenti entro il termine del 31 dicembre 2007 dagli enti che abbiano deliberato il dissesto successivamente al 31 dicembre 2002, ed entro il termine del 31 dicembre 2008 dagli enti che abbiano deliberato il dissesto tra il 30 giugno 2001 e il 31 dicembre 2002, sono riversate al bilancio dello Stato con imputazione ad apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata.

Nel caso di adozione, da parte della Giunta municipale, della modalità semplificata, ai sensi dell'articolo 258 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, le somme di cui al comma 1 rientrano tra le risorse

finanziarie messe a disposizione dal Comune per le transazioni che saranno definite dall'Organo straordinario di liquidazione e che dovranno essere liquidate entro il 31 dicembre 2007.

Con le eventuali risorse residuali, l'ente procede, fermo restando quanto previsto al comma 2, al pagamento dei residui passivi, così come definiti dall'articolo 255, comma 10, del citato decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni, relativi a investimenti.

In caso di mancata adozione della modalità semplificata, al fine di rispettare il principio della par condicio creditorum, le risorse potranno essere utilizzate dall'ente e dall'Organo straordinario di liquidazione, ciascuno per le rispettive competenze. Le risorse devono essere utilizzate per il pagamento di quanto già previsto nel comma 4 e per il pagamento, in via transattiva, secondo l'ordine di priorità di seguito indicato, di una quota, comunque non superiore al 60 per cento del debito accertato, afferente:

a) alle spese per le quali sussiste già un titolo esecutivo;

b) alle procedure esecutive estinte”.

Il comma 2 dell'articolo 24 è stato modificato dall'art. 40, comma 3-bis, lettera b), del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, aggiunto dalla relativa legge di conversione. La suddetta lettera b) è stata soppressa dalla lettera b) del comma 10 dell'articolo 5 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93 “Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie”. Dal combinato disposto delle varie norme, si può ricavare che le somme non utilizzate nei termini non debbano essere più riversate al bilancio dello Stato.

Questo intervento ha interessato Enti di varie dimensioni che risultavano in formale dissesto al momento dell'entrata in vigore della norma.

Successivamente è entrato in vigore l'articolo 78 del decreto-legge n. 112/2008, riguardante interventi per Roma Capitale, che detta “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”, convertito in legge n. 133/2008.

L'articolo 78 prevede che:

“Al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi strutturali di risanamento della finanza pubblica e nel rispetto dei principi indicati dall'articolo 119 della Costituzione, nelle more dell'approvazione della legge di disciplina dell'ordinamento, anche contabile, di Roma Capitale ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, il Sindaco del comune di Roma, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, è nominato Commissario straordinario del Governo per la ricognizione della situazione economico-finanziaria del comune e delle società da esso partecipate, con esclusione di quelle quotate nei mercati regolamentati, e per la predisposizione ed attuazione di un piano di rientro dall'indebitamento pregresso.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri:

a) sono individuati gli istituti e gli strumenti disciplinati dal Titolo VIII del Testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di cui può avvalersi il Commissario straordinario, parificato a tal fine all'organo straordinario di liquidazione, fermo restando quanto previsto al comma 6;

b) su proposta del Commissario straordinario, sono nominati tre subcommissari, ai quali possono essere conferite specifiche deleghe dal Commissario, uno dei quali scelto tra i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, uno tra i dirigenti della Ragioneria Generale dello Stato e uno tra gli appartenenti alla carriera prefettizia o dirigenziale del Ministero dell'interno, collocati in posizione di fuori ruolo o di comando per l'intera durata dell'incarico. Per l'espletamento degli anzidetti incarichi gli organi commissariali non hanno diritto ad alcun compenso o indennità, oltre alla retribuzione, anche accessoria, in godimento all'atto della nomina, e si avvalgono delle strutture comunali. I relativi posti di organico sono indisponibili per la durata dell'incarico.

La gestione commissariale del comune assume, con bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria, tutte le entrate di competenza e tutte le obbligazioni assunte alla data del 28 aprile 2008. Le disposizioni dei commi precedenti non incidono sulle competenze ordinarie degli organi comunali relativamente alla gestione del periodo successivo alla data del 28 aprile 2008.

Il piano di rientro, con la situazione economico-finanziaria del comune e delle società da esso partecipate di cui al comma 1, gestito con separato bilancio, entro il 30 settembre 2008, ovvero entro altro termine indicato nei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui ai commi 1 e 2, è presentato dal Commissario straordinario al Governo, che l'approva entro i successivi trenta giorni, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, individuando le coperture finanziarie necessarie per la relativa attuazione nei limiti delle risorse allo scopo destinate a legislazione vigente. E' autorizzata l'apertura di un'apposita contabilità speciale. Al fine di consentire il perseguimento delle finalità indicate al comma 1, il piano assorbe, anche in deroga a disposizioni di legge, tutte le somme derivanti da obbligazioni contratte, a qualsiasi titolo, alla data di entrata in vigore del presente decreto, anche non scadute, e contiene misure idonee a garantire il sollecito rientro dall'indebitamento pregresso. Il Commissario straordinario potrà recedere, entro lo stesso termine di presentazione del piano, dalle obbligazioni contratte dal Comune anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Per l'intera durata del regime commissariale di cui al presente articolo non può procedersi alla deliberazione di dissesto di cui all'articolo 246, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

I decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui ai commi 1 e 2 prevedono in ogni caso l'applicazione, per tutte le obbligazioni contratte anteriormente alla data di emanazione del medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, dei commi 2, 3 e 4 dell'articolo 248 e del comma 12 dell'articolo 255 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Tutte le

entrate del comune di competenza dell'anno 2008 e dei successivi anni sono attribuite alla gestione corrente, di competenza degli organi istituzionali dell'Ente.

Ai fini dei commi precedenti, per il comune di Roma sono prorogati di sei mesi i termini previsti per l'approvazione del rendiconto relativo all'esercizio 2007, per l'adozione della delibera di cui all'articolo 193, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e per l'assestamento del bilancio relativo all'esercizio 2008.

Nelle more dell'approvazione del piano di rientro di cui al presente articolo, la Cassa Depositi e Prestiti Spa concede al comune di Roma una anticipazione di 500 milioni di euro a valere sui primi futuri trasferimenti statali ad esclusione di quelli compensativi per i mancati introiti di natura tributaria”.

In data 4 luglio 2008, è stato emanato il previsto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che ha provveduto alla nomina del Commissario straordinario.

Il Commissario straordinario, coadiuvato dai tre Subcommissari, ha portato a termine la ricognizione della situazione finanziaria e ha presentato, in data 30 settembre 2008, il previsto piano di rientro.

In data 5 dicembre 2008, è stato sottoscritto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che ha approvato il Piano di rientro.

Da ultimo il decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154 “Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali”, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 4 dicembre 2008, n. 189, ha previsto, fra le altre cose, la riprogrammazione delle risorse di cui alla delibera CIPE del 30 settembre 2008, che ha destinato ai Comuni di Roma e di Catania dei contributi straordinari a valere sul Fondo aree sottoutilizzate.

L'articolo 5 del decreto-legge n. 154/2008 ha disposto che “Al comune di Roma è assegnato un contributo ordinario di 500 milioni per l'anno 2008, finalizzato al rimborso alla Cassa depositi e prestiti della somma erogata a titolo di anticipazione finanziaria ai sensi dell'articolo 78, comma 8, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Al rimborso provvede direttamente il Ministero dell'economia e delle finanze, in nome e per conto del comune di Roma.

Alla copertura degli oneri si provvede, per l'anno 2008, mediante utilizzo delle risorse del Fondo di cui all'articolo 63, comma 10, del citato decreto-legge n. 112 del 2008.

Le risorse assegnate a singoli comuni con delibera CIPE del 30 settembre 2008, a valere sulle risorse del fondo per le aree sottoutilizzate di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, possono essere utilizzate anche per le finalità di cui all'articolo 78, comma 8, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ovvero per ripianare disavanzi, anche di spesa corrente; entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto il CIPE provvede alla conseguente modifica della predetta

delibera, nonché, al fine di assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, alla necessaria riprogrammazione degli interventi a carico del Fondo di cui al comma 2. In sede di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, a decorrere dall'anno 2010 viene riservato prioritariamente a favore di Roma Capitale un contributo annuale di 500 milioni di euro, anche per le finalità previste dal presente comma, nell'ambito delle risorse disponibili”.

Nella sostanza, il Legislatore ha consentito di utilizzare le entrate aventi specifica destinazione del Fondo aree sottoutilizzate, già assegnate ai Comuni di Roma e Catania con delibera CIPE del 30/09/2008, per finanziare il piano di rientro del Comune di Roma di cui all'articolo 78 del decreto-legge n. 112/2008 e per ripianare disavanzi, anche di spesa corrente, di entrambi i Comuni.

Sul punto vanno segnalati alcuni profili peculiari.

Sia l'articolo 78 del decreto-legge n. 112/2008, sia l'articolo 5 del decreto-legge n. 154, hanno ad oggetto due Enti (Roma e Catania) che, a differenza di quanto accaduto con l'articolo 24 del decreto-legge n. 159/2007, non risultano formalmente dissestati.

3.3. Quali rischi per la finanza pubblica

Visti i recenti interventi *extra ordinem* a favore di alcuni grandi comuni, questo scenario, che non può essere definito futuribile ma quanto mai realistico, presenta delle gravi incognite in materia di finanza pubblica complessiva.

È di tutta evidenza, come evidenziato in premessa, che la finanza locale rappresenta una parte importante dei conti pubblici nazionali rilevanti ai fini del rispetto dei parametri previsti dall'Unione economica e monetaria. L'andamento del comparto degli Enti locali ha un'influenza sempre crescente sulle *performance* dello Stato italiano nel settore della finanza pubblica, nella sostenibilità del suo debito nel medio e lungo periodo e, di conseguenza, del suo *rating* nei mercati finanziari. Ed è altrettanto ovvio che questo peso aumenterà progressivamente a seguito del trasferimento (in parte già avvenuto) di funzioni dalle Amministrazioni centrali alle Amministrazioni locali, nell'ambito del processo di “federalismo amministrativo”, cui si associa un contestuale processo di “federalismo fiscale”.

E' altrettanto evidente che una crisi sistemica della finanza locale può compromettere gravemente la tenuta dei conti pubblici nazionali.

Avvisaglie in questo senso provengono dalle recenti crisi finanziarie di alcune grandi città italiane.

In questo momento, le difficoltà dei comuni sono ben più profonde di quanto possa apparire da una lettura formale dei dati delle statistiche finanziarie aggregate, che indicano la presenza di un elevato ammontare di avanzi di amministrazione (più di quattro miliardi di Euro

alla data del 31/12/2006⁴³) e un elevatissimo numero percentuale di Enti che hanno rispettato il Patto di stabilità. Leggendo questi dati parrebbe di trovarsi di fronte ad una finanza locale italiana oltre modo solida.

Le verifiche compiute dai S.I.Fi.P., invece, rivelano come dietro questi numeri si nascondano fragilità sistemiche e situazioni di crisi latenti.

L'elemento più preoccupante consiste nel fatto che, nell'ambito dell'attuale struttura dei controlli sugli Enti locali, **non vi sono efficaci meccanismi che mirino, in modo specifico, alla prevenzione dei *default***, attraverso un'opportuna valorizzazione, a livello centrale, di alcuni elementi sintomatici delle possibili ed imminenti crisi finanziarie.

Un'idea del genere è quella che sta alla base dei parametri di *deficit* arietà strutturale che, tuttavia, oramai non rappresentano più uno strumento in grado di servire da segnale circa le future crisi finanziarie.

Per questa ragione potrebbe risultare utile l'elaborazione di un nuovo impianto di prevenzione dei *default* (tutto da creare, sia a livello normativo, sia sul piano amministrativo), che consenta allo Stato centrale di monitorare in modo adeguato le situazioni critiche e di intervenire prima che la crisi finanziaria divenga inarrestabile, in modo da limitarne l'impatto sui conti pubblici e sulla credibilità del Paese.

In questo caso, l'Ente locale e la sua collettività di riferimento dovrebbero abdicare, in cambio di un sostegno esterno (di carattere soprattutto finanziario), a quote consistenti della propria autonomia (cosa che peraltro in parte già accade nel momento in cui viene adottata la dichiarazione di dissesto), fintanto che l'Ente stesso non risulti realmente risanato. Potrebbe essere proficuo, di conseguenza, un ipotetico sistema nel quale, a fronte di crisi finanziarie avanzate, seppur ancora non sfociate nel formale dissesto, possa avvenire uno scambio fra lo Stato - che organizzi strumenti agevolativi finalizzati al superamento delle difficoltà - ed il comparto Enti locali che, a fronte di questo, rinunci momentaneamente ai propri poteri di autogoverno al fine di ritrovare un equilibrio di bilancio duraturo.

Le possibili modalità operative, per arrivare ad una conclusione di questo tipo, sono approfondite nel capitolo successivo.

⁴³ Sul punto vedi il rapporto di Dexia del 25/06/2007 "La congiuntura della finanza degli Enti Territoriali".

CAPITOLO 4 Le proposte operative

4.1. Le modifiche normative ed amministrative

E' possibile ipotizzare, a questo punto, alcune modifiche di carattere normativo ed amministrativo che potrebbero migliorare la situazione finanziaria degli Enti.

La prima proposta operativa è quella relativa alla necessità di porre rimedio alle criticità ed alle anomalie relative alla gestione dei residui e, di conseguenza, alla determinazione del risultato d'amministrazione.

In proposito, **appare necessario stabilire l'obbligo di compiere una rivisitazione straordinaria di tutti i residui attivi e passivi conservati in bilancio**, che vada oltre l'ordinaria attività di riaccertamento prevista dal Testo unico nell'ambito delle procedure di approvazione del rendiconto di gestione (articolo 227 e ss. del Testo unico).

Quest'attività risulta fondamentale, poiché la situazione dei residui, specialmente di quelli attivi di parte corrente, può mettere in serio pericolo (come purtroppo è già accaduto) la solidità finanziaria dell'Ente locale.

Sarebbe essenziale collegare lo svolgimento di quest'attività a dei meccanismi premiali o sanzionatori (ad esempio legati al sistema dei trasferimenti) e sottoporne le metodologie ed il risultato al controllo della Corte dei conti, al fine di verificare che il procedimento sia eseguito con la dovuta diligenza e sistematicità. Il risultato di questo lavoro dovrebbe essere un atto contenente tutte le voci conservate e quelle eliminate, con la connessa ed esatta motivazione.

Inoltre, sarebbe necessario, mediante circolari interpretative, fornire dei criteri operativi adeguati a valutare, in modo omogeneo, le varie fattispecie concrete rilevabili nell'ambito di quest'attività, ricordando in modo specifico quanto disposto in materia dai Principi contabili degli Enti locali.

Dopo la realizzazione di quest'opera di revisione straordinaria della gestione dei residui, sarebbe opportuno individuare degli automatismi per sterilizzare, in futuro, l'impatto sul risultato d'amministrazione dei residui attivi del titolo I e del titolo III, riferibili a crediti aventi un elevato livello di anzianità.

Pertanto, sarebbe auspicabile una disposizione normativa che prevedesse l'eliminazione dal bilancio dei residui relativi alle entrate tributarie ed extratributarie dopo un certo periodo dal loro primitivo accertamento (ad esempio dopo un termine di cinque anni), ribadendo che l'eliminazione dal bilancio non comporta, per il responsabile del servizio, il venire meno del diritto alla riscossione coattiva delle somme.

Qualora lo si reputi opportuno, è possibile replicare questo meccanismo anche per altre categorie di entrate, quali quelle relative ai servizi per conto di terzi o a trasferimenti di varia natura.

Il meccanismo da utilizzare in tali casi dovrebbe essere, dunque, quello della “patrimonializzazione”, in forza del quale i residui attivi eliminati per dubbia esigibilità, in conseguenza del riaccertamento operato sulla base delle informazioni conosciute alla data di deliberazione del rendiconto, devono essere inseriti nel conto del patrimonio, a valore zero, tra le attività per immobilizzazioni finanziarie, fino al compimento dei termini di prescrizione (articolo 230, comma 5, del Testo unico).

In alternativa, è possibile ipotizzare una sterilizzazione dei residui attivi di parte corrente soltanto ai fini della determinazione del risultato d'amministrazione e dell'utilizzo dell'ipotetico avanzo che ne risulti.

Si potrebbe, di conseguenza, consentire la conservazione in bilancio dei residui, ma renderli neutri ai fini della definizione del risultato d'amministrazione. Così facendo, si potrebbe ovviare ai problemi connessi all'eliminazione delle voci dal conto dei residui ed alla tenuta di una contabilità parallela, ai fini della prosecuzione dell'azione di riscossione coattiva. Una norma di questo genere, in materia di residui attivi, permetterebbe l'emersione graduale e l'assorbimento dei disavanzi sommersi o l'eliminazione dei maggiori avanzi conseguenti alle scorrette modalità di gestione di questa sezione del bilancio.

Per il problema dei mutui di remota provenienza ancora inclusi in bilancio le soluzioni dovrebbero essere trovate, oltre che nell'ambito della citata azione straordinaria di verifica dei residui, **anche nell'ambito di una sistematica attività di accertamento delle posizioni creditorie e debitorie aperte con il sistema finanziario e, soprattutto, con la Cassa depositi e prestiti.**

A tale fine, sarebbe molto proficua una norma che ponesse l'obbligo di riesaminare, in modo sistematico, tutti i mutui più vecchi ancora aperti con banche e Cassa depositi e prestiti, per i quali risulti un credito non riscosso e tutti i procedimenti di realizzazione dell'opera pubblica ad essi sottostanti.

In questo modo, si potrebbe quantificare esattamente il risultato d'amministrazione e individuare quei mutui relativi ad opere concluse le cui somme a credito, non più necessarie, risultano ancora conservate in bilancio e sulle quali l'Ente continua a pagare al soggetto finanziatore, pur non avendole rimosse, la quota capitale e gli interessi.

Di conseguenza, gli Enti sarebbero obbligati ad effettuare, ove possibile, la devoluzione di quelle cifre per finanziare altre opere pubbliche o per estinguere le posizioni ancora aperte, conseguendo i relativi cospicui risparmi, anche in favore del bilancio dello Stato, qualora si tratti di mutui a totale o parziale copertura statale.

Anche in questo caso, sarebbe necessario collegare quest'attività a meccanismi sanzionatori od incentivanti e sottoporre il relativo esito a qualche riscontro esterno.

Altro aspetto su cui porre attenzione è quello riguardante l'utilizzo delle entrate aventi specifica destinazione che, come argomentato in precedenza, può consentire, in molti casi, di finanziare in modo occulto un bilancio di parte corrente in disavanzo.

Pertanto, sarebbe opportuno che venisse prevista, fra i contenuti obbligatori della relazione al rendiconto, anche una dettagliata informazione, su base pluriennale, riguardante la condizione delle entrate a specifica destinazione ed il loro utilizzo ai sensi dell'articolo 195 del Testo unico. Così facendo, il Consiglio comunale e tutta la collettività di riferimento avrebbero la possibilità di essere al corrente di un profilo fondamentale, ma non d'immediata evidenza, relativo alla situazione finanziaria dell'Ente ed alla capacità di quest'ultimo di far fronte alle proprie obbligazioni nel medio/lungo periodo. Sempre nella stessa ottica, potrebbe essere opportuno rendere obbligatoria la comunicazione di questo tipo d'informazioni anche alla Corte dei conti (alla stregua di quanto accade per i debiti fuori bilancio), in modo da rendere edotta la Magistratura contabile dell'entità e delle dimensioni di questo fenomeno che, come detto, da semplice strumento di gestione della liquidità può divenire una forma ordinaria di finanziamento dei disavanzi.

Invece, a livello meramente operativo, tramite circolari interpretative, sarebbe opportuno chiarire in modo completo e sistematico:

- quali siano le modalità concrete con le quali è possibile effettuare i prelievi delle entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti;
- quali siano i tempi da considerare congrui per la ricostituzione della consistenza delle somme vincolate utilizzate per il pagamento di spese correnti.

Per quanto riguarda quest'ultimo punto, si ritiene che sarebbe opportuna, se non auspicabile, anche la fissazione di un termine perentorio per l'effettuazione dei reintegri.

L'effetto positivo di un complesso di novità di questo tipo consisterebbe nel fatto che tutte le Amministrazioni (e non solo le più virtuose) sarebbero obbligate a portare alla luce la gestione delle somme vincolate e, di conseguenza, sarebbero stimolate ad un utilizzo più corretto di questa tipologia di liquidità, in modo da evitare distorsioni quali una sua surrettizia finalizzazione al sostanziale finanziamento di *deficit* occulti di bilancio.

Infine, potrebbe essere ipotizzabile **introdurre, nell'ambito del bilancio di previsione, forme di obbligatorietà dell'appostazione di somme nella voce "fondo svalutazione crediti".**

Un'ipotesi del genere permetterebbe di porre un qualche rimedio alle problematiche concernenti l'effettiva concretizzazione del credito risultante dall'accertamento di entrate sovradimensionate o erroneamente mantenute a residuo. I disavanzi che potrebbero nascere dall'eliminazione degli accertamenti o dei residui attivi potrebbero essere controbilanciati da un corrispondente accantonamento per rischi su crediti, vale a dire il fondo svalutazione crediti, che sottrae alla libera disponibilità di spesa risorse iscritte, che non potranno essere mai realizzate in concreto. Questo meccanismo, qualora ben utilizzato, dovrebbe garantire la conservazione del pareggio finanziario.

