

DELIBERAZIONE N.13/2005/G

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti del Veneto, nell'adunanza del 28 settembre 2005, composta da:

Bruno PROTA	Presidente
Aldo CARLESCHI	Consigliere
Elena BRANDOLINI	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo delle Corte dei conti deliberato dalle Sezioni riunite in data 16 giugno 2000 (14/DEL/2000) e le successive modificazioni di cui alla deliberazione delle Sezioni riunite in data 3 luglio 2003 (2/DEL/2003);

VISTO l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (legge La Loggia);

VISTO il programma di lavoro per l'attività di controllo anno 2004, definito nell'adunanza del giorno 11 dicembre 2003, di cui alla deliberazione n. 4/2004/G e la successiva integrazione di cui alla deliberazione 1/2004/G del 16 gennaio 2004;

VISTO, inoltre, il programma di lavoro per l'attività di controllo anno 2005, definito nell'adunanza del giorno 10 dicembre 2004, di cui alla deliberazione n. 5/2004/G;

VISTE le ordinanze n. 1/2004/G/Org. del 9 gennaio 2004, n. 2/2004/G/Org. del 5 marzo 2004 e n. 1/G/Org del 5 gennaio 2005 con le quali il Presidente della Sezione regionale di controllo per il Veneto, ai sensi del comma 5, dell'art.2 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti (14/DEL/2000), ha attribuito le indagini ai magistrati;

VISTA l'ordinanza del Presidente in data 21 settembre 2005 di convocazione della Sezione regionale di controllo;

VISTA la relazione del magistrato istruttore Consigliere Aldo Carleschi;

VISTI i risultati delle istruttorie eseguite;

VISTA la nota del magistrato istruttore n. 4564/8 in data 3 agosto 2005 e la risposta del Comune di Portogruaro in data 7 settembre 2005, prot. n. 45306;

DELIBERA

la relazione concernente l'Indagine sulla gestione finanziaria e sul funzionamento dei controlli interni nel Comune di Portogruaro (Ve), esercizi finanziari 2001-2003

DISPONE

che copia della relazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale.

II PRESIDENTE
F.to Bruno PROTA

COMPONENTE RELATORE
F.to Aldo CARLESCHI

COMPONENTE

F.to Elena BRANDOLINI

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO

F.to Elena PAPIANO

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IN DATA 3 OTTOBRE 2005



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER IL VENETO

INDAGINE SULLA GESTIONE FINANZIARIA
E SUL FUNZIONAMENTO DEI CONTROLLI INTERNI
NEL COMUNE DI PORTOGRUARO

esercizi finanziari 2001-2003

Relazione

ex art. 7, comma 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131

PRESIDENTE COORDINATORE

Bruno Prota

CONSIGLIERE RELATORE

Aldo Carleschi

REFERENTE ATTIVITA' DI REVISIONE

Francesca Cosentino
Anna Sambo

ELABORAZIONE SCHEMA RELAZIONE, ANALISI
ECONOMICO-FINANZIARIA, REVISIONE CONTABILE
E TABELLE

Francesca Cosentino
Anna Sambo
Carolina Pecoraro
Cristiano Bertaggia
Luca Bovolato

INDICE

- 1 [PREMESSA: IL NUOVO RUOLO DEGLI ENTI LOCALI E LE COMPETENZE DELLA CORTE DEI CONTI](#)
- 2 [DATI ORGANIZZATIVI DEL COMUNE DI PORTOGRUARO](#)
- 3 [VERIFICA DELL'ADEGUAMENTO DELLA NORMATIVA COMUNALE ALLE DISPOSIZIONI DEL T.U. SUGLI ENTI LOCALI](#)
- 4 [ANALISI PARTICOLARI](#)
 - 4.1 [Equilibrio di bilancio](#)
 - 4.1.1 [Quadro giuridico di riferimento](#)
 - 4.1.2 [Pareggio finanziario](#)
 - 4.1.3 [Equilibrio corrente](#)
 - 4.1.4 [Equilibrio degli investimenti](#)
 - 4.2 [Il risultato contabile di amministrazione](#)
 - 4.2.1 [Quadro giuridico di riferimento e risultanze contabili](#)
 - 4.2.2 [Analisi dei dati](#)
 - 4.3 [Il Patto di Stabilità](#)
 - 4.3.1 [Origine ed evoluzione: il triennio 2001-2003](#)
 - 4.3.2 [Il sistema premiante e quello sanzionatorio](#)
 - 4.3.3 [Possibili interventi per il rispetto dei vincoli](#)
 - 4.3.4 [Gli obiettivi raggiunti nel triennio 2001-2003](#)
 - 4.3.5 [Analisi delle componenti determinanti ai fini del rispetto dei vincoli](#)
 - 4.3.6 [La previsione e il consuntivo](#)
 - 4.4 [L'indebitamento](#)
 - 4.4.1 [Quadro giuridico di riferimento](#)
 - 4.4.2 [Analisi dei dati](#)
- 5 [I CONTROLLI INTERNI](#)
 - 5.1 [Quadro giuridico di riferimento](#)
 - 5.1.1 [Le competenze della Corte dei conti](#)
 - 5.1.2 [Evoluzione della normativa](#)
 - 5.2 [Organizzazione e funzionamento dei controlli nell'ambito del Comune](#)
 - 5.2.1 [Controllo di regolarità amministrativa e contabile](#)
 - 5.2.2 [Controllo di gestione](#)
 - 5.2.3 [Valutazione del personale con qualifica dirigenziale](#)
 - 5.2.4 [Controllo strategico](#)
 - 5.3 [Valutazioni e conclusioni](#)
- 6 [CONSIDERAZIONI FINALI](#)

TAVOLE E TABELLE

- Tav. 1 [Composizione dell'avanzo 2001-2003](#)
- Tav. 2 [Dinamica minori entrate/minori spese 2001-2003](#)
- Tav. 3 [Rapporto avanzo/accertamenti entrate correnti](#)
- Tav. 4 [Calcolo rapporto indebitamento/P.I.L.](#)
- Tav. 5 [Limite all'indebitamento](#)
- Tav. 6 [Contratti accesi con Istituti di credito](#)
- Tav. 7 [Analisi della restituzione delle quote capitali e delle quote interessi](#)
- Tav. 8 [Assunzioni di mutui – previsioni 2001-2006](#)
- Tav. 9 [Elenco delle opere pubbliche finanziate negli anni precedenti e non realizzate, in tutto o in parte](#)

Tab. 1	L'equilibrio corrente 2001-2003	(in file excel a parte)
Tab. 2	L'equilibrio corrente 2001 - indicatori	
Tab. 3	L'equilibrio corrente 2002 - indicatori	
Tab. 4	L'equilibrio corrente 2003 - indicatori	
Tab. 5	L'equilibrio investimenti 2001-2003	
Tab. 6	L'equilibrio investimenti 2001 - indicatori	
Tab. 7	L'equilibrio investimenti 2002 - indicatori	
Tab. 8	L'equilibrio investimenti 2003 - indicatori	
Tab. 9	Dimostrazione dell'avanzo di amministrazione 2001-2003	
Tab. 10	Saldo programmatico 2001 – gestione di cassa	
Tab. 11	Determinazione obiettivi Patto di stabilità – Saldo e obiettivi programmatici	
Tab. 12	Vincoli per la gestione di cassa e di competenza anno 2003	
Tab. 13	Entrate - Titoli I, II, III, IV – Raffronto tra gli esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità	
Tab. 14	Titolo I – Entrate Tributarie - Raffronto tra gli esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità (indicatori)	
Tab. 15	Titolo I – Entrate Tributarie - Raffronto tra gli esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità (variazioni)	
Tab. 16	Titolo III – Entrate extratributarie - Raffronto tra gli esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità (indicatori)	
Tab. 17	Titolo III – Entrate extratributarie - Raffronto tra gli esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità (variazioni)	
Tab. 18	Titolo IV – Entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti... - Raffronto tra gli esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità (indicatori)	
Tab. 19	Titolo IV – Entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti... - Raffronto tra gli esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità (variazioni)	
Tab. 20	Titolo I – Spese correnti – Quadro riepilogativo - Raffronto tra gli esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità (variazioni)	
Tab. 20/a	Intervento 01 – Spese per il personale - Raffronto tra gli esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità (variazioni)	
Tab. 20/b	Intervento 02 – Spese per l'acquisto di beni di consumo... - Raffronto tra gli esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità (variazioni)	
Tab. 20/c	Intervento 03 – Spese per prestazioni di servizi - Raffronto tra gli esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità (variazioni)	
Tab. 20/d	Intervento 04 – Spese per utilizzo di beni di terzi - Raffronto tra gli esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità (variazioni)	
Tab. 20/e	Intervento 05 – Spese per trasferimenti - Raffronto tra gli esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità (variazioni)	
Tab. 20/f	Intervento 07 – Spese per imposte e tasse - Raffronto tra gli esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità (variazioni)	
Tab. 20/g	Intervento 08 – Spese per oneri straordinari della gestione corrente - Raffronto tra gli esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità (variazioni)	
Tab. 21	Titolo I – Spese correnti – Quadro riepilogativo - Raffronto tra gli esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità (indicatori)	
Tab. 21/a	Intervento 01 – Spese per il personale - Raffronto tra gli esercizi	

	2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità (indicatori)
Tab. 21/b	Intervento 02 – Spese per l'acquisto di beni di consumo... - Raffronto tra gli esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità (indicatori)
Tab. 21/c	Intervento 03 – Spese per prestazioni di servizi - Raffronto tra gli esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità (indicatori)
Tab. 21/d	Intervento 04 – Spese per utilizzo di beni di terzi - Raffronto tra gli esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità (indicatori)
Tab. 21/e	Intervento 05 – Spese per trasferimenti - Raffronto tra gli esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità (indicatori)
Tab. 21/f	Intervento 07 – Spese per imposte e tasse - Raffronto tra gli esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità (indicatori)
Tab. 21/g	Intervento 08 – Spese per oneri straordinari della gestione corrente - Raffronto tra gli esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità (indicatori)
Tab. 22	Entrate – Titoli I, II, III, IV – Raffronto tra gli esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità – Rapporto previsione e consuntivo
Tab. 23	Spese correnti – Quadro riepilogativo – Raffronto previsione e consuntivo esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità
Tab. 23/a	Intervento 01 – Spese per il personale – Raffronto previsione e consuntivo esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità
Tab. 23/b	Intervento 02 – Spese per l'acquisto di beni di consumo... - Raffronto previsione e consuntivo esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità
Tab. 23/c	Intervento 03 – Spese per prestazioni di servizi - Raffronto previsione e consuntivo esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità
Tab. 23/d	Intervento 04 – Spese per utilizzo di beni di terzi - Raffronto previsione e consuntivo esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità
Tab. 23/e	Intervento 05 – Spese per trasferimenti - Raffronto previsione e consuntivo esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità
Tab. 23/f	Intervento 07 – Spese per imposte e tasse - Raffronto previsione e consuntivo esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità
Tab. 23/g	Intervento 08 – Spese per oneri straordinari della gestione corrente - Raffronto previsione e consuntivo esercizi 2001-2002-2003 ai fini del rispetto del Patto di stabilità

Tavola delle abbreviazioni:

PEG	:	Piano Esecutivo di Gestione
RPP	:	Relazione Previsionale e Programmatica
TUEL	:	Testo Unico degli Enti Locali
Sico	:	Stanziamenti iniziali di competenza
Sfco	:	Stanziamenti finali di competenza
A	:	Accertamenti
Rc	:	Riscossioni in c/competenza
I	:	Impegni
Pco	:	Pagamenti di competenza

1 PREMESSA: IL NUOVO RUOLO DEGLI ENTI LOCALI E LE COMPETENZE DELLA CORTE DEI CONTI

La Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ha riformato il Titolo V della parte II della Costituzione introducendo delle sensibili modifiche che hanno ridisegnato, valorizzandolo, il ruolo degli Enti Locali ai quali sono stato riconosciuti, tra l'altro:

- § la parità con gli altri soggetti costitutivi della Repubblica (Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato). Ne è esplicita testimonianza l'espressione " la Repubblica è costituita da (...)" che ha sostituito la vecchia formulazione " La Repubblica si riparte (...)" (art. 114);
- § la potestà statutaria e regolamentare (art. 114, comma 2 e art. 117, comma 6) dando rilievo costituzionale allo Statuto degli Enti Locali, che mentre precedentemente erano tenuti al rispetto dei principi generali stabiliti dal Legislatore ordinario, sono ora soggetti solo ai principi fissati dalla Costituzione;
- § l'attribuzione delle funzioni amministrative, salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite ad altri soggetti sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118, comma 1) e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze (art.118, comma 2). Peraltro, il principio di sussidiarietà, sul piano della legislazione ordinaria, era già sostanzialmente contenuto nella Legge 59/1997 (Legge Bassanini) che, nell'ambito del c.d. "federalismo a Costituzione invariata", trasferendo alle Regioni ed agli Enti Locali funzioni e compiti amministrativi, ai sensi dell'allora vigente art.118 della Costituzione, disponeva che il conferimento avvenisse nell'osservanza del principio secondo cui le decisioni debbono essere prese al livello di governo più vicino possibile ai cittadini, salvo che per le funzioni la cui attribuzione sia incompatibile con la dimensione degli Enti e per quelle riconducibili ad un elenco di materie che la legge riserva allo Stato;
- § la facoltà per gli Enti territoriali di applicare tributi propri (art. 119, comma 1) mentre in precedenza tale previsione era riconosciuta alle sole Regioni.

L'attuazione del nuovo impianto costituzionale ha avuto avvio con l'emanazione della Legge 5 giugno 2003, n. 131 (più nota come "Legge La Loggia") recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. La piena attuazione della riforma, per quanto riguarda gli Enti territoriali, dipenderà tuttavia dall'esercizio e dalle modalità con le quali saranno poste in essere le deleghe contenute nella Legge stessa. Infatti, è prevista l'adozione di uno o più decreti legislativi -da emanarsi entro il 10 giugno 2004, termine poi aggiornato al 31 dicembre 2005 per:

- § l'individuazione delle funzioni fondamentali, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città Metropolitane;
- § l'individuazione delle funzioni fondamentali, essenziali per il soddisfacimento di bisogni primari della comunità di riferimento;
- § la revisione delle disposizioni in materia di Enti Locali (cioè del T.U.E.L. – D.Lgs. 267/2000) per adeguarle alla riforma del Tit. V, nell'ambito della competenza legislativa statale.

La stessa Legge 131/2003, in attuazione del riformato art. 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative, all'art. 7, comma 7, ha fissato nuovi compiti per la Corte dei conti. Le innovazioni più significative prevedono in sintesi che la Corte, ai fini del coordinamento della finanza pubblica:

- § verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni;
- § tali verifiche attendono, in particolare, al rispetto del patto di stabilità interno e al rispetto dei vincoli derivanti dalla appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

Prevedono, altresì, che le Sezioni Regionali di controllo della stessa Corte verifichino:

- § il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma;
- § la sana gestione finanziaria degli Enti Locali;
- § il funzionamento dei controlli interni.

I principi cui dette Sezioni debbono attenersi nell'effettuare questa attività di verifica sono:

- § natura collaborativa del controllo;

§ nel determinare i parametri di gestione relativi al controllo interno, la Corte si potrà avvalere degli studi condotti dal Ministero dell'Interno;

§ riferire gli esiti del controllo "esclusivamente" ai Consigli degli Enti controllati.

Il medesimo art. 7 della Legge in questione, al comma 8, stabilisce che le Regioni, nonché i Comuni, le Province, e le Città Metropolitane (questi ultimi di norma tramite il Consiglio delle Autonomie, se costituito) possano chiedere ulteriori forme di collaborazione alle Sezioni regionali di controllo della Corte, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica.

Il D.L. n. 168/2004, convertito con la Legge 30.7.2004 (c.d. "Decreto taglia spese") ha inoltre recato altre disposizioni incidenti sull'attività e sulle funzioni di controllo della Corte dei conti. In particolare, per quanto riguarda il funzionamento del sistema dei controlli interni, ha aggiunto al T.U.E.L. l'art. 198 bis che obbliga tutti gli Enti Locali ad inviare alle Sezioni Regionali di controllo della Corte i referti redatti dalle strutture preposte al controllo di gestione.

Nel quadro sopra descritto, la Sezione Regionale di controllo per il Veneto ha inserito nel programma dell'attività da svolgere per il 2004, approvato con Delibera n. 4/2003/G dell'11 dicembre 2003, la verifica in via sperimentale della gestione finanziaria e del funzionamento dei controlli interni su un numero preordinato di Enti territoriali limitato, trattandosi di novità, a tre Comuni della Provincia di Venezia tra cui quello di PORTOGRUARO. Tali Comuni sono stati prescelti con il criterio oggettivo fondato su base demografica nell'ambito di Enti di medie dimensioni (20-30 mila abitanti). Tra i fenomeni aventi prevalente carattere finanziario, è stato deliberato di approfondire la verifica del rispetto dei parametri indicati dalle norme sul patto di stabilità interno, della salvaguardia degli equilibri di bilancio e del rispetto del divieto di indebitamento per le spese correnti.

La Sezione, per disporre dei dati occorrenti ai fini dell'indagine, ha inizialmente fatto ricorso a richiesta istruttoria che, riferita al triennio 2001-2003, è stata piuttosto ampia, dato il carattere sperimentale dell'indagine, anche al fine di poter meglio inquadrare l'intera problematica. L'esame della documentazione pervenuta si è incentrato sullo Statuto dell'Ente e sui vari Regolamenti per verificare l'organizzazione dell'Ente stesso per poi scendere più nel dettaglio ai singoli settori di interesse. Sono seguiti, poi, contatti con il Responsabile dell'Area Economico-Finanziaria per i chiarimenti di volta in volta necessari, nonché una richiesta istruttoria integrativa. L'indagine è risultata molto complessa ma assai

utile ai fini prefissati. I risultati che ne sono scaturiti vengono offerti, in ottica collaborativa, in ossequio all'art. 7, comma 7 della Legge 131/2003 al Consiglio Comunale di Portogruaro per le valutazioni di competenza e per l'eventuale adozione di provvedimenti correttivi, laddove necessari.

2 DATI ORGANIZZATIVI DEL COMUNE DI PORTOGRUARO

Il Comune di Portogruaro, dai dati desunti dalla Relazione Previsionale e Programmatica anni 2004 – 2006, redatta secondo il modello Ministeriale, in particolare dalla Sezione 1 – Caratteristiche Generali della popolazione, del territorio, dell'economia insediata e dei servizi dell'ente, presenta le seguenti caratteristiche:

POPOLAZIONE:

p. legale al censimento 2001: n. 24.650

p. all'1 gennaio 2002: n. 24.650

p. al 31 dicembre 2002: n. 24.728

Popolazione massima insediabile come da strumento urbanistico vigente:

abitanti: n. 28.200

entro il: 2008.

TERRITORIO:

- superficie in Km² 102

Piani e strumenti urbanistici vigenti:

- piano regolatore adottato NO
- piano regolatore approvato con deliberazione della Giunta Regionale del Veneto n. 1270 del 17/05/2002, approvata ai sensi dell'art. 46 L.R. n. 61/85 con DGR n. 201 del 31/01/2003

Non risultano adottati il Programma di fabbricazione e il Piano edilizia economica e popolare.

Piano insediamenti produttivi:

- industriali con Delibera del Consiglio Comunale n. 143 del 29/07/1994;
- artigianali con Delibera del Consiglio Comunale n. 106 dell'1/08/2000 – Prog. Completo approvato con Delibera del Consiglio Comunale n. 143 del 24/11/2003;
- commerciali NO;

- altri strumenti : Piano urbano del traffico e Piano di classificazione acustica;
- esistenza della coerenza delle previsioni annuali e pluriennali con gli strumenti urbanistici vigenti (art. 170, comma 7, Dl.vo n. 267/00): P.I.P.: area interessata: 1.060.000; area disponibile: 61.000.

PERSONALE:

dipendenti previsti in pianta organica: n. 136, n. in servizio n. 131

Totale personale in servizio al 31/12 dell'anno precedente l'esercizio in corso: di ruolo n. 131.

Il personale è inserito nelle seguenti aree:

Area tecnica: dipendenti previsti in pianta organica: n. 53, in servizio n. 52

Area economico – finanziaria: dipendenti previsti in pianta organica: n. 13, in servizio n. 13

Area di vigilanza: dipendenti previsti in pianta organica: n. 18, in servizio n. 17

Area demografica/statistica: dipendenti previsti in pianta organica: n. 10, in servizio n. 10.

Altre Aree: dipendenti previsti in pianta organica n. 37, in servizio n. 37.

ORGANISMI GESTIONALI:

Consorzi: anno 2003: n. 2, anno 2004: 1, anno 2005: n. 1.

Società di capitali: anno 2003: n. 9, anno 2004: n. 11, anno 2005:n. 12.

Denominazione S.p.A.:

- ASVO Servizi Venezia S.p.A., a cui partecipano numerosi comuni limitrofi;
- A.T.V.O. S.p.A. (Azienda Trasporti Veneto Orientale), a cui partecipano la Provincia di Venezia e numerosi comuni limitrofi;
- Autovie Venete S.p.A., a cui partecipano le Regioni Friuli Venezia Giulia e Veneto e numerose Province del Veneto e del Friuli, Comuni del Veneto e del Friuli, C.C.I.A.A. del Veneto e del Friuli, Casse di Risparmio del Veneto e del Friuli, l'Autorità Portuale di Venezia e di Trieste, l'Agip Petroli e altre società e privati;

- Portogruaro Interporto S.p.A., a cui partecipano la Provincia di Venezia, la Cassa di Risparmio di Venezia, la Banca Popolare Friuladria;
- Acque del Basso Livenza S.p.A., a cui partecipano altri comuni limitrofi;
- CAIBT S.p.A., a cui partecipano altri comuni limitrofi;
- Liseuro S.p.A.;
- Autostrada di Alemagna S.p.A.

Servizi gestiti in concessione:

- distribuzione gas in condotte;
- servizio acquedotto;
- piscina comunale;
- riscossione tributi;
- parcheggi a pagamento;
- spazi pubblicitari;
- illuminazione votiva;
- centro Intermodale/Raccordo Ferroviario.

Soggetti che svolgono i servizi:

- il servizio pubblico di distribuzione del gas in condotte è affidato alla Società Ascopiave;
- il servizio acquedotto è affidato alla Società Acque del Basso Livenza S.p.A.;
- la gestione della piscina comunale è affidata alla Associazione Centro Nuoto Portogruaro;
- la riscossione dei tributi comunali è affidata alle Società GEST Line S.p.A. di Napoli e A.I.P.A. S.p.a. di Milano;
- la gestione dei parcheggi a pagamento è affidata all'A.I.P.A. S.p.a. di Milano;
- La gestione degli spazi pubblicitari è affidata alla Società Pubblispazio S.r.l. di San Mauro Torinese;
- la gestione del servizio di illuminazione votiva è affidata alla Società Elettrotecnica C. Lux di Ponte nelle Alpi;

- la gestione del centro intermodale ed il raccordo ferroviario è affidata alla Società Portogruaro Interporto S.p.A.

Altro:

Il Comune partecipa anche alla Società Portogruaro Campus S.r.l., alla Società Nuova Pramaggiore S.r.l., all'Azienda di Promozione Turistica di BIBIONE - CAORLE S.r.l., alla Fondazione Musicale S. Cecilia, alla Fondazione CA.RI.VE. ed, inoltre è membro del Gruppo di Azione Locale (G.A.L.).

ACCORDI DI PROGRAMMA E ALTRI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA:

Accordo di programma: Programma di riqualificazione ambientale e di sviluppo turistico delle aree costiere e lagunari del Veneto Orientale (PRASTAVO).

Altri soggetti partecipanti: altri Comuni limitrofi , l'Ater di Venezia, il Consorzio Acquedotto Basso Tagliamento e Basso Livenza, il Consorzio di Bonifica della Pianura Veneta, la Regione Veneto – Genio Civile, Veneto Agricoltura e altri privati.

Impegni di mezzi finanziari: 13 milioni di euro.

Durata dell'accordo: da definire.

L'accordo è già operativo ed approvato con Delibera della Giunta Regionale Veneto n. 2920 del 03/08/1999 e n. 77 del 19/01/2001 (l'accordo quadro è stato firmato in data 10/05/2002).

PATTO TERRITORIALE: Patto Territoriale della Venezia Orientale e relativo protocollo aggiuntivo.

Altri soggetti partecipanti: Regione Veneto, Provincia di Venezia, Comuni della Conferenza dei Sindaci della Venezia Orientale, CGIL Veneto Orientale, CISL Venezia Orientale, UIL Veneto, Ass. Industriali Provincia Ve, Confederazione Naz. Artigianato Provinciale di Venezia, Confesercenti Venezia.