Il fondo di svalutazione crediti è iscritto all'intervento 10 delle spese correnti ed è previsto solo per il servizio "altri servizi generali" della funzione generale di amministrazione, di gestione e di controllo. Il fondo di svalutazione crediti ha la funzione di compensare eventuali minori entrate derivanti da crediti divenuti parzialmente o totalmente inesigibili – crediti per i quali è certo il titolo giuridico ma è divenuta dubbia e difficile la riscossione per condizioni oggettive – al fine di preservare l'Ente da possibili squilibri. Per quanto attiene all'utilizzo del fondo, lo stesso non deve essere impegnato, confluendo in tal modo, a fine esercizio, nel risultato di amministrazione quale fondo vincolato. L'applicazione di questa componente del risultato di amministrazione verrà effettuata quando si procederà a stralciare il credito rilevandone l'inesigibilità.

I crediti di dubbia esigibilità, invece, vanno stralciati dal conto del bilancio e conservati in un'apposita voce dell'attivo patrimoniale (voce A III 4, detratto il fondo svalutazione crediti) fino al compimento dei termini di prescrizione.

La presenza obbligatoria nel bilancio di competenza di un congruo fondo svalutazione crediti, pertanto, potrebbe consentire di assorbire, in sede di approvazione del rendiconto di gestione e di determinazione del risultato di amministrazione, un eventuale disavanzo, derivante dalla gestione dei residui, causato dall'eliminazione di residui attivi non esigibili o di dubbia esigibilità.

4.2. Un nuovo sistema dei controlli

Si ipotizza ora un percorso di riforma che potrebbe condurre ad una situazione istituzionale che renda più efficiente il sistema dei rapporti finanziari fra i vari livelli di Governo e che sia in grado di prevenire crisi locali che possano mettere in difficoltà il contesto della finanza pubblica nazionale.

Di seguito, se ne delineano gli aspetti salienti.

In primo luogo, bisognerebbe individuare, sfruttando le varie e notevoli quantità di dati finanziari che affluiscono, secondo diversi percorsi, dagli Enti locali allo Stato, una nuova serie di indicatori oggettivi, i quali diano informazioni attendibili sul reale stato della finanza

degli Enti locali stessi. Per gli obiettivi da perseguire, le informazioni dovrebbero essere molto più raffinate ed affidabili di quelle fornite dai dati aggregati del Patto di stabilità, dai parametri di *deficit* arietà strutturale e dal numero degli Enti dissestati.

In via puramente esemplificativa dovrebbero essere analizzati soprattutto:

- la gestione corrente dei bilanci, sia per quanto attiene all'andamento di competenza, sia (aspetto ancor più rilevante) per quanto attiene all'andamento di cassa;
- la gestione di cassa dei residui ed il relativo tasso di riscossione/pagamento, soprattutto per quanto concerne quelli di parte corrente;
- l'eventuale presenza di debiti fuori bilancio;
- i ritardi nei pagamenti, soprattutto relativamente alle prestazioni di servizi, ai fitti passivi ed agli stati di avanzamento dei lavori;
- la situazione complessiva della liquidità degli Enti, prendendo in considerazione sia il conto di tesoreria, sia eventuali conti extratesoreria, dove dovrebbero essere depositate le risorse che possono uscire dal circuito della tesoreria unica (emissioni obbligazionarie, mutui con istituti di credito privati senza oneri a carico del bilancio dello Stato...);
- l'andamento pluriennale del saldo delle entrate aventi specifica destinazione (articolo 195 del Testo unico);
- le perdite potenziali che gravano sull'Ente a causa dell'esposizione sul mercato dei derivati.

Particolare attenzione andrebbe dedicata all'individuazione di eventuali condizioni di patologiche sofferenze di cassa, che si traducano in ritardati pagamenti nei confronti dei fornitori, poiché ciò permetterebbe di individuare delle condizioni di dissesto latente che non si sono ancora manifestate a causa del fatto che la dichiarazione di dissesto, nell'attuale ordinamento, è lasciata sostanzialmente alla volontà dell'Ente stesso che dovrebbe disestare.

Potrebbe essere utile, pertanto, integrare gli attuali indici di *deficit* arietà strutturale⁴⁴ con altri parametri di carattere più gestionale e non derivanti dalla semplice elaborazione di

⁴⁴ Per quanto concerne i parametri di deficitarietà strutturale, si segnala come le modalità d'individuazione degli Enti locali strutturalmente deficitari, e i relativi controlli, sono definiti al Capo I, del Titolo VIII, del Testo unico. In particolare, al comma 1 dell'articolo 242 del Testo unico si stabilisce che sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli Enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un'apposita tabella (da emanarsi, teoricamente, entro settembre con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali), da allegare al certificato sul rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari.

dati di bilancio, in modo da poter avere una visione più approfondita rispetto a quella ricavabile dalla mera lettura dei bilanci e dei rendiconti.

Si potrebbe prevedere, pertanto, la creazione di alcuni indicatori di vero e proprio “predissesto”, da affiancare ai classici parametri di *deficit* arietà.

Si ritiene che potrebbero essere ipotizzati i seguenti indicatori che, qualora verificatisi, potrebbero determinare l’assoggettamento dell’Ente a specifiche forme di controllo:

- tre anni consecutivi di chiusura con un saldo negativo del bilancio di parte corrente al netto delle entrate straordinarie utilizzabili ai fini del conseguimento dell’equilibrio di cui all’articolo 162, comma 6, del Testo unico;
- ritardo di pagamento di una percentuale (25%) di debiti di bilancio per un periodo superiore a n. 12 mesi, decorrenti dalla data della formazione del debito. L’indicatore potrebbe essere strutturato come segue: $(\text{debiti} > 1 \text{ anno} / \text{totale debiti al } 31/12) > 25\%$;
- incapacità di reintegrare in un tempo determinato (12 mesi dal primo utilizzo) l’anticipazione di tesoreria. In altre parole, qualora l’ente non riesca a reintegrare totalmente entro 12 mesi lo scoperto di tesoreria, a prescindere dal numero di utilizzi e di parziali reintegri, dovrebbe essere considerato un ente in difficoltà finanziaria;
- incapacità di reintegrare in un tempo determinato (12 mesi dall’utilizzo) le somme vincolate utilizzate ex articolo 195 del Testo unico. In altre parole, qualora l’ente non riesca a reintegrare totalmente entro 12 mesi il disavanzo delle somme vincolate, a prescindere dal numero di utilizzi e di parziali reintegri, dovrebbe essere considerato un ente in difficoltà finanziaria.

Dopo questa prima fase di elaborazione di nuovi parametri ricavabili dai dati gestionali, sarebbe necessario individuare il soggetto che dovrebbe analizzare i suddetti indicatori

Inizialmente la tabella suddetta è stata stabilita per il triennio 1998/2000 mediante il decreto del Ministro dell’interno n. 227 del 6 maggio 1999.

Nel 2001, in assenza di provvedimenti volti ad individuare i parametri obiettivi da calcolare in riferimento ai trienni successivi, si ritenne opportuno continuare ad applicare quanto disposto dal decreto n. 227 del 1999.

Nel 2003 è stata emanata, mediante decreto del Ministro dell’interno del 10 giugno 2003, n. 217, la nuova tabella, pressoché identica a quella in precedenza stabilita, da utilizzare in riferimento al triennio 2001/2003.

Come si può notare, pertanto, a partire dall’anno 2004, i parametri non sono stati aggiornati.

L’articolo 1, comma 714, della legge n. 296/2006 (legge Finanziaria 2007), infine, ha aggiunto all’articolo 242, comma 2, del Testo unico, concernente l’individuazione degli Enti locali strutturalmente deficitari e relativi controlli, il seguente periodo: *“Fino alla fissazione di nuovi parametri triennali si applicano quelli vigenti per il triennio precedente”*.

Di conseguenza, la tabella dei parametri continua a mantenere la propria vigenza fino all’avvenuta fissazione dei nuovi parametri triennali.

riguardanti un numero molto elevato di Enti territoriali, dalle più svariate caratteristiche e dimensioni, anche nell'eventualità di poter dichiarare l'assoggettamento dell'Ente a nuove forme di specifico controllo finanziario, fino ad arrivare, nei casi estremi, al commissariamento dello stesso ai fini di un suo risanamento finanziario.

CONCLUSIONI

Le proposte formulate nel precedente paragrafo presentano caratteristiche tali da incidere in maniera rilevante sull'autonomia degli Enti locali, costituzionalmente garantita.

Si tratta solo di capire quanto tale autonomia, già presente in nuce nell'ordinamento ed uscita ulteriormente rafforzata dal processo di riforma del Titolo V della Costituzione, debba contemperarsi con altri valori, ovvero prevalere su di essi.

Essa, infatti, soprattutto in tempi recenti, è venuta a misurarsi con la concorrente esigenza, altrettanto rilevante, di salvaguardare, anche dinanzi all'Unione Europea, la stabilità dei conti pubblici nazionali.

Ciò in quanto le crisi finanziarie, che hanno investito il settore degli Enti locali, hanno assunto rilievo e dimensioni tali da riverberarsi sull'intero aggregato della finanza pubblica, costringendo lo Stato ad intervenire per porvi rimedio.

In diversi casi, tali situazioni di difficoltà, soprattutto quelle che hanno riguardato Enti locali di rilevanti dimensioni, hanno avuto ampio risalto sulla stampa nazionale.

Tuttavia, il problema è più ampio e sarebbe rischioso ritenerlo limitato a quei singoli, specifici casi che sono assurti all'onore delle cronache.

Tale è, in estrema sintesi, il dato emerso dalle verifiche che da diversi anni i S.I.Fi.P. compiono sul settore degli Enti locali.

Esse hanno permesso di raccogliere una cospicua mole di dati rispetto ai quali si è avvertita l'esigenza di sistematizzazione in un documento unitario.

Il presente *report*, nel raccogliere l'esperienza dei S.I.Fi.P., trae origine, innanzitutto, dalla considerazione che la diffusione delle criticità rilevate possa sensibilizzare gli operatori della finanza locale e statale, gli interlocutori politici, i media e l'opinione pubblica, ad acquisire maggiore consapevolezza delle criticità riguardanti gli Enti locali.

Nel far ciò, non ci si poteva limitare all'analisi spot dei casi più eclatanti, ma appariva necessaria un'indagine organica, fondata su di una ben definita metodologia che avesse chiari, almeno nelle grandi linee, gli obiettivi verso i quali tendere.

Da qui è nata l'implementazione di un sistema uniforme di rilevazione dei dati di bilancio che rendesse questi ultimi omogenei e raffrontabili.

Tale innovativa tecnica di acquisizione ha consentito, in primo luogo, di fare emergere anomalie non facilmente evidenziabili con le tradizionali tecniche di acquisizione dei dati.

Ma, soprattutto, attraverso il nuovo sistema di rilevazione si è potuto appurare come le criticità ed i fenomeni degenerativi riguardino non singoli, isolati casi, ma siano ormai espressione di una linea di tendenza che si va consolidando.

Tale ultima constatazione, tuttavia, ha indotto a considerare che l'attuale ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali ed il vigente sistema dei controlli non sono stati in grado di prevenire i suddetti fenomeni.

Di fronte al dibattito che si svolge tra gli interpreti, i quali si sforzano di individuare le cause della crisi ed i conseguenti rimedi, i S.I.Fi.P. hanno inteso dare un proprio contributo propositivo, attraverso l'elaborazione di un sistema d'intervento che tenda a prevenire in modo tempestivo lo stato di dissesto degli Enti locali.

Infatti, nell'attuale momento storico, l'esigenza più pressante è quella di creare un sistema in forza del quale gli interventi correttivi siano posti in essere prima che la situazione di crisi finanziaria si sia evoluta in uno stato di *default*, conclamato ovvero occulto, situazione questa che è stata fronteggiata, finora, quasi esclusivamente a mezzo di repentini interventi di sostegno finanziario da parte del Governo centrale.

Sulla base dell'esperienza tratta dalle verifiche amministrativo-contabili compiute presso gli Enti locali, si ritiene che tale sistema debba basarsi, pertanto, sull'individuazione di una serie di fattori di rischio, misurabili con indici sintetici, per i quali occorrerebbe fissare per legge dei precisi parametri, superati i quali l'Ente dovrà apportare adeguate misure correttive nell'esercizio successivo.

Lo scopo ultimo sarebbe quello di allertare gli Enti, che in tal modo potrebbero mettere tempestivamente in pratica tutte le iniziative più opportune per scongiurare ipotesi di dissesto.

In proposito, è necessario che tale sistema si inveri nella complessa realtà negli Enti locali.

Esso potrebbe essere accompagnato, dunque, da un complesso di sanzioni specifiche e mirate nei confronti degli amministratori locali e del personale dirigenziale, commisurate alla gravità delle violazioni, al fine di indurre tali operatori ad assumere comportamenti più consoni alla corretta gestione ed in armonia con la normativa e la disciplina contrattuale vigenti, stimolando gli stessi alla tempestiva adozione delle opportune misure correttive.

Il tutto deve essere supportato da idonei sistemi di monitoraggio e controllo.

Alla luce della legislazione attualmente vigente, che ha consapevolmente scelto di depotenziare i controlli esterni per riversare le connesse responsabilità sul collegio dei revisori, l'unica strada perseguibile è quella di affidare a quest'ultimo organo il calcolo e la valutazione dei predetti fattori di rischio. Tale organo, sulla base delle risultanze di bilancio e delle

periodiche verifiche amministrativo-contabili, dovrebbe determinare gli indici che misurano i fattori di rischio confrontandoli con i parametri fissati per legge.

I parametri, individuati con una norma che dovrà graduare anche le sanzioni, rappresentano il tetto massimo oltre il quale l'organo preposto a tale controllo attiva le procedure per il rientro dell'anomalia, segnalando la situazione anche ad altri soggetti (Corte dei conti, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dell'interno e ogni altro organo interessato).

Al collegio dei revisori dei conti si potrebbero attribuire anche altri compiti connessi con l'obbligo di segnalazione dello stato di dissesto, prevedendo, in caso di mancata attivazione, sanzioni specifiche.

Al fine di garantire una maggiore terzietà e neutralità dell'organo di revisione contabile, potrebbe risultare opportuno prevedere la partecipazione allo stesso di soggetti designati da altre amministrazioni (Corte dei conti, Ministero dell'economia e delle finanze e Ministero dell'interno).

L'occasione per introdurre nell'ordinamento norme del tenore di quelle suggerite potrebbe essere rappresentata dalle norme di attuazione della riforma sul federalismo o dalla modifica del Testo unico degli Enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267).

Il varo del nuovo "Codice delle Autonomie" rappresenta, invero, un'occasione storica per recepire, in un unico testo legislativo, tutte quelle istanze che sono emerse nei nove anni trascorsi dall'entrata in vigore dell'originario Testo unico.

Attraverso il presente *report*, i S.I.Fi.P. ritengono di avere offerto il loro contributo - frutto di una pluriennale esperienza sul campo - all'elaborazione di un quadro ordinamentale (questo, almeno, è l'auspicio) che sia realmente rispondente alle criticità che attualmente caratterizzano la finanza locale, la cui soluzione appare una necessità non più differibile.

APPENDICE N. 1

La seguente appendice è composta di tredici tabelle riguardanti i comuni e tredici tabelle speculari concernenti le province.

Questi prospetti forniranno, in forma riepilogativa, i dati più significativi che sono emersi dalle rilevazioni specifiche compiute presso gli Enti verificati mediante il programma informatico di analisi dei bilanci degli Enti locali. Come si è già detto in precedenza, le rilevazioni dei S.I.Fi.P. non hanno un carattere statistico, poiché gli Enti verificati sono stati individuati in base alle necessità ed alle priorità di carattere ispettivo, proprie dell'attività istituzionale dei S.I.Fi.P.. A causa della tempistica delle ispezioni e di alcune problematiche peculiari di alcuni Enti esaminati, talora non è stato tecnicamente possibile compiere la rilevazione in modo completo, secondo quanto richiesto dal programma. Per questo motivo, le tabelle di seguito riportate devono essere considerate soltanto come una sintesi quantitativa del lavoro dei S.I.Fi.P. a supporto di quanto riportato nel *report* principale, ma senza che dal loro contenuto si possano dedurre delle conclusioni statisticamente rilevanti.

Tabelle riepilogative dei Comuni

Legenda:

- A. Comuni fino a 30.000 abitanti (n. 5);
- B. Comuni da 30.001 a 50.000 abitanti (n. 8);
- C. Comuni da 50.001 a 100.000 abitanti (n. 5);
- D. Comuni oltre i 100.000 abitanti (n. 3).

Tabella n. 1 – Saldo della gestione di competenza Dati riassuntivi della gestione di competenza pura (accertamenti/impegni)

Lo schema mette a confronto il totale degli accertamenti in conto competenza con il totale degli impegni in conto competenza per ogni esercizio esaminato. La tabella costituisce il riepilogo delle rilevazioni effettuate mediante un'apposita sezione del programma di analisi dei bilanci degli Enti locali, che di seguito si riporta, al fine di evidenziarne la struttura, che è finalizzata a mettere in rilievo il saldo della gestione di competenza in un arco pluriennale. La stessa rilevazione è stata eseguita anche con riferimento alle province, motivo per il quale il seguente schema non verrà riportato nella parte dell'appendice dedicata alle province stesse.

Schema della tabella di rilevazione

Dati riassuntivi della gestione di competenza pura (Accertamenti/Impegni)			
Anno	Accertamenti	Impegni	Differenza
2003			
2004			
2005			
2006			
2007			
Totale	Σ	Σ	Σ

Tabella n. 1

Saldo competenza pura																						
Anno	C	C	C	B	D	C	A	B	D	B	A	B	B	B	B	B	A	D	A	C	A	Totale
2002		-2.055.776		-128.851	-20.430.160				-3.603.263		-374.472	-973.418		1.893.381		-660.051			123.746	916.569		-25.292.295
2003	-1.512.028	828.277	-309.209	-946.290	-45.205.994	-3.196.059	-191.991	-474.573	-366.212	1.658.341	-1.230.526	-98.344	-1.035.280	-1.138.889	-647.985	-993.177	429.371	274.912.329	15.241	2.418.818	-472.183	222.443.638
2004	1.690.749	-1.474.377	-729.290	33.944	-41.029.705	-1.080.200	-284.543	-718.241	6.543.974	40.752	-514.326	-968.497	584.877	682.187	503.953	-504.600	15.119	-259.973.386	1.724.216	86.141	29.555	-295.341.697
2005	13.567.968	-2.663.157	1.655.503		201.938	-964.677	535.561	-1.181.130	112.820	24.939	126.821	-842.934	-426.496	591.230	-896.871	-267.241	-217.635	-248.392.455	1.243.320	-322.776	-302.873	-238.418.144
2006	2.463.693	-875.604	6.106.035	9.016	2.820.269	-258.262	-1.697.108	-607.425	290.728	726.753	-331.223	-294.366	-788.356	1.025.814	-1.428.195	-97.166	-155.716	-73.134.292	-791.018	-2.600.169	-80.328	-69.696.919
2007	-4.714.138		-9.768.259			-1.785.497	-3.939.513	-449.970	-1.875.120	415.760			-303.266		-748.866	-270.506	17.247	-32.105.145	-2.390.775		-291.190	-58.209.239
Totale	11.496.244	-6.240.637	-3.045.220	-1.032.180	-103.643.651	-7.284.695	-5.577.595	-3.431.338	1.102.927	2.866.545	-2.323.726	-3.177.559	-1.968.522	3.053.723	-3.217.964	-2.792.741	88.387	-338.692.948	-75.270	498.583	-1.117.019	-464.514.657

Come di si può notare, nell'ambito dei comuni esaminati si è verificata, in termini assoluti, una rilevante tendenza al formarsi di disavanzi della gestione di competenza. Il dato va preso con cautela, poiché presso alcuni Enti, a causa della tempistica della rilevazione e delle esigenze ispettive, non è stato possibile effettuare l'inserimento dei dati concernenti il 2002 ed il 2007.

Tabella n. 2 – Saldo della gestione di cassa Dati riassuntivi della gestione complessiva di cassa (riscossioni/pagamenti)

In questo schema sono messi a confronto le riscossioni totali ed i pagamenti totali, al lordo di eventuali anticipazioni di tesoreria e di finanziamenti a breve, così da evidenziare se la gestione di cassa abbia prodotto un disavanzo che abbia ridotto le disponibilità finanziarie liquide del comune.

La tabella costituisce il riepilogo delle rilevazioni effettuate mediante un'apposita sezione del programma di analisi dei bilanci degli Enti locali, che di seguito si riporta, al fine di evidenziarne la struttura, che è finalizzata a mettere in evidenza il saldo della gestione di cassa (competenza + residui) in un arco pluriennale. La stessa rilevazione è stata eseguita anche con riferimento alle province, motivo per il quale questo schema non verrà riportato nella parte dell'appendice dedicata alle province stesse.

Schema della tabella di rilevazione

Saldo complessivo della gestione di cassa (pagamenti/riscossioni competenza e residui)							
Anno	A) Riscossioni comp.	B) Riscossioni res.	C) Pagamenti comp.	D) Pagamenti res.	Differenza (A+B-C-D)	Diff. competenza	Diff. residui
2003							
2004							
2005							
2006							
2007							
Totale	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ

Tabella n. 2

Saldo gestione di cassa																						
Anno	C	C	C	B*	D	C	A	B	D	B	A	B	B	B	B	B	A	D	A	C	A	Totale
2002		15.061.916			-17.084.155				698.213		-2.570.126	930.153		-357.581		1.235.749			187.270	-1.494.643		-3.393.204
2003	3.863.978	-7.391.889	-137.963		1.435.761	7.480.877	-627.933	279.769	-767.397	5.489.186	778.653	-1.190.790	214.599	-1.962.513	2.306.573	-1.627.573	-277.627	763.977.788	742.940	8.231.694	1.007.268	781.825.401
2004	-2.109.736	-13.216.382	34.924		3.537.182	-8.638.621	-142.326	-1.020.825	1.988.383	1.980.649	1.067.010	422.757	5.820.271	77.596	1.235.069	599.335	797.799	-44.653.719	296.080	8.858.432	4.402.731	-38.663.390
2005	2.117.660	2.411.213	-1		-923.445	-4.168.717	1.860.503	-1.257.127	826.023	-1.303.756	3.126.057	413.828	-226.891	-484.557	331.488	-2.165.697	-504.898	129.659.324	5.253.401	1.101.163	-2.519.161	133.546.409
2006	9.446.260	-4.559.881	1		988.796	-7.315.202	-2.690.211	-2.978.805	3.109.364	-1.572.508	-2.995.077	-2.492.521	-3.538.654	587.923	-1.009.310	1.021.297	512.315	-461.381.833	2.676.701	-330.188	24.856	-472.496.675
2007	-6.390.843		-8.368.977			17.576.063	4.022.979	3.418.459	-1.888.120	5.518.168			6.468.486		357.991	3.407.498	-674.770	-163.055.964	-919.836		-1.553.854	-142.082.720
Totale	6.927.319	-7.695.022	-8.472.016		-12.045.861	4.934.400	2.423.012	-1.558.529	3.966.466	10.111.739	-593.482	-1.916.573	8.737.810	-2.139.132	3.221.811	2.470.609	-147.181	224.545.596	8.236.556	16.366.459	1.361.840	258.735.821

* Non è stato possibile eseguire la rilevazione.

Come evidenziato dai dati riportati, il saldo complessivo dei flussi di cassa, in entrata e in uscita, è risultato formalmente positivo presso gli Enti verificati.

A questo risultato, tuttavia, hanno concorso, in alcuni dei comuni esaminati, degli apporti straordinari di liquidità (anticipazioni di tesoreria ed altre forme di anticipazione a breve).

Tabella n. 3 – Saldo della gestione corrente di competenza Dati riassuntivi della gestione corrente (accertamenti/impegni)

L'art. 162 del decreto legislativo n. 267/2000, nel dettare i principi cui debbono uniformarsi i bilanci degli Enti locali, e dopo avere stabilito che il bilancio di previsione sia deliberato in pareggio finanziario complessivo, pone un ulteriore vincolo nella parte in cui prevede che *“le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari (titolo III della spesa: n.d.s.) non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata e non possono avere altre forme di finanziamento”*. La stessa norma, peraltro, fa salve le eccezioni previste per legge.

Tra queste, particolarmente rilevante è quella prevista nelle varie leggi finanziarie, le quali hanno consentito agli Enti locali di utilizzare, a copertura delle spese correnti, i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal Testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, secondo percentuali variabili a seconda dell'annualità di riferimento (ad es.: 75% nel 2005, 50% nel 2006 e 50% nel 2007).

E tuttavia, il fatto stesso che l'accennata facoltà venga dal Legislatore concessa per singoli esercizi, e previa specifica disposizione normativa, sottintende un esplicito invito agli Enti locali affinché perseguano un equilibrio di bilancio tale da prescindere, per il suo finanziamento, da contributi “straordinari”. La seguente tabella rappresenta l'andamento, nei comuni esaminati, della gestione corrente depurata da eventuali entrate di carattere straordinario utilizzabili per il raggiungimento dell'equilibrio di cui all'art. 162, comma 6, del Testo unico.

La tabella costituisce il riepilogo delle rilevazioni effettuate mediante un'apposita sezione del programma di analisi dei bilanci degli Enti locali, che di seguito si riporta, al fine di evidenziarne la struttura, che è finalizzata a mettere in evidenza il saldo della gestione corrente pura di competenza (titoli I, II, III delle entrate minus titolo I della spesa + quote capitale di ammortamento dei mutui, dei prestiti obbligazionari, ecc.) in un arco pluriennale. La stessa rilevazione è stata eseguita anche con riferimento alle province, motivo per il quale questo schema non verrà riportato nella parte dell'appendice dedicata alle province stesse.

Schema della tabella di rilevazione

Equilibrio di parte corrente riferito alla gestione di competenza (accertamenti/impegni)						
A) Entrate correnti						
Anno	Titolo I	Titolo II	Titolo III	B) Spese correnti - Tit. I	C) Mutui, BOC	Differenza (A-B-C)
2003						
2004						
2005						
2006						
2007						
Totale	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ

Tabella n. 3

Equilibrio parte corrente - competenza																						
Anno	C	C	C	B	D	C	A	B	D	B	A	B	B	B	B	B	A	D	A	C	A	Totale
2002		-3.792.844		248.761	-21.034.295				-4.434.231		752.345	-418.121		1.893.381		-992.500			-120.051	1.128.134		-26.769.420
2003	1.276.778	-2.404.655	-760.290	32.198	-45.205.994	-12.739.469	-733.550	919.723	-742.127	-927.961	343.000	478.502	59.174	1.045.244	173.655	-1.159.991	548.162	-36.135.440	-166.561	2.665.231	-640.252	-94.074.623
2004	1.569.949	-2.674.638	-1.023.796	33.944	-41.029.704	1.497.922	-1.264.215	154.811	2.600.265	300.833	261.482	232.049	1.076.791	1.933.995	-651.867	-561.997	-198.643	-10.927.426	495.370	417.827	272.781	-47.484.267
2005	14.020.318	-2.491.586	1.652.856		-12.563.172	-10.287	-765.900	-12.579.671	-153.180	247.164	732.979	-672.905	265.757	945.563	-830.185	-803.067	6.597	-184.948.947	2.200.112	-7.528.483	347.753	-202.928.284
2006	4.462.814	-2.530.686	5.112.765	461.456	2.819.800	557.825	-6.363.625	-426.187	-113.295	334.044	1.259.312	-1.198.695	-225.160	1.196.109	-2.018.749	181.607	-96.356	-117.717.553	-1.478.428	179.032	-318.508	-115.922.478
2007	3.049.691		-11.286.217			227.214	-6.840.191	-1.654.344	-2.898.475	56.568			318.534		-1.292.903	-322.703	76.419	-17.262.405	-265.821		-536.517	-38.631.149
Totale	24.379.550	-13.894.410	-6.304.682	776.359	-117.013.365	-10.466.795	-15.967.482	-13.585.667	-5.741.042	10.648	3.349.118	-1.579.170	1.495.096	7.014.292	-4.620.049	-3.658.650	336.180	-366.991.771	664.620	-3.138.260	-874.743	-525.810.221

E' evidente il pesante squilibrio della parte corrente, al netto delle entrate di carattere straordinario, che si è manifestato nei comuni verificati. Si segnala, tuttavia, che questo dato, in alcuni casi, è stato peggiorato dal fatto che alcuni Enti, nel periodo esaminato, hanno provveduto a ristrutturare il debito, estinguendo i vecchi mutui tramite l'emissione di prestiti obbligazionari. L'annotazione delle spese per il rimborso dei mutui al Titolo III, senza nessuna entrata correlata ai primi tre titoli delle entrate, ha fatto sì che vi sia stato un peggioramento del saldo di parte corrente, che, tuttavia, è stato un fenomeno solo contabile e non sostanziale.

Tabella n. 4 – Saldo della gestione corrente di cassa Dati riassuntivi della gestione corrente (riscossioni/pagamenti)

Questo prospetto è strutturalmente analogo a quello riportato in precedenza (Tabella n. 3), con l'unica differenza che in quello erano considerati i dati di competenza (accertamenti ed impegni), mentre in questo sono considerati i dati di cassa (riscossioni e pagamenti), sempre al netto delle entrate di carattere straordinario.

La tabella costituisce il riepilogo delle rilevazioni effettuate mediante un'apposita sezione del programma di analisi dei bilanci degli Enti locali, che di seguito si riporta, al fine di evidenziarne la struttura, che è finalizzata a mettere in evidenza il saldo di cassa (competenza + residui) della gestione corrente (titoli I, II, III delle entrate minus titolo I della spesa + quote capitale di ammortamento dei mutui, dei prestiti obbligazionari, ecc.) in un arco pluriennale. La stessa rilevazione è stata eseguita anche con riferimento alle province, motivo per il quale questo schema non verrà riportato nella parte dell'appendice dedicata alle province stesse.

Schema della tabella di rilevazione

Equilibrio di parte corrente riferito alla gestione di cassa (riscossioni/pagamenti)											
	A) Riscossioni competenza			B) Riscossioni residui			C) Pagamenti comp.		D) Pagamenti res.		
Anno	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo I	Mutui e BOC	Titolo I	Mutui e BOC	Differenza (A+B-C-D)
2003											
2004											
2005											
2006											
2007											
Totale	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ

Tabella n. 4

Equilibrio parte corrente - cassa																						
Anno	C	C	C	B	D	C	A	B	D	B	A	B	B	B*	B	B	A	D	A	C	A	Totale
2002		-6.507.304		2.215.686	-25.674.103				-5.372.626		604.287	3.062.566				2.237.728			164.034	-185.525		-29.455.256
2003	431.056	-4.205.097	-8.544.039	-786.410	4.604.931	-5.012.297	-232.956	2.547.844	6.774.956	4.321.833	2.214.905	-41.435	1.421.536		2.268.976	-1.747.258	1.202.494	-260.926.893	83.929	4.409.263	734.698	-250.479.965
2004	5.500.888	-6.087.231	-10.058.185	-3.588.200	-3.301.769	-8.397.042	-1.733.848	-856.491	1.947.452	469.170	1.475.314	491.170	1.420.868		935.465	-521.884	734.711	-297.674.842	116.425	-3.635.941	1.695.496	-321.068.473
2005	2.990.567	2.874.923	-4.250.923	-489.915	-61.372.951	3.030.431	-352.704	-12.848.614	-5.265.671	-2.688.418	2.353.313	-245.396	700.690		-1.979.262	-4.853.948	1.613.250	216.210.782	2.813.533	-12.703.778	-1.725.964	123.809.945
2006	9.688.259	-5.713.555	-3.818.247	-1.356.837	-12.414.964	-18.542	-6.832.902	-3.560.179	-18.543.529	-8.028.622	-2.561.591	-1.708.121	-1.233.787		-2.903.885	-5.067.264	2.388.226	-286.183.698	-7.053	-126.848	-1.585.530	-349.588.669
2007	-6.604.573		-2.890.375			18.924.742	-2.744.658	6.241.604	-10.513.396	-15.612			1.915.029		822.079	2.372.534	7.955.234	40.482.609	-271.133		522.386	56.196.471
Totale	12.006.197	-19.638.264	-29.561.769	-4.005.677	-98.158.856	8.527.292	-11.897.068	-8.475.835	-30.972.814	-5.941.649	4.086.228	1.558.784	4.224.337		-856.627	-7.580.091	13.893.915	-588.092.043	2.899.735	-12.242.830	-358.915	-770.585.949

* Non è stato possibile compiere la rilevazione.

E' evidente il pesante squilibrio della parte corrente al netto delle entrate di carattere straordinario (superiore a quello rilevato nella tabella n. 3 per quanto concerne l'andamento di competenza), che si è manifestato nei comuni verificati. In analogia con quanto detto in precedenza, si segnala, tuttavia, che questo dato, in alcuni casi, è stato peggiorato dal fatto che alcuni Enti, nel periodo esaminato, hanno provveduto a ristrutturare il debito, estinguendo i vecchi mutui tramite l'emissione di prestiti obbligazionari. L'annotazione delle spese per il rimborso dei mutui al Titolo III, senza nessuna entrata correlata ai primi tre titoli delle entrate, ha fatto sì che vi sia stato un peggioramento del saldo di parte corrente, che, tuttavia, è stato un fenomeno solo contabile e non sostanziale.

Tabella n. 5 – Interventi di spesa corrente

Dati riassuntivi degli interventi di spesa corrente per competenza (impegni)

Questa tabella indica l'andamento complessivo dell'ammontare degli interventi di spesa corrente rilevato nei comuni esaminati. E' stata indicata la percentuale di variazione soltanto relativamente al periodo 2003/2006, vale a dire, negli anni ove è stato possibile eseguire una rilevazione completa per tutti gli Enti.

Tabella n. 5

Interventi spesa corrente																						
Anno	C	C	C	B	D	C	A	B	D	B	A	B	B	B	B	B	A	D	A	C	A	Totale
2002		67.077.986		19.634.215	353.412.000				136.626.593		14.851.996	18.238.056		12.723.440		36.441.993			4.634.734	35.040.202		698.681.215
2003	38.802.878	69.848.040	65.401.653	20.833.148	337.622.000	57.514.861	23.267.542	28.174.536	130.636.158	23.519.361	14.974.490	17.079.423	22.545.753	13.638.823	21.023.709	40.119.117	8.292.382	2.977.263.057	4.939.660	33.558.102	14.120.656	3.963.175.348
2004	40.156.572	68.850.734	67.049.420	24.998.978	342.334.000	56.622.852	21.612.849	25.808.155	119.523.597	26.001.379	15.212.639	17.932.179	22.358.175	12.680.167	21.621.642	41.469.278	8.530.940	3.051.883.437	4.738.376	35.762.810	14.536.885	4.039.685.063
2005	43.188.367	67.980.188	70.298.251	23.312.953	333.757.000	60.319.461	23.530.813	28.355.666	130.689.796	26.332.507	16.223.023	20.774.846	23.793.383	11.479.840	22.628.898	44.644.451	7.936.631	3.050.261.192	5.837.290	36.294.497	15.560.318	4.063.199.371
2006	42.381.418	65.516.063	71.129.848	24.782.047	333.154.000	56.841.782	26.484.319	27.563.476	124.120.194	32.663.587	15.587.332	20.068.026	22.231.780	14.466.113	21.217.340	44.079.467	8.436.611	2.965.861.220	7.370.784	39.655.026	15.521.980	3.979.132.414
2007	43.157.736		81.616.714			64.641.616	33.722.993		145.064.797	33.980.845			22.667.648		23.470.971	45.606.010	9.701.458	3.227.784.864	7.067.189		16.875.566	3.755.358.407
Var. Perc. 2003/2006	9,22%	-6,20%	8,76%	18,95%	-1,32%	-1,17%	13,83%	-2,17%	-4,99%	38,88%	4,09%	17,50%	-1,39%	6,07%	0,92%	9,87%	1,74%	-0,38%	49,22%	18,17%	9,92%	0,40%

Dai dati rilevati si evince che, seppur in modo non uniforme, l'ammontare degli impegni riguardanti gli interventi di spesa corrente è rimasto sostanzialmente immutato nell'ambito dell'aggregato dei comuni esaminati.

Tabella n. 6 – Interventi di spesa corrente

Dati riassuntivi degli interventi di spesa corrente per cassa (pagamenti)

Questa tabella indica l'andamento complessivo dell'ammontare degli interventi di spesa corrente rilevato nei comuni esaminati. E' stata indicata la percentuale di variazione soltanto relativamente al periodo 2003/2006, vale a dire, negli anni ove è stato possibile eseguire una rilevazione completa per tutti gli Enti.

Tabella n. 6

Interventi spesa corrente																						
Anno	C	C*	C	B*	D	C*	A	B	D	B	A	B	B	B	B	B	A	D	A	C	A	Totale
2002					322.742.000				125.206.425		14.859.865	16.126.995		10.143.743		33.193.450			4.613.945	34.258.507		561.144.929
2003	36.019.741		66.244.453		302.567.000		20.414.261	29.913.515	128.819.171	21.410.591	13.032.177	21.936.637	21.614.884	15.491.444	20.456.797	37.948.010	8.055.806	2.879.840.076	4.875.090	32.648.526	13.972.834	3.675.261.014
2004	37.851.747		68.615.464		322.131.000		21.289.993	26.517.458	121.602.611	24.432.584	14.250.803	17.517.117	21.537.897	10.304.077	22.158.347	39.517.781	8.887.504	2.923.635.346	4.803.059	35.463.397	14.609.744	3.735.125.929
2005	38.422.860		64.075.475		323.724.000		19.239.678	26.079.594	117.513.918	26.432.345	15.513.120	19.158.841	22.533.287	13.309.081	21.014.157	42.355.209	8.018.106	2.700.649.727	5.100.043	35.618.587	16.332.150	3.515.090.179
2006	38.255.545		66.599.771		311.939.000		22.841.066	27.845.096	126.382.880	29.794.094	15.720.357	20.450.566	22.493.533	12.444.156	22.236.144	41.044.337	7.676.780	2.799.317.773	5.677.155	39.142.904	15.616.261	3.625.477.419
2007	38.691.645		61.305.427				26.167.115		135.636.093	31.000.098			21.951.439		19.795.663	38.628.795	7.415.999	3.183.607.108	6.750.058		15.784.576	3.586.734.016
Var. Perc. 2003/2006	6,21%		0,54%				11,89%	-6,91%	-1,89%	39,16%	20,63%	-6,77%	4,07%	-19,67%	8,70%	8,16%	-4,70%	-2,80%	16,45%	19,89%	11,76%	-1,35%

* Non è stato possibile compiere la rilevazione.

Come per la rilevazione effettuata per competenza (v. Tabella n. 5), dai dati di cassa si evince che, seppur in modo non uniforme, l'ammontare dei pagamenti concernenti gli interventi di spesa corrente è rimasto sostanzialmente immutato nell'ambito dell'aggregato dei comuni esaminati.

Tabella n. 7 – Intervento n. 01 della spesa corrente Dati riassuntivi degli impegni concernenti la spesa di personale

Questa tabella indica l'andamento complessivo dell'ammontare degli interventi di spesa corrente relativi alla spesa di personale nei comuni esaminati. E' stata indicata la percentuale di variazione soltanto per quanto concerne il periodo 2003/2006, vale a dire, negli anni ove è stato possibile eseguire una rilevazione completa per tutti gli Enti.

Tabella n. 7

Intervento 01 della spesa corrente - Personale																						
Anno	C	C	C	B	D	C	A	B	D	B	A	B	B	B	B	B	A	D	A	C	A	Totale
2002		27.053.732		8.704.558	135.068.000				32.038.448		4.897.350	5.279.722		2.815.884		11.556.593			1.362.330	13.579.076		242.355.692
2003	9.566.558	28.381.862	22.943.488	8.257.732	134.735.000	21.316.129	6.281.097	9.013.839	32.201.021	7.678.857	4.949.342	5.145.339	7.616.158	2.921.005	6.531.027	12.484.081	1.928.522	958.998.636	1.493.773	13.698.409	4.613.482	1.300.755.358
2004	9.729.966	29.169.756	23.129.457	10.146.022	140.653.000	20.915.957	6.274.787	8.082.349	31.297.548	8.303.289	5.286.156	5.458.289	7.701.511	3.218.639	6.937.249	12.655.023	2.150.220	981.002.496	1.469.731	13.569.992	4.846.301	1.331.997.740
2005	10.491.792	28.753.168	23.517.914	9.590.619	135.235.000	22.035.113	7.530.601	8.442.735	29.544.705	8.613.915	5.598.006	6.230.113	7.865.015	3.302.835	7.443.290	13.669.702	2.025.350	1.075.061.626	1.622.737	13.871.725	4.885.999	1.425.331.960
2006	10.200.518	29.122.336	24.739.973	10.181.231	154.202.000	18.491.301	8.577.544	8.613.685	36.989.714	8.884.859	5.041.229	5.742.864	8.399.212	3.090.118	7.884.540	13.717.756	2.171.636	1.021.913.002	1.713.282	13.822.479	5.206.138	1.398.705.417
2007	10.329.588		24.646.333			23.196.445	7.371.596		36.233.888	8.844.078			8.121.781		8.895.960	13.920.054	2.014.477	1.086.835.133	1.890.461		5.370.347	1.237.670.141
Var. Perc. 2003/2006	6,63%	2,61%	7,83%	23,29%	14,45%	-13,25%	36,56%	-4,44%	14,87%	15,71%	1,86%	11,61%	10,28%	5,79%	20,72%	9,88%	12,61%	6,56%	14,69%	0,91%	12,85%	7,53%

L'andamento degli impegni relativi alla spesa di personale nei comuni esaminati ha evidenziato, in modo sostanzialmente uniforme, un tendenziale e marcato aumento.