Impegni di mezzi finanziari: per la prima parte del Patto vi sono oltre 11 milioni di Euro di contributi pubblici per iniziative diverse proposte da soggetti prevalentemente privati. Per quanto concerne il Protocollo aggiuntivo sono previsti n. 11 interventi infrastrutturali con una finanza di patto richiesta di Euro 13.680.943,26.

Durata del patto territoriale: da definire.

Il Patto è già operativo ed approvato con Decreto del Ministero del Tesoro n. 1071 del 31/05/1999 (1^a parte), sottoscritto il 27/11/1999 (1^a parte), un Protocollo aggiuntivo è stato sottoscritto in data 29/07/2000.

ALTRI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA: Programmi integrati ex art. 179/'92 e Programma di Recupero Urbano ex art. 11 L. n. 493/'93 (Programma integrato di intervento di Giussago).

Altri soggetti partecipanti: Ater di Venezia.

Impegni di mezzi finanziari: Euro 3.130.245,27, di cui Euro 263.393,02 quota a carico del Comune.

Durata del patto territoriale: Convenzione Rep. 13987, raccolta n.5642 del notaio Paolo Pasqualis di Portogruaro.

Data di sottoscrizione: approvato con Decreto della Regione Veneto n. 462 del 05/11/1999 (Edilizia Abitativa).

FUNZIONI ESERCITATE SU DELEGA:

- Funzioni e servizi delegati dallo Stato: riferimenti normativi: Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21/03/2001 recante "Criteri di ripartizione delle risorse individuate per l'esercizio delle funzioni conferite ai Comuni in materia di catasto"; Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21/03/2001 recante "Ripartizione e trasferimento alle regioni e agli enti locali delle risorse finanziarie di cui all'art. 52, comma 3, della Legge 23/12/2000, n. 388, in materia di polizia amministrativa".

Funzioni o servizi: Funzioni in materia di catasto, funzioni di Polizia Amministrativa.

I trasferimenti di mezzi finanziari sono pari a 0, le unità di personale trasferito sono pari a 0.

- Funzioni e servizi delegati dalla Regione: riferimenti normativi: Legge Regionale 13 aprile 2001, n. 11 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del Decreto Legislativo n. 112/'98".

Funzioni o servizi: Funzioni in materia di servizi alla persona, funzioni in materia di servizi sociali, funzioni in materia di sviluppo economico, nonché dell'assetto e utilizzazione del territorio.

I trasferimenti di mezzi finanziari sono pari a 0, le unità di personale trasferito sono pari a 0.

Valutazioni in ordine alla congruità tra funzioni delegate e risorse attribuite: le funzioni delegate di cui alla Legge Bassanini ed al Decreto Legislativo n. 112/98 non sono ancora state completamente attuate . Conseguentemente non vi sono risorse umane trasferite per tali funzioni.

ECONOMIA INSEDIATA:

gli obiettivi ormai consolidati (o in corso di attuazione) dell'Amministrazione Comunale sono i seguenti:

- sviluppo delle attività produttive soprattutto inerenti all'interscambio gomma – rotaia Centro intermodale per il traffico merci zona P.I.P. Noiari);
- sviluppo di iniziative imprenditoriali e processi di diversificazione e/o riconversione nell'ambito delle rimanenti zone produttive;
- sviluppo dell'offerta di servizi urbani ed in particolare delle attività commerciali e terziarie, dell'istruzione superiore, musicale ed universitaria, uffici pubblici con competenze sovra-comunali (Uffici Finanziari, Delegazione Provinciale Vigili del Fuoco, Servizi Sanitari, Ospedalieri);
- sviluppo e miglioramento delle reti viabilistiche lungo l'anello principale del Capoluogo, in particolare interventi di adeguamento funzionale e ristrutturazione delle intersezioni;
- il riutilizzo delle aree industriali dismesse, mediante la predisposizione di adeguati progetti di recupero e di riqualificazione urbana.

3 VERIFICA DELL'ADEGUAMENTO DELLA NORMATIVA COMUNALE ALLE DISPOSIZIONI DEL T.U. SUGLI ENTI LOCALI

Il nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è stato disciplinato dalle disposizioni dettate dal D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", e dalle successive modificazioni ed integrazioni apportate recentemente dalla Legge n. 194 del 2004.

La disciplina dettata dal predetto Testo Unico statuisce delle norme di principio, da intendersi come principi generali con valore di limite inderogabile, nonché norme derogabili, nell'ambito dell'autonomia regolamentare riconosciuta agli enti locali.

Occorre porre l'accento sul fatto che laddove gli Enti locali non provvedano a disciplinare con proprio regolamento la materia della norme derogabili, vale quanto previsto dal Testo Unico.

In tale quadro le norme derogabili concernono sostanzialmente la parte seconda del T.U.E.L., relativa all'ordinamento finanziario e contabile, ed in particolare: il Titolo III, riguardante la gestione del bilancio (entrate e spese), il risultato contabile di amministrazione, i principi e il controllo di gestione; il Titolo IV relativo agli investimenti, le fonti di finanziamento per gli investimenti, le fonti di finanziamento mediante indebitamento; il Titolo V, concernente il servizio di tesoreria (gestione informatizzata, riscossione e registrazione delle entrate, pagamenti e relative modalità, gestione di titoli e valori, verifiche straordinarie di cassa e obblighi di documentazione del tesoriere); infine il Titolo VII, relativo alla revisione economico – finanziaria (cessazione dei revisori, funzionamento del Collegio dei revisori e limiti di affidamento degli incarichi).

Procedendo quindi ad una preliminare disamina della documentazione trasmessa dal Comune di Portogruaro, relativa agli esercizi finanziari 2001, 2002 e 2003, al fine di verificare l'adeguamento normativo ed organizzativo attuato, si pone in evidenza che:

- il Regolamento di contabilità - il cui testo è stato approvato dal Consiglio Comunale con delibera n. 179 del 15/12/1997, e successivamente confermato con deliberazione consiliare n. 166 del 09/12/1998 - è stato redatto in base ai principi contenuti nelle Leggi n. 142/'90, n. 241/'90 e nel Decreto Legislativo n. 77/'95 e

successive modifiche ed integrazioni concernenti l'ordinamento finanziario e contabile.

Al riguardo è evidente quindi che l'Amministrazione Comunale non ha provveduto a redigere un testo del predetto Regolamento ai sensi della più recente disciplina dettata dal D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Lo Statuto Comunale - approvato con deliberazione consiliare n. 91 del 30/09/1991, testo poi ripetutamente modificato con successive deliberazioni (l'ultima è la deliberazione n. 13 del 220/03/2004) – risulta redatto conformemente ai principi dettati dal T.U.E.L., ed in particolare ha sancito all'art. 78, secondo comma "Con cadenza biennale e in ogni caso in cui se ne ravvisi la necessità, anche a seguito dell'entrata in vigore di nuove disposizioni di legge, il Consiglio Comunale provvede alla verifica dello Statuto e dei Regolamenti apportandovi gli adeguamenti ritenuti necessari ed opportuni; al terzo comma del predetto articolo che "La Commissione Speciale per lo Statuto diventa Commissione Consiliare Istituzionale e rimane, in quanto tale, in carica per la redazione dei Regolamenti previsti dal D.lgs. 18/18/2000, n. 267 e dal presente Statuto"; al quarto comma che compete alla Commissione speciale per lo Statuto la vigilanza sull'attuazione dello Statuto stesso e la formulazione di proposte all'Organo Consiliare finalizzati alla predisposizione degli atti e dei Regolamenti necessari a adare piena attuazione all'autonomia organizzativa del Comune. A tal riguardo, occorre evidenziare che l'art. 75 dello Statuto, concernente "Regolamenti e potestà regolamentare", al primo comma, opera un rinvio ad appositi Regolamenti da redigere in conformità delle disposizioni dettate dal T.U.E.L. e dalla L. n. 241/'90, la disciplina concernente l'organizzazione ed il funzionamento degli Organi, l'organizzazione ed il funzionamento delle Istituzioni, degli Organismi di partecipazione, la pubblicità e l'accesso ai documenti amministrativi, la contabilità, i contratti di appalto e l'affidamento dei servizi pubblici locali, l'erogazione di contributi e sovvenzioni, infine ogni altra materia prescritta dalle Leggi dello Stato. Inoltre, il quinto comma del medesimo art. 75 ribadisce che "... la potestà regolamentare deve esercitarsi nel rispetto delle disposizioni di cui al DL.gs. n. 267/'00".

Appare pertanto evidente la volontà espressa dall'Amministrazione Comunale di provvedere al progressivo adeguamento delle proprie fonti regolamentari al mutato contesto normativo, nonostante la presenza, nell'ambito della predetta fonte statutaria, di disposizioni quali l'art. 29, ultimo comma del predetto Statuto Comunale ("Modalità di intervento del Difensore Civico"), secondo cui il difensore civico svolge anche la funzione di controllo ai sensi dell'art. 127 del

T.U.E.L., in cui il testo fa rimando ad un articolo implicitamente abrogato con l'entrata in vigore della Legge Costituzionale n. 3 del 2001.

Dalla ulteriore documentazione inviata dal Comune di Portogruaro, si rileva che:

- l'iter procedurale di predisposizione e approvazione del Regolamento di Organizzazione non risulta a tutt'oggi ancora concluso, e che la relativa bozza, più volte modificata, necessita di riadeguamenti alla luce degli ultimi provvedimenti legislativi (T.U. sul pubblico Impiego);

- con l' "Approvazione del Piano Occupazionale per l'anno 2003 e di rideterminazione della pianta Organica", (deliberazione della Giunta Comunale n. 93 del 22/04/2003) è stato ribadito che si evince che, in attesa dell'approvazione del Regolamento di Organizzazione e al fine di un'attenta ricognizione e verifica organizzativa, l'Amministrazione Comunale, la Giunta comunale con deliberazione del 14//11/2002, aveva approvato l'Organigramma dell'Ente. Tuttavia, nel dispositivo della predetta delibera è fatto espresso rinvio all'art. 134 del T.U.E.L. ("Esecutività delle deliberazioni"), implicitamente abrogato con l'entrata in vigore della Legge Costituzionale n. 3 del 2001;

- nell'ambito della predetta "Rideterminazione della dotazione Organica anno 2003 del Comune di Portogruaro" nell' Area economico – finanziaria è previsto l'Ufficio Controllo di gestione, che viene a collocarsi nell'ambito dell'attività di controllo interno, la cui istituzione è sancita dall'art. 57 dello Statuto, lett. f), "con il compito di verificare la razionalità delle procedure adottate dall'Amministrazione Comunale e di rilevare per ciascuna unità organizzativa gli indici di efficacia e di efficienza". Quest'ultimo al riguardo prevede un'apposita sezione dedicata al controllo interno, contenuta nel Titolo VI° dello Statuto, Capo I – "Controllo interno, controlli finanziari e di gestione", e precisamente dall'art. 68 ("Controllo interno di gestione"), oltre che dal Capo VIII°, Titolo XXIV°, del vigente Regolamento di contabilità del Comune di Portogruaro, che, si ribadisce, è stato predisposto in base ai principi contenuti nel Decreto Legislativo n. 77/'95.

L'argomento è trattato nella parte dell'indagine dedicata ai controlli interni.

4 ANALISI PARTICOLARI

4.1 EQUILIBRIO DI BILANCIO

4.1.1 Quadro giuridico di riferimento

La difesa degli equilibri di bilancio è un postulato essenziale nell'ambito della contabilità e, come tale, è preso in considerazione da varie disposizioni normative, nell'ambito della parte seconda del T.U. 267/2000 concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, il quale, in particolare, elenca, tra i principi in materia di contabilità, la cui osservanza deve essere garantita in sede di deliberazione del bilancio di previsione (art. 151 TUEL), quello del pareggio finanziario, stabilendo, altresì, che principi di bilancio debbano essere applicati anche con riferimento al bilancio pluriennale di competenza (art. 171).

E' evidente, pertanto, il collegamento stabilito già a livello di normativa-quadro, tra il rispetto dell'equilibrio di bilancio e il momento della programmazione, il quale si esprime attraverso una serie di documenti facenti parte del cd. "sistema di bilancio a livello di preventivo" e cioè: la relazione previsionale e programmatica; il bilancio annuale di previsione; il bilancio pluriennale; il piano esecutivo di gestione; gli allegati al bilancio di previsione (art. 172 TUEL)¹.

¹ Art. 172. Altri allegati al bilancio di previsione

1. Al bilancio di previsione sono allegati i seguenti documenti:

- a) il rendiconto deliberato del penultimo esercizio antecedente quello cui si riferisce il bilancio di previsione, quale documento necessario per il controllo da parte del competente organo regionale;
- b) le risultanze dei rendiconti o conti consolidati delle unioni di comuni, aziende speciali, consorzi, istituzioni, società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui il bilancio si riferisce;
- c) la deliberazione, da adottarsi annualmente prima dell'approvazione del bilancio, con la quale i comuni verificano la quantità e qualità di aree e fabbricati da destinarsi alla residenza, alle attività produttive e terziarie - ai sensi delle leggi 18 aprile 1962, n. 167, 22 ottobre 1971, n. 865 e 5 agosto 1978, n. 457 - che potranno essere ceduti in proprietà od in diritto di superficie; con la stessa deliberazione i comuni stabiliscono il prezzo di cessione per ciascun tipo di area o di fabbricato;
- d) il programma triennale dei lavori pubblici di cui alla legge 11 febbraio 1994, n. 109;
- e) le deliberazioni con le quali sono determinati, per l'esercizio successivo, le tariffe, le aliquote d'imposta e le eventuali maggiori detrazioni, le variazioni dei limiti di reddito per i tributi locali e per i servizi locali, nonché, per i servizi a domanda individuale, i tassi di copertura in percentuale del costo di gestione dei servizi stessi;
- f) la tabella relativa ai parametri di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale prevista dalle disposizioni vigenti in materia.

L'importanza di tale principio, si evince, inoltre, dagli evidenti riflessi che esso determina sulla attività di gestione. La sopraccitata normativa, infatti, sottolinea tale connessione stabilendo, all'art. 193 TUEL rubricato "salvaguardia degli equilibri di bilancio", che il rispetto del pareggio finanziario e di tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti debba essere rispettato "durante la gestione e nelle variazioni di bilancio".

La valenza generale dell'equilibrio di bilancio è, altresì, posta in rilievo dai cd. "Principi contabili" ² che recitano (cfr. "Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali approvati nella seduta del 4 luglio 2002- punto 35): " i principi di cui all'art 162 comma 1 hanno valenza generale e riguardano quindi tutto il sistema di bilancio e non solo il bilancio di previsione"; (punto 51): "il bilancio di previsione deve essere deliberato in pareggio finanziario complessivo, considerando quindi tutte le entrate e tutte le spese. Questo principio come rilevato dall'art 193 TUEL ha effetti di gestione sugli equilibri finanziari e quindi si riflette sul risultato di gestione".

I suddetti Principi (cfr. Finalità del sistema di bilancio –punti da 26 a 30) ritengono, tuttavia, non sufficiente il raggiungimento del pareggio finanziario complessivo al fine di esprimere un giudizio razionale sul futuro andamento dell'Ente, essendo indispensabile che esso persegua anche un equilibrio di tipo economico e fornisca informazioni sulla situazione patrimoniale-finanziaria e sugli andamenti economici programmati (tramite ad esempio una documentazione informativa supplementare di natura patrimoniale ed economica, da allegare alla relazione revisionale e programmatica): "...la tendenza al pareggio economico deve essere ritenuta un obiettivo di gestione per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente da sottoporre a costante controllo".

Le disposizioni di interesse riguardanti, precipuamente, l'equilibrio di bilancio sono da rinvenire nelle seguenti norme del TUEL: Art.162 (Principi del bilancio); Art. 168 (Servizi per conto di terzi), comma 2; Art 171 (Bilancio pluriennale), comma

² Trattassi di principi elaborati ai sensi dell'art. 154 T.U.E.L. dall' Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali, istituito presso il Ministero dell'interno che ha il compito di promuovere la corretta gestione delle risorse finanziarie, strumentali ed umane, la salvaguardia degli equilibri di bilancio, l'applicazione dei principi contabili e la congruità degli strumenti applicativi, nonché la sperimentazione di nuovi modelli contabili. L'Osservatorio adotta iniziative di divulgazione e di approfondimento finalizzate ad agevolare l'applicazione ed il recepimento delle norme.

1; Art. 175 (Variazioni al bilancio di previsione ed al piano esecutivo di gestione), comma 8; Art. 187 (Avanzo di amministrazione), comma 2; Art. 188 (Disavanzo di amministrazione); Art. 193 (Salvaguardia degli equilibri di bilancio); Art. 201 (Finanziamento di opere pubbliche e piano economico-finanziario); Art. 153 (Servizio economico finanziario), comma 6; art. 239 (Funzioni dell'organo di revisione); nonché nelle norme recate dal Titolo VIII in materia di enti deficitari e dissestati.

La tutela degli equilibri di bilancio, è, inoltre, presa in considerazione, da altre norme del T.U.E.L che, nel regolamentare aspetti significativi della gestione contabile, perseguono, indirettamente, la finalità di preservare gli equilibri economico-finanziari dell'ente; è il caso, ad esempio, delle norme che stabiliscono che la programmazione degli investimenti debba aver luogo, esclusivamente, per quelle tipologie di investimento che risultano avere concrete possibilità di finanziamento: cfr. le disposizioni di cui agli artt. 200 e 201 T.U.E.L. (art. 200, Programmazione degli investimenti: " Per tutti gli investimenti degli enti locali, comunque finanziati, l'organo deliberante, nell'approvare il progetto od il piano esecutivo dell'investimento, dà atto della copertura delle maggiori spese derivanti dallo stesso nel bilancio pluriennale originario, eventualmente modificato dall'organo consiliare, ed assume impegno di inserire nei bilanci pluriennali successivi le ulteriori o maggiori previsioni di spesa relative ad esercizi futuri, delle quali è redatto apposito elenco". Art. 201, Finanziamento di opere pubbliche e piano economico-finanziario: "Gli enti locali e le aziende speciali sono autorizzate ad assumere mutui, anche se assistiti da contributi dello Stato o delle regioni, per il finanziamento di opere pubbliche destinate all'esercizio di servizi pubblici, soltanto se i contratti di appalto sono realizzati sulla base di progetti "chiavi in mano" ed a prezzo non modificabile in aumento, con procedura di evidenza pubblica e con esclusione della trattativa privata. Per le nuove opere di cui al comma 1 il cui progetto generale comporti una spesa superiore al miliardo di lire, gli enti di cui al comma 1 approvano un piano economico-finanziario diretto ad accertare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione, anche in relazione agli introiti previsti ed al fine della determinazione delle tariffe.

3. (comma abrogato dall'articolo 1, comma 4-ter, della legge n. 26 del 2001)

4. Le tariffe dei servizi pubblici di cui al comma 1 sono determinati in base ai seguenti criteri: A) la corrispondenza tra costi e ricavi in modo da assicurare la integrale copertura dei costi, ivi compresi gli oneri di ammortamento tecnico finanziario; B) l'equilibrato rapporto tra i finanziamenti raccolti ed il capitale

investito;C) l'entità dei costi di gestione delle opere, tenendo conto anche degli investimenti e della qualità del servizio").

Di interesse anche la disposizione di cui all'art. 114 TUEL che, nel regolamentare le aziende speciali e le istituzioni, stabilisce, al comma 4, che tali enti e organismi strumentali del Comune "... informano la loro attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed hanno l'obbligo del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti".

Tra le sanzioni espressamente previste per il mancato rispetto degli adempimenti stabiliti in materia di equilibri di bilancio è da segnalare, infine, la disposizione di cui al decreto legge 80/2004 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali) che al comma 3 stabilisce che " La procedura prevista dall'articolo 1, commi 2 e 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2002, n. 75 (e cioè la procedura per lo scioglimento del consiglio) si applica per l'esercizio finanziario 2004 anche nell'ipotesi di scioglimento per mancata adozione, da parte degli enti locali, dei provvedimenti di riequilibrio previsti dall'articolo 193 del testo unico".

Le suddette disposizioni consentono di individuare, quali EQUILIBRI FINANZIARI richiesti dalla normativa de qua, i seguenti postulati:

- A) PAREGGIO FINANZIARIO: (ex art 162, comma 6): è obbligo prevedere il totale delle entrate uguale al totale delle spese.
- B) EQUILIBRIO CORRENTE: (ex art 162 commi 1 e 6), ossia la copertura delle spese correnti di cui al titolo I (e delle spese relative alle quote di capitale di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari) con le entrate correnti (dei primi tre titoli) integrate da altre entrate specificatamente previste da norme di legge;
- C) EQUIVALENZA DEI SERVIZI PER CONTO TERZI: ex art 168 TUEL
- D) EQUILIBRIO DELLA PARTE STRAORDINARIA: le risorse destinate agli investimenti devono essere pari alla spesa di cui al titolo II.

Inoltre, dalle sopraccitate disposizioni è possibile identificare i soggetti chiamati a svolgere un'attività di controllo del rispetto degli equilibri di bilancio: e cioè:

- Il responsabile del servizio economico- finanziario (art 153 T.U.E.L.), cui spetta il coordinamento e la gestione della attività finanziaria. Il responsabile è ordinariamente preposto alla verifica, in sede di programmazione, della veridicità

delle previsioni di entrata e della compatibilità delle previsioni di spesa e, in sede di gestione, dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese; annovera, poi, tra le sue competenze, le cosiddette SEGNALAZIONI OBBLIGATORIE (ART 153, Comma 6), da rendersi al legale rappresentante dell'Ente, al Consiglio dell'Ente nella persona del suo presidente, al segretario e all'organo di revisione ove si rilevi che la gestione delle entrate o delle spese correnti evidenzia il costituirsi di situazioni- non compensabili da maggiori entrate o minori spese- tali da pregiudicare gli equilibri di bilancio. La segnalazione è effettuata entro 7 giorni dalla conoscenza dei fatti.

Tra gli adempimenti che la normativa affida al responsabile del servizio economico-finanziario e che incidono sul rispetto degli equilibri di bilancio sono, inoltre, da menzionare i pareri di regolarità contabile ³ sulle proposte di deliberazione ed apposto il visto di regolarità contabile ⁴ sulle determinazioni dei soggetti abilitati. Il responsabile del servizio finanziario effettua le attestazioni di copertura della spesa in relazione alle disponibilità effettive esistenti negli stanziamenti di spesa e, quando occorre, in relazione allo stato di realizzazione degli accertamenti di entrata vincolata, secondo quanto previsto dal regolamento di contabilità.

Il T.U.E.L. (art.153) contiene un rinvio al Regolamento di contabilità del singolo Ente sia per quanto attiene la disciplina delle modalità con le quali vengono resi i pareri di regolarità contabile sulle proposte di deliberazione ed apposto il visto di regolarità contabile sulle determinazioni dei soggetti abilitati, sia per quanto riguarda la disciplina delle segnalazioni obbligatorie.

³ In base all'art 49 TUEL: (Pareri dei responsabili dei servizi):

1. Su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla giunta ed al consiglio che non sia mero atto di indirizzo deve essere richiesto il parere in ordine alla sola regolarità tecnica del responsabile del servizio interessato e, qualora comporti impegno di spesa o diminuzione di entrata, del responsabile di ragioneria in ordine alla regolarità contabile. I pareri sono inseriti nella deliberazione.

Comma 2 omissis

3. I soggetti di cui al comma 1 rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi.

⁴ Art. 151 - Principi in materia di contabilità comma 4 I provvedimenti dei responsabili dei servizi che comportano impegni di spesa sono trasmessi al responsabile del servizio finanziario e sono esecutivi con l'apposizione del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria.

- Il Consiglio: il quale (art. 193 TUEL), con periodicità stabilita dal Regolamento di contabilità dell'Ente locale, e comunque almeno una volta entro il 30 settembre di ciascun anno, provvede con delibera ad effettuare la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi. In tale sede l'organo consiliare dà atto del permanere degli equilibri generali di bilancio o, in caso di accertamento negativo, adotta contestualmente i provvedimenti necessari per il ripiano degli eventuali debiti di cui all'articolo 194 (debiti fuori bilancio), per il ripiano dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto approvato e, qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di amministrazione o di gestione, per squilibrio della gestione di competenza ovvero della gestione dei residui, adotta le misure necessarie a ripristinare il pareggio. La deliberazione è allegata al rendiconto dell'esercizio relativo. Ai fini predetti possono essere utilizzate per l'anno in corso e per i due successivi tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili.