Tabella n. 8 – Intervento n. 02 della spesa corrente

Dati riassuntivi degli impegni concernenti la spesa per acquisto di beni

Questa tabella indica l'andamento complessivo dell'ammontare degli interventi di spesa corrente relativi alla spesa per acquisto di beni nei comuni esaminati. E' stata indicata la percentuale di variazione soltanto per quanto concerne il periodo 2003/2006, vale a dire, negli anni ove è stato possibile eseguire una rilevazione completa per tutti gli Enti.

Tabella n. 8

Intervento 02 della spesa corrente - Acquisto beni																						
Anno	C	C	C	B	D	C	A	B	D	B	A	B	B	B	B	B	A	D	A	C	A	Totale
2002		6.294.986		2.238.981	7.836.000				887.889		1.306.963	901.852		2.446.490		1.506.042			243.084	1.007.678		24.669.966
2003	3.889.067	2.683.337	2.188.400	2.153.091	8.329.000	2.188.400	704.174	2.184.363	882.312	1.669.425	774.356	782.337	2.626.766	2.150.851	1.310.498	1.505.366	1.111.250	21.332.225	245.737	838.272	1.437.786	60.987.012
2004	2.514.044	2.536.118	2.141.501	2.162.818	7.523.000	2.141.501	770.303	1.989.768	937.721	1.968.233	632.476	919.452	2.396.170	2.478.227	1.685.599	1.437.879	728.972	22.716.919	178.451	895.072	1.389.702	60.143.924
2005	2.809.877	2.414.884	2.161.549	2.447.529	4.514.000	2.161.549	875.557	1.807.520	1.179.669	2.014.214	550.081	847.453	2.363.975	1.335.413	1.321.105	1.592.373	237.259	21.045.858	299.059	701.339	1.535.774	54.216.036
2006	2.134.261	2.624.672	1.191.754	1.869.104	4.006.000	1.191.754	822.605	1.305.169	861.820	1.891.503	505.755	756.431	1.676.936	1.270.032	1.247.713	1.429.341	238.350	18.717.002	235.479	806.519	1.462.894	46.245.094
2007	1.259.296		2.261.290			2.261.290	705.401		1.056.052	1.671.668			747.004		1.044.519	1.512.582	310.282	19.730.894	174.009		1.423.952	34.158.240
Var. Perc. 2003/2006	-45,12%	-2,19%	-45,54%	-13,19%	-51,90%	-45,54%	16,82%	-40,25%	-2,32%	13,30%	-34,69%	-3,31%	-36,16%	-40,95%	-4,79%	-5,05%	-78,55%	-12,26%	-4,17%	-3,79%	1,75%	-24,17%

L'andamento degli impegni riguardanti la spesa per acquisti di beni nei comuni esaminati ha evidenziato, in modo sostanzialmente uniforme, una tendenziale e marcata diminuzione durante il periodo preso in esame.

Tabella n. 9 – Intervento n. 03 della spesa corrente

Dati riassuntivi degli impegni concernenti la spesa per prestazioni di servizi

Questa tabella indica l'andamento complessivo dell'ammontare degli interventi di spesa corrente relativi alla spesa per prestazioni di servizi nei comuni esaminati. E' stata indicata la percentuale di variazione soltanto per quanto concerne il periodo 2003/2006, vale a dire, negli anni ove è stato possibile eseguire una rilevazione completa per tutti gli Enti.

Tabella n. 9

Intervento 03 della spesa corrente - Prest. Servizi																						
Anno	C	C	C	B	D	C	A	B	D	B	A	B	B	B	B	B	A	D	A	C	A	Totale
2002		18.251.485		4.878.423	119.721.000				57.984.956		6.403.399	8.447.231		2.431.890		15.487.925			2.435.779	13.307.594		249.349.682
2003	19.135.447	24.465.619	24.078.017	6.934.175	126.069.000	21.171.096	11.827.443	11.549.565	57.499.821	8.442.868	6.923.329	7.599.304	9.310.016	2.959.670	5.412.652	17.460.080	3.942.734	1.334.589.714	2.551.814	13.331.516	6.460.414	1.721.714.293
2004	20.600.781	23.779.122	27.282.031	6.226.795	117.749.000	21.100.029	10.838.426	10.594.500	52.959.764	9.622.325	6.427.095	7.708.671	9.278.133	2.954.652	5.430.107	18.223.010	4.068.309	1.306.319.944	2.229.297	14.426.968	6.636.070	1.684.455.031
2005	19.934.500	21.996.478	26.741.167	6.345.912	111.245.000	22.145.634	11.159.042	12.821.720	63.865.870	10.675.857	6.653.756	9.429.479	10.246.726	4.399.716	5.113.376	19.774.028	4.181.192	1.183.778.121	2.888.550	15.914.912	7.033.967	1.576.345.002
2006	19.621.239	19.128.146	28.449.874	8.555.805	111.865.000	18.355.278	12.351.780	12.202.901	51.212.574	14.978.462	6.380.560	9.531.107	9.413.861	4.159.188	6.035.813	21.197.445	4.427.873	1.203.051.881	3.079.895	19.553.495	6.962.574	1.590.514.751
2007	21.787.082		33.551.958			23.992.526	14.223.460		65.548.232	15.664.997			10.572.731		7.144.226	21.371.173	5.250.964	1.344.706.323	4.004.421		7.598.564	1.575.416.657
Var. Perc. 2003/2006	2,54%	-21,82%	18,16%	23,39%	-11,27%	-13,30%	4,43%	5,66%	-10,93%	77,41%	-7,84%	25,42%	1,12%	40,53%	11,51%	21,41%	12,30%	-9,86%	20,69%	46,67%	7,77%	-7,62%

I dati rilevati evidenziano una complessiva diminuzione degli impegni per spese concernenti le prestazioni di servizi, con dei dati tuttavia molto oscillanti fra i diversi comuni esaminati.

Tabella n. 10 – Intervento n. 05 della spesa corrente Dati riassuntivi degli impegni concernenti la spesa per trasferimenti

Questa tabella indica l'andamento complessivo dell'ammontare degli interventi di spesa corrente relativi alla spesa per trasferimenti nei comuni esaminati. E' stata indicata la percentuale di variazione soltanto per quanto concerne il periodo 2003/2006, vale a dire, negli anni ove è stato possibile eseguire una rilevazione completa per tutti gli Enti.

Tabella n. 10

Intervento 05 della spesa corrente - Trasferimenti																						
Anno	C	C	C	B	D	C	A	B	D	B	A	B	B	B	B	B	A	D	A	C	A	Totale
2002		6.403.617		1.525.529	45.826.000				33.952.012		1.480.580	2.014.273		1.457.737		4.244.119			173.206	1.987.353		99.064.428
2003	1.219.279	6.026.542	4.018.651	924.416	13.628.000	7.273.163	903.830	1.930.853	26.908.970	3.290.649	1.342.847	2.465.808	868.511	756.674	5.861.114	4.547.779	657.648	166.837.008	192.998	1.247.254	659.311	251.561.305
2004	1.539.694	5.414.585	3.487.137	1.928.977	30.970.000	7.869.394	733.857	2.067.872	19.210.216	3.183.913	1.387.108	2.551.089	723.805	522.136	5.584.433	5.391.336	840.183	172.516.043	409.297	1.905.668	654.022	268.890.765
2005	3.868.794	6.046.301	3.246.487	1.827.381	14.394.000	9.852.787	582.390	2.546.465	21.611.868	2.443.789	1.459.410	2.776.302	990.314	950.031	6.292.234	5.003.196	771.826	191.184.128	352.582	1.556.661	1.064.978	278.821.923
2006	6.251.885	6.188.496	2.183.246	1.002.893	9.805.000	14.642.444	427.595	2.293.211	20.511.062	3.530.729	2.243.051	2.089.578	1.195.846	1.531.621	3.466.855	3.376.841	798.990	157.274.382	346.452	1.664.354	857.250	241.681.780
2007	5.680.062		4.234.110			10.780.440	890.453		23.746.412	4.806.376			1.633.089		4.266.843	2.778.164	853.463	207.334.906	460.876		1.408.463	268.873.656
Var. Perc. 2003/2006	412,75%	2,69%	-45,67%	8,49%	-28,05%	101,32%	-52,69%	18,77%	-23,78%	7,30%	67,04%	-15,26%	37,69%	102,41%	-40,85%	-25,75%	21,49%	-5,73%	79,51%	33,44%	30,02%	-3,93%

Gli impegni concernenti la spesa per trasferimenti nei comuni esaminati risultano, nel periodo preso in esame, in leggera diminuzione a livello aggregato. I dati fra i diversi Enti, tuttavia, sono molto oscillanti.

Tabella n. 11 – L’ammortamento del debito

Dati riassuntivi degli impegni concernenti il rimborso della quota capitale (impegni)

Questa tabella indica l’andamento complessivo dell’ammontare degli impegni di spesa relativi al rimborso della quota capitale del debito contratto nei comuni esaminati. E’ stata indicata la percentuale di variazione soltanto per quanto concerne il periodo 2003/2006, vale a dire, negli anni ove è stato possibile eseguire una rilevazione completa per tutti gli Enti.

Tabella n. 11

Quota capitale mutui e prestiti - Impegni																						
Anno	C	C	C	B	D	C	A	B	D	B	A	B	B	B	B	B	A	D	A	C	A	Totale
2002		4.981.605		1.850.618	24.302.251				6.641.106		719.945	389.074		696.542		2.080.839			214.130	1.622.244		43.498.354
2003	920.578	5.463.395	3.545.546	1.909.170	27.515.038	24.727.429	1.317.519	1.607.158	7.075.575	3.545.546	807.580	233.440	921.485	465.488	1.317.508	1.918.150	368.846	300.988.918	226.997	1.766.006	365.558	387.006.930
2004	795.675	6.012.858	1.176.753	1.860.817	24.910.784	9.511.374	2.766.519	1.674.116	6.646.540	1.176.753	723.193	349.837	1.013.724	458.877	1.202.930	1.812.842	356.618	250.426.809	237.555	1.989.287	359.440	315.463.301
2005	1.005.777	5.998.509	3.295.671	1.936.696	25.816.287	9.702.279	3.017.353	13.833.227	8.126.622	1.433.297	831.821	177.994	881.347	575.018	1.443.341	1.967.399	406.996	217.014.670	249.440	8.870.663	263.792	306.848.198
2006	1.069.170	6.075.291	3.423.682	2.003.669	28.838.962	9.503.200	3.599.392	1.909.182	9.619.717	1.658.873	722.424	118.159	899.836	240.117	965.763	1.447.163	439.902	625.589.455	261.926	1.681.793	269.730	700.337.408
2007	1.160.163		4.783.203			10.084.652	1.380.563	2.063.774	11.200.773	1.773.190			957.005		1.162.650	1.895.530	553.849	209.752.568	275.045		321.836	247.364.802
Var. Perc. 2003/2006	16,14%	11,20%	-3,44%	4,95%	4,81%	-61,57%	173,19%	18,79%	35,96%	-53,21%	-10,54%	-49,38%	-2,35%	-48,42%	-26,70%	-24,55%	19,26%	107,84%	15,39%	-4,77%	-26,21%	80,96%

Questi dati sicuramente indicano il rilievo quantitativo dell’ammortamento del debito nell’ambito dei bilanci dei comuni esaminati. Sotto il profilo della tendenza, invece, non risultano molto indicativi, poiché queste grandezze, in alcuni casi, sono state peggiorate dal fatto che alcuni Enti, nel periodo esaminato, hanno provveduto a ristrutturare il debito, estinguendo i vecchi mutui tramite l’emissione di prestiti obbligazionari. L’annotazione delle spese per il rimborso dei mutui al titolo III ha fatto sì che vi sia stato un aumento della voce rimborso prestiti, che, tuttavia, ha rappresentato un fenomeno solo contabile e non sostanziale.

Tabella n. 12 – L'ammortamento del debito

Dati riassuntivi degli impegni concernenti il rimborso della quota interessi (impegni)

Questa tabella indica l'andamento complessivo dell'ammontare degli impegni di spesa relativi al rimborso della quota interessi del debito contratto nei comuni esaminati. E' stata indicata la percentuale di variazione soltanto per quanto concerne il periodo 2003/2006, vale a dire, negli anni ove è stato possibile eseguire una rilevazione completa per tutti gli Enti.

Tabella n. 12

Interessi passivi - Impegni																						
Anno	C	C	C	B	D	C	A	B	D	B	A	B	B	B	B	B	A	D	A	C	A	Totale
2002		5.081.213		1.549.518	28.283.000				5.124.670		627.150	366.891		389.605		1.813.401			252.401	1.825.427		45.313.276
2003	668.163	5.133.081	5.093.951	1.686.544	30.205.000	3.125.921	2.358.282	1.690.113	5.258.755	1.401.583	569.375	332.546	930.435	383.310	1.088.248	1.940.371	415.083	283.353.687	288.437	2.139.893	363.826	348.426.604
2004	1.025.581	5.018.176	3.886.754	1.994.409	26.946.000	2.247.532	1.521.918	1.922.123	5.526.989	1.453.371	557.881	317.665	954.866	487.215	1.110.666	1.621.159	411.220	314.649.470	277.879	2.251.503	340.910	374.523.287
2005	1.229.951	4.841.328	7.096.937	2.232.031	33.691.000	1.698.815	1.776.273	1.577.450	5.336.340	1.476.480	832.969	306.395	948.974	580.989	1.462.626	1.873.159	468.707	316.963.954	265.994	2.104.685	313.683	387.078.740
2006	1.166.557	4.623.651	6.876.406	1.998.433	34.768.000	1.828.549	2.616.868	2.237.148	6.223.340	1.574.763	788.326	382.602	934.392	121.562	1.211.222	1.615.770	535.431	337.525.536	253.508	2.062.091	351.506	409.695.659
2007	1.126.621		5.748.291			2.313.908	2.338.286		6.944.170	1.758.135			955.070		1.326.964	2.430.612	699.673	320.806.961	240.389		388.542	347.077.622
Var. Perc. 2003/2006	74,59%	-9,92%	34,99%	18,49%	15,11%	-41,50%	10,97%	32,37%	18,34%	12,36%	38,45%	15,05%	0,43%	-68,29%	11,30%	-16,73%	28,99%	19,12%	-12,11%	-3,64%	-3,39%	17,58%

I dati evidenziano, seppur con delle sensibili differenze fra i vari Enti, una tendenza in aumento del peso degli interessi sul debito contratto dagli Enti esaminati.

Tabella n. 13 – Il risultato di amministrazione

Dati riassuntivi dell'andamento del risultato d'amministrazione

Questa tabella mostra l'evoluzione del risultato di amministrazione, calcolato ai sensi di quanto previsto dall'art. 186 del decreto legislativo n. 267/2000.

Tabella n. 13

Risultato d'amministrazione																						
Anno	C	C	C	B	D	C	A	B	D	B	A	B	B	B	B	B	A	D	A	C	A	Totale
2002		1.632.965	411.417	212.019	914.584	3.761.794		2.955.581	4.268.831		2.228.106	1.845.311	1.298.673	5.947.866	1.971.745		2.955.581		338.056	2.616.163	775.306	34.133.998
2003	27.247.083	3.658.483	10.844.805	12.957	-40.611.228	1.425.926	919.611	2.023.964	5.097.406	4.225.673	1.003.449	2.285.966	419.685	4.351.839	1.099.300	748.165	297.595	1.122.348.379	1.561.981	5.972.037	388.279	1.155.321.355
2004	29.982.262	4.265.415	6.450.972	16.901	-42.775.683	1.251.416	805.574	2.032.667	235.038	3.745.560	500.515	1.434.240	1.269.430	4.142.778	1.304.175	968.606	189.679	1.014.094.289	3.400.704	5.116.372	825.306	1.039.256.216
2005	38.264.346	2.395.748	477.795	16.244	221.594	1.470.557	1.303.956	1.545.933	288.541	3.214.491	927.044	1.291.529	1.554.738	2.037.982	1.528.286	473.512	91.278	1.000.164.788	4.648.573	3.206.971	632.835	1.065.756.740
2006	39.357.157	2.115.691	4.862.301	8.683	4.253.980	1.532.930	-2.851.527	1.358.520	2.444.366	4.275.882	1.207.560	1.460.776	1.318.090	2.011.738	805.094	534.157	15.998	955.995.846	3.984.984	1.324.431	569.897	1.026.586.553
2007	37.048.509		-2.291.131			1.387.428	-9.135.643	1.709.083	569.246	4.547.833			1.014.823		500.475	264.389	9.769	900.282.905	1.715.618		404.711	938.028.014
Var. Perc. 2003/2006	44,45%	-42,17%	-55,16%	-32,98%	-110,47%	7,50%	-410,08%	-32,88%	-52,05%	1,19%	20,34%	-36,10%	214,07%	-53,77%	-26,76%	-28,60%	-94,62%	-14,82%	155,12%	-77,82%	46,78%	-11,14%

Dai dati esposti si evince che, nel periodo analizzato, il risultato di amministrazione, tranne che in casi sporadici, è stato sempre positivo e, sotto il profilo quantitativo, l'avanzo aggregato è risultato sempre molto consistente nell'ambito degli Enti verificati.

Tabelle riepilogative delle Province

Legenda:

- A. Province fino a 400.000 abitanti (n. 3);
- B. Province oltre i 400.000 abitanti (n. 3).

**Tabella n. 1 – Saldo della gestione di competenza
Dati riassuntivi della gestione di competenza pura
(accertamenti/impegni)**

Saldo competenza pura							
	B	B	A	B	A	A	Totale
2002	964.160				2.166.394		3.130.554
2003	5.697.060	- 4.122.085	921.194	5.423.358	- 3.127.242	- 143.187	4.649.098
2004	- 13.925.342	- 3.561.183	930.877	8.321.779	- 377.228	177.637	8.433.460
2005	- 6.063.266	- 423.584	50.017	186.045	- 1.293.703	- 40.179	7.584.670
2006	- 10.336.067	- 3.998.952	3.911	237.836	- 813.753	- 160.609	15.067.633
2007	- 9.150.903	3.417.515	- 2.677.202	1.018.865		289.145	7.102.581
Totale	- 32.814.358	- 8.688.289	- 771.202	15.187.883	- 3.445.532	122.806	30.408.692

Come si può notare, nell'ambito delle province esaminate, si è verificata, in termini assoluti, una tendenza al formarsi di disavanzi della gestione di competenza. Il dato va preso con cautela, poiché presso alcuni Enti, a causa della tempistica della rilevazione e delle esigenze ispettive, non è stato possibile effettuare l'inserimento dei dati concernenti il 2002 ed il 2007.

**Tabella n. 2 – Saldo della gestione di cassa
Dati riassuntivi della gestione complessiva di cassa
(riscossioni/pagamenti)**

Saldo gestione di cassa							
	B	B	A	B	A	A	Totale
2002	3.735.217				13.637.625		17.372.842
2003	-9.051.821	6.710.466	17.165.719	57.444.903	9.657.395	-1.048.529	80.878.133
2004	2.216.501	3.563.565	9.403.679	102.018.189	-1.847.394	-2.395.902	112.958.639
2005	-152.572	4.992.409	3.226.931	108.813.141	-8.732.328	219.386	108.366.967
2006	4.805.913	-20.818.485	87.843	127.097.415	-8.583.557	16.440.691	119.029.820
2007	-7.083.843	21.039.785	11.253.647	3.523.815		-9.006.796	19.726.608
Totale	-5.530.605	15.487.740	41.137.819	398.897.462	4.131.741	4.208.851	458.333.009

Dai dati esposti, si può notare come il flusso di cassa complessivo, nelle province esaminate, sia risultato ampiamente positivo, con un solo caso nel quale si è verificato un saldo complessivo negativo.

Tabella n. 3 – Saldo della gestione corrente di competenza
Dati riassuntivi della gestione corrente (accertamenti/impegni)

Equilibrio parte corrente - competenza							
	B	B	A	B	A	A	Totale
2002	9.605.596				3.608.481		13.214.077
2003	10.569.892	7.989.686	6.202.765	10.259.804	2.017.932	1.406.452	38.446.531
2004	6.149.899	5.255.841	7.832.255	14.365.216	291.533	2.855.905	36.750.649
2005	1.163.818	- 17.033.394	6.851.659	9.261.721	314.111	1.543.263	2.101.178
2006	988.096	- 229.939	7.692.429	11.389.617	- 126.167	947.178	20.661.214
2007		532.975	6.312.114	8.647.412		716.798	16.209.299
Totale	28.477.301	- 3.484.831	34.891.223	53.923.770	6.105.890	7.469.595	127.382.948

I dati riportati mostrano, a differenza di quanto rilevato nei comuni, che, nell'ambito delle province esaminate, seppur con un'eccezione, la gestione corrente di competenza (accertamenti/impegni), al netto delle entrate straordinarie, è risultata ampiamente positiva.

Tabella n. 4 – Saldo della gestione corrente di cassa
Dati riassuntivi della gestione corrente (riscossioni/pagamenti)

Equilibrio parte corrente - cassa							
	B	B	A	B	A	A	Totale
2002	24.463.555				13.677.627		38.141.182
2003	6.159.140	6.018.313	9.346.891	13.929.982	5.698.057	1.056.561	42.208.944
2004	16.755.765	4.659.009	7.758.313	45.830.113	-1.037.448	-800.072	73.165.681
2005	11.914.905	-20.259.102	6.477.140	17.680.088	-3.286.121	3.020.561	15.547.470
2006	9.566.053	-14.185.761	8.150.539	12.162.620	-5.517.230	2.142.447	12.318.668
2007	367.142	19.528.837	15.991.163	-70.497.171		-448.074	-35.058.103
Totale	69.226.560	-4.238.704	47.724.046	19.105.631	9.534.886	4.971.423	146.323.841

I dati riportati mostrano, a differenza di quanto rilevato nei comuni, che, nell'ambito delle province esaminate, seppur con un'eccezione, i flussi di cassa riguardanti la gestione corrente (riscossioni/pagamenti), al netto delle entrate straordinarie, sono risultati ampiamente positivi.

Tabella n. 5 – Interventi di spesa corrente
Dati riassuntivi degli interventi di spesa corrente per competenza
(impegni)

Interventi spesa corrente							
	B	B	A	B	A	A	Totale
2002	42.661.523				56.503.930		99.165.453
2003	46.762.545	74.095.013	63.824.507	98.361.013	58.105.580	34.889.365	376.038.023
2004	45.921.475	72.423.430	65.091.669	86.374.881	66.864.960	35.570.113	372.246.528
2005	51.120.692	83.918.166	67.788.984	89.942.692	62.850.322	37.720.618	393.341.474
2006	50.796.180	94.768.195	73.005.041	96.109.925	53.844.434	37.269.801	405.793.576
2007		94.325.907	67.951.747	144.900.647		38.737.001	345.915.302
Var. Perc. 2003/2006	8,63%	27,90%	14,38%	-2,29%	-7,33%	6,82%	7,91%

Dai dati rilevati si evince che, seppur in modo non uniforme, l'ammontare degli impegni concernenti gli interventi di spesa corrente è aumentato e talora in modo significativo nell'ambito dell'aggregato delle province esaminate

Tabella n. 6 – Interventi di spesa corrente
Dati riassuntivi degli interventi di spesa corrente per cassa (pagamenti)

Interventi spesa corrente							
	B*	B	A	B	A	A	Tutti
2002					37.183.117		37.183.117
2003		63.590.775	60.074.321	81.633.165	48.812.087	32.123.413	286.233.761
2004		63.478.274	61.760.239	83.323.279	52.985.054	36.935.937	298.482.783
2005		72.914.424	67.482.156	80.371.320	55.350.971	34.671.557	310.790.428
2006		92.621.704	71.102.715	87.538.389	55.166.949	37.163.033	343.592.789
2007		89.686.791	67.496.340	112.026.663		38.240.210	307.450.005
Var. Perc. 2003/2006		45,65%	18,36%	7,23%	13,02%	15,69%	20,04%

* Non è stato possibile effettuare la rilevazione.

Come si può notare dai dati esposti, l'ammontare dei pagamenti concernenti gli interventi di spesa corrente è aumentato in modo significativo nell'ambito dell'aggregato delle province esaminate.

Tabella n. 7 – Intervento n. 01 della spesa corrente
Dati riassuntivi degli impegni concernenti la spesa di personale

Intervento 01 della spesa corrente - Personale							
	B	B	A	B	A	A	Totale
2002	19.071.974				10.214.184		29.286.158
2003	19.801.694	18.558.104	16.337.291	28.108.511	10.999.277	10.206.075	104.010.953
2004	19.169.130	18.474.160	16.824.104	28.657.157	11.530.367	10.640.012	105.294.930
2005	20.516.949	18.966.808	17.625.811	29.542.124	11.751.863	11.781.628	110.185.183
2006	21.550.153	21.896.002	19.603.223	38.354.040	11.572.955	11.268.245	124.244.618
2007		21.462.846	18.637.550	45.228.077		11.652.207	96.980.680
Var. Perc. 2003/2006	8,83%	17,99%	19,99%	36,45%	5,22%	10,41%	19,45%

I dati rilevati mostrano un sensibile aumento, nel periodo preso in esame, degli impegni relativi alla spesa di personale nell'ambito delle province esaminate.

Tabella n. 8 – Intervento n. 02 della spesa corrente
Dati riassuntivi degli impegni concernenti la spesa per acquisto di beni

Intervento 02 della spesa corrente - Acquisto beni							
	B	B	A	B	A	A	Totale
2002	342.032				1.159.997		1.502.029
2003	310.369	1.978.554	1.455.322	14.951.812	989.539	2.588.951,00	22.274.548
2004	321.219	1.601.557	1.452.611	10.033.752	951.641	1.130.741,00	15.491.521
2005	298.195	1.503.284	1.900.497	10.003.661	955.066	1.214.773,53	15.875.477
2006	444.067	1.146.722	1.635.420	2.636.795	785.935	1.310.016,00	7.958.955
2007		1.069.649	1.683.164	1.968.410		930.377,52	5.651.601
Var. Perc. 2003/2006	43,08%	-42,04%	12,38%	-82,36%	-20,58%	-49,40%	-64,27%

Come si può evincere dai dati esposti, gli impegni per acquisto di beni delle province esaminate, nel periodo preso in esame, hanno subito, in modo pressoché uniforme, una rilevante diminuzione, in analogia con quanto verificatosi per i comuni.

Tabella n. 9 – Intervento n. 03 della spesa corrente
Dati riassuntivi degli impegni concernenti la spesa per prestazioni di servizi

Intervento 03 della spesa corrente - Prest. Servizi							
	B	B	A	B	A	A	Totale
2002	16.845.621				27.687.923		44.533.544
2003	19.430.871	20.090.571	31.830.124	11.073.558	25.221.592	10.103.372	117.750.088
2004	18.507.217	22.031.174	28.615.714	14.324.648	30.008.839	10.075.717	123.563.309
2005	19.438.728	30.903.816	28.866.893	14.322.455	33.347.534	10.898.656	137.778.083
2006	15.001.883	39.809.681	29.747.793	22.511.727	29.511.407	10.079.303	146.661.794
2007		36.786.447	30.820.008	31.467.743		11.124.583	110.198.780
Var. Perc. 2003/2006	-22,79%	98,15%	-6,54%	103,29%	17,01%	-0,24%	24,55%

A differenza di quanto verificatosi per i comuni, i dati rilevati evidenziano un complessivo aumento degli impegni per spese concernenti le prestazioni di servizi, con dei dati tuttavia molto oscillanti fra le diverse province esaminate.

Tabella n. 10 – Intervento n. 05 della spesa corrente
Dati riassuntivi degli impegni concernenti la spesa per trasferimenti

Intervento 05 della spesa corrente - Trasferimenti							
	B	B	A	B	A	A	Totale
2002	4.201.547				12.060.775		16.262.322
2003	4.441.914	26.306.180	8.018.738	23.167.191	14.858.859	8.687.844	85.480.726
2004	4.923.828	22.417.038	11.892.514	10.668.816	18.139.108	10.477.854	78.519.158
2005	5.449.555	22.159.337	12.595.667	11.886.793	9.628.297	10.504.433	72.224.083
2006	8.898.886	22.773.116	15.219.441	10.813.904	5.423.824	11.509.059	74.638.230
2007		25.895.639	9.473.213	40.361.265		10.695.558	86.425.675
Var. Perc. 2003/2006	100,34%	-13,43%	89,80%	-53,32%	-63,50%	32,47%	-12,68%

Gli impegni concernenti la spesa per trasferimenti nelle province esaminate non risultano di facile lettura, anche per l'impossibilità di rilevare i dati di alcuni anni. Il dato aggregato, pertanto, sembra non molto significativo. Si può notare, tuttavia, come nell'ambito della maggior parte dei singoli Enti vi sia un andamento molto diversificato fra i diversi esercizi.

Tabella n. 11 – L'ammortamento del debito
Dati riassuntivi degli impegni concernenti il rimborso della quota capitale (impegni)

Quota capitale mutui e prestiti - Impegni							
	B	B	A	B	A	A	Totale
2002	878.287				2.948.299		3.826.586
2003	1.096.220	4.112.326	2.729.251	6.686.617	3.527.241	2.789.655	20.941.310
2004	1.251.279	4.042.269	2.957.572	7.829.363	4.095.855	2.372.503	22.548.840
2005	1.731.305	22.676.323	3.241.515	10.068.526	4.607.525	2.376.907	44.702.101
2006	1.907.468	4.913.514	2.940.468	10.730.303	5.006.148	1.927.918	27.425.819
2007		5.031.579	3.565.942	12.671.863		2.479.152	23.748.536
Var. Perc. 2003/2006	74,00%	19,48%	7,74%	60,47%	41,93%	-30,89%	30,97%

Questi dati sicuramente indicano il rilievo quantitativo dell'ammortamento della quota capitale del debito nell'ambito dei bilanci delle province esaminate.

Abbastanza evidente è la tendenza all'aumento del peso del debito, almeno nei quattro anni (2003/2006) che sono stati oggetto di rilevazione completa. Si segnala che in un caso il dato è stato peggiorato dal fatto che un Ente, nel periodo esaminato, ha provveduto a ristrutturare il debito, estinguendo i vecchi mutui tramite l'emissione di prestiti obbligazionari. L'annotazione delle spese per il rimborso dei mutui al Titolo III ha fatto sì che vi sia stato un aumento della voce rimborso prestiti, che, tuttavia, ha rappresentato un fenomeno solo contabile e non sostanziale.

Tabella n. 12 – L'ammortamento del debito
Dati riassuntivi degli impegni concernenti il rimborso della quota
interessi (impegni)

Interessi passivi - Impegni							
	B	B	A	B	A	A	Totale
2002	1.000.899				3.829.853		4.830.752
2003	1.180.544	3.018.971	3.030.825	10.721.261	4.357.865	2.155.398	24.464.864
2004	1.344.177	2.909.883	3.134.791	11.830.615	4.384.895	2.223.894	25.828.254
2005	1.820.677	3.216.191	3.505.147	13.418.122	5.234.498	2.220.395	29.415.030
2006	1.928.074	3.022.201	3.493.468	12.614.302	4.586.246	1.957.307	27.601.598
2007		3.600.657	3.718.235	14.819.214		3.055.471	25.193.577
Var. Perc. 2003/2006	63,32%	0,11%	15,26%	17,66%	5,24%	-9,19%	12,82%

Questi dati, complementari a quelli della tabella precedente, indicano il rilievo quantitativo dell'ammortamento del debito nell'ambito dei bilanci delle province esaminate.

Abbastanza evidente, inoltre, è la tendenza all'aumento del peso degli interessi sul debito, almeno nei quattro anni (2003/2006) che sono stati oggetto di rilevazione completa.

Tabella n. 13 – Il risultato di amministrazione
Dati riassuntivi dell'andamento del risultato d'amministrazione

Risultato d'amministrazione							
	B	B	A	B	A	A	Totale
2002	12.338.457		2.955.581		5.003.710		20.297.748
2003	21.805.124	3.998.844	3.974.235	468.532	2.343.544	1.212.574	33.802.854
2004	14.273.588	1.909.796	4.696.463	536.121	2.249.839	454.598	24.120.405
2005	15.782.231	3.231.796	5.352.554	1.269.706	1.535.280	170.319	27.341.886
2006	14.642.174	872.878	6.945.210	209.111	905.634	154.060	23.729.066
2007		4.758.677	4.268.008	1.545.954		3.690.649	14.263.288
Var. Perc. 2003/2006	-32,85%	-78,17%	74,76%	-55,37%	-61,36%	-87,29%	-29,80%

Dai dati esposti si evince che, nel periodo analizzato, il risultato di amministrazione è stato sempre positivo e, sotto il profilo quantitativo, l'avanzo aggregato è risultato sempre molto consistente nell'ambito degli Enti verificati. Nel periodo oggetto di rilevazione completa (2003/2006), l'avanzo presenta una tendenza in diminuzione.

APPENDICE N. 2

La seguente appendice mostra l'evoluzione completa di una rilevazione effettuata presso un Ente verificato mediante il programma di analisi dei bilanci degli Enti locali.

E' stata scelta una provincia con una dimensione superiore ai 400.000 abitanti.

Gli elementi di seguito riportati rivestono un duplice interesse.

In primo luogo forniscono una rappresentazione completa del metodo e dei risultati dell'attività di analisi dei bilanci degli Enti locali svolta dai S.I.Fi.P..

In secondo, dato che l'Ente individuato è risultato essere in buone condizioni finanziarie, i dati riportati possono essere visti come esempio di un ente locale virtuoso, con un bilancio sostenibile nel medio-lungo periodo.

1) Analisi del bilancio preventivo originario

Entrate bilanci di previsione		2003	2004	2005	2006	2007
Titolo I		36.864.477	38.800.000	41.800.000	46.055.620	48.204.671
ENTRATE TRIBUTARIE						
Titolo II		63.752.033	59.599.359	60.161.199	59.447.227	62.036.696
ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI DELLO STATO, DELLA REGIONE E DI ALTRI ENTI PUBBLICI ANCHE IN RAPPORTO ALL'ESERCIZIO						
Titolo III		5.255.962	5.790.962	7.605.898	8.051.976	8.180.976
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE						
Titolo IV		4.588.905	3.122.763	5.788.450	14.221.722	133.986.758
ENTRATE DERIVANTI DA ALIENAZIONI, DA TRASFERIMENTI DI CAPITALE E DA RISCOSSIONI DI CREDITI						
Titolo V		88.226.456	76.425.543	59.836.550	56.897.182	56.150.000
ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONI DI PRESTITI						
Titolo VI		10.578.580	27.133.924	13.591.924	26.593.924	20.060.195
ENTRATE DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI						
Totale entrate		209.266.413	210.872.551	188.784.020	211.267.651	348.619.297
Avanzo applicato		-	-	-	-	-
Pareggio		209.266.413	210.872.551	188.784.020	211.267.651	348.619.297
Tit. I + Tit. II + Tit. III		105.872.472	104.190.321	109.567.096	113.554.823	138.422.344
Oneri urb. + altre entr. straord. utilizzabili per equilibrio corrente						
Totale entrate equilibrio corrente		105.872.472	104.190.321	109.567.096	113.554.823	138.422.344

Spese bilanci di previsione			2003	2004	2005	2006	2007
Titolo I			94.815.989	92.074.422	93.973.073	94.283.024	119.837.480
Spese Correnti							
Titolo II	Spese in conto capitale		76.877.170	63.574.543	51.279.000	58.968.903	176.049.758
Titolo III			26.994.673	28.089.662	29.940.024	31.421.799	32.671.863
Spese per rimborso prestiti							
Titolo IV			10.578.580	27.133.924	13.591.924	26.593.924	20.060.195
SPESE PER SERVIZI PER							
CONTO DI TERZI							
Disavanzo di amministrazione applicato							
Totale spese			209.266.412	210.872.551	188.784.020	211.267.651	348.619.297
Titolo I			94.815.989	92.074.422	93.973.073	94.283.024	119.837.480
Quota cap. ammortamento mutui e prestiti			6.994.773	8.089.662	9.940.024	11.421.799	12.671.863
Totale spese equilibrio corrente			101.810.762	100.164.084	103.913.096	105.704.823	132.509.344

2) Analisi del bilancio preventivo assestato

Entrate bil. prev. ass.			2003	2004	2005	2006	2007
Titolo I			39.708.115	40.069.218	45.250.000	47.855.620	49.734.671
ENTRATE TRIBUTARIE							
Titolo II			67.547.471	67.167.406	63.044.690	74.423.708	106.730.012
ENTRATE DERIVANTI DA							
CONTRIBUTI E							
TRASFERIMENTI CORRENTI							
DELLO STATO, DELLA							
REGIONE E DI ALTRI ENTI							
PUBBLICI ANCHE IN							
RAPPORTO ALL'ESERCIZIO							
Titolo III			5.831.962	6.785.883	7.605.898	8.051.976	8.980.976
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE							
Titolo IV			5.954.623	18.650.339	5.788.450	65.997.440	135.936.758
ENTRATE DERIVANTI DA							
ALIENAZIONI, DA							
TRASFERIMENTI DI CAPITALE							
E DA RISCOSSIONI DI							
CREDITI							
Titolo V			88.226.456	77.625.543	59.836.550	59.693.182	65.104.994
ENTRATE DERIVANTI DA							
ACCENSIONI DI PRESTITI							
Titolo VI			25.572.580	28.633.924	19.591.924	85.393.924	25.143.924
ENTRATE DA SERVIZI PER							
CONTO DI TERZI							
Totale entrate			232.841.207	238.932.313	201.117.511	341.415.850	391.631.335
Avanzo applicato							
Pareggio			232.841.207	238.932.313	201.117.511	341.415.850	391.631.335
Tit. I + Tit. II + Tit. III			113.087.548	114.022.507	115.900.587	130.331.304	165.445.659
Oneri urb. + altre entr. straord.							
Totale entrate equilibrio corrente			113.087.548	114.022.507	115.900.587	130.331.304	165.445.659

Spese bil. prev. ass			2003	2004	2005	2006	2007
Titolo I			101.102.212	100.784.814	98.230.927	110.224.614	146.771.296
Spese Correnti							
Titolo II Spese in conto capitale			78.912.650	81.423.913	53.221.500	114.375.512	187.044.253
Titolo III			27.253.765	28.089.662	30.140.024	31.421.799	32.671.863
Spese per rimborso prestiti							
Titolo IV			25.572.580	28.633.924	19.591.924	83.393.924	25.143.924
SPESE PER SERVIZI PER							
CONTO DI TERZI							
Disavanzo applicato			-				
Totale spese			232.841.207	238.932.313	201.117.511	341.415.850	391.631.335
Titolo I			101.102.212	100.784.814	98.230.927	110.224.614	146.771.296
Quota cap. ammortamento mutui e prestiti			6.994.773	8.089.662	9.940.024	11.421.799	12.671.863
Totale spese equilibrio corrente			108.096.985	108.874.476	108.170.951	121.646.414	159.443.160

3) Analisi dei rendiconti (parte finanziaria)

Entrate cons.			2003	2004	2005	2006	2007
Titolo I		Acc.	41.078.307	47.765.206	46.653.223	48.626.642	50.477.744
ENTRATE TRIBUTARIE		Risc.	38.212.753	42.534.872	42.996.202	44.399.002	46.476.635
Titolo II		Acc.	67.841.404	53.509.321	54.909.339	61.927.504	107.102.199
ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI DELLO STATO, DELLA REGIONE E DI ALTRI ENTI PUBBLICI ANCHE IN RAPPORTO ALL'ESERCIZIO		Risc.	45.956.153	49.473.122	49.836.450	52.156.271	84.815.347
Titolo III		Acc.	6.387.723	7.294.933	7.710.378	7.675.698	8.639.979
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE		Risc.	3.325.020	5.180.275	4.699.036	5.441.220	6.190.339
Titolo IV		Acc.	5.753.666	7.685.339	1.681.642	51.296.319	116.649.758
ENTRATE DERIVANTI DA ALIENAZIONI, DA TRASFERIMENTI DI CAPITALE E DA RISCOSSIONI DI CREDITI		Risc.	3.605.071	1.948.932	181.642	25.305.419	793.533
		Tit. I-II-III Acc.	115.307.434	108.569.461	109.272.940	118.229.845	166.219.922
		Tit. I-II-III Risc.	87.493.926	97.188.269	97.531.688	101.996.493	137.482.320
		%	76	90	89	86	83
Titolo V		Acc.	58.378.653	40.856.027	31.889.811	39.050.107	36.800.000
ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONI DI PRESTITI		Risc.	1.031.870	7.317.039	464.811	1.120.000	1.191.900
Titolo VI		Acc.	14.368.865	17.083.824	10.948.209	73.219.016	21.406.852
ENTRATE DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI		Risc.	14.261.818	17.014.367	10.483.653	55.090.845	21.213.227
Totale entrate acc.			193.808.617	174.194.651	153.792.601	281.795.286	341.076.533
Totale entrate risc.			106.392.685	123.468.607	108.661.793	183.512.756	160.680.980
Riscosso/Accert.		%	55	71	71	65	47
			2003	2004	2005	2006	2007
Residui attivi es. prec.			106.949.156	106.958.449	108.400.567	105.041.871	156.886.854
Residui attivi da comp.			87.415.933	50.726.043	45.130.808	98.282.529	180.395.552
Totale			194.365.089	157.684.492	153.531.375	203.324.400	337.282.407
Residui passivi eserc. prec.			147.158.365	177.477.905	189.055.981	183.448.981	238.877.011
Residui passivi da comp.			104.183.094	81.688.656	72.018.829	146.763.714	227.481.362
Totale			251.341.459	259.166.560	261.074.810	330.212.695	466.358.374
Saldo			- 56.976.371	- 101.482.068	- 107.543.435	- 126.888.295	- 129.075.967
Fondo cassa			57.444.903	102.018.189	108.813.141	127.097.405	130.621.220
Riscossioni in c/r			76.208.434	73.594.913	50.556.524	43.309.216	49.422.283
Pagamenti in c/r			56.290.941	68.306.018	70.835.638	73.743.973	94.003.142
Saldo			19.917.493	5.288.895	- 20.279.114	- 30.434.757	- 44.580.860
Risultato di amm.			468.532	536.121	1.269.706	209.111	1.545.254
			2003	2004	2005	2006	2007
Totale riscossioni			182.601.118	197.063.520	159.218.317	226.821.973	210.103.263
Totale pagamenti			140.493.107	152.490.234	152.423.365	208.537.708	206.579.448
Risultato cassa			42.108.012	44.573.286	6.794.952	18.284.264	3.523.815