Pertanto, ai fini del riequilibrio possono essere utilizzate:

- ∅ per l'anno in corso e per i due successivi tutte le entrate e disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge;
- ∅ i proventi derivanti da alienazioni di beni patrimoniali disponibili;
- ∅ l'avanzo di amministrazione disponibile ai sensi dell'ordinamento, ove non possa provvedersi con mezzi ordinari. (art. 187, comma 2 lett c).

La mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio previsti dal legislatore è equiparata ad ogni effetto alla mancata approvazione del bilancio di previsione con conseguente scioglimento del consiglio dell'ente ⁵.

- Il Collegio dei revisori dei conti che tra le sue funzioni annovera (art. 239 T.U.E.L.):

- ∅ il rilascio di pareri sulla proposta di bilancio di previsione e dei documenti allegati e sulle variazioni di bilancio. Nei pareri è espresso un motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti, anche tenuto conto del parere espresso dal responsabile del servizio finanziario ai sensi dell'articolo 153,

delle variazioni rispetto all'anno precedente, dell'applicazione dei parametri di deficitarietà strutturale e di ogni altro elemento utile. Nei pareri sono suggerite all'organo consiliare tutte le misure atte ad assicurare l'attendibilità delle impostazioni. I pareri sono obbligatori. L'organo consiliare è tenuto ad adottare i provvedimenti conseguenti o a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte dall'organo di revisione;

- ∅ la vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all'acquisizione delle entrate, all'effettuazione delle spese, all'attività contrattuale, all'amministrazione dei beni, alla completezza della documentazione, agli adempimenti fiscali ed alla tenuta della contabilità; l'organo di revisione svolge tali funzioni anche con tecniche motivate di campionamento.

- L'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, istituito presso il Ministero dell' Interno.

Proprio in tema di attendibilità delle entrate e congruità delle spese, i postulati dei "Principi contabili" puntualizzano che (punti 75- 78): " l'attendibilità delle entrate e la congruità delle spese hanno un valore essenziale per la corretta gestione dell'ente, per salvaguardare l'equilibrio di bilancio e prevenire il possibile dissesto. L'attendibilità e congruità devono essere dimostrate con valutazioni, analisi, descrizioni e verificate dall'organo di revisione dell'ente. La congruità delle spese deve essere valutata in relazione agli obiettivi programmati, agli andamenti storici ed al riflesso nel periodo degli impegni pluriennali. L'attendibilità delle entrate deve essere valutata:

- in sede di previsione in relazione alla accertabilità delle stesse, tenendo conto degli atti che predeterminano il diritto alla riscossione, di idonei ed obiettivi elementi di riferimento nonché su fondate aspettative di acquisizione ed utilizzo delle risorse;
- in sede di rendiconto in relazione alla effettiva esigibilità dei residui attivi".

Come già evidenziato, l'analisi della disciplina che regola la "materia" dell'equilibrio di bilancio presuppone una integrazione delle norme del T.U.E.L. con le disposizioni stabilite dal singolo Comune nell'ambito della propria autonomia normativa cui lo stesso Testo Unico rinvia, specie in materia contabile.

⁵ Trattasi di una disposizione introdotta dall'art.1-quater della legge di conversione del D.L. 31 marzo 2003 n. 50

In particolare, il Regolamento di contabilità del comune di Portogruaro prevede che il servizio finanziario sia articolato in:

- a) il Responsabile del servizio finanziario;
- b) il Responsabile del settore contabilità;
- c) collaboratori amministrativi.

Più dettagliatamente:

Art 6 (Regolamento di contabilità): "Il responsabile del servizio finanziario che si identifica con il Responsabile dell'Area è l'unico autorizzato ad attestare le coperture finanziarie di cui all'art 55 legge 142/90 ⁶ (comma 1). Nell'ambito della autonomia organizzativa egli assume iniziative e atti per evitare situazioni che possano pregiudicare gli equilibri di bilancio.(comma 2) E' preposto alla verifica di veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa, avanzate dai vari servizi, da inserirsi nel bilancio annuale o pluriennale ed alla verifica periodica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese (comma 3).Esprime il parere di regolarità contabile su ogni provvedimento che comporti, o che possa comunque implicare mutazioni finanziarie e/o variazioni qualitative del patrimonio dell'Ente. Esprime il visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria su ogni provvedimento che comporti impegno di spesa, sulla scorta delle disponibilità effettive esistenti negli stanziamenti di spesa, della documentazione effettiva e dello stato delle entrate correlate (comma 4). Sottoscrive i mandati di pagamento e gli ordini di incasso, con facoltà di delega al Responsabile del settore contabilità (comma 5).

Art. 7 (Il responsabile del settore contabilità): "Il responsabile del settore contabilità, con funzioni di coordinamento e controllo delle unità organizzative in cui si articola il relativo settore, è preposto alla gestione contabile dei mezzi finanziari affidati, con il bilancio di previsione, a ciascuno dei servizi dell'Ente come individuati dal presente Regolamento. Riceve le

⁶ Art. 55.legge 142/90:(Bilancio e programmazione finanziaria) commi da 1 a omissis comma 5. Gli impegni di spesa non possono essere assunti senza attestazione della relativa copertura finanziaria da parte del responsabile del servizio finanziario. Senza tale attestazione l'atto e' nullo di diritto. Commi da 6 a 8 omissis

previsioni di entrata e di spesa – avanzate dai vari servizi dell'ente -da iscriversi nel bilancio annuale e ne verifica la veridicità e la compatibilità settoriale rispetto ai parametri generali stabiliti anteriormente alla predisposizione del bilancio annuale e pluriennale. Verifica, con cadenza bimestrale, lo stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese [comma 1]. Acquisisce, dal Responsabile di ciascun servizio dell'ente, la documentazione che accerta l'entrata o che dispone la spesa, ne controlla la rispondenza con quanto disposto dagli artt 22 e 27 del D.Lgs. 77/95 e procede ai successivi adempimenti per la registrazione dell'accertamento o dell'impegno, come disposto dal Responsabile del servizio finanziario [comma 2]. Verifica la documentazione giustificativa della liquidazione della spesa disposta dai Responsabili di Servizi, effettua i necessari controlli amministrativi, contabili e fiscali e predispone l'emissione del mandato di pagamento e/o dell'ordinativo di incasso [comma 3].

Art. 8 (Il parere di regolarità contabile): " L'attività istruttoria per il rilascio del parere di regolarità contabile di cui all'art. 53 della legge 142/90 ⁷ è svolta dal Responsabile del settore Contabilità [comma 1]. Il parere è espresso dal Responsabile del Servizio finanziario, sulla scorta della istruttoria di cui al punto precedente [comma 2]. Il parere è rilasciato entro 5 giorni dal ricevimento della proposta di provvedimento da parte dei competenti servizi [comma 3]. Le proposte di provvedimento in ordine alle quali non può essere formulato il parere ovvero lo stesso non sia positivo o che necessitino di integrazioni e modifiche è inviata, con motivata relazione del Responsabile del servizio finanziario al servizio proponente entro il termine di cui al comma precedente [comma 4]. Il parere di regolarità contabile deve riguardare:- l'osservanza dei principi e delle procedure

⁷ Art. 53 legge 142/90. (Responsabilità del segretario degli enti locali e dei dirigenti dei servizi)

1. Su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla giunta ed al consiglio deve essere richiesto il parere, in ordine alla sola regolarità tecnica e contabile, rispettivamente del responsabile del servizio interessato e del responsabile di ragioneria, nonché del segretario comunale o provinciale sotto il profilo di legittimità. I pareri sono inseriti nella deliberazione.
2. Nel caso in cui l'ente non abbia funzionari responsabili dei servizi, il parere è espresso dal segretario dell'ente, in relazione alle sue competenze.
3. I soggetti di cui al comma 1 rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi.
4. I segretari comunali e provinciali sono responsabili degli atti e delle procedure attuative delle deliberazioni di cui al comma 1, unitamente al funzionario preposto.

previste dall'ordinamento contabile e finanziario degli Enti locali; - la regolarità della documentazione; - l'osservanza delle norme fiscali [comma 5]. Il parere è espresso in forma scritta, munito di data e sottoscritto [comma 6]. Il parere contrario alla proposta di atto o che comunque contenga rilievi in merito al suo contenuto deve essere adeguatamente motivato [comma 7]. Copia degli atti assunti (deliberazioni, determinazioni) senza parere favorevole di regolarità contabile viene inviata a cura del Settore Atti e Affari istituzionali al Collegio dei revisori dei conti [comma 8].

Art. 9 (Il visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria): il visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria sui provvedimenti che comportano impegni di spesa è reso dal Responsabile del servizio finanziario [comma 1]. Il Responsabile del servizio finanziario appone il visto attestante la copertura finanziaria in relazione alle disponibilità effettive esistenti negli stanziamenti di spesa [comma 2]. L'attestazione di copertura finanziaria della spesa finanziata con entrate aventi destinazione vincolata è resa allorché l'entrata sia stata accertata ai sensi dell'art. 21 dell'ordinamento [comma 3]. Nel caso di spesa finanziata dall'avanzo di amministrazione il Responsabile del servizio finanziario, ai fini del rilascio dell'attestazione di copertura finanziaria, deve tener conto dello stato di realizzazione dell'avanzo medesimo [comma 4]. Qualora si verificano situazioni gestionali di notevole gravità tali da pregiudicare gli equilibri di bilancio, il Responsabile del servizio finanziario può sospendere il rilascio delle attestazioni di copertura finanziaria con le modalità di cui al successivo articolo [comma 5]. Il visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria è rilasciato entro 5 giorni dal ricevimento del provvedimento da parte del Servizio proponente [comma 6]."

Art. 10 (Segnalazioni obbligatorie del Responsabile del servizio finanziario): "Il responsabile del servizio finanziario è obbligato a segnalare i fatti gestionali dai quali può derivare il costituirsi di situazioni tali da pregiudicare gli equilibri di bilancio [comma 1]. E' obbligato altresì a presentare le proprie valutazioni ove si rilevi che la gestione delle entrate e delle spese correnti evidenzia il costituirsi di situazioni, non compensabili da maggiori entrate o minori spese, tali da pregiudicare gli equilibri di bilancio [comma 2]. La segnalazione dei fatti gestionali e le valutazioni di cui ai precedenti commi possono riguardare anche la gestione dei residui e

l'equilibrio di bilancio per il finanziamento della spesa di investimento qualora si evidenzino situazioni che possono condurre a squilibri della gestione di competenza o del conto residui che, se non compensate da variazioni gestionali positive possono determinare disavanzi di gestione o di amministrazione [comma 3]. Le segnalazioni di cui sopra, opportunamente documentate e le valutazioni adeguatamente motivate, sono inviate al legale rappresentante dell'Ente, al Consiglio dell'Ente nella persona del suo Presidente, ai Responsabili dei Servizi direttamente interessati, al Segretario e all'organo di revisione in forma scritta e con riscontro dell'avvenuto ricevimento [comma 4]. Tali segnalazioni sono effettuate entro 7 giorni dalla conoscenza dei fatti [comma 5]. Il Consiglio comunale deve provvedere al riequilibrio a norma dell' art. 36 D.Lgs. 77/95 entro 30 giorni dal ricevimento, anche su proposta della Giunta comunale [comma 6]. Qualora i fatti segnalati o le valutazioni espresse risultino di particolare gravità agli effetti della copertura finanziaria delle spese, il Responsabile del servizio finanziario può contestualmente comunicare ai soggetti di cui al 4° comma la sospensione, con effetto immediato, del rilascio del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria [comma 7]. La decisione di sospendere il rilascio del visto di regolarità contabile deve essere motivata con l'indicazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione medesima [comma 8].

Le norme del Regolamento comunale che disciplinano direttamente l'equilibrio di bilancio sono contenute nel titolo XI del regolamento predetto rubricato, appunto, "equilibri di bilancio", e riguardano le "variazioni di bilancio" (art. 73), le "variazione al PEG" (art. 74), la "salvaguardia degli equilibri di bilancio" (art. 75) nonché le disposizioni sul risultato contabile di amministrazione (artt. Da 76 a 78) e sull' "utilizzo del fondo di riserva" (art. 79).

In particolare l'art 75 sopraccitato stabilisce quanto segue: "sono rispettati durante la gestione e nelle variazioni di bilancio il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti [comma 1]. La verifica del rispetto degli equilibri di cui al comma precedente è attuata con cadenza periodica dal Servizio finanziario dell'Ente [comma 2]. L'organo consiliare effettua una ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi entro il 30 maggio (e comunque entro 3 mesi dalla data di approvazione del bilancio di previsione) ed entro il 30 settembre, secondo quanto previsto dall'art. 36

dell'ordinamento. Di tale ricognizione si dà atto con specifico provvedimento deliberativo [comma 3]. A tal fine i responsabili dei Servizi dell'ente formulano sintetica relazione sullo stato di attuazione degli obiettivi e dei progetti formulati nei PEG riferita rispettivamente alle date del 30 aprile e del 31 agosto, da trasmettere entro il 10 maggio e il 10 settembre all'organo esecutivo [comma 4]. Nel caso con legge statale il termine per l'approvazione del bilancio di previsione venga fatto slittare oltre l'inizio dell'esercizio finanziario la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi viene effettuata una sola volta, in corso d'anno, entro il termine del 30 settembre. Entro gli stessi termini il responsabile del Servizio finanziario effettua una verifica straordinaria degli equilibri finanziari, avvalendosi anche di apposite comunicazioni da parte dei Responsabili dei servizi" [comma 5]. L'organo esecutivo esamina le relazioni di cui ai commi precedenti, eventualmente integrando e compendiando le relazioni gestionali con proprie osservazioni e proposte e tramite il Responsabile del servizio finanziario predispone la proposta di deliberazione da sottoporre all'organo consiliare [comma 6]. In sede di ricognizione dello stato di attuazione dei programmi l'organo consiliare dà atto del permanere degli equilibri generali di bilancio o in caso di accertamento negativo, adotta eventuali provvedimenti necessari:

- a) per ripianare eventuali debiti fuori bilancio di cui all'art 37 dell'ordinamento;
- b) per ripianare l'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto approvato;
- c) per ripristinare il pareggio di bilancio qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo di amministrazione o di gestione a seguito di squilibrio della gestione di competenza o della gestione residui;
- d) per sanare eventuali situazioni segnalate ai sensi dell'art 10 del presente regolamento [comma 7].

Per le finalità di cui al comma 7° del presente articolo il Consiglio comunale può utilizzare per l'esercizio di riferimento e per i due successivi, tutte le entrate e disponibilità, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili, fatta eccezione per le entrate aventi specifica destinazione e per quelle provenienti dall'assunzione di prestiti [comma 8]. La mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio di cui al comma 4 del

presente articolo è equiparata alla mancata approvazione del bilancio di previsione per cui sono applicabili le procedure di cui al comma 2 dell'art 39 legge 142/90".

4.1.2 Pareggio finanziario

(Art. 162 comma 6: "il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo"). Tale equilibrio risulta essere stato rispettato in ciascuno degli esercizi presi in considerazione (cfr. tavola che segue, in euro) mediante l'applicazione di una quota presunta dell'avanzo di amministrazione dell'anno precedente, ai sensi dell'art. 187 comma 3 TUEL⁸.

PREV. INIZ.COMP.ZA	ENTRATE	SPESE
Esercizio 2001	38.145.211	38.145.211
Esercizio 2002	35.858.205	35.858.205
Esercizio 2003	41.975.750	41.975.750

Lo stesso dato, a consuntivo, risulta così realizzato:

PREV. FIN COMP.ZA	ENTRATE	SPESE
Esercizio 2001	38.967.811	38.967.811
Esercizio 2002	39.812.700	39.812.700
Esercizio 2003	45.237.202	45.237.202

Per quanto riguarda l'analisi dell'avanzo di amministrazione si rinvia al paragrafo di pertinenza.

⁸ Art 187 comma 3 TUEL. 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.

4.1.3 Equilibrio corrente

(Art. 162 comma 6: “..le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative alle quote di capitale di ammortamento dei mutui e prestiti obbligazionari non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli della entrata e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge...”).

Tale equilibrio è rispettato in ciascuno dei tre anni presi in considerazione.

Tra le entrate correnti destinate ai programmi sono ricomprese (cfr. tab. 1):

a) risorse ordinarie e cioè le entrate dei primi tre titoli, con esclusione delle entrate correnti specifiche che finanziano investimenti e delle entrate correnti generiche che finanziano investimenti (eccedenze economiche). Complessivamente, le risorse ordinarie, con riferimento agli stanziamenti finali di competenza, segnano, nel triennio, un aumento del 4,1%, per ca. 627mila euro. Tale variazione riguarda, in particolare, l'insieme delle entrate correnti lorde dei primi tre titoli (+9,8%, per ca. 1,5 ml di euro) ed è stata dovuta, principalmente, all'incremento del 67%, per ca. 5 ml di euro, delle entrate tributarie, a fronte, invece, della diminuzione delle entrate da trasferimenti (tit. II: -61% per ca.-3,4 ml di euro) e di quelle extratributarie (-2% per ca. -54mila euro), mentre le entrate correnti specifiche che finanziano investimenti hanno registrato una diminuzione del -63% pari a ca. -137mila euro. Sono aumentate altresì le entrate correnti generiche che finanziano investimenti (3351% per ca. 1 ml di euro);

b) risorse straordinarie e cioè:

- ∅ l'avanzo applicato al bilancio corrente: risulta contabilizzato solo nel bilancio preventivo 2002 per ca. 54mila euro;
- ∅ gli oneri di urbanizzazione destinati a manutenzione ordinaria: segnano, nel triennio, un aumento del 10% per ca. 19mila euro;
- ∅ i proventi dell'alienazione del patrimonio finalizzati al riequilibrio della gestione: mai contabilizzati.

Complessivamente le risorse straordinarie segnano un incremento nel triennio del 10,2% imputabile agli oneri di urbanizzazione sopracitati.

Il totale delle entrate che rilevano ai fini dell'equilibrio corrente (pari, nel 2003, a ca. 16,2 ml di euro) risulta, pertanto, aver avuto, nel triennio preso in considerazione, un incremento complessivo del 4,2% per ca. 647mila euro, imputabile, soprattutto, al biennio 2002-2003.

Dal punto di vista della composizione percentuale, circa il 98,8% delle entrate predette, nel 2003, è allocato nelle risorse ordinarie ed il restante 1,2% nelle risorse straordinarie.

Tra le uscite rilevanti ai fini dell'equilibrio corrente sono ricomprese le spese di cui al titolo I e le spese per il rimborso di quota capitale di mutui e prestiti.

Nel triennio le uscite predette registrano un aumento del 4,9%, per ca. 756mila euro, riferibile, soprattutto, al biennio 2002-2003. In particolare, le spese del titolo I subiscono un incremento del 6% per ca. 850mila euro, riferibile soprattutto al biennio 2002/2003, mentre le spese per il rimborso di quota capitale di mutui e prestiti un decremento del -14% pari a ca.-94mila euro riferibile soprattutto al biennio 2001/2002.

L'applicazione di alcuni indicatori di gestione alle voci che rilevano ai fini dell'equilibrio corrente evidenzia quanto segue (cfr. Tab. 2-3-4):

CAPACITA' DI PROGRAMMAZIONE - Se si osserva la variazione intervenuta fra stanziamenti iniziali e finali di competenza (cfr. fra dati del bilancio preventivo e del conto consuntivo) si rileva quanto segue:

- nel 2001, le entrate correnti destinate ai programmi diminuiscono del -0,1% (per ca. 21mila euro) Malgrado il lieve aumento delle risorse ordinarie (0,02% per ca. 2,5mila euro), si riscontra una forte diminuzione delle risorse straordinarie (-11% per ca. -24mila euro); in particolare, diminuiscono: gli stanziamenti relativi alle entrate correnti (-0,5%) a causa della diminuzione riferibile alle entrate del titolo II (-2% per ca.98mila euro) e a quelle del titolo III (-2% per ca. 42mila euro), diminuzione in parte compensata dall'aumento degli stanziamenti riferibili alle entrate tributarie del titolo I (+1% per ca. 64mila euro). Diminuiscono, altresì, le entrate derivanti dagli oneri di urbanizzazione destinati a manutenzione ordinaria (-11% per ca. 24mila euro), mentre aumenta l'importo degli stanziamenti riguardanti le cd. eccedenze economiche che finanziano investimenti (da zero a ca. 31mila euro). Sul lato delle spese, la diminuzione è pari al -1% (per ca. -130mila euro), data dalla media fra la variazione in diminuzione che ha riguardato le spese correnti (-1%per ca. -

148mila euro) e quella, in aumento, che ha riguardato la quota capitale di ammortamento mutui (+3% per ca. 18mila euro);

- nel 2002, le entrate correnti destinate ai programmi diminuiscono del -1% (per ca. 105mila euro). Influiscono su tale variazione la diminuzione delle risorse ordinarie (-1% per ca. -144mila euro), mentre le risorse straordinarie segnano un incremento del 20% per ca. 39mila euro. In particolare: le entrate correnti registrano un incremento dell'1,5% (per ca. 243mila euro) dovuto alla media fra le diminuzioni che hanno riguardato gli stanziamenti relativi alle entrate del titolo II (-42% per ca. 2 mil di euro) e del titolo III (-2% per ca. 43mila euro), e l'aumento delle entrate del titolo I (+30% per ca. 2,4 ml di euro); aumentano, altresì, le eccedenze economiche da detrarre dal totale delle risorse ordinarie (+ 368% per ca. 387mila euro). L'incremento delle risorse straordinarie dipende dall'applicazione a consuntivo di quota dell' avanzo di amministrazione (per ca. 54mila euro) che compensa ampiamente la diminuzione degli oneri di urbanizzazione destinati a manutenzione ordinaria (-8% per -15mila euro). Dal lato delle spese, la diminuzione è pari al -1% (per ca. 105 mila euro), imputabile, esclusivamente, alla diminuzione delle previsioni finali di competenza riferite alle spese correnti;
- nel 2003, sia le entrate correnti destinate ai programmi che le uscite aumentano del 1%, per un importo di ca. 239mila euro. Influiscono su tale variazione dal lato delle entrate: l'aumento delle risorse ordinarie (+2% per ca. 239mila euro) mentre le risorse straordinarie non subiscono alcuna variazione. In particolare aumentano le entrate correnti (+3% per ca. 480mila euro) in virtù dell'incremento riferibile sia alle entrate del titolo I (+10% per ca. 1,2 ml di euro) che del titolo III (+3% per ca. 77mila euro), aumento che compensa la diminuzione delle entrate del titolo II (-26% per ca. 759mila euro); aumentano, altresì, le cd. eccedenze economiche da detrarre dal totale delle risorse ordinarie (+29% per ca. 241mila euro). Dal lato delle spese, quelle del titolo I aumentano del 2% (per ca. 303mila euro), mentre le quote capitale di ammortamento mutui diminuiscono del -10% per ca. 65mila euro.

Se si guarda alla variazione intervenuta fra accertamenti/impegni e stanziamenti definitivi di competenza si osserva che le entrate correnti destinate ai programmi:

- nel 2001, subiscono una variazione in diminuzione del -3% pari a minori accertamenti per ca. -449mila euro. Tale variazione dipende da quella riferibile alle risorse ordinarie (-3% per ca. -456mila euro), non compensata dal lieve incremento delle risorse straordinarie (+4% per ca. 7mila euro). In particolare: i minori accertamenti riguardano tutte le entrate correnti (-3% per ca. -456mila euro) e cioè quelle del titolo I (-2% per ca. -116mila euro), del titolo II (-1% per ca. 47mila euro) e del titolo III (-11% per ca. 293mila euro), mentre risultano invariate le entrate correnti specifiche che finanziano investimenti. Gli oneri di urbanizzazione destinati a manutenzione ordinaria registrano, invece, maggiori accertamenti per ca. 7mila euro (+4%). Le spese segnano una variazione in diminuzione del -5%, pari a minori impegni per ca. -763mila euro, riferibile esclusivamente alle spese correnti;
- nel 2002, registrano una variazione in aumento del 2%, pari a maggiori accertamenti per ca. 347mila euro; tale variazione dipende dall'incremento riferibile sia alle risorse ordinarie (+2% per ca. 311mila euro) che alle risorse straordinarie (+15% per ca. 36mila euro). In particolare, i maggiori accertamenti riguardano le entrate correnti (+2% per ca. 304mila euro) in virtù dell'incremento riferibile a quelle del titolo III (+17% per ca. 444mila euro), in parte limitato dai minori accertamenti riguardanti le entrate del titolo I (-1% per ca. -105mila euro) e del titolo II (-1% per ca. -36mila euro). Minori accertamenti anche con riferimento alle entrate correnti specifiche che finanziano investimenti (-6% per ca. 7mila euro). Maggiori accertamenti sono invece riferibili agli oneri di urbanizzazione destinati a manutenzione ordinaria (+20% per ca. 36mila euro). Le spese registrano una variazione in diminuzione del -4% pari a minori impegni per ca. -583mila euro, riferibile, esclusivamente, alle spese correnti.
- nel 2003, registrano una variazione in aumento del 2% pari a maggiori accertamenti per ca. 389mila euro. Tale variazione dipende sia dall'incremento riferibile alle risorse ordinarie (+2% pari a maggiori accertamenti per 376mila euro) che a quello riguardante le risorse straordinarie (+6% pari a maggiori accertamenti per ca. 14mila euro). In particolare, i maggiori accertamenti riguardano tutte le entrate correnti per complessivi 376mila euro (tit I: +1%, per ca. 125mila euro; tit. II: +6%, per ca. 138mila euro; tit. III: +4%, per ca. 113mila euro) nonché gli oneri di urbanizzazione destinati a manutenzione ordinaria (+6% per ca. 14mila euro). Le uscite registrano una variazione in diminuzione del -4%

pari a minori impegni per ca. 678mila euro, tutti riferibili alle spese correnti.

La CAPACITA' DI GESTIONE (rapporto fra accertamenti/impegni e stanziamenti definitivi di competenza) evidenzia quanto segue: l'indicatore applicato al complesso delle entrate correnti destinate ai programmi, assume un valore positivo in ciascuno dei tre anni presi in considerazione (97% nel 2001, 102% sia nel 2002 che nel 2003) e ha riguardato sia le risorse ordinarie che quelle straordinarie.

Anche la capacità di impegno riferibile al complesso delle spese che rilevano ai fini dell'equilibrio corrente presenta valori positivi (95% nel 2001, 96% sia nel 2002 che nel 2003).

4.1.4 Equilibrio degli investimenti

Tra le entrate destinate agli investimenti rilevanti ai fini dell'equilibrio di bilancio in questione vanno ricomprese (cfr. tab. 5):

- a) le entrate del titolo IV derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale, con esclusione delle entrate derivanti da riscossione di crediti, delle entrate già contabilizzate nell'equilibrio di parte corrente (proventi degli oneri di urbanizzazione destinati a manutenzione ordinaria ed entrate derivanti dall'alienazione del patrimonio per riequilibrio gestione/contributi straordinari) e delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti;
- b) le entrate correnti specifiche che finanziano investimenti ⁹;

⁹ Trattasi, in particolare:

di canoni di fognatura e depurazione vincolati:

- alla realizzazione di nuovi impianti;
- all'ammodernamento e manutenzione straordinaria degli impianti di depurazione esistenti (legge 36/94);

del 50% dei proventi di sanzioni amm.ve erogate per violazione al codice della strada, che devono essere destinati fra l'altro (art. 208 cod. strada come modificato dall'art. 53 legge 388/2000) a:

- investimenti per il miglioramento della circolazione stradale, della viabilità e della segnaletica;
- redazione dei piani urbanistici;

- c) le entrate correnti generiche che finanziano investimenti (eccedenze economiche);
- d) le entrate derivanti da accensione di prestiti di cui al titolo V[^] ad esclusione delle entrate derivanti da mutui passivi a copertura di disavanzi, delle anticipazioni di cassa e delle entrate derivanti da finanziamenti a breve termine;
- e) l'avanzo applicato al bilancio investimenti.

Nel triennio, si assiste ad un aumento degli stanziamenti finali di competenza, riferibili alle entrate di investimento destinate ai programmi, del 28% (pari ad una variazione di ca. 5 ml di euro), riferibile soprattutto al biennio 2002-2003.

Tale aumento riguarda: le risorse del titolo IV al netto delle detrazioni (+46% per ca. 5,7 ml di euro); le entrate correnti generiche che finanziano investimenti (+3351% per ca. 1 ml di euro); l'avanzo applicato al bilancio investimenti (+14% per ca. 165mila euro). Diminuiscono, invece: le entrate correnti specifiche che finanziano investimenti (-63% per ca. -137mila euro); le risorse del titolo V nette (-50% per ca. 1,8 ml di euro tale diminuzione dipende sia da quella riferibile alle entrate del titolo V lorde: -23% per ca. 1,7 ml di euro, sia dall'incremento, per ca. 173mila euro, delle anticipazioni di cassa da detrarre dal totale).

Dal punto di vista della composizione percentuale, circa l'80,9% degli stanziamenti finali di competenza relativi alle entrate di investimento destinate ai programmi, nel 2003, è allocato nelle risorse del titolo IV, al netto delle detrazioni, l'8,2% nelle risorse del titolo V, al netto delle detrazioni, il 5,8% nell'avanzo applicato al bilancio investimenti, il 4,8% nelle cosiddette eccedenze economiche, lo 0,4% nelle entrate correnti specifiche che finanziano investimenti.

L'applicazione di alcuni indicatori di gestione alle voci che rilevano ai fini dell'equilibrio-investimenti evidenzia quanto segue (cfr. tabb. 6-7-8):

-
- potenziamento dei mezzi in dotazione al personale della polizia municipale, in misura non inferiore al 10% per la sicurezza stradale, in particolare a tutela degli utenti deboli: pedoni, ciclisti, bambini, anziani e disabili (art. 18 legge 472/99);
 - il contributo per l'utilizzo di risorse geotermiche per produzione di energia elettrica (art. 17 legge 896/96);
 - l'imposta sulla pubblicità sugli ascensori da utilizzarsi esclusivamente per interventi volti al superamento e all'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici comunali aperti al pubblico (art. 3 legge 235/93).

CAPACITA' DI PROGRAMMAZIONE: se si guarda alla variazione intervenuta fra stanziamenti iniziali e finali di competenza (cfr. fra bilancio preventivo e conto consuntivo) si osserva quanto segue:

- nel 2001, le entrate di investimento destinate ai programmi aumentano del 2% (per ca. 311mila euro). Influiscono su tale variazione: l'aumento dell' avanzo applicato agli investimenti (+159% per ca. 698mila euro), il lieve aumento delle entrate del titolo IV[^] nette (+0,2% per ca. 23mila euro, dovuto, sostanzialmente, alla variazione in diminuzione degli oneri di urbanizzazione destinati a manutenzione ordinaria da detrarre: -11% per ca. 23mila euro), la contabilizzazione, a consuntivo, delle eccedenze economiche per ca. 31mila euro. Diminuiscono, invece, le entrate del titolo V nette (-8% per ca. 332mila euro imputabile alle entrate del titolo V). Dal lato delle spese, si assiste ad un aumento del 2% per ca. 420mila euro;
 - nel 2002, le entrate di investimento destinate ai programmi aumentano del 27% per ca. 4 ml di euro: influiscono su tale variazione: l'aumento delle entrate del titolo IV nette (+26% per ca. 3,4 ml di euro, dovuto sia all'aumento delle entrate del titolo IV lorde: +26% per ca. 3,3 ml di euro, sia alla diminuzione degli oneri di urbanizzazione destinati a manutenzione ordinaria da detrarre: -8% per ca. - 15mila euro); l'aumento delle eccedenze economiche che finanziano investimenti (+368% per ca. 387mila euro); l'aumento dell' avanzo applicato agli investimenti (+58% per ca. 223mila euro), mentre sia le entrate correnti specifiche che finanziano investimenti che le entrate del titolo V nette rimangono invariate. Dal lato delle spese, si assiste ad un aumento del 27% per ca. 4 ml di euro;
 - nel 2003, le entrate di investimento destinate ai programmi aumentano del 15% per ca. 2,9 ml di euro. Influiscono su tale variazione: l'aumento delle entrate del titolo IV nette (l'aumento dipende solo da quello delle entrate del titolo IV lorde: +8% per ca. 1,4 ml di euro); l'aumento delle eccedenze economiche che finanziano investimenti (+29% per ca. 241mila euro); l'aumento dell' avanzo applicato agli investimenti (+159% per ca. 800mila euro); l'aumento delle risorse del titolo V nette (l'aumento dipende soltanto da quello delle entrate del titolo
-

V lorde: +10% per ca. 491mila euro), mentre invariate sono le entrate correnti specifiche che finanziano investimenti. Dal lato delle spese, si assiste ad un aumento del 15% per pari importo (2,9 ml di euro).

Se si guarda alla variazione intervenuta fra accertamenti/impegni e stanziamenti definitivi di competenza si osserva quanto segue:

- nel 2001, le entrate di investimento destinate ai programmi subiscono una variazione in diminuzione del -47% pari a minori accertamenti per ca. - 8,2 ml di euro. I minori accertamenti riguardano le entrate del titolo IV nette (-61% pari a minori accertamenti per ca. -7,6 ml di euro: tale valore è dato dalla media fra i minori accertamenti riferibili alle entrate del titolo IV lorde: -60% per ca. -7,6 ml di euro, e i maggiori accertamenti riferibili agli oneri di urbanizzazione destinati a manutenzione ordinaria da detrarre: +4% per ca. 7mila euro); le entrate del titolo V nette (-17% pari a minori accertamenti per ca. 616mila euro: se si depura il dato dai mancati accertamenti, per ca. 3,6 ml di euro, relativi alle anticipazioni di cassa non attivate, la variazione in diminuzione riferibile alle entrate del titolo V lorde è del - 58% pari a minori accertamenti per ca. 4,2 ml di euro); non subiscono variazioni né l' avanzo applicato agli investimenti, né le eccedenze economiche che finanziano investimenti, né le entrate correnti specifiche che finanziano investimenti. Le spese per investimenti subiscono una variazione in diminuzione del -48% pari a minori impegni per ca. -8,4 ml di euro;
- nel 2002, le entrate di investimento destinate ai programmi subiscono una variazione in diminuzione del -51% pari a minori accertamenti per ca. -9,5 ml di euro. I minori accertamenti riguardano: le entrate del titolo IV nette (-55% per ca. -8,9 ml di euro: tale valore è dato dalla media fra i minori accertamenti riferibili alle entrate del titolo IV lorde: -54% per ca. -8,9 ml di euro, e i maggiori accertamenti riferibili agli oneri di urbanizzazione destinati a manutenzione ordinaria da detrarre: +20% per ca. 36mila euro); le entrate correnti specifiche che finanziano investimenti (-6% per ca. -7mila euro); le entrate del titolo V nette (-56% per ca. - 594mila euro: se si depura il dato dai mancati accertamenti, per ca. 3,7 ml di euro, relativi alle anticipazioni di cassa non attivate, la variazione in diminuzione riferibile alle entrate del titolo V lorde è del -90% per ca. - 4,3 ml di euro). Non subiscono variazioni né l' avanzo applicato agli investimenti né le eccedenze economiche che finanziano investimenti. Le spese di

investimento subiscono una variazione in diminuzione del -52% pari a minori impegni per ca. -9,7 ml di euro;

- nel 2003, le entrate di investimento destinate ai programmi subiscono una variazione in diminuzione del -50% pari a minori accertamenti per ca. - 11,2 ml di euro. I minori accertamenti riguardano: le entrate del titolo IV nette (-55% per ca. - 10,1 ml di euro: tale valore è dato dalla media fra i minori accertamenti riferibili alle entrate del titolo IV lorde: -55% per ca. -10,1 ml di euro, e i maggiori accertamenti riferibili agli oneri di urbanizzazione destinati a manutenzione ordinaria da detrarre: +6% per ca. 14mila euro); le entrate del titolo V nette (-60% per ca. -1,1 ml di euro: se si depura il dato dai mancati accertamenti, per ca. -3,8 ml di euro, relativi alle anticipazioni di cassa non attivate, la variazione in diminuzione riferibile alle entrate del titolo V lorde è del -87% per ca. - 4,9 ml di euro); non subiscono variazioni né l' avanzo applicato agli investimenti né le eccedenze economiche, né le entrate correnti specifiche che finanziano investimenti. Le spese di investimento subiscono una variazione in diminuzione del -52% pari a minori impegni per ca. -11,7 ml di euro.

La CAPACITA' DI GESTIONE (rapporto fra accertamenti/impegni e stanziamenti definitivi di competenza) evidenzia che l'indicatore, applicato al complesso delle entrate di investimento destinate ai programmi, assume un valore positivo, ma in diminuzione nel triennio (53% nel 2001, 49% nel 2002, 50% nel 2003). Il dato differisce a seconda del tipo di entrata presa in considerazione: l'avanzo di amministrazione destinato ad investimenti nonché le eccedenze economiche e le entrate correnti specifiche che finanziano investimenti presentano valori estremamente positivi (100% ¹⁰) in ciascun anno preso in considerazione; le entrate del titolo IV lorde presentano una capacità di accertamento in miglioramento: 40% nel 2001, 46% nel 2002, 45% nel 2003; le entrate del titolo V, al netto delle anticipazioni di cassa, presentano una capacità di accertamento del 83% nel 2001, 44% nel 2002; 40% nel 2003.

La capacità di impegno riferibile al complesso delle spese di investimento presenta valori positivi, ma in lieve peggioramento (52% nel 2001, 48% sia nel 2002 che nel 2003).

¹⁰ solo le eccedenze economiche del 2002 presentano una capacità di accertamento del 94%.

4.2 IL RISULTATO CONTABILE DI AMMINISTRAZIONE

4.2.1 Quadro giuridico di riferimento e risultanze contabili

L'art. 186 del T.U.E.L. stabilisce che il risultato contabile di amministrazione sia accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso¹¹. A norma dell'art. 187, comma 1, l'eventuale avanzo di amministrazione accertato, distinto in fondi non vincolati, vincolati, di ammortamento e per finanziamento spese in conto capitale, può essere utilizzato per le fattispecie previste al comma 2:

- a) 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;
- b) per la copertura dei debiti fuori bilancio riconoscibili a norma dell'articolo 194;
- c) 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;
- d) per il finanziamento di spese di investimento.

Il comma 3 prevede che in corso d'esercizio l'Ente possa già applicare al bilancio preventivo, con apposita delibera di variazione, l'avanzo di amministrazione presunto, vale a dire quello derivante dall'esercizio precedente, limitatamente però alle sole fattispecie descritte alle lettere a), b) e c) del comma 2. Ad eccezione dei fondi, contenuti nell'avanzo, aventi specifica destinazione e derivanti da accantonamenti effettuati con l'ultimo consuntivo approvato, che sono immediatamente attivabili, per tutti gli altri fondi le relative spese possono essere attivate solo dopo l'approvazione del consuntivo dell'esercizio precedente.

¹¹ Esso risulta dal fondo di cassa finale al 31.12 aumentato dei residui attivi (sia pregressi che derivanti dalla gestione di competenza) e diminuito dei residui passivi (sia pregressi che derivanti dalla gestione di competenza). Il fondo cassa finale è pari al fondo di cassa iniziale al 1° gennaio aumentato delle riscossioni di cassa e diminuito dei pagamenti di cassa avvenuti in corso d'esercizio.

Per quanto attiene alla gestione dell'avanzo di amministrazione, il Comune di Portogruaro ha esposto le seguenti risultanze (tab. 9):

- Esercizio 2001: il rendiconto della gestione 2001 presenta un avanzo di amministrazione di 663.828 euro, costituito per 489.698 euro da fondi non vincolati, per 156.933 da fondi vincolati e 17.197 da fondi destinati a finanziare spese in conto capitale. L'intero avanzo di amministrazione 2001 è stato utilizzato nel successivo esercizio 2002, mediante applicazione di una quota parte presunta al bilancio di previsione (387.000 euro), e della restante parte, a rendiconto 2001 approvato, mediante variazioni al bilancio di previsione (276.828 euro). Il 98,7% dell'avanzo è stato utilizzato per finanziare spese in c/capitale, mentre il restante 1,3% è stato destinato impiegato, quale spesa una tantum, per finalità socio-culturali;
- Esercizio 2002: anche nel 2002 la gestione finanziaria si è conclusa con un risultato di amministrazione in avanzo per 1.302.517 euro, composto per 910.299 da fondi non vincolati, per 356.611 da fondi vincolati e da 35.607 da fondi destinati a finanziare spese in conto capitale. L'avanzo 2002 è stato interamente utilizzato al successivo bilancio d'esercizio 2003, applicando una quota parte presunta di 502.184 euro al bilancio di previsione, la rimanente parte, a rendiconto 2002 approvato, di 800.333 euro mediante provvedimenti di variazione al bilancio. L'intero ammontare dell'avanzo di amministrazione è stato utilizzato per finanziare spese di investimento;
- Esercizio 2003: il rendiconto per l'esercizio 2003 presenta un avanzo di amministrazione di 1.996.867 euro, costituito per 1.344.335 euro da fondi non vincolati, per 603.337 da fondi vincolati, per i rimanenti 49.195 da fondi destinati al finanziamento di spese in conto capitale. Così come nell'esercizio precedente l'avanzo 2003 è stato interamente utilizzato nel corso del 2004, mediante applicazione di una quota parte presunta al bilancio di previsione (951.860 euro), per la restante parte (1.045.007 euro) a seguito di variazioni di bilancio a rendiconto 2003 approvato. L'intero ammontare dell'avanzo è stato destinato al finanziamento di spese d'investimento.

4.2.2 Analisi dei dati

Nelle tavole che seguono sono stati messi a confronto i dati relativi al triennio 2001-2003: è possibile osservare come l'entità dell'avanzo di amministrazione

segnì un incremento costante, passando dai 664 mila euro circa del 2001 ai 1.303 mila del 2002, sino ai circa 1.997 mila del 2003, (+ 201% su base triennale). Tale dinamica è dovuta al diverso andamento degli elementi che concorrono a determinare il risultato di amministrazione, vale a dire l'entità ed il saldo dei movimenti di cassa nell'esercizio e la dinamica dei residui attivi e passivi finali da riportare all'esercizio successivo.

Particolarmente elevato l'incremento osservato nella gestione di competenza che passa dai 501.978 euro del 2001 (compresivi dell'avanzo applicato) ai 1.643.275 del 2003 (+227%), di cui 1.067.547 in parte corrente e 575.728 in c/capitale (tav. 1).

Tav. 1: composizione dell'avanzo 2001-2003

Avanzo	2001	2002	2003	D 03/01	D 03/02	D 02/01
C/Competenza	501.978	706.256	1.643.275	227%	133%	41%
C/Residui	161.850	596.261	353.592	118%	-41%	268%
Avanzo Totale	663.828	1.302.517	1.996.867	201%	53%	96%

E' possibile ricavare l'avanzo di amministrazione anche calcolando la differenza fra maggiori/minori entrate e maggiori/minori spese in c/competenza e in c/residui, rispetto agli stanziamenti finali di competenza e ai residui iniziali; emerge, a tal proposito, che nell'arco del triennio le minori spese (economie nel caso della competenza, insussistenza del debito nel caso di residui passivi) sono complessivamente superiori alle minori entrate (minori accertamenti in c/competenza, insussistenza del credito in c/residui) e che anzi il divario tende ad aumentare. Particolarmente significativo il dato della competenza che mostra un saldo fra minori spese e minori entrate sempre crescente nel triennio, pari a 0,66 ml di euro nel 2001, a 1,3 nel 2002, a 2 ml nel 2003, mentre in parte residui il saldo risulta assai elevato con particolare riferimento alla competenza, mentre assai più contenuto si rivela il saldo positivo tra minori spese e minori entrate in c/residui, pari rispettivamente a 0,16 - 0,60 - 0,36 ml di euro. (tav. 2).

Tav. 2: dinamica minori entrate/minori spese 2001-2003

Esercizio 2001 (in ml di euro)									
Entrate in c/residui	A	B	C	C/A %	Spese in c/residui	D	E	F	F/D %
	res. att. iniziali	accert. residui	min/magg. entrate			res. pass. iniziali	impegni residui	residui elimin.	
	18,86	18,20	-0,67	-3,5		27,60	26,77	-0,83	-3
Entrate di comp.za	SFCO	accert. comp.za	min/magg. entrate	C/A %	Spese di comp.za	SFCO	impegni comp.za	E-D	F/D %
	37,83	25,31	-12,52	-33,1		38,97	25,95	-13,02	-33,4
TOTALE	56,69	43,51	-13,19	-23,3	TOTALE	66,57	52,71	-13,85	-20,8

Esercizio 2002 (in ml di euro)									
Entrate in c/residui	A	B	C	C/A %	Spese in c/residui	D	E	F	F/D %
	res. att. iniziali	accert. residui	min/magg. entrate			res. pass. iniziali	impegni residui	residui elimin.	
	14,65	13,95	-0,70	-4,8		21	19,70	-1,30	-6,2
Entrate di comp.za	SFCO	accert. comp.za	min/magg. entrate	C/A %	Spese di comp.za	SFCO	impegni comp.za	E-D	F/D %
	39,15	25,42	-13,73	-35,1		39,81	25,37	-14,44	-36,3
TOTALE	53,80	39,36	-14,44	-26,8	TOTALE	60,82	45,08	-15,74	-25,9

Esercizio 2003 (in ml di euro)									
Entrate in c/residui	A	B	C	C/A %	Spese in c/residui	D	E	F	F/D %
	res. att. iniziali	accert. residui	min/magg. entrate			res. pass. iniziali	impegni residui	residui elimin.	
	14,08	13,76	-0,31	-2,2		19,11	18,45	-0,67	-3,5
Entrate di comp.za	SFCO	accert. comp.za	min/magg. entrate	C/A %	Spese di comp.za	SFCO	impegni comp.za	E-D	F/D %
	43,93	28,72	-15,21	-34,6		45,24	28,38	-16,86	-37,3
TOTALE	58,01	42,48	-15,53	-26,8	TOTALE	64,35	46,83	-17,53	-27,2

In termini di incidenza percentuale, se le minori entrate complessive rappresentano il 23,3% della massa accertabile nel 2001, il 26,8% nel 2002 e nel 2003, le minori spese complessive rispetto alla massa spendibile sono il 20,8% nel

2001, il 25,9% nel 2002 e il 27,2% nel 2003 con una dinamica che dimostra una crescente difficoltà nella realizzazione della spesa autorizzata.

Ad ulteriore conferma di tale fenomeno, assumendo come parametro di valutazione il rapporto tra l'avanzo di amministrazione e l'insieme delle entrate correnti in conto competenza (accertamenti dei Titoli I, II, III) è evidente che tale indicatore è da considerarsi positivo quanto più i valori sono costanti nel tempo e compresi in un range tra il 5 e l'8%. Nel caso del Comune di Portogruaro, si può osservare come il rapporto passi dal 4,38% del 2001, all'8,2% del 2002, fino a portarsi all'11,4% nel 2003 (tav. 3).

Tav. 3: rapporto avanzo/accertamenti entrate correnti

Avanzo di Amministrazione (A)	2001	2002	2003
	663.828	1.302.517	1.996.867

Tit.	Accertamenti entrate correnti in c/competenza (B)			
I	Entrate tributarie	7.286.482	10.314.383	12.502.206
II	Trasferimenti correnti	5.559.117	2.963.678	2.351.672
III	Entrate extra-tributarie	2.306.675	2.606.816	2.658.916
Totale accertamenti		15.152.274	15.884.877	17.512.794
Rapporto A/B		4,38%	8,20%	11,40%

I Revisori dei conti, in sede di relazione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione e sullo schema di rendiconto per gli esercizi 2002 e 2003, hanno giustificato la presenza di valori elevati nel 2002, ma ancor più nel 2003 individuando una serie di possibili circostanze: per il 2002, in parte entrata, la destinazione di una quota rilevante delle entrate correnti a spese in conto capitale e, in parte spesa, la politica di contenimento al fine del rispetto dei vincoli imposti dal patto di stabilità; per quanto concerne il 2003, che espone un rapporto dell'11,3%, esso viene motivato da eventi straordinari in gran parte riconducibili alla gestione in c/capitale, in particolare da spese di investimento, finanziate con entrate vincolate, non impegnate nell'anno (vendita alloggi ATER), per oltre 575.000 euro.

4.3 IL PATTO DI STABILITÀ

4.3.1 Origine ed evoluzione: il triennio 2001-2003

Il trattato di Maastricht del 7/2/1992 ha resa necessaria l'omogeneizzazione della finanza e dell'economia europea, imponendo a tutti gli Stati membri della Comunità di evitare disavanzi eccessivi: obiettivo, questo, il cui riscontro è dato dal rapporto tra disavanzo e prodotto interno lordo e dal rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo, indicatori fondamentali per la valutazione dello stato del disavanzo stesso.

Una delle condizioni, che consente di sostenere a lungo termine le finanze pubbliche, e quindi il contenimento dei disavanzi, è il risanamento strutturale dei conti pubblici attraverso il recupero di risorse dalla gestione corrente mediante l'aumento dell'efficienza e produttività nell'erogazione dei servizi pubblici e dell'attività amministrativa. Il risanamento, infatti, può realizzarsi solo attraverso una riqualificazione delle spese, evitando, se possibile, di operare interventi sul versante delle entrate: si tratta, cioè, di sostenere la competitività dell'economia, garantendo il livello qualitativo delle condizioni di vita dei cittadini.