Spese cons.			2003	2004	2005	2006	2007
Titolo I - Spese corr.			98.361.013	86.374.881	89.942.692	96.109.925	144.900.647
			61.917.560	56.976.918	58.834.898	63.337.713	82.732.904
Titolo II - Spese in c/c			2.497.001	54.584.803	42.647.129	101.498.206	161.078.305
			2.497.001	2.734.510	2.081.887	7.434.936	2.421.376
Tit. III - Spese Rimb. prest.			6.686.617	7.829.363	10.068.526	10.730.303	12.671.863
			6.333.427	7.829.363	10.068.526	10.730.303	12.498.456
Tit. IV - Spese conto terzi			14.368.865	17.083.824	10.948.209	73.219.016	21.406.852
			13.454.179	16.643.425	10.602.416	53.290.784	14.923.570
Tot. Spes. Imp.			188.385.260	165.872.871	153.606.556	281.557.449	340.057.668
Tot. Spe. Pag.			84.202.166	84.184.216	81.587.727	134.793.735	112.576.306
Pagato/Imp. %			45	51	53	48	33
			2003	2004	2005	2006	2007
Riscossioni in CC			106.392.685	123.468.607	108.661.793	183.512.756	160.680.980
Pagamenti in CC			84.202.166	84.184.216	81.587.727	134.793.735	112.576.306
Saldo			22.190.519	39.284.392	27.074.066	48.719.021	48.104.674

4) Dati di riepilogo

[illegible]

5) Dati della gestione di competenza

Dati riassuntivi della gestione di competenza pura (Accertamenti/Impegni)			
2003	193.808.618	188.385.260	5.423.358
2004	174.194.651	165.872.871	8.321.779
2005	153.792.601	153.606.556	186.045
2006	281.795.286	281.557.449	237.836
2007	341.076.533	340.057.668	1.018.865
Totale	1.144.667.688	1.129.479.805	15.187.883

6) Dati complessivi della gestione di cassa

Saldo complessivo della gestione di cassa (pagamenti/riscossioni competenza e residui)							
Al lordo (Tab. n. 1) ed al netto (Tab. n. 2) delle anticipazioni di tesoreria e dei finanziamenti a breve							
Tab. n. 1							
Anno	A) Riscossioni comp.	B) Riscossioni res.	C) Pagamenti comp.	D) Pagamenti res.	Differenza (A+B-C-D)	Diff. competenza	Diff. residui
2003	106.392.685	91.545.325	84.202.166	56.290.941	57.444.903	22.190.519	35.254.384
2004	123.468.607	131.039.816	84.184.216	68.306.018	102.018.189	39.284.392	62.733.797
2005	108.661.793	152.574.713	81.587.727	70.835.638	108.813.141	27.074.066	81.739.075
2006	183.512.756	152.122.367	134.793.735	73.743.973	127.097.415	48.719.021	78.378.394
2007	160.680.980	49.422.283	112.576.306	94.003.142	3.523.815	48.104.674	- 44.580.860
Totale	682.716.822	576.704.503	497.344.150	363.179.712	398.897.462	185.372.671	213.524.791
Tab. n. 2							
Anno	A) Riscossioni comp.	B) Riscossioni res.	C) Pagamenti comp.	D) Pagamenti res.	Differenza (A+B-C-D)		
2003	106.392.685	91.545.325	84.202.166	56.290.941	57.444.903		
2004	123.468.607	131.039.816	84.184.216	68.306.018	102.018.189		
2005	108.661.793	152.574.713	81.587.727	70.835.638	108.813.141		
2006	183.512.756	152.122.367	134.793.735	73.743.973	127.097.415		
2007	160.680.980	49.422.283	112.576.306	94.003.142	3.523.815		
Totale	682.716.821	576.704.504	497.344.150	363.179.712	398.897.463		

7) Equilibrio di parte corrente – competenza

<i>Equilibrio di parte corrente riferito alla gestione di competenza</i>						
	A) Entrate correnti					
Anno	Titolo I	Titolo II	Titolo III	B) Spese correnti - Tit. I	C) Mutui e BOC	Differenza (A-B-C)
2003	41.078.307	67.841.404	6.387.723	98.361.013	6.686.617	10.259.804
2004	47.765.206	53.509.321	7.294.933	86.374.881	7.829.363	14.365.216
2005	46.653.223	54.909.339	7.710.378	89.942.692	10.068.526	9.261.721
2006	48.626.642	61.927.504	7.675.698	96.109.925	10.730.303	11.389.617
2007	50.477.744	107.102.199	8.639.979	144.900.647	12.671.863	8.647.412
Totale	234.601.123	345.289.767	37.708.712	515.689.159	47.986.672	53.923.770

8) Equilibrio di parte corrente – cassa

<i>Equilibrio di parte corrente riferito alla gestione di cassa</i>											
	A) Riscossioni competenza			B) Riscossioni residui			C) Pagamenti comp.		D) Pagamenti res.		
Anno	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo I	Mutui e BOC	Titolo I	Mutui e BOC	Differenza
2003	38.212.753	45.956.153	3.325.020	3.866.791	9.750.770	785.086	61.917.559	6.333.427	19.715.605	-	13.929.982
2004	42.534.872	49.473.122	5.180.275	1.618.422	35.141.235	3.034.829	56.976.918	7.829.363	26.346.360	-	45.830.113
2005	42.996.202	49.836.450	4.699.036	2.717.535	5.673.593	2.197.114	58.834.898	10.068.526	21.536.419	-	17.680.088
2006	44.399.002	52.156.271	5.441.220	2.290.582	4.349.513	1.794.723	63.337.713	10.730.303	24.200.676	-	12.162.620
2007	46.476.635	84.815.347	6.190.339	4.737.269	5.532.698	1.001.853	112.576.306	12.671.863	94.003.142	-	70.497.171
Totale	214.619.463	282.237.342	24.835.891	15.230.599	60.447.809	8.813.606	353.643.395	47.633.482	185.802.202	-	19.105.631

9) Spesa di parte corrente – interventi

Classificazione della spesa corrente per interventi											
A) - Impegni interventi della spesa corrente											
	1 - Personale	2 - Acquisto beni	3 - Prest. Servizio	4 - Util. beni di terzi	5 - Trasferim.	6 - Int. passivi	7 - Imposte	8 - On. straord.	9 - Ammort. es.	10 - Fondo sv. cr.	Totale
2003	28.108.511	14.951.812	11.073.558	8.046.200	23.167.191	10.721.261	1.808.732	483.747	-	-	98.361.013
2004	28.657.157	10.033.752	14.324.648	7.845.734	10.668.816	11.830.615	2.275.696	738.464	-	-	86.374.881
2005	29.542.124	10.003.661	14.322.455	7.285.163	11.886.793	13.418.122	2.505.180	979.194	-	-	89.942.692
2006	38.354.040	2.636.795	22.511.727	6.264.520	10.813.904	12.614.302	2.125.357	789.280	-	-	96.109.925
2007	45.228.077	1.968.410	31.467.743	6.689.368	40.361.265	14.819.214	3.390.107	976.462	-	-	144.900.647
Var. Perc.	0,61	-	0,87	1,84	-	0,17	0,74	0,38	0,87	1,02	0,47
B) Pagamenti interventi spesa corrente - Competenza											
	1 - Personale	2 - Acquisto beni	3 - Prest. servizio	4 - Util. beni di terzi	5 - Trasferim.	6 - Int. passivi	7 - Imposte	8 - On. straord.	9 - Ammort. es.	10 - Fondo sv. cr.	Totale
2003	23.402.268	4.625.842	6.393.953	5.915.403	8.623.808	10.721.261	1.789.813	445.212	-	-	61.917.560
2004	25.051.183	2.590.454	6.774.486	6.235.057	2.998.673	11.007.396	2.084.796	234.872	-	-	56.976.918
2005	25.510.461	3.476.369	6.818.894	5.755.456	2.239.130	12.894.961	1.839.091	300.537	-	-	58.834.898
2006	32.377.602	990.402	8.071.371	5.202.963	2.894.633	11.353.839	2.089.474	357.429	-	-	63.337.713
2007	40.081.066	935.155	11.368.538	6.092.879	6.993.149	14.242.385	2.360.276	659.455	-	-	82.732.904
Var. Perc.	0,71	-	0,80	0,78	0,03	-	0,33	0,32	0,48	-	0,34
C) Pagamenti interventi spesa corrente - Residui											
	1 - Personale	2 - Acquisto beni	3 - Prest. servizio	4 - Util. beni di terzi	5 - Trasferim.	6 - Int. passivi	7 - Imposte	8 - On. straord.	9 - Ammort. es.	10 - Fondo sv. cr.	Totale
2003	1.740.526	10.453.532	1.698.817	1.905.375	3.765.428	-	8.252	143.676	-	-	19.715.605
2004	3.992.957	8.967.532	2.193.086	1.901.172	9.258.573	-	3.341	29.700	-	-	26.346.360
2005	1.543.030	7.613.767	3.461.314	1.632.804	6.289.751	711.298	8.458	275.999	-	-	21.536.422
2006	4.894.982	2.980.260	8.407.706	1.681.912	5.384.843	313.703	145.608	391.662	-	-	24.200.676
2007	4.362.912	2.211.491	12.715.221	1.156.712	7.147.454	1.337.148	13.894	348.926	-	-	29.293.760
Var. Perc.	1,51	-	0,79	6,48	-	0,39	0,90	0,68	1,43	-	0,49

10) Spesa di parte capitale – interventi

Classificazione della spesa in conto capitale per interventi										
A) Impegni interventi spesa c/capitale										
	1 - Acq. imm.	2 - Espropri	3 - Acq. beni econ.	4 - Ut. beni terzi	5 - Acq. mobili	6 - Inc. prof.	7 - Trasf. capit.	8 - Part. az.	9 - Conf. capit.	Totale
2003	67.365.073	55.151	669.356	-	472.423	242.000	-	164.762	-	68.968.765
2004	50.283.778	-	843.225	-	2.125.800	332.000	-	-	1.000.000	54.584.803
2005	46.184.028	488	933.613	-	1.407.000	122.000	-	-	-	48.647.129
2006	51.068.296	50.000	993.748	-	2.705.248	469.600	46.091.314	120.000	-	101.498.206
2007	65.022.471	50.000	1.048.028	-	1.882.500	30.000	92.995.306	50.000	-	161.078.305
Var. Perc.	-	0,03	-	0,57	-	2,98	-	0,88	-	1,34
B) Pagamenti interventi spesa in conto capitale - Competenza										
	1 - Acq. imm.	2 - Espropri	3 - Acq. beni econ.	4 - Ut. beni terzi	5 - Acq. mobili	6 - Inc. prof.	7 - Trasf. capit.	8 - Part. az.	9 - Conf. capit.	Totale
2003	1.978.170	55.151	274.703	-	97.475	42.073	-	49.428	-	2.497.001
2004	1.256.514	-	276.235	-	134.226	-	-	-	1.000.000	2.666.975
2005	1.618.686	488	383.354	-	59.372	19.986	-	-	-	2.081.887
2006	229.641	18.812	228.800	-	670.457	3.060	6.224.166	60.000	-	7.434.936
2007	1.572.313	-	301.556	-	455.993	6.515	85.000	-	-	2.421.376
Var. Perc.	-	0,21	-	1,00	-	3,68	-	0,85	-	0,03
C) Pagamenti interventi spesa in conto capitale - Residui										
	1 - Acq. imm.	2 - Espropri	3 - Acq. beni econ.	4 - Ut. beni terzi	5 - Acq. mobili	6 - Inc. prof.	7 - Trasf. capit.	8 - Part. az.	9 - Conf. capit.	Totale
2003	31.340.437	1.995	415.223	-	693.106	347.315	3.602.142	-	-	36.400.219
2004	39.515.009	-	381.822	-	73.360	282.738	808.856	-	-	41.061.784
2005	39.541.344	358	532.278	-	587.515	331.858	1.177.117	-	-	42.170.470
2006	43.420.225	-	594.565	-	735.987	38.860	4.004.182	-	-	48.793.818
2007	50.251.676	2.496	666.637	-	2.041.433	109.671	9.290.643	50.000	-	62.412.556
Var. Perc.	0,60	0,25	0,61	-	1,95	-	0,68	1,58	-	0,71

11) Controllo del risultato di amministrazione

Verifica del risultato d'amministrazione								
1) Risultato di amministrazione (avanzo/disavanzo) risultante dai consuntivi dell'ente								
2002	168.024							
2003	468.532							
2004	536.121							
2005	1.269.706							
2006	209.111							
2007	1.545.954							
2) Verifica del risultato d'amministrazione								
	Risult. anno preced.	Min. Magg. Acc.	Min. Magg. Imp.	Saldo	Riaccertamento residui (+/-)			
					Res. attivi	Res. passivi	Saldo	Ris. Amministraz.
2003	168.024	39.032.590	44.455.947	5.423.358	11.313.970	6.191.121	-	468.532
2004	468.532	64.737.662	73.059.441	8.321.779	13.811.727	5.557.536	-	536.121
2005	536.121	47.324.910	47.510.955	186.045	1.272.598	725.059	-	1.269.706
2006	1.269.706	59.620.564	59.858.400	237.836	5.180.288	3.881.856	-	209.111
2007	209.111	50.554.804	51.573.668	1.018.865	2.984.737	2.667.458	-	1.545.954