Le grandezze contabili significative per la verifica della realizzazione degli obiettivi del patto di stabilità e crescita, stretto in sede comunitaria, sono definite dal sistema europeo di conti economici integrati (SEC 95). Il settore delle pubbliche amministrazioni, cui si riferisce il conto delle P.A., si compone di tre comparti, costituiti da finanza statale, finanza previdenziale e finanza regionale e locale. A quest'ultimo settore appartengono le Amministrazioni regionali, provinciali, comunali, Unioni di Comuni e Città metropolitane, oltre a quelle non territoriali.

Il saldo del settore delle pubbliche amministrazioni, rilevante ai fini del patto di stabilità e crescita, è l'indebitamento netto, corrispondente all'importo di variazione netta degli strumenti finanziari, cui il settore deve far ricorso per finanziare le operazioni economiche di spesa che non hanno copertura nelle risorse derivanti dalle operazioni economiche di entrata.

Al riguardo, una fonte di difficoltà, nei confronti del settore, è costituito dalla disomogeneità della struttura contabile e dei criteri usati per la contabilizzazione delle operazioni dalle diverse amministrazioni pubbliche, disomogeneità che determina un quadro composito di difficile lettura anche per gli stessi responsabili delle politiche di bilancio. Si è, quindi, reso necessario ricorrere ad altri generi di indici ed imporre misure concrete, verificabili e confrontabili, per poter rendere

possibile e accertabile il coinvolgimento degli Enti al concorso alla tenuta dei conti pubblici.

In questa prospettiva, a partire dall'esercizio 2000, una delle linee fondamentali e direttrici delle manovre di finanza pubblica nei confronti degli Enti territoriali, è data dal patto di stabilità interno, finalizzato al raggiungimento di una riduzione dei disavanzi e di un loro progressivo miglioramento. Lo scopo ultimo è quello di realizzare un saldo in pareggio o in avanzo, avuta particolare attenzione al contenimento del contributo, da parte degli enti locali, alla formazione dell'indebitamento netto nel conto delle pubbliche amministrazioni, anche se, essendosi mantenute le disomogeneità, in linea di principio non si può affermare con assoluta certezza che il rispetto del patto di stabilità interno implichi necessariamente dei comportamenti in linea con i criteri e le direttive europee.

Pur se la sua disciplina non può dirsi direttamente sovrapponibile con gli obiettivi fondamentali del patto di stabilità e crescita, cui il Paese ha aderito in sede comunitaria, il patto di stabilità interno costituisce, in ogni caso, un tentativo e uno strumento, posto dal legislatore ordinario, per realizzare i conseguenti obiettivi di finanza pubblica.

Tanto più, poi, si avverte la necessità di sistemi di rendicontazione tempestivi ed omogenei nel territorio e di un sistema di controlli, volti alla verifica degli equilibri di bilancio e del rispetto dei vincoli europei, in quanto si sta delineando una situazione di progressivo decentramento istituzionale e finanziario.

E' in questa logica, infatti, che si inserisce il patto di stabilità interno, la cui filosofia è quella di monitorare la stabilità finanziaria, affidando, tuttavia, all'autonomia degli Enti locali le politiche più idonee per garantirla, e rispondendo, in questo modo, alla duplice esigenza dell'integrazione europea, da una parte, e della riforma dell'ordinamento italiano in senso "federalistico", dall'altra.

L'estensione dell'applicazione degli impegni assunti in sede europea alle amministrazioni locali viene introdotta con l'art. 28 della Legge 23/12/1998, n. 448 (Legge finanziaria 1999), cui fa seguito la Circolare n. 11 del 12/3/1999 del Ministero del Tesoro. Preoccupata di garantire il contenimento del deficit delle amministrazioni pubbliche e la riduzione dello stock del debito pubblico, la norma pone agli enti territoriali il duplice obiettivo, da applicarsi distintamente e individualmente, di ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e di ridurre il rapporto tra il proprio debito e il prodotto interno lordo (PIL). Tuttavia, la riduzione del rapporto debito/PIL deve intendersi come tendenza, in modo tale che gli eventuali aumenti e le relative compensazioni devono essere

valutati in relazione al triennio. A tal fine, possono essere destinati anche i proventi derivati da dismissioni di partecipazioni mobiliari.

Al riguardo, si deve precisare che, come chiarito dalla Direttiva sull'applicazione del Patto di Stabilità Interno emanata di concerto dal Ministero dell'Interno e dal Ministero del Tesoro in data 18/2/1999, il patto di stabilità, in quanto pone degli obiettivi da raggiungere e, quindi, degli oneri, è prescrittivo, ma in quanto non fornisce indicazioni sulle modalità del raggiungimento degli obiettivi stessi, è anche, nel rispetto dell'autonomia attribuita agli Enti territoriali, programmatico, lasciando alla discrezionalità degli enti stessi l'individuazione dei più idonei strumenti operativi da adottare. Infatti, come precisato dalla succitata Direttiva, pur se rilevanti dal punto di vista della responsabilità finanziaria, in cui si trovano ad incorrere le amministrazioni in caso di inadempienza, le indicazioni fornite dalla normativa non costituiscono in nessun caso requisiti di legittimità per i documenti di bilancio e per le delibere assunte o omesse dagli enti interessati.

Non solo, ma la Direttiva chiarisce, inoltre, che la riduzione del rapporto debito/PIL è un obiettivo di natura derivata, essendo il risultato della riduzione del disavanzo finanziario e delle politiche di dismissioni mobiliari, ed esclude, quindi, che esista un vincolo diretto alla riduzione dell'ammontare del debito. Al riguardo, anzi, la Circolare n. 11 del 12/3/1999 del Ministero del Tesoro già citata specifica che, proprio perché obiettivo derivato, esso è di fatto, se non per casi eccezionali, escluso dal sistema sanzionatorio, di cui si parlerà più avanti.

In ogni caso, rispetto al D. Lgs. N. 75 del 25/2/1995, l'art. 28 della Legge n. 448 del 23/12/1998, come ribadito dalla circolare predetta, introduce il riferimento alla gestione di cassa, allineando il comportamento degli Enti locali a quello dello Stato ed imponendo una riflessione sugli andamenti finanziari effettivi, comprensivi sia di quelli derivanti dalla competenza sia di quelli derivanti dagli esercizi precedenti.

Per quanto riguarda, quindi, il primo obiettivo, ovvero la riduzione del disavanzo, la cui crescita è stata stimata per il triennio 1999-2001 pari al 3,6%, la sua quantificazione è stata definita, per il 1999, con riferimento all'indebitamento dell'intero comparto Autonomie Locali, corrispondente all'1% circa della spesa corrente complessiva 1998 dell'intero comparto (Regioni, Province, Comuni e Comunità montane), rispetto alla quale, nell'ambito degli Enti locali, essa risulta corrispondere all'1,1%.

Premesso che il saldo, da calcolarsi in termini di cassa, corrisponde alla differenza tra le entrate finali (esclusi i trasferimenti dello Stato, le entrate per

vendita di valori mobiliari, e per riscossioni di crediti), effettivamente riscosse, e le uscite finali, effettivamente riscosse, il risparmio, per ciascuno degli anni del triennio, deve essere, quindi, raggiunto tramite un miglioramento del saldo tendenziale (quello cioè che si avrebbe in assenza di correttivi e corrispondente al saldo del 1998 +/- 3,6% a seconda che il saldo del 1998 sia rispettivamente negativo o positivo), pari alla maggior cifra tra l'1,1% della spesa corrente, al netto degli interessi, 1998 e il 3% del saldo tendenziale stesso.

Svolgendosi nell'arco del triennio, l'azione di riduzione del saldo deve, tuttavia, esprimersi anche in termini di competenza, dovendo essere verificata anche in sede di previsione e di formazione dei bilanci.

Interessati dall'azione di riduzione del saldo sono tutti gli enti locali.

Tale impostazione rimane sostanzialmente invariata anche per il patto di stabilità interno relativo all'anno 2000. Infatti, l'art. 30 della Legge 23/12/1999, n. 488 (Legge finanziaria 2000) pone, quale obiettivo, la riduzione del disavanzo in misura pari ad almeno un ulteriore 0,1% del prodotto interno lordo, precisando ulteriormente, tuttavia, tutta una serie di voci da non considerare, ai fini del computo del saldo, per quanto riguarda sia le entrate che le spese, ed estendendo tali criteri anche all'esercizio 1999. Attribuisce, di conseguenza, agli enti la facoltà di valutare la propria conformità al patto stesso sulla base del saldo calcolato cumulativamente per il biennio 1999-2000, rapportando la riduzione programmata del disavanzo al valore aggregato pari allo 0,2% del PIL del 1999.

Il patto di stabilità interno subisce, per l'anno 2001, alcune variazioni, introdotte dall'art. 53 della Legge 23/12/2000, n. 388 (Legge finanziaria 2001), che prevede alcune novità.

La prima riguarda la limitazione dell'ambito soggettivo della partecipazione al patto stesso, che non include più i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, se non per l'obiettivo della riduzione del rapporto debito/PIL, nei cui riguardi la norma è rimasta invariata.¹²

La seconda riguarda la ridefinizione del metodo di calcolo del saldo programmatico, che, come ulteriormente precisato dalla Circolare n. 6 del 6/2/2001 del Ministero del Tesoro-Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, deve essere computato sulla base del saldo finanziario del 1999, al netto delle spese per

¹² Per la determinazione della popolazione di riferimento, da considerare ai fini degli adempimenti connessi al patto di stabilità interno, si applica il criterio previsto dall'art.

interessi passivi, aumentato o diminuito, a seconda che tale saldo sia rispettivamente negativo o positivo, del 3%. A tal fine, gli enti locali devono approvare, con le stesse procedure di approvazione del bilancio di previsione, i prospetti dimostrativi del computo dei saldi finanziari 1999 e 2001, distintamente per le gestioni di cassa e di competenza.

Anche per il 2001, come per gli esercizi precedenti, non vanno considerate, tra le entrate e le spese, quelle voci già elencate nella normativa (art. 30 della Legge n. 488 del 1999). In particolare, per quanto riguarda le entrate, non si devono considerare, nel calcolo del saldo, i trasferimenti, sia di parte corrente che in conto capitale, dallo Stato, dall'Unione europea e dagli enti che partecipano al patto di stabilità interno, nonché quelle derivanti dai proventi della dismissione di beni immobiliari e finanziari. Per quanto riguarda le spese, invece, non devono essere considerate quelle effettuate sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione da parte dello Stato, dell'Unione europea e degli enti che partecipano al patto di stabilità interno.

Devono, altresì, essere escluse dal calcolo del saldo le entrate e le spese che, per loro natura, rivestono il carattere di eccezionalità. A queste ultime, si aggiungono ora, nel confronto tra saldi, anche le entrate e le spese per le quali siano intervenute delle modifiche legislative di trasferimento o attribuzione di nuove funzioni o di nuove entrate proprie (es.: compartecipazione del gettito IRAP, addizionale sui consumi di energia elettrica, ecc.), le quali trovano una sostanziale corrispondenza nella definizione relativa a quelle aventi carattere di eccezionalità.

Ma è per l'esercizio 2002 che, attraverso le innovazioni apportate dalla Legge 28/12/2001, n. 448 (Legge finanziaria 2002), il patto di stabilità interno abbandona l'impianto originario, fondato esclusivamente sui saldi, a favore di una maggiore semplificazione. Infatti, se originariamente il calcolo del saldo programmatico si basava sul sistema dei saldi tendenziali parametrati alla dinamica del PIL, seguendo un'impostazione più vicina ai metodi propri della programmazione nazionale, gli obiettivi vengono ora stabiliti con riferimento al raffronto tra i risultati di più esercizi dello stesso ente, consentendone un'immediata percezione, ed estendendo le verifiche anche alla gestione di competenza, oltre che a quella di cassa.

Infatti, come meglio precisato dalla Circolare n. 11 del 26/2/2002 del Ministero dell'Economia e Finanze-Ragioneria Generale dello Stato, per l'anno 2002

il disavanzo non può superare quello del 2000, opportunamente ricostruito, aumentato del 2,5%, facendo riferimento al saldo effettivo di cassa, inteso come differenza tra le entrate effettivamente riscosse e le uscite effettivamente pagate, in conto competenza e in conto residui, detratte le voci previste. A questo si aggiunge un ulteriore vincolo, strettamente correlato al primo, finalizzato al contenimento della crescita delle spese correnti (quelle stesse che vanno a formare il saldo finanziario) entro i limiti di quelle sostenute nell'esercizio 2000, maggiorate del 6%, con riferimento, questa volta, anche alla gestione di competenza.

A tal fine, le voci da non considerarsi sono gli interessi passivi, le spese sostenute sulla base di trasferimenti con destinazione vincolata dallo Stato, dall'Unione europea e dagli enti che partecipano al patto di stabilità interno, nonché quelle con carattere di eccezionalità (spese correnti sostenute, ad esempio, per eventi calamitosi, per consultazioni elettorali o per sentenze esecutive e atti equiparati).

In questo senso, rispetto alla Legge n. 448 del 2001, alcune correzioni sono state apportate dall'art. 3 del D.L. n. 13 del 22/2/2002, convertito dalla Legge n. 75 del 24/4/2002 con alcune modificazioni, le quali hanno uniformato la base di calcolo relativa alle spese correnti con quella utile per il calcolo del disavanzo, rendendo complessivamente più coerente ed omogenea la disciplina e meno gravoso l'intervento sulle prime.

Per quanto riguarda, inoltre, il contenimento delle spese correnti, un'attenzione particolare viene portata a quegli enti che, nella loro autonomia, avevano già perseguito obiettivi di efficienza e di riduzione dei costi nella gestione dei servizi pubblici, esternalizzandoli: riconoscendone lo sforzo, la norma consente a questi enti di commisurare convenzionalmente la spesa corrente, relativa a tali servizi, a quella sostenuta nell'anno precedente all'esternalizzazione stessa.

Un'ulteriore detrazione riguarda, infine, eventuali maggiori spese conseguenti a impostazioni contabili diverse rispetto al 2000, relative alla gestione di servizi a carattere imprenditoriale e/o derivanti da convenzioni con enti pubblici o privati interamente finanziate dai proventi delle convenzioni stesse.

Complessivamente, così come riformulato rispetto agli esercizi precedenti, il patto di stabilità interno può dirsi rafforzato per l'incisività sia dei vincoli proposti sia delle sanzioni previste nel caso di inadempienza, la considerazione delle quali, tuttavia, è momentaneamente rinviato. Ma, a differenza di quanto previsto negli

anni precedenti, la sua riformulazione sembra mancare del riferimento esplicito alle previsioni di bilancio, con la conseguenza apparente di non andare ad incidere sull'attività di programmazione e sul processo di formazione dei bilanci stessi. Tuttavia, come chiarito dalla citata Circolare n. 11 del 26/2/2002 del Ministero dell'Economia e Finanze-Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, non è ragionevole pensare che le regole stabilite dal patto di stabilità interno, prevedendo un'azione strutturale di riduzione dei disavanzi, da realizzare attraverso il contenimento della spesa corrente e con aumenti di entrate proprie, non producano effetti anche sulla determinazione degli stanziamenti del bilancio di previsione, nella sua fase iniziale o nel corso delle successive variazioni.

Rispetto alla normativa precedente, va rilevato, infine, il tentativo, da parte del legislatore, di garantire continuità all'azione di risanamento dei conti pubblici, attribuendo alla manovra, relativa al patto di stabilità interno, una valenza temporale triennale, già prefigurando gli obiettivi da raggiungere negli anni 2003 e 2004.

Condividendo tale intento, anche la Legge finanziaria successiva (Legge 27/12/2002, n. 289) articola gli interventi, volti al raggiungimento degli obiettivi della finanza pubblica, nell'arco di tre anni (2003-2004-2005) e conferma l'orientamento a semplificare l'applicazione dei vincoli proposti, al fine di consentire il calcolo del disavanzo, sia per la cassa come per la competenza, in modo univoco.

In questa prospettiva, la Legge finanziaria 2003 rappresenta, rispetto a quella precedente, un ulteriore contributo, di carattere innovativo e rafforzativo, al sistema di regolamentazione inerente al patto di stabilità interno, in quanto tenta di rivederne l'impianto complessivo, attribuendogli uniformità, continuità e coerenza, attraverso dei criteri non più variabili nel tempo, e conferendogli carattere di normativa di principio, connessa al coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli artt. 117 e 119 della Costituzione, come tale, riservata al legislatore nazionale.

Confermando l'ambito soggettivo di partecipazione al patto, già definito nelle leggi finanziarie precedenti, ma diversificando per la prima volta l'impostazione tra province e comuni, per consentire di applicare le diverse detrazioni consentite, l'art. 29 della legge 27/12/2002, n. 289, propone un unico obiettivo, concentrando l'attenzione sul miglioramento del saldo finanziario, sia in termini di cassa che di competenza, ed eliminando ogni riferimento al contenimento della spesa corrente.

Il vincolo, cui i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti devono attenersi per l'esercizio 2003, è costituito, quindi, dal contenimento del disavanzo

finanziario entro i limiti di quello del 2001, a tal fine rideterminato secondo le nuove direttive, atteso che il saldo in questione deve essere calcolato, sia per la competenza che per la cassa, quale differenza tra le entrate finali e le spese correnti.

Ai fini del computo del disavanzo, come illustrato dalla Circolare n. 7 del 4/2/2003 del Ministero dell'Economia e Finanze-Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, non devono essere considerati, sul versante delle entrate, i trasferimenti, sia di parte corrente che in conto capitale, dallo Stato, dall'Unione europea e dagli enti che partecipano al patto di stabilità interno, le entrate derivanti dalla compartecipazione all'IRPEF e quelle provenienti dalla dismissione di beni immobili e finanziari, nonché dalla riscossione dei crediti; sul versante delle spese, invece, devono essere escluse dal calcolo le spese per interessi passivi, quelle sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dall'Unione europea e le spese eccezionali derivanti esclusivamente da calamità naturali, oltre a quelle dipendenti dallo svolgimento di consultazioni elettorali a livello amministrativo. Un'ulteriore detrazione, introdotta dall'art. 3 comma 50 della Legge 24/12/2003 n. 350 (Legge finanziaria 2004), riguarda infine, per quanto attiene le spese del personale, i maggiori oneri conseguenti al rinnovo contrattuale per il biennio 2002-2003.¹³

Nel complesso, si può osservare come venga abbandonato il criterio del peggioramento del saldo e venga, invece, richiesto il raggiungimento di un risultato positivo in termini assoluti, ovvero il non peggioramento del saldo del 2001.

Per gli anni successivi (2004 e 2005), vengono ugualmente definiti i vincoli da rispettare, applicando, il linea di massima, gli stessi criteri.

Per l'anno 2004, infatti, il saldo programmatico non deve superare il saldo finanziario effettivo del 2003, calcolato come si è detto e maggiorato del tasso di inflazione programmato indicato nel Documento di programmazione economico-finanziaria.

Invece, a partire dal 2005, viene ipotizzato un sistema di regole a regime. Infatti, il disavanzo finanziario, inteso come differenza tra entrate finali (al netto dei trasferimenti pubblici) e spese finali (inclusive, quindi, anche delle spese per

¹³ Tali oneri devono essere considerati, tuttavia, nella misura corrispondente al solo incremento retributivo, pari allo 0,99% rispetto al "monte salari" del 2002 (Circolare n. 5 del 3/2/2004 del Ministero dell'Economia e delle Finanze-Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato).

investimenti e per interessi passivi, ma al netto delle operazioni finanziarie, cioè di quelle uscite dipendenti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie e di altre attività finanziarie, dai conferimenti di capitale e dalle concessioni di crediti), non deve superare quello effettivo del penultimo anno precedente, modificato attraverso l'applicazione di una percentuale di variazione, definita ogni anno dalla legge finanziaria.

Confermato l'obbligo, già in vigore negli anni precedenti, per i comuni con una popolazione superiore a 60.000 abitanti, di inviare trimestralmente al Ministero dell'Economia e delle Finanze-Dipartimento della Ragioneria dello Stato, le informazioni relative alla propria gestione sia di cassa che di competenza, viene introdotto ora un nuovo strumento di monitoraggio e di verifica per le province e per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

Infatti, l'art. 29, comma 17, della Legge 27/12/2002, n. 289, come modificato dall'art. 1-quater, comma 13, della Legge 20/5/2003, n. 116, prevede la predisposizione, da parte degli enti sopra individuati, di una previsione cumulativa articolata per trimestri, limitatamente alle voci che vanno a determinare il saldo finanziario, e formulata in termini di cassa, con riferimento, quindi, alle riscossioni e ai pagamenti verosimilmente possibili nei trimestri di riferimento. Tale programmazione trimestrale dei flussi di cassa, che deve essere coerente con l'obiettivo annuale, individua, in questo modo, degli obiettivi parziali, modificabili nel corso dell'anno, il cui mancato raggiungimento comporta, per l'ente "inadempiente", delle azioni correttive, sul versante dei pagamenti, tali da consentire il riassorbimento, nel trimestre successivo, dello scostamento verificatosi.

Al riguardo, un'ulteriore novità di grande rilevanza, apportata al sistema di regole relative al patto di stabilità interno dalla Legge finanziaria 2003, è costituita dall'individuazione di un organo di controllo, il Collegio dei revisori che, oltre a verificare il rispetto degli obiettivi annuali (e a darne comunicazione al Ministero dell'Interno in caso di mancato adempimento), deve valutare la coerenza, rispetto ad essi, degli obiettivi trimestrali, anche nel caso di loro riformulazione nel corso della gestione, nonché verificare il loro raggiungimento, comunicandone il mancato rispetto, nel caso di inadempienza, all'ente stesso e al Ministero dell'Economia e Finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato o alle Ragionerie provinciali dello Stato competenti per territorio, nel caso dei comuni con una popolazione compresa tra 5.000 e 60.000 abitanti.

4.3.2 Il sistema premiante e quello sanzionatorio

Il complesso di regole, che disciplina il patto di stabilità, si avvale anche di un insieme di accorgimenti, che nel tempo sono andati sempre più precisandosi, volti a premiare o a penalizzare gli enti territoriali tenuti al rispetto del patto medesimo.

Fin dall'inizio, infatti, si è cercato di responsabilizzare gli enti interessati, coinvolgendoli sostanzialmente al rispetto degli obiettivi, connessi con il risanamento della finanza pubblica.

In quest'ottica, l'art.28, comma 8, della Legge 23/12/1998 (Legge finanziaria 1999) prevede che, nel caso venga comminata allo Stato la sanzione prevista dalla normativa europea a seguito di un accertato deficit eccessivo, la sanzione stessa venga estesa, per la quota ad essi imputabile, anche agli enti che non hanno realizzato gli obiettivi connessi al patto di stabilità interno.¹⁴

Per contro, gli enti che presentino al Ministero del Tesoro, che si avvale a tal fine della Cassa Depositi e Prestiti, dei piani finanziari di progressiva e continuativa riduzione del rapporto tra il proprio ammontare di debito e il PIL, proiettati su un arco temporale di almeno cinque anni, possono procedere al rimborso anticipato dei prestiti contratti con la Cassa Depositi e Prestiti stessa, senza oneri aggiuntivi rispetto al rimborso del debito residuo. La mancata realizzazione degli obiettivi delineati nel piano finanziario comporta, naturalmente, il pagamento di una penale, da calcolarsi sulla base delle norme vigenti, da effettuare in tre anni anche attraverso la riduzione dei trasferimenti erariali.

Successivamente, l'art. 30, comma 6, della Legge 23/12/1999 n. 488 (Legge finanziaria 2000), come modificato dall'art. 53, comma 8, della Legge 23/12/2000 n. 388 (Legge finanziaria 2001), vincola, in modo molto più mirato, le eventuali agevolazioni al raggiungimento concreto della riduzione del disavanzo nell'anno 2000, prevedendo, a partire dal 2001, una riduzione dei tassi d'interesse nominali applicati ai mutui della Cassa Depositi e Prestiti.

Ritornando al sistema sanzionatorio, a seguito di quanto stabilito dall'art. 19 comma 1 della Legge 28/12/2001 n. 448 (Legge finanziaria 2002), le limitazioni, conseguenti al mancato rispetto dei vincoli relativi al patto di stabilità interno per

¹⁴ Si deve dire, tuttavia, che le sanzioni riguardano principalmente, se non esclusivamente, le violazioni dell'obiettivo relativo al saldo finanziario e non si applicano, se non eccezionalmente, al mancato rispetto dell'obiettivo connesso alla riduzione del rapporto debito/PIL.

l'anno 2001, comportano, nell'anno 2002, il divieto di assumere personale a tempo indeterminato (con l'eccezione di quelle assunzioni connesse con il passaggio di funzioni e competenze alle regioni e agli enti locali, i cui oneri risultino coperti da trasferimenti erariali compensativi, e di quelle relative a figure professionali non fungibili), affidando, in generale, la copertura di eventuali posti disponibili alle sole procedure di mobilità. Le stesse assunzioni a tempo determinato o mediante convenzioni, nonché i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, consentite alle province e ai comuni anche in caso di inadempienza ai sensi dell'art. 34 comma 13 della Legge 27/12/2002 n. 289, devono essere contenute entro certi limiti, in quanto i relativi oneri non possono eccedere il 90% della spesa media annua sostenuta per le medesime finalità nel triennio 1999-2001.¹⁵

Un ulteriore inasprimento di tale limitazione, a partire dal 2003 e per ciascun anno successivo a quello in cui si sia riscontrato il mancato conseguimento degli obiettivi, è previsto dall'art. 28, comma 15, della Legge 27/12/2002 n. 289 (Legge finanziaria 2003), che pone, per gli enti inadempienti, il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, senza alcuna possibilità di deroghe in proposito, disposte per il periodo di riferimento. Oltre a ciò, si nega ad essi la possibilità di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti e li si obbliga a ridurre almeno del 10%, rispetto al 2001, le spese per l'acquisto di beni e servizi.

Tali limitazioni vengono confermate anche per gli anni successivi, in quanto la Legge 24/12/2003, n. 350 (Legge finanziaria 2004) non apporta alcuna variazione rispetto alla Legge finanziaria precedente.

¹⁵ Tanto più perentorie devono intendersi tali disposizioni, sia per le assunzioni a tempo indeterminato che per quelle a tempo determinato, in quanto viene affermato, all'art. 19 comma 7 della Legge n. 448/2001, la nullità di diritto di tutte le assunzioni effettuate in loro violazione. Anzi, in caso di assunzioni a tempo indeterminato, gli enti devono autocertificare il raggiungimento degli obiettivi posti, con riferimento al patto di stabilità interno.

4.3.3 Possibili interventi per il rispetto dei vincoli

Come si è già anticipato nei punti precedenti, la Direttiva sull'applicazione del patto di stabilità interno del 18/2/1999 emanata dal Ministero dell'Interno chiarisce come gli obiettivi posti dal patto di stabilità interno siano prescrittivi, senza, tuttavia, essere vincolanti per quanto riguarda le modalità del loro raggiungimento.

In questo senso, le azioni suggerite, ai fini della riduzione del disavanzo, dalle diverse Leggi finanziarie succedutesi nel tempo, hanno una valenza esclusivamente programmatica, affidando comunque alla discrezionalità degli enti, tenuti al rispetto del patto, la scelta delle misure più opportune da adottarsi.

Secondo quest'orientamento devono, dunque, essere interpretate le disposizioni introdotte dall'art. 28, comma 2, della Legge 23/12/1998 n. 448 (Legge finanziaria 1999), che individua, quali azioni da perseguire per il raggiungimento della riduzione del saldo finanziario, i seguenti accorgimenti:

- a) perseguimento di obiettivi di efficienza, aumento della produttività e riduzione dei costi nella gestione dei servizi pubblici e delle attività di propria competenza;
- b) contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto ai valori degli anni precedenti;
- c) potenziamento dell'attività di accertamento dei tributi propri ai fini di aumentare la base imponibile;
- d) aumento del ricorso al finanziamento a mezzo prezzi e tariffe dei servizi pubblici a domanda individuale;
- e) dismissione di immobili di proprietà non funzionali allo svolgimento dell'attività istituzionale.

A questi ultimi vengono ugualmente aggiunte, con l'art. 30 comma 8 della Legge 23/12/1999 n. 488 (Legge finanziaria 2000), ulteriori misure, che in parte già erano previste dagli artt. 39, 41, 43 della Legge 27/12/1997 n. 449 e che gli enti possono ora adottare nella loro piena autonomia.

Si tratta, in particolare, di:

- a) ridurre la spesa per il personale;
- b) limitare il ricorso ai contratti stipulati al di fuori della dotazione organica e alle consulenze esterne, laddove tali iniziative siano previste dai

rispettivi ordinamenti, e procedere alla soppressione degli organismi collegiali non ritenuti indispensabili;

- c) sviluppare le iniziative per la stipula dei contratti di sponsorizzazione, accordi e convenzioni, allo scopo di realizzare maggiori economie nella gestione;
- d) ridurre il ricorso all'affidamento diretti di servizi pubblici locali a società controllate o ad aziende speciali e al rinnovo delle concessioni di tali servizi senza il previo espletamento di un'apposita gara di evidenza pubblica;
- e) sviluppare iniziative per il ricorso, negli acquisti di beni e servizi, alla formula del contratto a risultato, di cui alla norma UNI 10685;
- f) procedere alla liberalizzazione del mercato dei servizi pubblici, rimuovendo gli ostacoli all'accesso di nuovi soggetti privati e promuovendo lo sviluppo dei servizi pubblici locali mediante l'utilizzo di tecniche di finanziamento con ricorso esclusivo a capitali privati;
- g) utilizzare a fini di reinvestimento le somme accantonate per ammortamento di bene in base alle disposizioni di legge (art. 167 del TUEL e art. 117 del D.Lgs n. 77 del 25/2/1995).

A titolo indicativo, al fine di avere un'idea, pur se approssimativa e di superficie, della prassi seguita concretamente dagli enti, può risultare interessante far riferimento a quanto rilevato, in sede di indagine sulla gestione finanziaria degli enti locali negli esercizi 2002-2003 a livello nazionale, dalla Corte dei Conti – Sezione Autonomie, relativamente alle scelte maggiormente attuate.

L'analisi della documentazione prodotta dai Comuni, infatti, ha consentito l'individuazione di una serie di misure, adottate con maggiore ricorrenza, delle quali alcune caratterizzate da una valenza strutturale, tali, cioè, da incidere positivamente sui flussi e da porre le condizioni per migliorare anche gli esercizi successivi. Di queste, le più ricorrenti si sono mostrate le seguenti:

- razionalizzare la spesa corrente mediante un rigoroso controllo dei trend per servizi/centri di costo, sia in corso di previsione di bilancio che in corso d'esercizio;
- utilizzare la quota disponibile dell'avanzo di amministrazione in modo prioritario per le spese di investimento;

- accantonare una quota di avanzo di amministrazione per eventuali esigenze di riequilibrio;
- controllare rigorosamente l'andamento dei pagamenti per funzioni trasferite in relazione alle risorse effettivamente introitate;
- adottare misure efficaci per il recupero dei crediti in modo da poter incrementare il saldo positivo delle entrate;
- abbreviare la cadenza del monitoraggio dell'andamento dei flussi nell'ultimo trimestre;
- allocare tra le spese d'investimento le previsioni di contributi ad Enti, Associazioni, ecc., che costituiscono un sostegno finanziario in conto capitale;
- ridurre le spese discrezionali;
- limitare le variazioni di bilancio che comportino incrementi negli stanziamenti di parte corrente;
- operare verifiche sulle entrate e sui costi dei servizi pubblici, valutando anche soluzioni alternative per la loro gestione;
- realizzare economie di spesa su personale e acquisto di beni e servizi;
- massimizzare l'utilizzo di entrate correnti per spese di investimento.

Invece, tra le iniziative attuate a livello di gestione di cassa, la quale risulta più problematica, si sono presentate con maggiore frequenza le seguenti:

- pagare solo le spese fisse da contratto, le spese in conto capitale, le spese con carattere di eccezionalità e quelle finanziate con trasferimenti vincolati;
- accelerare la riscossione delle entrate provenienti da servizi e dai beni dell'ente (titolo III), favorendo iniziative volte alla velocizzazione delle procedure relative agli incassi;
- accelerare la riscossione dei residui attivi di parte corrente, avviando procedure per la riscossione coattiva ed eliminando quelli divenuti inesigibili o di accertata insussistenza;
- emettere tempestivamente i "ruoli" per i tributi comunali (tassa per lo smaltimento rifiuti da introitare nell'esercizio);
- accelerare liquidazione e accertamento dei tributi propri dell'ente;

- richiedere, se opportuno, al concessionario per la riscossione l'anticipato versamento dei tributi in scadenza;
- velocizzare la redazione dei reversali;
- sollecitare le società affidatarie dei servizi a versare i canoni entro la fine dell'esercizio;
- richiedere al concessionario della riscossione il versamento, entro il 31 dicembre di ogni anno, di un acconto sul gettito della seconda rata;
- sospendere l'emissione di mandati di pagamento verso la fine dell'esercizio, limitandoli a rate mutui e/o prestiti, spese di personale, ecc.;
- rinviare all'esercizio successivo i pagamenti scadenti il 31 dicembre.

Quest'ultima elencazione non ha la pretesa di dare un quadro esaustivo della gestione finanziaria degli enti territoriali di fronte ai problemi concreti, che si presentano, anche a livello di programmazione, per il perseguimento degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, ma solo evidenziare quanto essa possa essere variegata e complessa e come si conservi, malgrado l'ambito piuttosto rigido definito dagli obiettivi prescrittivi stabiliti dal legislatore nazionale, comunque un margine di discrezionalità, in cui gli enti possono esercitare le proprie scelte nel rispetto della propria autonomia.

4.3.4 Gli obiettivi raggiunti nel triennio 2001 – 2003

Da un primo esame della documentazione, fornita dal Comune e relativa al triennio 2001 – 2003, si evince che gli obiettivi per il rispetto del patto di stabilità sono stati sostanzialmente rispettati in quasi tutti e tre gli esercizi del periodo considerato, con la sola eccezione di quello del 2002, limitatamente al solo obiettivo inerente il contenimento delle spese correnti, con riferimento alla gestione di competenza.

Come si è già illustrato nei paragrafi precedenti, per l'anno 2001 i vincoli prevedevano il rispetto del saldo finanziario del 1999, aumentato o diminuito, a seconda che questo fosse negativo o positivo, del 3%, previo lo scorporo di alcune voci sia per le entrate che per le spese, con riferimento sia alla gestione di cassa che a quella di competenza.

In ottemperanza a quanto previsto dalla normativa, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 38 del 30/3/2001 venivano approvati i previsti prospetti

dimostrativi del computo del disavanzo per gli anni 1999 – 2001, redatti sia per quanto riguarda la gestione di cassa che per quella di competenza. Tali prospetti ponevano, quale obiettivo programmatico, l'importo di 1.089 milioni di Lire, con riferimento alla gestione di cassa, e di – 2.240 milioni di Lire, con riferimento a quella di competenza.

In sede di approvazione veniva, inoltre, sottolineato come il Comune fosse stato penalizzato dalle innovazioni, introdotte dalla Legge finanziaria 2001, in quanto queste ultime prevedevano un ulteriore aggravio per quei Comuni che, per l'esercizio 1999, avevano migliorato il proprio saldo più di quanto programmato, rientrando, in questo modo, tra gli enti virtuosi. In questo senso, veniva evidenziata la particolare difficoltà a realizzare il saldo di cassa previsto per il rispetto del patto di stabilità per il 2001, in quanto ancora più oneroso rispetto ai già importanti risultati conseguiti dall'Ente nell'esercizio 1999. Nel contempo, veniva segnalata l'impossibilità, per l'Ente, di raggiungere l'obiettivo relativo alla riduzione del rapporto tra l'ammontare del debito e il P.I.L. complessivo nazionale, stante la necessità, per l'Ente, di attivare, nel 2001, alcuni mutui finalizzati alla realizzazione e/o al completamento di importanti opere pubbliche. Veniva, infatti, previsto per il 2001 il rapporto indebitamento/PIL di 0,00001130, in aumento rispetto a quello del 2000 (0,00000900).

In ogni caso, l'Organo di Revisione, esprimendo il proprio parere alla proposta di bilancio di previsione 2001, con riferimento al patto di stabilità, esaminati i prospetti dimostrativi sopra citati, confermava la previsione di riduzione, da parte dell'Ente, del saldo finanziario rispetto a quello programmatico.

Successivamente, in sede di approvazione della relazione della Giunta Comunale sul perseguimento dell'obiettivo del patto di stabilità interno, allegata all'assestamento generale del bilancio di previsione del medesimo esercizio, si evidenziava il sostanziale rispetto degli obiettivi programmatici, a livello di gestione di cassa, alla data 30/9/2001, rilevando, attraverso il monitoraggio sui flussi di cassa confrontati con i corrispondenti del 1999, un saldo di + 707 milioni di Lire contro i – 132 del 1999.

Infine, con la relazione della Giunta sul perseguimento dell'obiettivo del patto di stabilità interno, allegata alla delibera n. 71 del 3/7/2002, relativa all'approvazione del rendiconto di gestione dell'esercizio 2001, veniva confermato, per quanto riguarda la diminuzione del rapporto indebitamento/PIL, il mancato raggiungimento dell'obiettivo, peraltro considerato secondario perché derivato, a

seguito dell'incremento dell'indice dell'esercizio 2001 rispetto a quelli precedenti, come si evidenzia nella tavola immediatamente successiva.

Tav. 4: Calcolo rapporto indebitamento/P.I.L.

	1998	1999	2000	2001
Debito al 31/12 (in milioni di Lire)	20.299	20.367	19.984	24.261
P.I.L.	2.024.000	2.105.000	2.190.000	2.277.000
Rapporto debito/P.I.L.	0,01002915	0,009675534	0,009125114	0,010654809

Per quanto riguarda, invece, l'obiettivo più concretamente connesso alla riduzione del disavanzo, nella succitata delibera se ne affermava il raggiungimento, confermato dallo stesso Organo dei Revisori e certificato dal Responsabile dell'Area Economico - finanziaria in data 28/1/2002, nei termini evidenziati nella relativa tabella (tab. 10).

Da quest'ultima si evince, infatti, che il Comune ha realizzato, con riferimento alla gestione di cassa, un saldo di + 1.218 milioni di Lire, pari a 629 migliaia di Euro, rimanendo non solo entro i limiti, quindi, del saldo programmatico, ma raggiungendo, anzi, risultati ancor più positivi.¹⁶

Ai fini del calcolo del saldo finanziario, le detrazioni applicate, previste dalla normativa, hanno inciso sulle entrate finali (corrispondenti 47.869 milioni di Lire, pari a 24.722 migliaia di Euro) per un importo complessivo di 23.173 milioni di Lire, pari a 11.968 migliaia di Euro, attribuendo alle entrate nette un ammontare di 24.696 milioni di Lire, pari a 12.754 migliaia di Euro. Per quanto riguarda, invece, il versante delle spese, ai fini del calcolo del saldo, le detrazioni operate a livello di gestione di cassa, hanno avuto, sull'insieme delle spese correnti, corrispondenti a

¹⁶ Si deve chiarire che l'orientamento interpretativo nei confronti della normativa, relativa ai vincoli del patto di stabilità per il 2001, è stato quello di attribuire il valore di obiettivo al saldo programmatico inerente alla gestione di cassa, attribuendo, invece, al computo dello stesso in termini di competenza un mero valore statistico e comparativo.

26.716 milioni di Lire, pari 13.798 migliaia di Euro, una consistenza di 3.238 milioni di Lire, pari a 1.673 migliaia di Euro, attribuendo, quindi, ai pagamenti netti un ammontare di 23.478 milioni di Lire, pari a 12.125 migliaia di Euro.

Per quanto riguarda l'esercizio 2002, invece, gli obiettivi erano costituiti dal contenimento del disavanzo nei limiti di quello del 2000, ricalcolato e aumentato del 2,5%, a livello di gestione di cassa, e al contenimento delle spese correnti entro i limiti di quelle sostenute nel 2000, maggiorate del 6%, sia a livello di gestione di cassa che di competenza.

Con deliberazione n. 43 del 27/3/2002, relativa all'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2002, il Consiglio Comunale prendeva atto dei vincoli imposti dal patto di stabilità, esplicitati dai relativi prospetti dimostrativi, e deliberava di adottare i correttivi necessari al loro rispetto. Al riguardo, del resto, lo stesso Collegio dei Revisori aveva suggerito, in sede di parere alla proposta di bilancio di previsione, il continuo e stretto monitoraggio della gestione di competenza, al fine di controllare la crescita dei pagamenti in conto competenza, determinanti, insieme a quelli in conto residui, per il raggiungimento degli obiettivi previsti.

In questo senso, si deve dire che il Comune è stato molto attento e costante nei controlli sull'andamento dei flussi finanziari, pronto nel registrare le difficoltà emergenti e sollecito, attraverso la figura del Responsabile dell'Area Economico finanziaria, nell'individuare proposte operative e azioni correttive, affiancato, in questo, dal Collegio dei Revisori, come si evince dalle periodiche note per la Giunta Comunale redatte in concomitanza con i monitoraggi trimestrali di cassa.

In ogni caso, gli obiettivi programmatici per l'anno 2002, approvati con la citata delibera del Consiglio Comunale n. 43 del 27/3/2002, prevedevano, quale saldo programmatico afferente il vincolo del 2,5% sul saldo finanziario, l'importo di - 1.272 migliaia di euro, mentre, per quanto riguarda il vincolo del 6% sui pagamenti, il vincolo programmatico era di 11.849 migliaia di euro e di 12.327 migliaia di euro, per quanto riguarda il vincolo del 6% sugli impegni, con riferimento alle spese di parte corrente.

Come si evidenzia nella relativa tabella (tab. 11), il Comune ha realizzato, per quanto riguarda l'obiettivo del 2,5%, un saldo finanziario di 1.019 migliaia di euro, rimanendo, quindi, non solo nei limiti del saldo programmatico, ma realizzando addirittura un saldo positivo. Per quanto riguarda, invece, il vincolo, relativo al contenimento delle spese correnti, esso è stato raggiunto solo parzialmente e, più in particolare, solo nell'ambito della gestione di cassa, con un

ammontare dei pagamenti per 11.805 migliaia di euro, inferiore, quindi, a quello programmato (11.849). Non è stato rispettato, invece, il vincolo relativo agli impegni, il cui ammontare risulta essere, pur se di poco, superiore alle previsioni (12.423 migliaia di euro rispetto ai 12.327 programmati).

Ai fini del calcolo del saldo finanziario, le detrazioni applicate, previste dalla normativa, hanno inciso sulle entrate finali (corrispondenti a 24.937 migliaia di euro) per un importo complessivo di 15.062 migliaia di Euro, attribuendo alle entrate nette l'ammontare di 9.875 migliaia di euro. Per quanto riguarda, invece, il versante delle spese correnti, si deve dire che il legislatore ha reso omogenee le detrazioni da considerare sia ai fini del saldo che del contenimento delle spese correnti. In questo senso, le detrazioni operate a livello di gestione di cassa, agendo quindi sui pagamenti, hanno avuto una consistenza di 1.791 migliaia di euro, mentre a livello di gestione di competenza, quindi di impegni, di 1.969.

Tali esiti venivano evidenziati sia nella nota per la Giunta Comunale del 4/7/2003 da parte del Responsabile dell'Area Economico finanziaria, sia nella relazione dell'Organo di Revisione sullo schema di rendiconto per l'esercizio finanziario 2002, allegata al verbale di deliberazione del Consiglio Comunale n. 71 del 8/7/2003, relativo all'approvazione del rendiconto medesimo.

Si deve rilevare, in ogni caso, come già osservato dalla Sezione Autonomie della Corte dei Conti, che la disciplina del patto di stabilità per l'anno 2002 si è dimostrata maggiormente impegnativa rispetto a quella dell'esercizio precedente, avendo introdotto ulteriori obiettivi e avendo quindi condizionato, più da vicino, la gestione finanziaria degli Enti. Oltre a ciò, ha mostrato alcune incertezze, per quanto riguarda l'introduzione del vincolo sulle spese, e ha subito delle correzioni per quello che riguarda il sistema sanzionatorio in caso di inadempienza.

Per quanto riguarda l'esercizio 2003, infine, la normativa prevedeva, quale obiettivo, il contenimento del disavanzo finanziario entro i limiti di quello del 2001, rideterminato secondo i nuovi dettati, a livello sia di gestione di cassa che di competenza.

Al riguardo, con deliberazione n. 32 del 14/3/2003, relativa all'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2003, il Consiglio Comunale approvava il bilancio di previsione, affermandone la coerenza con i vincoli imposti dal patto di stabilità, e deliberava di adottare i correttivi eventualmente necessari al loro rispetto. In questo senso, con deliberazione n. 116 del 21/5/2003 la Giunta Comunale approvava, a seguito di un complesso lavoro di pianificazione dei flussi di

cassa, le previsioni cumulative di cassa articolate per trimestri, la cui verifica veniva capillarmente affidata ai Dirigenti e ai Responsabili di struttura.

Si conferma, anche per l'esercizio 2003, l'attenzione e la costanza, da parte dell'Ente, nei controlli sull'andamento dei flussi finanziari, nonché la prontezza nel registrare scostamenti e difficoltà emergenti, in modo tale da consentire il raggiungimento degli obiettivi sia infrannuali, come risulta dalla nota informativa del 16/3/2004 diretta alla Giunta Comunale, che annuali (cassa e competenza), come certificato dal Responsabile dell'Area Economico - finanziaria in data 15/3/2004.

In ogni caso, per l'anno 2003 gli obiettivi programmatici, ricalcolati sulla scorta delle indicazioni fornite dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e di alcune interpretazioni amministrative, prevedevano un saldo finanziario, per quanto riguarda la gestione di competenza, di - 502 migliaia di euro, e uno, per quanto riguarda la gestione di cassa, di 566 migliaia di euro.

Il raggiungimento dei suddetti obiettivi veniva recepito dalla Giunta Comunale con delibera n. 66 del 9/8/2004, attraverso la Relazione al rendiconto della gestione, ad essa allegata, in cui si attestava il rispetto dei vincoli relativamente sia alla cassa che alla competenza. E nello stesso senso, la Relazione dell'Organo di Revisione, allegata alla medesima delibera, verificava il raggiungimento di entrambi gli obiettivi.

Il saldo finanziario raggiunto, infatti, era costituito, per la gestione di cassa, dall'importo di 933 migliaia di euro a fronte del programmato 566, e, per la gestione di competenza, dall'importo di 339 migliaia di euro, a fronte del programmato - 502, raggiungendo, anche nel 2003 come nel 2001, esiti ancora più positivi rispetto a quanto richiesto dalla disciplina.

Nella tabella riepilogativa (tab. 12), si esplicitano le modalità relative al calcolo del saldo programmatico e del saldo effettivamente realizzato nell'esercizio 2003.

Ai fini di tale calcolo, si evidenziano le detrazioni applicate, previste dalla normativa che, per quanto riguarda il versante delle entrate, hanno inciso sulle entrate finali (corrispondenti a 25.871 migliaia di euro, quanto agli accertamenti, e a 22.763 migliaia di euro, quanto alle riscossioni) per un importo complessivo di 11.522 migliaia di euro per la competenza e di 8.271 migliaia di euro per la cassa, comportando un ammontare di 14.349 migliaia di euro (accertamenti) e di 14.492 migliaia di euro (riscossioni) delle entrate nette. Per quanto riguarda, invece, il versante delle spese correnti, ai fini del calcolo, le detrazioni operate a livello di

gestione di competenza, influenzando quindi sul totale degli impegni (pari a 14.729 migliaia di euro), hanno avuto una consistenza di 719 migliaia di euro, mentre a livello di gestione di cassa, quindi sul piano dei pagamenti (corrispondenti a 14.228 migliaia di euro) di 669, sempre in migliaia di euro.

In questo contesto, è doveroso, tuttavia, segnalare che la normativa relativa al patto di stabilità per l'anno 2003, si è dimostrata più restrittiva rispetto agli anni precedenti, comportando una riduzione delle tipologie delle detrazioni possibili, soprattutto per quello che riguarda il versante delle spese e rendendo, quindi, più difficoltoso il raggiungimento degli obiettivi previsti.

Come già rilevato da alcuni commentatori sull'argomento, sembra, infatti, verificarsi, ad esempio, uno squilibrio nel calcolo del saldo finanziario, dipendente dalla previsione della detrazione dalle entrate finali dei trasferimenti dall'U.E., dallo Stato e da tutti gli enti che non partecipano al patto, e dall'esclusione, invece, sul versante delle spese, solamente di quelle finanziate dalla U.E., nel caso del Comune di Portogruaro, peraltro, presenti solo a livello di impegni.