Grafico n. 1

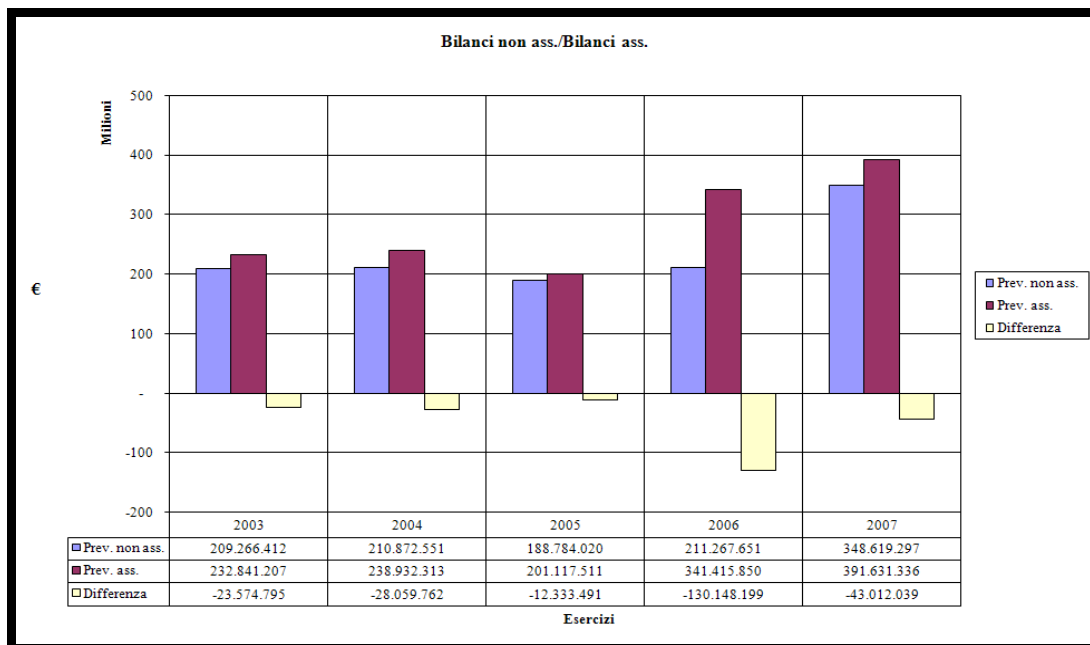


Grafico n. 2

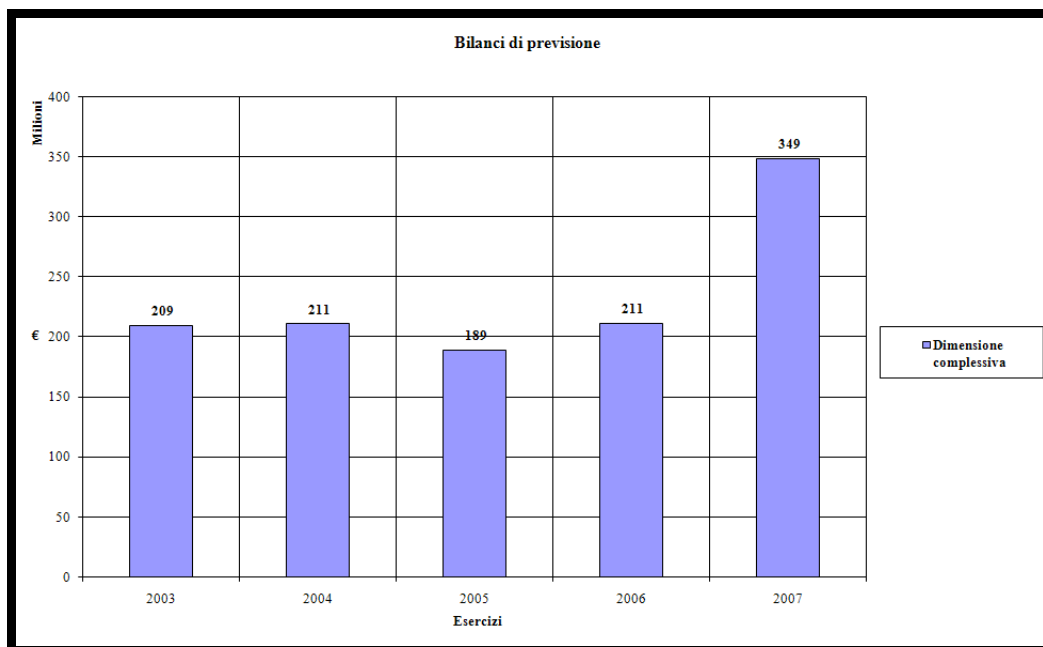


Grafico n. 3

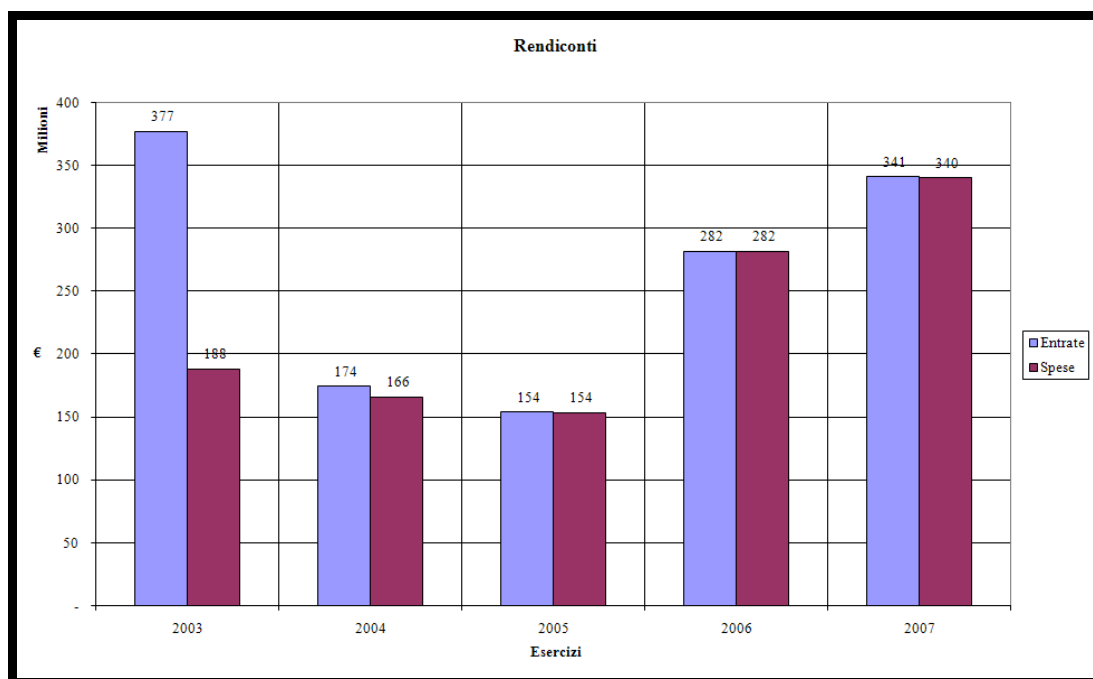


Grafico n. 4

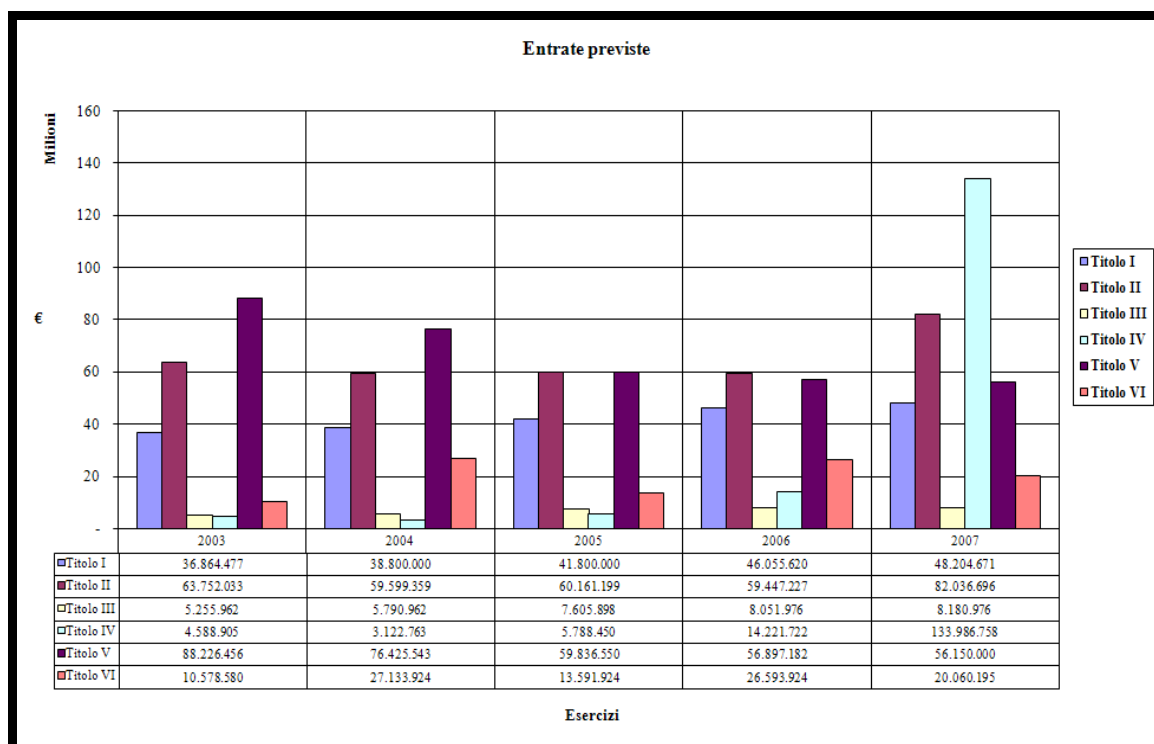


Grafico n. 5

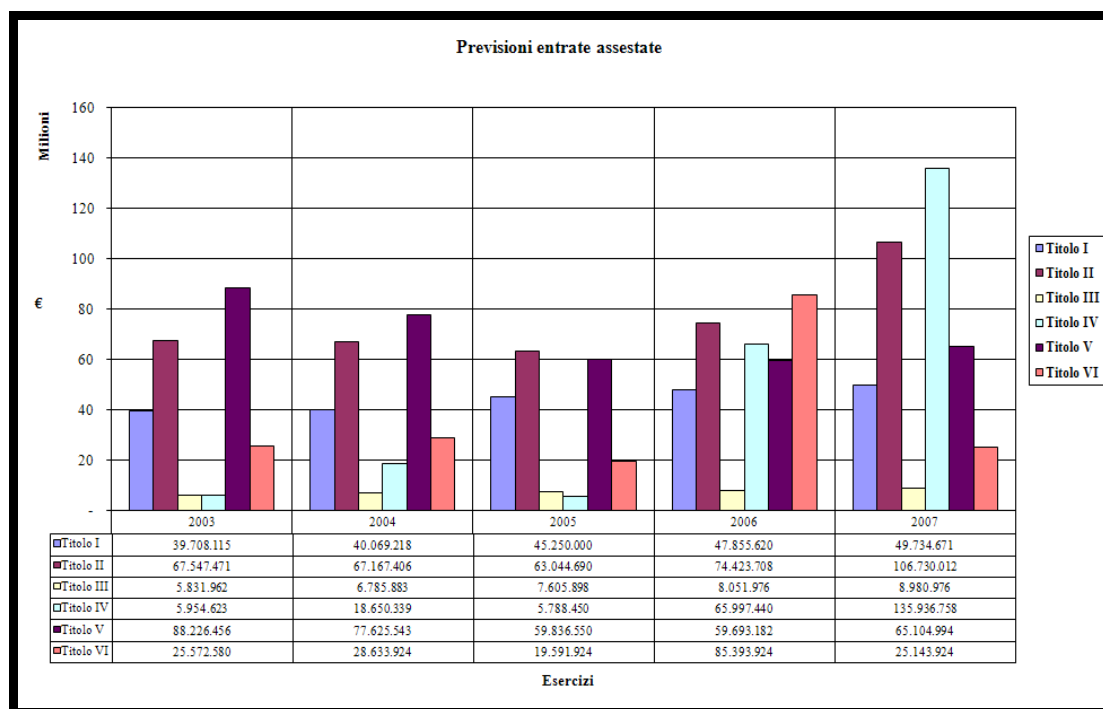


Grafico n. 6

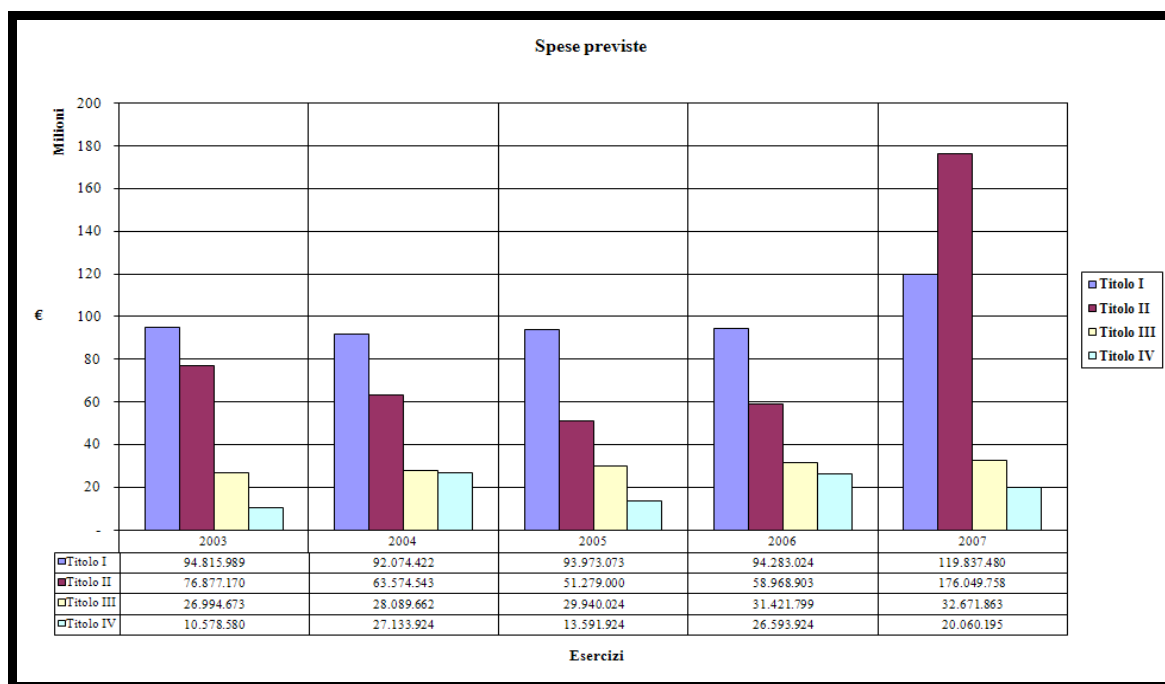


Grafico n. 7

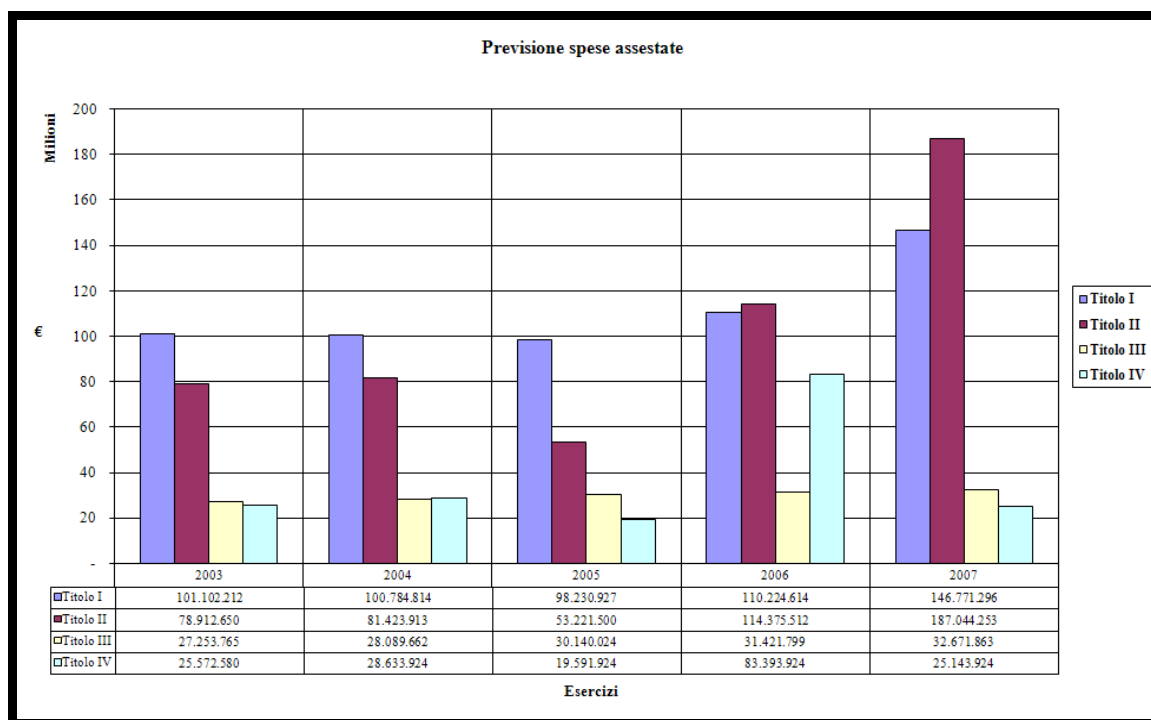


Grafico n. 8

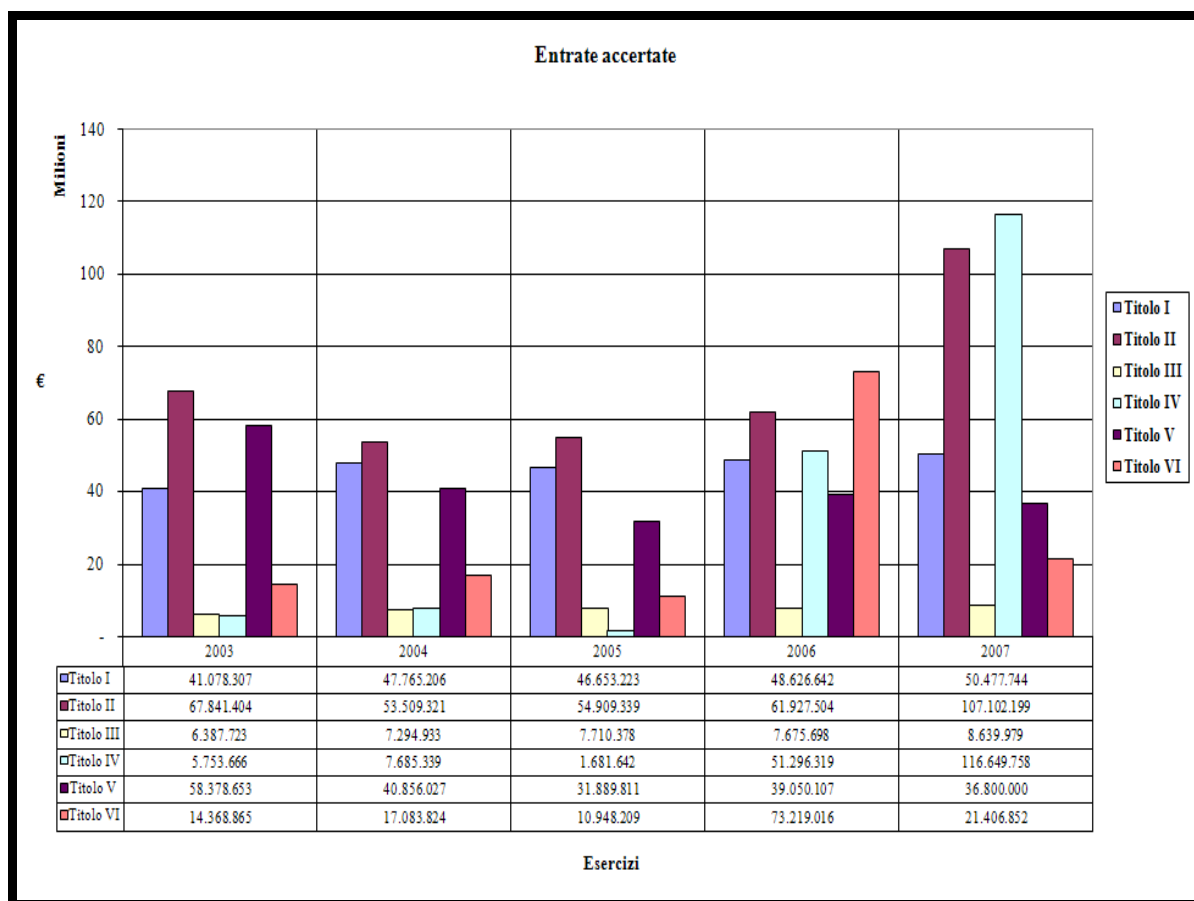


Grafico n. 9

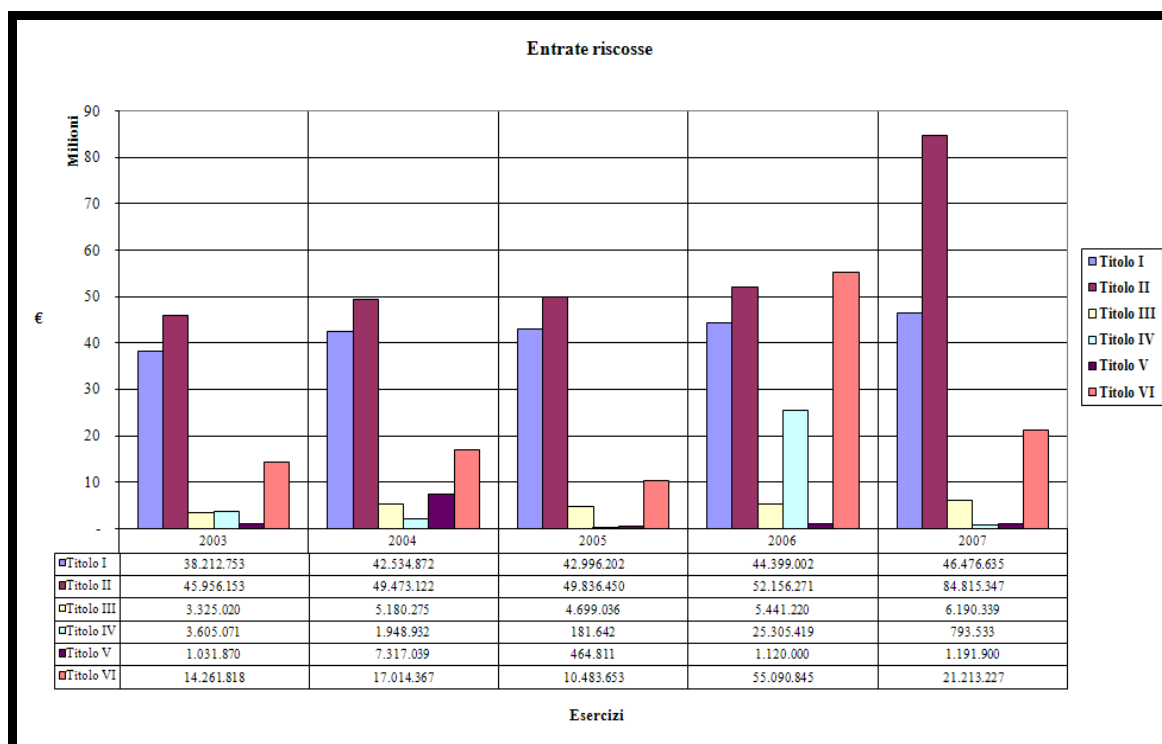


Grafico n. 10

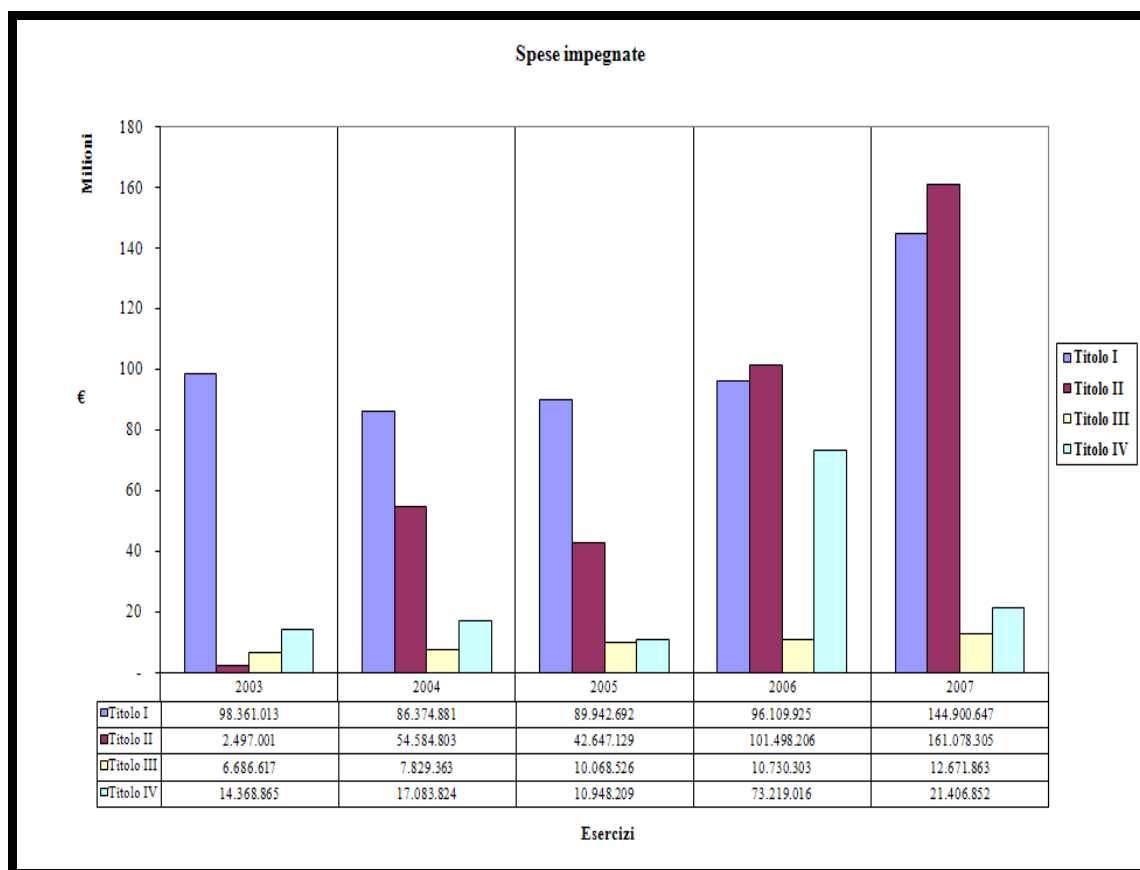


Grafico n. 11

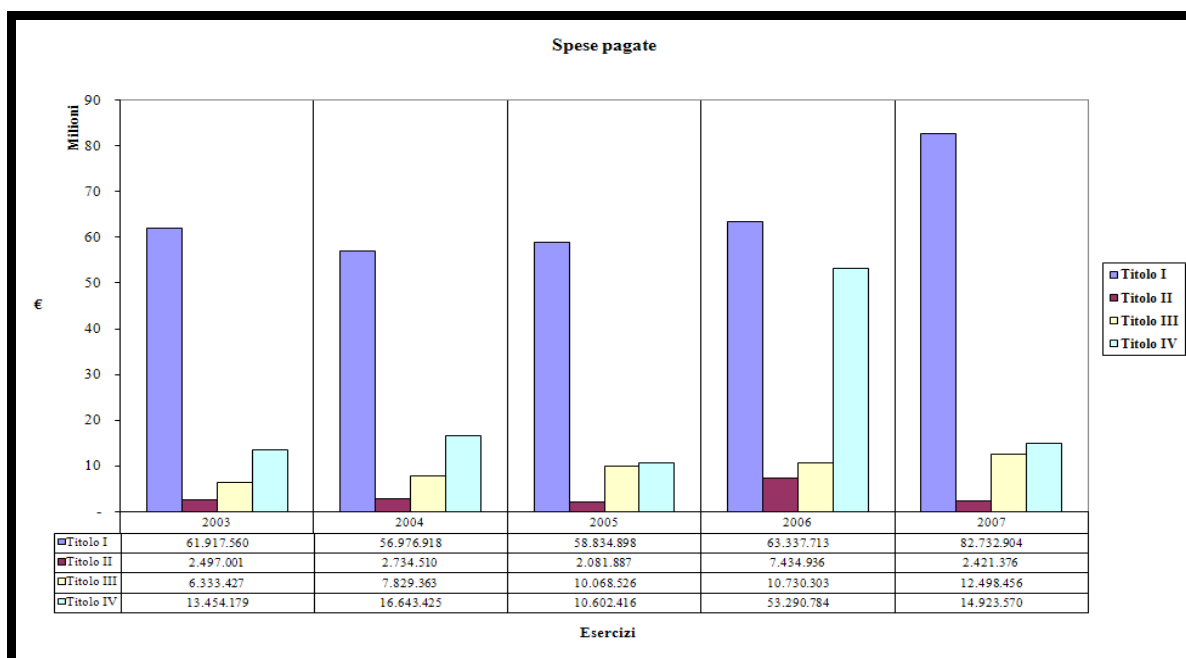


Grafico n. 12