Analoga situazione si è determinata, nel caso dell'esistenza di convenzioni, per le quali i comuni "capofila" dovevano escludere dal saldo le entrate provenienti dagli altri enti convenzionati, ma non potevano detrarre le spese di pertinenza degli enti stessi, con grave danno per le gestioni associate dei servizi.¹⁷

In ogni caso, a riepilogo di questa prima disamina, emerge dalla documentazione acquisita il rispetto, da parte dell'Ente, degli obiettivi previsti dal patto di stabilità negli esercizi considerati, con l'esclusione del solo esercizio 2002 e con riferimento ad uno solo degli obiettivi previsti. Di conseguenza, si può rilevare la sostanziale assenza di elementi che abbiano comportato o comportino penalizzazioni, negli anni successivi a ciascuna annualità considerata, connesse al sistema sanzionatorio come delineato dalla disciplina, salvo che relativamente all'anno 2003, a seguito del mancato rispetto – come già evidenziato - di uno dei vincoli nel 2002. Eliminata, infatti, la prevista sanzione, relativa al vincolo del contenimento della crescita dei pagamenti correnti, consistente nella riduzione dei trasferimenti statali, rimane, invece, quella sulla limitazione alle assunzioni di personale nell'anno successivo a quello del mancato rispetto del patto di stabilità interno.

¹⁷ Successivamente sono state comunque introdotte delle modifiche, a riguardo, al fine di correggere tale squilibrio.

In questo senso, non sembra ci siano state violazioni delle sanzioni previste, non risultando variazioni in organico rispetto al personale a tempo indeterminato in servizio al 31/12/2002, malgrado la previsione, per lo stesso anno, di completare il piano occupazionale del 2001, raggiungendo un totale di n. 137 dipendenti. Si può rilevare, anzi, dalla Relazione al Rendiconto della gestione, allegato alla delibera n. 66 del 9/8/2004 di approvazione del rendiconto 2003, che la spesa corrente, afferente al personale, ha inciso sul totale delle spese per il 29,30%, esercitando un peso inferiore rispetto a quello dell'esercizio precedente, proprio a seguito delle forti limitazioni alla possibilità di effettuare nuove assunzioni derivanti dalla Finanziaria 2003. Sulla base di tali limitazioni, l'Ente sembra aver fatto fronte ai conseguenti problemi gestionali attraverso l'attivazione di soli contratti di lavoro interinale. Tale orientamento viene rilevato, nella propria Relazione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione e sullo schema di rendiconto per l'esercizio finanziario 2003 allegato alla medesima delibera sopra citata, anche dall'Organo di Revisione nelle dovute verifiche sul costo del personale. Dalle diverse osservazioni e rilevazioni presenti nella citata relazione, si può, infatti, evincere, a conferma del rispetto dei vincoli derivanti dalle sanzioni per il mancato raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità per il 2002, che nel corso del 2003 non si sono avute sostanziali modifiche nell'organico del personale, se non per le dimissioni di due unità impiegate a tempo determinato. Le uniche assunzioni di personale a tempo indeterminato, effettuate durante l'esercizio 2003 e nella misura di sette unità, sono andate, infatti, a compensare le dimissioni di altrettanti dipendenti, nella medesima posizione giuridica, senza andare ad incidere sulla spesa complessiva relativa al personale stesso.

Complessivamente, va, in ogni caso, sottolineato l'intento esplicito di adeguare l'attività dell'Ente e la sua programmazione al raggiungimento degli obiettivi posti dalla disciplina stessa, avendo cura di impostare la propria gestione, già in sede di previsione di bilancio, in funzione di tale scopo e di controllare, con continui monitoraggi, l'andamento dei flussi di entrata e di spesa.

In questo senso, si può dire, atteso che il momento della programmazione non rientra in modo specifico e diretto nella normativa in questione, che il Comune di Portogruaro si è attenuto al rispetto della disciplina relativa al patto di stabilità.

Va apprezzato, in questo contesto, il lavoro di programmazione, pianificazione e controllo che l'Ente ha realizzato, interessando i singoli servizi e coinvolgendo i singoli Dirigenti e Responsabili di struttura.

Va, inoltre, doverosamente segnalato che, come più volte ripetuto nella documentazione pervenuta, il Comune di Portogruaro, avendo sostenuto eccezionali sforzi per migliorare il proprio disavanzo già nell'esercizio 1999, rientrando nel numero degli enti virtuosi, si è trovato, negli anni successivi, penalizzato, dovendo rincorrere obiettivi resi più difficoltosi da quanto realizzato in precedenza, quale condizione stessa di partenza.

4.3.5 Analisi delle componenti determinanti ai fini del rispetto dei vincoli

Prima di avviare l'analisi delle componenti fondamentali e maggiormente determinanti ai fini del calcolo del saldo finanziario e al conseguente rispetto dei vincoli connessi al patto di stabilità, avendo attenzione anche all'attività gestionale del Comune di Portogruaro, è doveroso fare una premessa su alcune scelte metodologiche assunte, dettate dalla difficoltà oggettiva di individuare in modo esaustivo e corretto alcune voci economiche, generalmente connesse alle detrazioni previste sia sul versante delle entrate che in quello delle spese. Si tratta, infatti, di quelle voci che, ai fini del calcolo del saldo finanziario, devono essere detratte e per le quali, non disponendo di tutta la relativa documentazione extracontabile e di una tavola con i riferimenti di imputazione, riescono difficoltosi non solo l'individuazione, con un margine di ragionevole certezza, ma anche il riconoscimento dell'effettivo ammontare, trattandosi molto spesso di dati economici complessi, aventi una provenienza composita e una destinazione altrettanto complessa.

Tale scelta metodologica, inoltre, è stata suggerita dalla considerazione che i dati relativi alla gestione di competenza consentono, attraverso l'utilizzo di opportuni indicatori, una valutazione più approfondita, pur se limitata agli aspetti di pertinenza al patto di stabilità, dell'intera attività gestionale dell'Ente.

Si è ritenuto più opportuno, quindi, svolgere la parte più consistente dell'analisi sui dati derivati dalla gestione di competenza, prestandosi quest'ultima ad una ricostruzione maggiormente affidabile.

- Il versante delle entrate

L'ammontare complessivo da considerare ai fini del patto di stabilità comprende i primi quattro titoli delle entrate, comprensivi delle entrate tributarie

(Titolo I),¹⁸ delle entrate dipendenti da contributi e trasferimenti dallo Stato, dalla Regione e da altri enti pubblici (Titolo II),¹⁹ delle entrate extratributarie (Titolo III) e delle entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti (Titolo IV).²⁰

Come si evince dalla relativa tabella (tab. 13), il totale complessivo delle entrate nette, effettuate le detrazioni previste, per l'anno 2003 corrisponde, per quanto riguarda gli stanziamenti finali, a € 16.706.587, con una variazione degli stessi sul triennio 2003/2001 del 20%, risultante dalla media tra il decremento del 5%, verificatosi nel biennio 2002/2001, e l'aumento del 27%, relativo al biennio 2003/2002.

Dalla medesima tabella si rileva, inoltre, che, pur se interessati dalle detrazioni, i titoli maggiormente incidenti sulla globalità delle risorse utili ai fini del calcolo del saldo finanziario, sono il Titolo I e il Titolo IV, a cui si aggiunge, ma con minore rilevanza, il Titolo III.

Infatti, il totale degli stanziamenti finali del Titolo I corrisponde ad € 8.656.622 nel 2003, con la non trascurabile incidenza, sulla massa complessiva delle risorse del medesimo anno, del 51,8%, la quale mantiene sostanzialmente i livelli del 2001 (51,5%), mentre si rivela inferiore a quella del 2002 (57,6%). Tuttavia, al di là della diversa incidenza nei vari esercizi in esame, si deve rilevare, lungo l'arco del triennio, un progressivo e continuo incremento delle entrate tributarie, che si esprime in una variazione, calcolata sul triennio, del 21%, riepilogativo dell'incremento del 14% del biennio 2003/2002 e di quello del 6%, relativo al biennio 2002/2001.

Per quanto riguarda, invece, il Titolo IV, effettuate le previste detrazioni, si può osservare un andamento maggiormente variabile delle risorse ad esso riconducibili, malgrado esse incidano, lungo tutto il triennio, in modo decisivo nei confronti del complesso delle entrate. Così, se nel triennio si assiste ad un

¹⁸ Per l'esercizio 2003, dal totale delle entrate imputate al Titolo I sono state detratte, ai fini del calcolo del saldo finanziario, quelle relative alla compartecipazione IRPEF.

¹⁹ Dalle entrate imputate al Titolo II sono state detratte, ai fini del calcolo del saldo finanziario, alcune voci, che, come già anticipato nei paragrafi introduttivi, per gli anni 2001 e 2002 si riferiscono ai trasferimenti correnti provenienti dallo Stato, dall'Unione Europea e dagli altri enti partecipanti al patto di stabilità. Lo stesso dicasi per l'anno 2003.

²⁰ Ai fini del calcolo del saldo finanziario, dalle entrate imputate al Titolo IV sono state detratte, per tutti e tre gli esercizi considerati, quelle derivanti da trasferimenti in conto capitale dallo Stato, dall'Unione Europea e dagli altri enti pubblici partecipanti al patto di stabilità, nonché quelle derivanti da dismissioni di beni immobili e finanziari e quelle dovute a riscossioni di crediti.

incremento complessivo addirittura del 45% degli stanziamenti finali, questi ultimi mostrano invece nel 2002, rispetto agli stessi del 2001, una flessione del 34%.²¹ Conseguentemente, la loro incidenza sul totale delle entrate varia nell'arco del triennio, raggiungendo la punta massima nel 2003, con il 27,8% di incidenza e un ammontare, in termini assoluti, di € 4.641.872, in notevole incremento sull'esercizio del 2001 (23%) e soprattutto del 2002 (16,1%), il quale ultimo vede una considerevole flessione rispetto all'anno precedente.

Malgrado non siano toccate dalle detrazioni previste per il calcolo del saldo finanziario, meno determinanti, anche se comunque importanti, appaiono le entrate riconducibili al Titolo III, che ammontano nel 2003 ad € 2.545.687 e la cui incidenza, sulla totalità delle risorse, corrisponde, nello stesso anno, al 15,2%, in considerevole diminuzione rispetto al biennio precedente, in cui si mantiene intorno al 19%.

Tale andamento appare confermato anche dalla variazione storica, che, riferita all'intero triennio 2003/2001, attesta un decremento degli stanziamenti finali, afferenti al titolo, del 2%.

Ad uno sguardo complessivo, pur se di superficie, dell'intero triennio, e riprendendo quanto in parte già segnalato, si può rilevare come l'insieme delle risorse si distribuisca, nel corso dei singoli esercizi, tra i vari titoli in modo sostanzialmente equilibrato, spostando, tuttavia, il proprio punto di forza dall'una all'altra tipologia.

Così, se il peso delle risorse riconducibili al Titolo I rimane sostanzialmente costante durante tutto il triennio, salvo l'incremento di circa il 5% avutosi nel 2002, per le rimanenti risorse si può dire che esse si distribuiscono, quanto a provenienza, in modo abbastanza equilibrato tra il Titolo III e il Titolo IV. In particolare, nel 2002 l'incidenza minore delle risorse afferenti quest'ultimo Titolo sembrano compensate dall'aumento di quelle imputabili al Titolo I, mentre nel 2003 il loro incremento sembra andare a colmare la flessione, quanto ad incidenza, delle entrate extratributarie (Titolo III), anche se, in termini assoluti, queste ultime non subiscono, in realtà, che delle variazioni minime.

Lo stesso Ente, del resto, rileva, nella Relazione previsionale e programmatica relativa al triennio 2001-2003, come le risorse riferibili al Titolo IV siano oscillanti, in quanto dipendenti dalla capacità o meno dell'Ente stesso di

²¹ Per completezza di informazione si deve aggiungere che, di conseguenza, gli stanziamenti finali, relativi al Titolo IV e riferiti al 2003, hanno subito, rispetto al 2002, un incremento

movimentarle attraverso contributi pubblici e privati e attraverso le alienazioni di parte di immobili patrimoniali.

Andando a considerare le risorse afferenti quest'ultimo Titolo,²² infatti, si può osservare che quella maggiormente incidente, nel 2003, riguarda i "Trasferimenti di capitali straordinari da altri soggetti" con un'incidenza del 19,9%, in aumento sia sul 2001 (15,9%) che sul 2002 (9,1%), con una variazione storica, calcolata sull'intero triennio, del 50%.

Dalla documentazione acquisita, infatti, si è rilevato come l'Ente abbia puntato ad acquisire, soprattutto nel 2003, contributi non solo pubblici, ma anche privati per la realizzazione di alcuni interventi mirati.

Altrettanto importanti nell'ambito del Titolo e naturalmente più costanti nell'arco del triennio, si mostrano le entrate connesse a "Proventi da concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche", la cui incidenza si mantiene, approssimativamente, sul 7% lungo tutto il triennio, con la punta massima del 7,9% nel 2003 e una variazione storica, calcolata sull'intero arco di tempo, del 33%.

A completamento del quadro relativo al complesso delle entrate, va sottolineato, infine, il peso sempre più marginale che viene ad assumere, una volta effettuate le previste detrazioni, il Titolo II, relativo ai "trasferimenti", vedendo confermata, in questo senso, una tendenza molto più generale propria a questa tipologia di risorse, più volte segnalata nella documentazione acquisita dall'Ente.

Infatti, si può osservare, sull'intero triennio, un decremento degli stanziamenti finali del 9%, con un'incidenza del 5,2% nel 2003, in diminuzione anch'essa sia rispetto al 2002 (6,9%) che al 2001 (6,8%).

E' doveroso segnalare che la risorsa di gran lunga preponderante del Titolo in questione, come confermato nelle relazioni al rendiconto e nelle relazioni dell'Organo di Revisione, è rappresentata dal "Contributo Covenor (successivamente ASVO) per la localizzazione della discarica", incidente sul totale delle entrate per il 4,9% nel 2003, anche se in leggera diminuzione rispetto all'anno precedente (6,8%).

del 118%.

²² Va, tuttavia, evidenziato che, una volta detratte le voci previste dalla normativa, il Titolo IV si compone delle sole risorse appartenenti alla Categoria 5[^], ovvero i proventi da concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche e i trasferimenti di capitale straordinari da altri soggetti.

Considerando più nel dettaglio, invece, le componenti più incisive degli altri due Titoli, si può rilevare come la risorsa più influente delle entrate tributarie (Titolo I) sia costituita dall'ICI, seguita dalla risorsa descritta come "TARSU".

Infatti, l'ICI mantiene un peso importante, sul totale delle entrate dell'intero triennio, che si aggira mediamente sul 34% circa nel primo biennio,²³ con una diminuzione nel 2003 (29,2%). In termini assoluti, il tributo vede un incremento che si esprime nella variazione storica, calcolata sul triennio 2003/2001, del 4%.

L'incidenza, invece, della risorsa "TARSU" risulta meno determinante, se rapportata all'ICI, ma comunque non trascurabile, rappresentando, nel 2003, il 10,9% dell'ammontare complessivo delle entrate, pur se in diminuzione rispetto al biennio precedente (12% circa) e segnando, tra il 2001 e il 2003, comunque un incremento, che si evidenzia nella variazione, calcolata sul triennio 2003/2001, del 10%.

Meno incidente, ma comunque di rilievo risulta, infine, la risorsa "Addizionale comunale IRPEF", la cui incidenza nel 2003 raggiunge il 7,2% delle entrate, in aumento soprattutto rispetto al 2001 (2,7%), come attesta anche la variazione storica, che, calcolata sull'intero triennio, vede un aumento addirittura del 216%.

Per quanto riguarda, infine, le Entrate extratributarie (Titolo III), si segnalano, quali voci economiche di maggior peso sia in relazione al Titolo che all'intera massa delle risorse stanziare, i "Proventi dal servizio idrico integrato" e i proventi inerenti ai "Servizi scolastici, mensa e trasporto".

I primi costituiscono la voce più consistente, pur avendo subito una continua e costante diminuzione, espressa dalla variazione storica negativa, calcolata sul triennio 2003/2001, del - 14%.

Tale risorsa, tuttavia, ha conservato nel triennio un'incidenza abbastanza equilibrata rispetto al Titolo, conservandola sostanzialmente anche rispetto alla totalità delle risorse (dal 4,9% del 2001 al 4,6% del 2002 e al 3,5% del 2003).

Meno determinanti, ma comunque importanti se riferiti al Titolo, appaiono i proventi derivanti dai "Servizi scolastici, mensa e trasporto", i quali mostrano un'incidenza, rispetto alla totalità delle entrate, abbastanza stabile nel triennio, assestandosi sul 3,1% nel 2003, in diminuzione rispetto al biennio precedente (3,6% nel 2001 e 3,9% nel 2002), ma mostrando comunque, in termini assoluti,

²³ Più precisamente l'incidenza del tributo varia dal 33,7% nel 2001 al 34,6% nel 2002.

una tendenza all'incremento, come attestato dalla variazione storica, calcolata sul triennio 2003/2001, del 4%.

Tentando un'analisi più approfondita dei Titoli fin qui considerati, si ritiene opportuno riprenderne l'esame in modo più mirato, spostando l'attenzione su alcuni fattori, che rendano più agevole, pur se nei limiti di quanto consentito dall'ambito dei vincoli del patto di stabilità, una valutazione, almeno di superficie, anche dell'attività gestionale dell'Ente.

A tale scopo sono state approntate delle tabelle, per la cui redazione sono stati utilizzati alcuni indicatori, finalizzati a verificare il livello delle risorse di competenza effettivamente disponibili durante l'esercizio (grado di realizzazione dell'entrata), la quota delle risorse esigibili che si traducono in effettive riscossioni (indice di riscossione), nonché, infine, la quota degli accertamenti che si traducono in effettive riscossioni (rapporto tra riscossioni e accertamenti).

In questa prospettiva, considerando la tabella (tab. 14) relativa alle "entrate tributarie" (Titolo I), si può osservare come, nel triennio, si evidenzia un ottimo grado di realizzazione delle entrate,²⁴ unita ad una buona capacità di realizzazione delle riscossioni, sia rispetto alle previsioni finali di competenza che rispetto agli accertamenti, pur dovendosi rilevare, nel corso del triennio, una leggera flessione.

Nel 2001, infatti, ben l'83% dello stanziato si traduce in riscosso, segnando, tuttavia, un leggero peggioramento nel 2002 (73%) e un leggero recupero nel 2003 (76%). Non molto diverso il caso della trasformazione in riscossioni dell'accertato, il cui livello è espresso da un indice dell'85% nel 2001, in leggero peggioramento nel biennio successivo (74% nel 2002 e 75% nel 2003).

Tale situazione risulta più variegata se riferita alle tre categorie, componenti il Titolo I. Infatti, se la situazione sopra descritta si conferma per la categoria, che più incide nel totale del titolo, cioè quella relativa alle "Imposte",²⁵ per quanto riguarda la categoria "Tasse" i dati sembrano suggerire una migliore capacità di traduzione dello stanziato e dell'accertato in riscosso.

²⁴ Il grado di realizzazione delle entrate raggiunge, infatti, il 98% nel 2001 e nel 2002 e addirittura il 101% nel 2003.

²⁵ A fronte di un'ottima corrispondenza tra le risorse previste e quelle accertate (99% nel 2001, 98% nel 2002 e 102% nel 2003), si rileva la stessa tendenza al leggero peggioramento per quanto riguarda la traduzione in riscossioni dello stanziato (85% nel 2001, 71% nel 2002 e 74% nel 2003) e dell'accertato (85% nel 2001, 72% nel 2002 e nel 2003). Si assiste comunque ad un incremento, sul triennio, sia degli accertamenti (29%), sia delle riscossioni (9%).

Infatti, essi confermano l'ottima capacità di accertamento rispetto alle risorse disponibili ed una leggera superiore capacità di concretizzazione, con tendenza al miglioramento.²⁶

Alcune difficoltà sembrano, invece, emergere, se si considerano le potenzialità relative alla categoria "Tributi speciali ed altre entrate tributarie", rispetto alla quale si deve segnalare una minore capacità di realizzazione delle entrate nel 2003 (72%), in peggioramento rispetto al biennio precedente, insieme a una scarsa capacità di riscossione rispetto alle previsioni finali (sostanzialmente 61% lungo tutto il triennio). Per contro, la categoria registra una buona capacità di concretizzazione rispetto all'accertato (85% nel 2003), in miglioramento rispetto al biennio precedente.²⁷

Più nel dettaglio, si osserva che la tendenza, evidenziata in relazione al titolo, viene confermata, con una capacità di concretizzazione comunque maggiore, anche per il tributo più incidente sul totale complessivo delle risorse, cioè l'ICI.

Si riscontra, infatti, un'ottima corrispondenza tra previsioni e accertato (98%, 97% e 101% rispettivamente nel 2001, 2002 e 2003), cui segue, con una buona percentuale, la trasformazione sia dello stanziato in riscosso (94%, 86% e 85% rispettivamente nel 2001, nel 2002 e nel 2003), che dell'accertato in riscosso (93%, 88% e 84% rispettivamente nel 2001, nel 2002 e nel 2003), ma sempre mostrando una tendenza al peggioramento, che si concretizza anche nella diminuzione, sul triennio, del -3% delle riscossioni, malgrado l'incremento dell'8% degli accertamenti.²⁸

Diverso appare, invece, l'andamento della risorsa "TARSU", la quale, ad una piena corrispondenza tra le previsioni e l'accertato (100% nel biennio 2002-2003, in miglioramento rispetto al 96% del 2001) associa una buona capacità di

²⁶ L'indice di riscossione si attesta, infatti, nel primo biennio sull'80% per portarsi, nel 2003, all'84%, mentre l'indice relativo al rapporto tra riscossioni e accertamenti, attestandosi nel 2001 sull'83%, diminuisce nel 2002 all'80% per risalire, nel 2003, all'85%. Tale trend positivo viene confermato anche dalle variazioni storiche (tab. 15), che vedono un incremento, sull'intero triennio, sia degli accertamenti (14%) che delle riscossioni (16%).

²⁷ Si rileva, tuttavia, un decremento, con riferimento al triennio 2003/2001, del -30%, per quanto riguarda gli accertamenti, e del -23%, per quanto riguarda le riscossioni (vedi tab. 15).

²⁸ Il decremento degli introiti, tuttavia, trova origine nella diminuzione, a partire dal 2002, dell'aliquota relativa alla prima casa, come si può rilevare dalla Relazione previsionale e programmatica relativa al triennio 2002-2004, e dall'attribuzione definitiva delle rendite catastali, utili per il calcolo dell'ICI, e inferiori rispetto alle presunte usate negli anni precedenti, malgrado si realizzino maggiori entrate relativamente agli anni pregressi, come si può desumere dalla relazione al rendiconto 2002, allegata alla delibera n. 71 del 8/7/2003.

concretizzazione, in crescita lungo il triennio,²⁹ come viene confermato anche dall'incremento, nello stesso periodo, degli accertamenti (+ 14%) e delle riscossioni (+ 19%).

Particolare e anomalo, infine, risulta l'andamento della risorsa "Addizionale comunale IRPEF",³⁰ condizionato, presumibilmente, dai tempi e dalle modalità con cui vengono effettuati dallo Stato i relativi versamenti, come si evince dalla documentazione pervenuta dal Comune di Portogruaro.

E' doveroso, tuttavia, segnalare che, come si rileva nella tabella, relativa alle variazioni storiche (tab. 15), nel triennio si assiste, con riferimento alle entrate complessive ascrivibili al Titolo I, ad un incremento sia degli accertamenti che delle riscossioni in conto competenza, con una variazione, calcolata sull'intero triennio, del 25%, per quanto riguarda i primi, e dell'11%, per quanto riguarda le seconde.

Per quanto riguarda, invece, le "entrate extratributarie" (Titolo III), considerando la relativa tabella (tab. 16), si può rilevare, nel corso del triennio in esame, un'ottima capacità di accertamento sull'entità delle risorse disponibili afferenti l'esercizio (addirittura 104% nel 2003, migliorativo sia rispetto al 102% del 2002 che all'89% del 2001), ed una buona capacità di concretizzazione, che, con una tendenza all'incremento rispetto al biennio precedente, raggiunge nel 2003 l'80% delle riscossioni realizzate sulle risorse disponibili e il 77% delle stesse sull'accertato. Tale orientamento positivo sembra essere confermato, nel triennio 2001-2003, anche dall'incremento del 21% delle riscossioni in conto competenza e da quello del 15% degli accertamenti, malgrado la diminuzione del - 2% delle risorse stanziato.³¹

Tale andamento positivo si conferma sostanzialmente anche per la categoria più incidente sul totale del Titolo, cioè quella relativa ai "Proventi dei servizi pubblici", che, insieme all'ottimo grado di realizzazione delle entrate (108% nel 2003), conferma anche la buona capacità di traduzione in riscossioni dello stanziato (84% nel 2003, in crescita rispetto al biennio precedente) e dell'accertato (77% nel 2003, anch'esso in crescita rispetto agli anni precedenti), esprimendo talvolta valori

²⁹ L'indice di riscossione si attesta, infatti, nel 2003 sull'86%, in miglioramento sia rispetto al 2001 (79%) che al 2002 (82%). Analogamente, nel 2003 l'86% dell'accertato si traduce in riscossioni, in miglioramento rispetto al biennio precedente (82%).