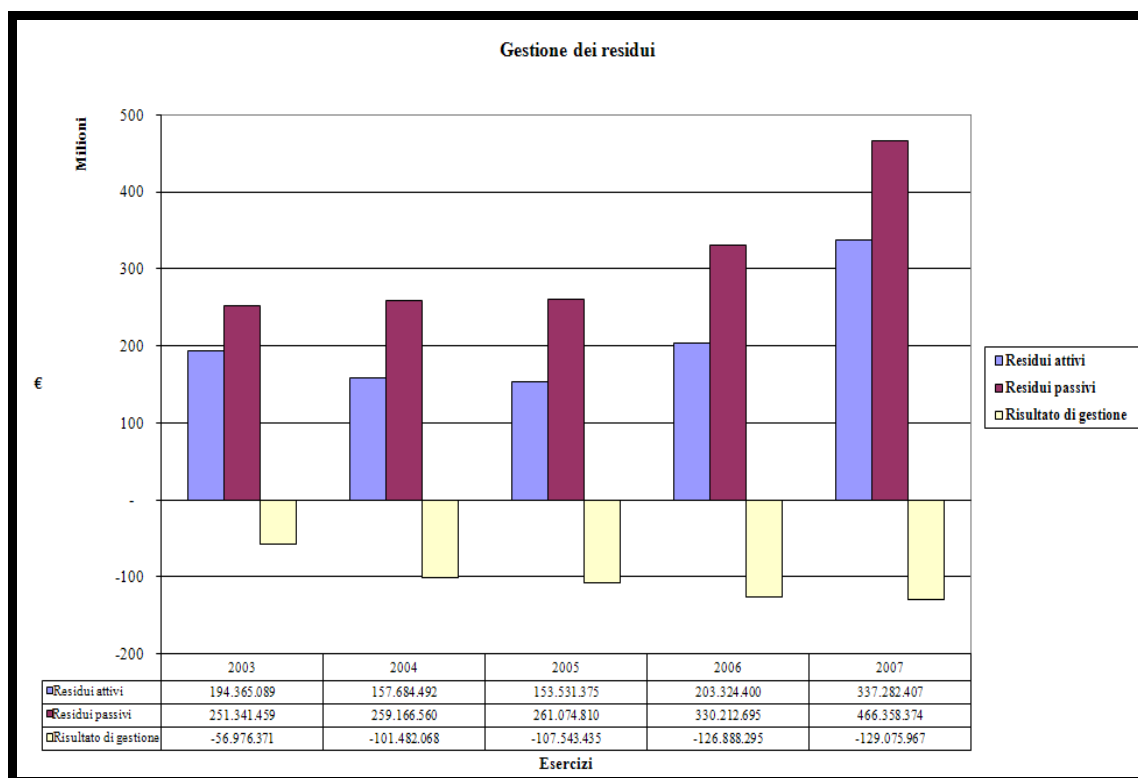


Grafico n. 13

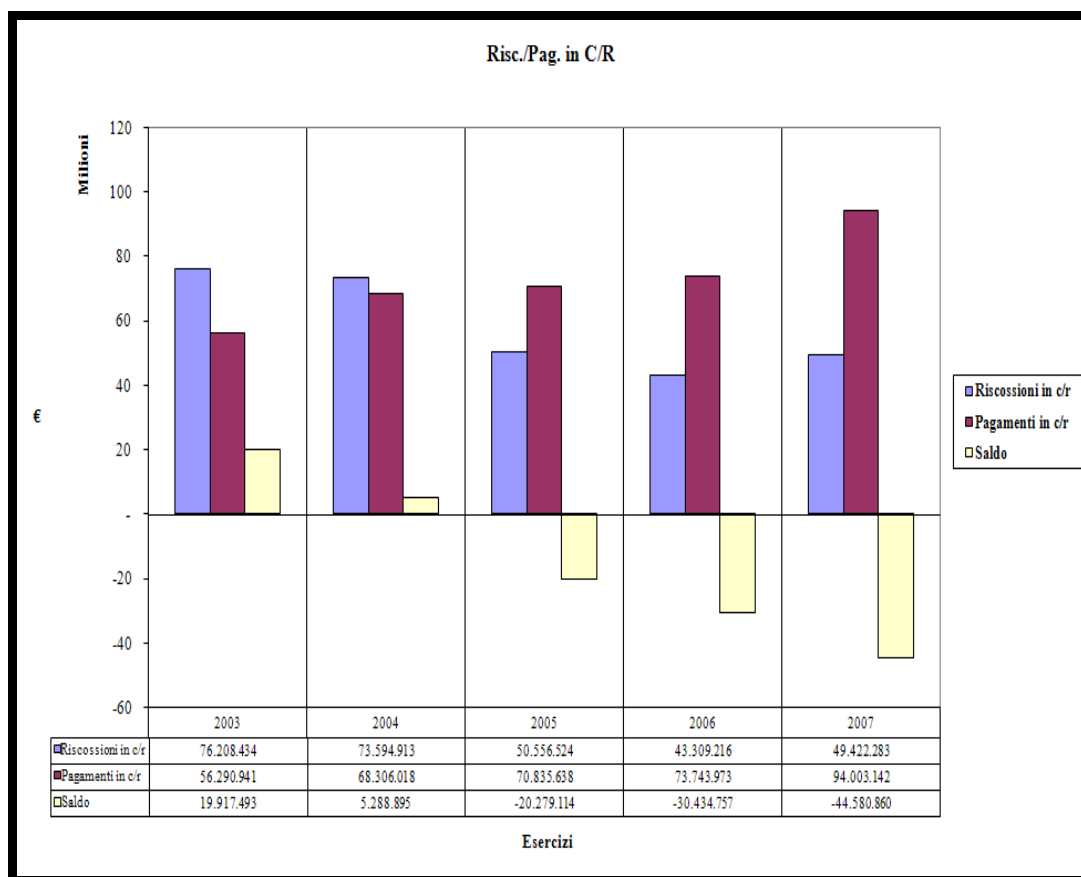


Grafico n. 14

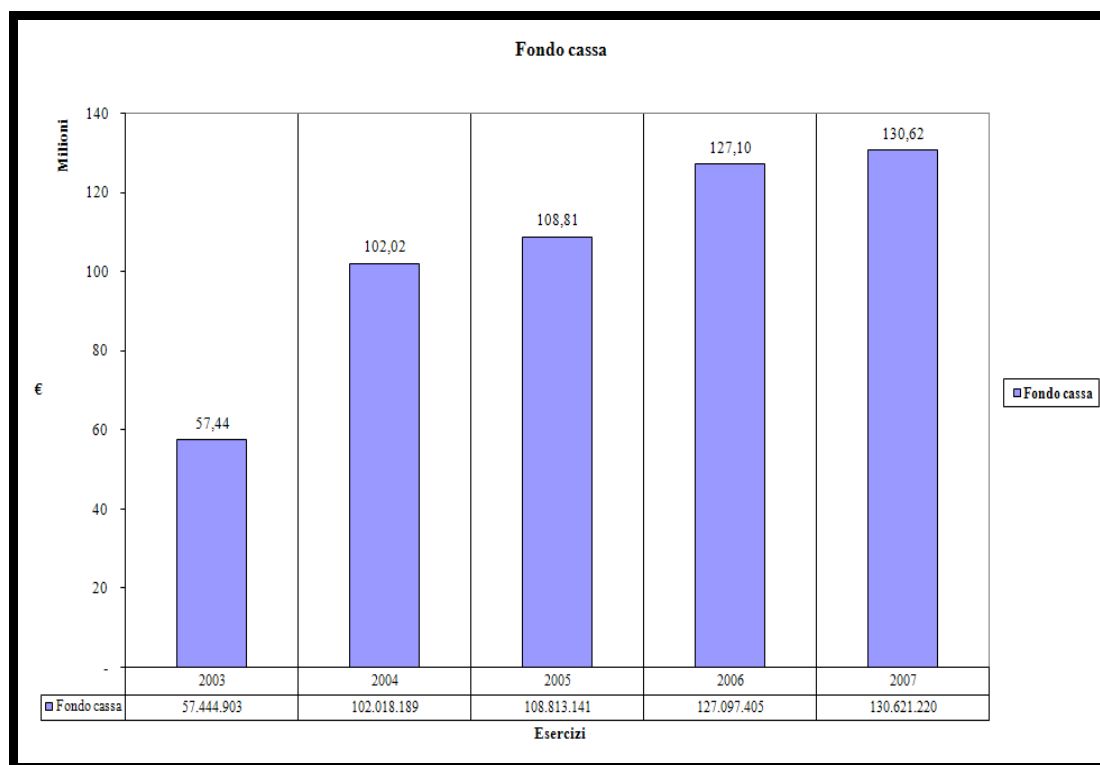


Grafico n. 15

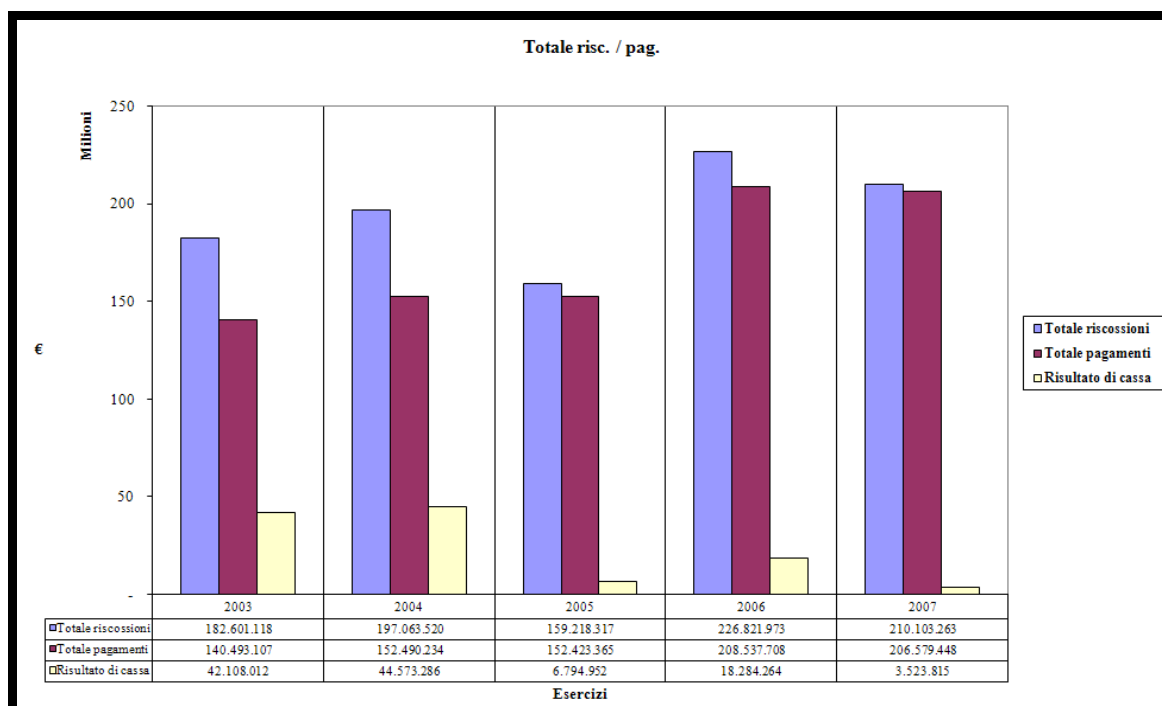


Grafico n. 16

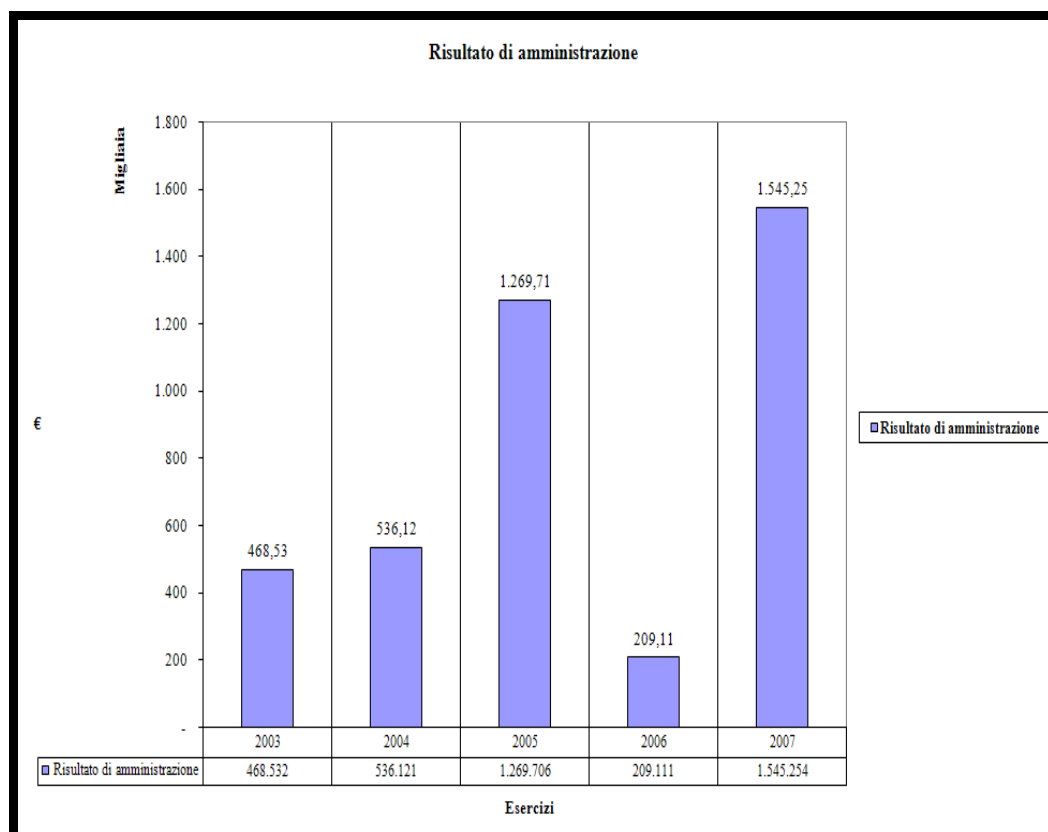


Grafico n. 17

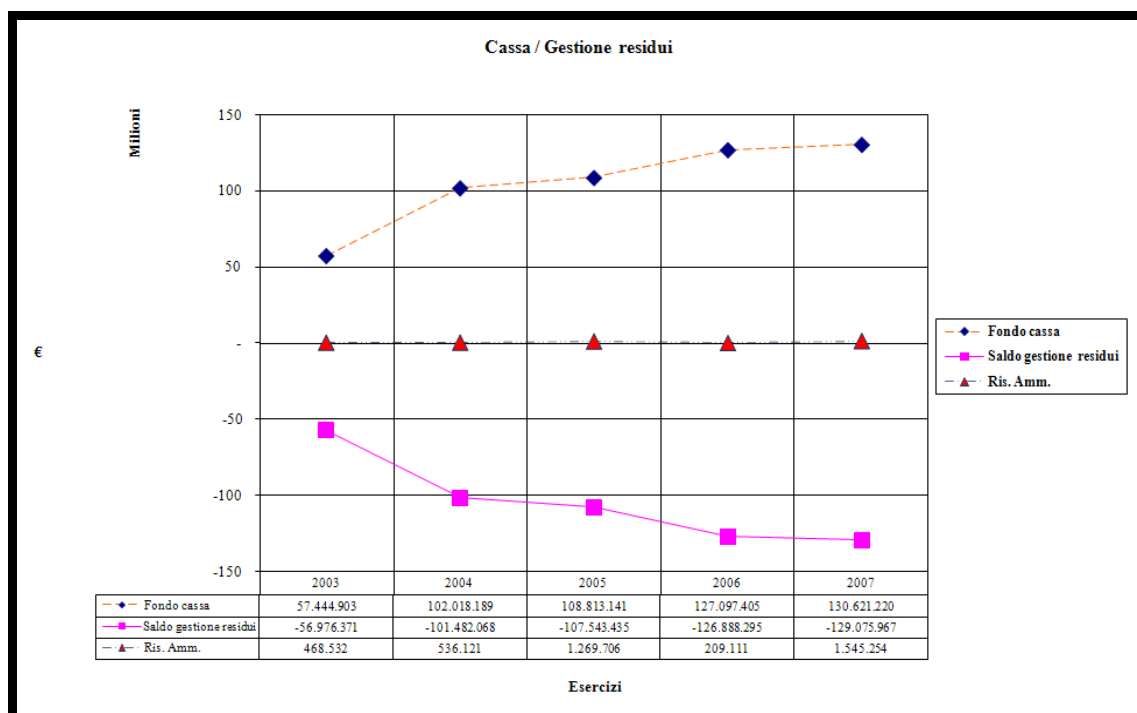
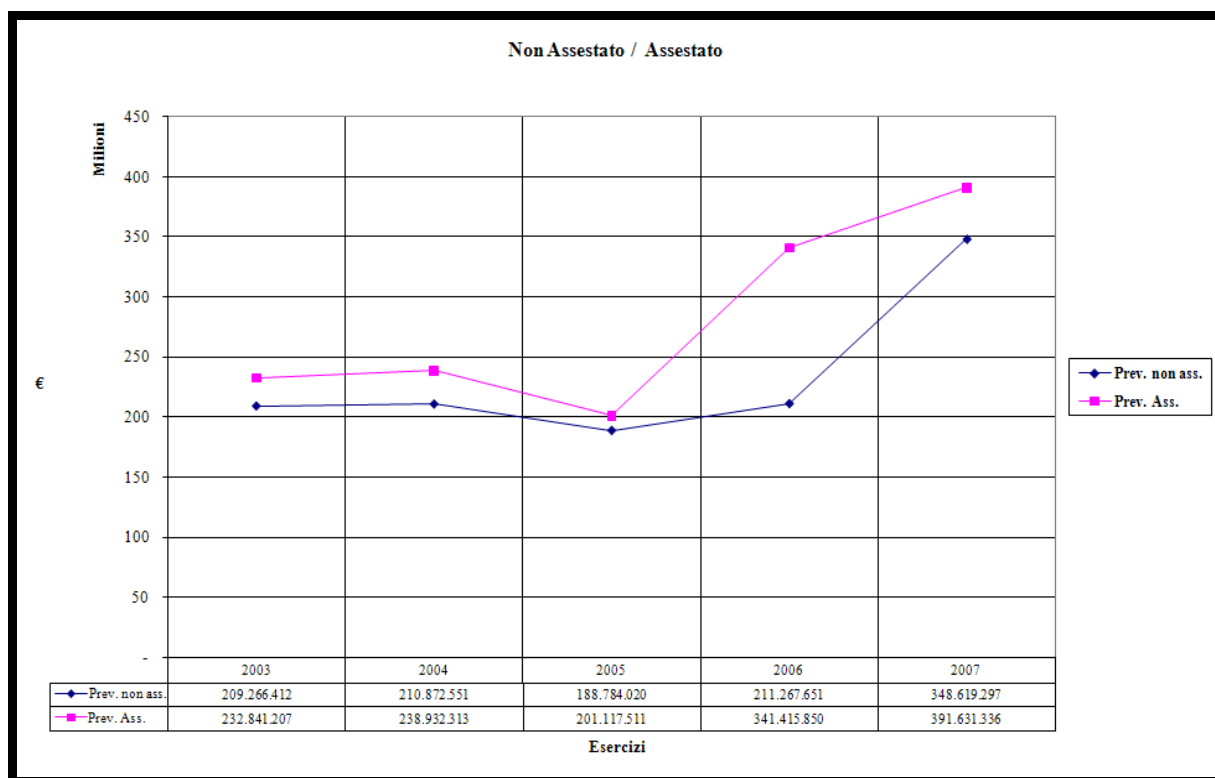


Grafico n. 18





- Il Ragioniere Generale dello Stato
- Il CHI STATO
- Il STRUTTURA E FUNZIONE
- Il IL RAGIONIERE GENERALE DELLO STATO
- Il ORGANIZZAZIONE

Circolari



RGSI Comunica

- NOTE PER LA STAMPA
- EVENTI
- AUDIZIONE E INTERVENTI
- BANDI E CONCORSI
- GALLERIA FOTOGRAFICA
- PUBBLICAZIONI