³⁰ Si rileva una perfetta capacità di realizzazione di entrata lungo tutto il triennio, ma la traduzione dello stanziato e dell'accertato in riscossioni si concretizza soltanto nel 2003 (rispettivamente con il 16% e 15%), con un incremento degli stanziamenti, calcolato sul triennio, del 216% e degli accertamenti, nello stesso periodo, del 221%, senza però che si possa derivare l'andamento delle riscossioni.

superiori a quelli del Titolo. Anche nel caso di questa categoria, si assiste, nel triennio, ad una diminuzione degli stanziamenti (-7%), ma si conferma, comunque, l'incremento degli accertamenti (+ 9%) e delle riscossioni (+ 14%).

Sostanzialmente in linea con il Titolo appaiono, invece, i dati relativi alla categoria "Proventi diversi", che rappresenta una delle categorie più rilevanti del Titolo III. Infatti, all'ottima capacità di accertamento (101% nel 2003, in leggera diminuzione rispetto al 104% del 2002, ma in netta crescita rispetto al 78% del 2001), corrisponde una buona capacità di riscossione, abbastanza vicina a quella espressa dal Titolo nel suo complesso, pur se con esiti altalenanti nell'arco di tempo considerato. Così, nel 2003, si traducono in effettive risorse riscosse il 79% di quelle stanziato e il 78% di quelle accertate, con un incremento, lungo tutto il triennio, sia degli accertamenti (+ 34%) che delle riscossioni (+ 33%) e un aumento degli stanziamenti finali del 3%.

Alcune difficoltà sembrano suggerire, invece, i dati relativi alla categoria "Proventi dei beni dell'Ente", che si discostano in modo consistente da quelli afferenti al Titolo. Pur mantenendosi su buoni livelli, si può rilevare, infatti, come la capacità di accertamento si mantenga, nel 2003, solo sull'87%, in peggioramento rispetto all'anno precedente (100%), e come, nello stesso anno, solo il 62% dello stanziato si traduca in riscossioni, ad un livello, quindi, inferiore rispetto al Titolo. Migliore, ma sempre in flessione, la situazione relativa alla traduzione in riscossioni degli accertamenti, che si realizza nel 2003 per il 71%, seguendo, tuttavia, una tendenza all'incremento, che trova riscontro nell'aumento delle riscossioni, calcolato sull'intero triennio, addirittura del 48%, che si affianca all'aumento, nello stesso periodo, delle risorse disponibili (+ 17%) e degli accertamenti (+ 24%).³²

Scendendo nel dettaglio e considerando velocemente le voci economiche, che abbiamo visto influire maggiormente a livello di Titolo sul totale delle entrate, si osserva, per quanto riguarda la voce "Proventi dal servizio integrato", un'ottima capacità di realizzazione (+ 112% nel 2003), ma una minore capacità di concretizzazione sia rispetto allo stanziato (66% nello stesso anno), sia rispetto all'accertato (59%), e un incremento, riferito a tutto il triennio, sia degli

³¹ Vedi tab. 17.

³² Sembra opportuno rilevare come lo stesso Ente abbia espresso l'esigenza di operare nel senso di una maggiore redditività del patrimonio comunale, pur nel rispetto dei bisogni della comunità, come si evince dalla relazione al rendiconto 2003, allegata alla delibera n. 66 del 9/8/2004. E come l'organo di revisione, nella sua relazione allo stesso rendiconto 2003, abbia rilevato la mancata revisione dei canoni e la loro conseguente non adeguatezza.

accertamenti (+ 11%), sia delle riscossioni (+ 20%), a fronte, però, di un decremento degli stanziamenti (- 14%).

Più stabile e maggiormente vicina ai valori complessivi del Titolo, la risorsa "Servizi scolastici, mensa e trasporti" vede, nel biennio 2002-2003, un progressivo potenziamento della capacità di accertamento e di quella di concretizzazione (rispetto allo stanziato come rispetto all'accertato) e assiste, nel triennio, ad un incremento sia delle risorse disponibili (+ 4%), sia degli accertamenti (+ 12%) che delle riscossioni (+ 9%).

Si segnalano, inoltre, per la particolarità dei loro valori, le risorse "Polizia municipale – risorse generali" e "Proventi da servizi cimiteriali". Infatti, la prima, pur se con un orientamento peggiorativo rispetto al biennio 2001-2002, raggiunge nel 2003 una capacità di accertamento del 99% e una capacità di riscossione, rispetto allo stanziato, del 95% e, rispetto all'accertato, del 96%, con un incremento, sull'intero triennio, dello stanziato del 291%, dell'accertato del 268% e del riscosso del 275%.

Analogamente e con tendenza, invece, alla crescita, i "Proventi da servizi cimiteriali" raggiungono nel 2003 una capacità di accertamento del 115%, una capacità di riscossione, rispetto allo stanziato, del 115% e, rispetto all'accertato, del 100%, con un incremento, sull'intero triennio, dello stanziato del 167%, dell'accertato del 171% e del riscosso addirittura del 369%.

A completare l'analisi, si considerano, infine, le "entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti" (Titolo IV), che, come si è visto precedentemente, hanno, malgrado le detrazioni previste ai fini del calcolo del saldo finanziario, un'incidenza notevole sull'insieme complessivo delle entrate.

Dall'esame della relativa tabella (tab. 18), si evince, con riferimento al Titolo, una scarsa capacità di accertamento, relativamente alle risorse disponibili, che, con una tendenza peggiorativa, si attesta, nell'esercizio 2003, al 44%. Sulla stessa linea, la capacità di riscossione nei confronti dello stanziato esprime valori decisamente bassi (35% nel 2003, in diminuzione rispetto al biennio precedente), mentre quella nei confronti dell'accertato, pur se con un andamento altalenante nel triennio, raggiunge livelli abbastanza buoni (79% nel 2003).

Malgrado ciò, si deve segnalare un incremento delle risorse previste, riferite all'intero triennio, del 45%, con un incremento, nello stesso arco di tempo, delle riscossioni (+ 19%), ma una diminuzione degli accertamenti (- 10%).³³

Tale andamento sembra, tuttavia, condizionato da quello della risorsa "Trasferimenti di capitale da altri soggetti", particolarmente esposta, come si è accennato precedentemente, all'influenza esterna legata ai tempi e alle modalità di reperimento dei fondi, sia presso il pubblico che nel privato. Tale risorsa, infatti, raggiunge un grado di realizzazione delle entrate molto basso, che va diminuendo lungo il triennio fino a toccare, nel 2003, il 22%.

Anche il grado di riscossione rispetto agli stanziamenti è molto basso, in quanto solo il 9% delle risorse previste si traducono, nel 2003, in effettive riscossioni, segnando un peggioramento rispetto ai già critici valori del biennio precedente. Meno preoccupante appare l'andamento delle riscossioni rispetto all'accertato, ma sempre su valori non particolarmente rilevanti.³⁴ In questo senso, si riscontra una diminuzione, su tutto il triennio, del 42%, per quanto riguarda gli accertamenti, e del 9%, per quanto riguarda le riscossioni, a fronte, però, di aumento degli stanziamenti del 50%.

Notevolmente più stabile e con un andamento decisamente positivo, la risorsa relativa ai "Proventi da concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche" denota, nel 2003, una perfetta capacità di accertamento (100%), nonché una perfetta capacità di riscossione sia rispetto allo stanziato che all'accertato (100%), con un incremento, sul triennio, del 28% per quanto riguarda sia gli accertamenti che le riscossioni e del 33%, per quanto riguarda le risorse stanziare.

Si può dire, concludendo, che per l'insieme delle risorse utili ai fini del calcolo del saldo finanziario e limitatamente, quindi, all'ambito definito dai vincoli del patto di stabilità³⁵ - risorse che comunque hanno subito, nel triennio considerato, un non trascurabile incremento (+ 22% delle risorse stanziare, se non si considerano i dati relativi al II Titolo) - l'Ente ha mostrato complessivamente una buona attività gestionale, data da un buon grado di realizzazione delle entrate, su cui poter sviluppare i propri programmi (85% nel 2003, pur se in diminuzione

³³ Vedi tab. 19.

³⁴ 41% nel 2003, peggiorativo rispetto al 75% del 2002, ma migliorativo rispetto al 2001.

³⁵ Non si sono considerate le entrate relative al Titolo II, in quanto, una volta operate tutte le detrazioni previste, non appaiono particolarmente significative dal punto di vista della gestione amministrativa e vanno sostanzialmente a coincidere, quanto ad incidenza, con il "Contributo Covenor per la localizzazione discarica", come si è già rilevato.

rispetto al biennio precedente) e da una discreta capacità, con potenzialità da valorizzare, di trasformazione, in risorse effettivamente riscosse, sia di quanto previsto (65% nel 2003, peggiorativo rispetto al biennio precedente), sia di quanto accertato (76% nel 2003, abbastanza stabile rispetto agli anni precedenti). All'aumento degli stanziamenti si affianca, inoltre, l'incremento delle riscossioni in conto competenza, che, nel triennio considerato, si aggira intorno al 14%, non molto lontano dalla crescita, nello stesso periodo, degli accertamenti (+ 16%).

E' doveroso, tuttavia, ricordare come gli indicatori si attestino su valori sensibilmente più alti e più stabili nel triennio, se non addirittura in miglioramento, per i Titoli, il cui andamento maggiormente dipende dall'attività gestionale dell'Ente e dalla sua capacità di assicurarsi risorse, nonché dalla sua autonomia (Titolo I e Titolo III), e rilevino invece delle difficoltà, o comunque minore stabilità, per quelle entrate, che sono più direttamente condizionate dall'esterno, quali i trasferimenti pubblici e i finanziamenti privati (Titolo IV).

Tali considerazioni sono confermate dagli stessi indicatori finanziari ed economici utilizzati dall'Ente per il controllo della propria gestione, i quali, mostrando una tendenza al miglioramento lungo il triennio 2001-2003 ed evidenziano come il Comune sia sempre più in grado di far fronte alle proprie necessità autonomamente, con entrate proprie.

In questo senso, estremamente positiva appare, nel triennio, l'evoluzione dell'indicatore relativo all'autonomia finanziaria, afferente l'incidenza delle entrate proprie dell'Ente sul totale delle entrate correnti (65,33% nel 2003, in aumento rispetto al 63,3116% del 2001), e dell'indicatore relativo all'autonomia impositiva, esprime la capacità, da parte del Comune, di prelevare risorse coattivamente, che raggiunge nel 2003 il 71,3889%, a fronte del 48,0883% del 2001.

- Il versante delle spese

Per quanto riguarda le spese, il loro ammontare, utile ai fini del patto di stabilità, è comprensivo solamente delle spese correnti, iscrivibili al Titolo I, una volta effettuate le previste detrazioni.³⁶

³⁶ Ai fini del calcolo del saldo finanziario la disciplina prevede una serie molto articolata di detrazioni, che si diversificano nell'arco delle tre annualità considerate. Infatti, per gli esercizi 2001 e 2002 devono essere defalcati gli interessi passivi, le spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione da Stato, Unione Europea e da altri enti partecipanti al patto, nonché quelle con carattere di eccezionalità, comprese quelle correlate a modifiche legislative. Per quanto riguarda, invece, l'esercizio 2003, le detrazioni riguardano le spese per interessi passivi, quelle sostenute sulla base di

Al riguardo, come già anticipato in premessa all'analisi che si sta svolgendo, si sono riscontrate, non disponendo della documentazione extracontabile necessaria, oggettive difficoltà nell'individuare, con un margine accettabile di attendibilità, non solo le voci da detrarre, che praticamente interessano più interventi incidendo su diversi servizi, ma anche la relativa consistenza.

Di conseguenza, si è giunti alla determinazione di svolgere l'analisi sul totale delle spese correnti, ignorando le previste detrazioni, se non per quanto riguarda quelle relative agli interessi passivi, più facilmente individuabili, in quanto riconducibili, nel loro complesso, all'intervento 06.

Tale decisione metodologica, dettata peraltro da necessità oggettive, se può effettivamente rendere più difficoltoso valutare l'attività dell'Ente nel contenimento delle spese ai fini dei vincoli del patto di stabilità,³⁷ non sembrerebbe, invece, inficiare l'indagine connessa alla più generale attività gestionale.

L'ammontare delle spese correnti appare comunque, nell'arco del triennio, abbastanza equilibrato, in termini assoluti, pur mostrando una leggera tendenza all'aumento, che culmina, per quanto riguarda gli stanziamenti finali, nell'importo di € 14.935.824, raggiunto nel 2003, e si concretizza nell'incremento, calcolato sull'intero periodo 2003/2001, del 5,6%.

Come si evince dalla tabella riepilogativa (tab. 20), gli interventi, che maggiormente incidono sul totale del Titolo I, riguardano le spese relative a "Prestazioni di servizi" (int. 03), al "Personale" (int. 01), ai "Trasferimenti" (int. 05), all' "Acquisto di beni di consumo e/o materie prime" (int. 02), e, infine, agli "Oneri straordinari della gestione corrente" (int. 08).³⁸

Di questi, il più incisivo è decisamente l'intervento relativo alle "Prestazioni di servizi",³⁹ con un'incidenza che tende, nel triennio, ad incrementarsi, pur mantenendosi su valori abbastanza equilibrati. Infatti, nel 2003 esso riveste il 45,3% delle spese sostenute (abbastanza stabile rispetto al 44,9% del 2001, ma

trasferimenti con vincolo di destinazione dall'Unione Europea, quelle dovute a calamità naturali e, infine, le spese per elezioni amministrative.

³⁷ Le maggiori perplessità riguardano soprattutto l'incidenza, sul totale, delle spese connesse ai trasferimenti pubblici a destinazione vincolata, che ci sembrano avere, dai calcoli approssimativi che ne sono stati fatti, una certa consistenza, pur attestandosi su livelli, sembra, comunque non eccessivamente determinanti.

³⁸ Va, tuttavia, segnalato che, per quanto riguarda gli ammortamenti di esercizio (int. 09), gli Enti hanno la facoltà di non iscriverli in bilancio e che il Comune di Portogruaro si è avvalso di tale possibilità.

³⁹ Sulle voci afferenti a questo intervento dovevano essere effettuate alcune detrazioni, che come già detto, sono state ignorate.

peggiorativo, da un punto di vista del contenimento della spesa, rispetto al 41,7% del 2002), segnando una crescita delle risorse stanziare in uscita, rispetto all'intero triennio, del 6,5%.

Tali spese interessano prevalentemente le "Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente", che vedono, calcolato sull'intero triennio, un incremento delle spese stanziare dell'11,4%.⁴⁰ L'incidenza della funzione sul totale delle spese relative all'intervento in questione, è notevole e sostanzialmente stabile lungo tutto il triennio, aggirandosi sul 36,8% nel 2003, in leggerissimo aumento, tuttavia, rispetto al 35,2% del 2001.⁴¹

Altrettanto stabili, ma con un minore incremento degli stanziamenti lungo il triennio, risultano le altre due funzioni maggiormente incidenti sul totale delle spese, afferenti l'intervento.

Infatti, le "Funzioni generali di amministrazione, di gestione e controllo" vedono, nel triennio, un aumento delle spese stanziare del 2,6%, con un'incidenza, nello stesso periodo, abbastanza stabile, che si assesta comunque, nel 2003, sul 27,5%.⁴²

Analogamente, le "Funzioni di istruzione pubblica" rivestono un peso, sul totale delle spese afferenti all'intervento, abbastanza costante lungo tutto il triennio (18% nel 2003, anche se in leggera diminuzione rispetto al 20,1% del 2002), ma con un aumento delle spese stanziare del 4,9%.⁴³

⁴⁰ Vedi tab. n. 20/c.

⁴¹ Il servizio, che maggiormente fruisce di tali risorse in uscita, è quello relativo allo "Smaltimento dei rifiuti", che, subendo un incremento degli stanziamenti, calcolato sul triennio, del 19,3%, raggiunge la sua massima incidenza sul totale delle spese stanziare, afferenti l'intervento, nel 2003 con il 27,9%. Vanno segnalati, tuttavia, nell'ambito della funzione e in controtendenza rispetto a quest'ultima, i servizi "Urbanistica e gestione del territorio" e "Servizi di protezione civile", i quali vedono, calcolato sull'intero triennio, un decremento delle spese stanziare rispettivamente del 30% e del 31,1%.

⁴² Il servizio, che maggiormente influisce nell'ambito della funzione, risulta essere "Altri servizi generali", i quali, con un'incidenza del 13,3% nel 2003, in leggero aumento rispetto al biennio precedente, vede un incremento delle spese stanziare, in tutto il triennio, del 13,6%. Tuttavia, il maggiore incremento degli stanziamenti in uscita, nello stesso periodo, riguarda il servizio relativo a "Segreteria generale, personale e organizzazione" (+ 31,1%), mentre, in controtendenza, i servizi che subiscono la maggiore riduzione degli stanziamenti di spesa sono rispettivamente il servizio "Anagrafe, Stato civile, elettorale, leva e servizio statistico" (- 61,9%) e il servizio "Ufficio tecnico" (- 54,3%).

⁴³ In questo senso, il servizio che vede sia la maggiore incidenza sul totale delle spese stanziare inerenti all'intervento (11,8% nel 2003), sia il maggiore incremento delle stesse calcolato sull'intero triennio (+ 12%), è quello relativo all'"Assistenza scolastica, trasporti, refezione e altri servizi"; al contrario, nel triennio, assiste al loro decremento (- 19,5%) il servizio "Istruzione elementare", il quale, di conseguenza, mostra un'incidenza che va progressivamente diminuendo (2,2% nel 2003).

Per completezza di informazione, si ritiene opportuno segnalare anche quelle funzioni, che, al di là della maggiore o minore incidenza, hanno visto i propri stanziamenti di spesa subire un forte incremento nel corso del triennio, in modo notevolmente superiore alla media riferita (nello stesso periodo di tempo) al totale delle spese correnti.

Si fa riferimento, in particolare, alle spese stanziare per le "Funzioni di polizia locale", che hanno avuto un incremento, calcolato su tutto il triennio, addirittura del 62,2%; e a quelle per le "Funzioni relative alla cultura e ai beni culturali" con una crescita del 56,3% e, infine, a quelle per le "Funzioni relative alla giustizia" con un incremento del 40%.

Nell'ambito dell'intervento e in controtendenza, si sono, invece, evidenziate due funzioni, interessate da una forte diminuzione del flusso di risorse in uscita, e cioè le "Funzioni nel campo dello sviluppo economico", con un decremento di spesa del 61,5%, e le "Funzioni nel settore sportivo e ricreativo" con una flessione del 57%.

Il secondo intervento, che più va a incidere sul flusso complessivo delle spese correnti, costituendone quasi un terzo, è quello relativo alle "Spese per il personale" (int. 01), che, sia in termini assoluti che in termini di incidenza, si mostra abbastanza stabile,⁴⁴ segnando comunque un incremento della spesa dell'8,1%, con riferimento all'intero triennio. Tale flusso di spesa si distribuisce, nella stragrande maggioranza, sui servizi relativi alle "Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo", funzione, quest'ultima, che assorbe nel 2003, rispetto al totale dell'intervento, ben il 63,5% delle risorse, con un aumento, sul triennio, dell'8,9%.⁴⁵

Una consistente quota delle uscite, relative all'intervento, riguarda, inoltre, le "Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente", con un peso,

⁴⁴ L'intervento grava, sul complesso delle spese correnti, del 28,8% nel 2003, in leggera diminuzione rispetto al 2002 (30,1%), ma in leggerissimo aumento rispetto al 2001 (28,2%). Vedere a riguardo la relativa tabella (tab. 20).

⁴⁵ Come si può rilevare nella tabella relativa all'intervento (tab. 20/a), i servizi, nell'ambito della funzione, che maggiormente incidono sul complesso delle spese, afferenti l'intervento in questione, sono "Ufficio tecnico" (16,1% di incidenza nel 2003 con un incremento delle spese, nel triennio, del 3,3%), "Segreteria generale, personale e organizzazione" (16% di incidenza nel 2003 con un incremento della spesa nel triennio del 5,4%) e "Altri servizi generali" (13,5% di incidenza nel 2003, in aumento rispetto al biennio precedente, con un incremento della spesa, nel triennio, del 19,3%). Tuttavia, il maggiore incremento sul triennio riguarda il servizio "Organi istituzionali" (+ 31,2%), mentre quello che assiste ad una riduzione di spesa è il servizio "Anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico" (- 2,8%).

sostanzialmente stabile nel triennio, che si assesta sul 12,2% nel 2003, e con un incremento, relativo all'intero periodo considerato, del 26,3%.⁴⁶

Infine, influiscono in modo abbastanza considerevole sul totale delle spese, afferenti l'intervento in esame, i servizi relativi alle "Funzioni di polizia locale", che praticamente coincidono con il servizio "Polizia municipale", con l'incidenza non trascurabile, nel 2003, del 10,8%, ma subiscono una diminuzione nell'arco del triennio, come attesta anche il decremento della spesa, nello stesso arco di tempo, del 6,5%.

Si ritiene, comunque, utile segnalare anche le "Funzioni relative alla cultura e ai beni culturali", che, malgrado un'incidenza non particolarmente gravosa (2,3% nel 2003, comunque in aumento rispetto ai due anni precedenti), vede, nel triennio, un importante incremento delle spese stanziare (+ 43,3%), destinate, come si rileva dalla tabella (Tab. 20/a) al servizio relativo a "Biblioteche, musei e pinacoteche".

Ugualmente opportuna appare, infine, la segnalazione delle "Funzioni nel settore sociale", che, con un'incidenza progressivamente minore nel triennio, assiste anche, e di conseguenza, ad una diminuzione della spesa, pari, sempre nel triennio, a - 20,1%.⁴⁷

Meno determinante sull'insieme delle spese correnti, ma in ogni caso consistente, è il peso dell'intervento 05, relativo ai "Trasferimenti", corrispondente al 14,0% del totale complessivo,⁴⁸ caratterizzato da un decremento degli stanziamenti finali sul triennio del 13%.⁴⁹

Come si evince dalla tabella relativa all'intervento (tab. 20/e), la maggioranza delle risorse vengono spese per le "Funzioni nel settore sociale", le quali rivestono nel 2003 ben il 66,7% delle spese totali afferenti l'intervento. Malgrado la forte incidenza, si deve dire che tali valori segnano una flessione

⁴⁶ Il servizio che maggiormente incide sulla funzione è "Urbanistica e gestione del territorio", con un'incidenza, che si può dire costante nel triennio (9,6% nel 2003) e un incremento degli stanziamenti dell'11,1% nello stesso periodo, ma il servizio che vede il maggior incremento di spesa è "Smaltimento rifiuti" (addirittura + 153% nel triennio).

⁴⁷ Tale variazione negativa, relativa agli stanziamenti di spesa, interessa quasi nella sua interezza il servizio "Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona", che, vedendo diminuire progressivamente il proprio peso sulle spese afferenti l'intervento, subisce un decremento di spesa, nel triennio, del 22,9%.

⁴⁸ Quest'ultimo dato è riferito all'anno 2003; tuttavia, la sua incidenza lungo il triennio va diminuendo (17% nel 2001 e 15,1% nel 2002).

⁴⁹ Sui totali afferenti tale intervento si sarebbero dovute operare alcune detrazioni, relativamente all'esercizio 2002, che sono state invece ignorate.

rispetto all'anno precedente (68,6% di incidenza), grazie a un decremento della spesa, sull'intero triennio, del 6,4%.⁵⁰

Interessate da una diminuzione di spesa ancora maggiore, nel periodo in esame (- 38,8%), sono le "Funzioni relative alla cultura e ai beni culturali", praticamente coincidenti con il servizio "Teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale", i quali vedono, di conseguenza, diminuire anche il proprio peso sul totale delle spese relative all'intervento, pur mantenendo un'incidenza consistente (15,4% nel 2003 e nel 2002, in calo rispetto al 21,9% del 2001).

Complessivamente, si può dire che tutte le spese relative all'intervento sono interessate da una maggiore o minore, il più delle volte consistente, diminuzione degli stanziamenti nel corso del triennio. Così è per le "Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo" (- 69,8%) e per le "Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti" (- 47,9%). Unica eccezione di rilievo è costituita dalle "Funzioni nel campo dello sviluppo economico", che, pur con la modesta incidenza del 3% nel 2003 – comunque in progressivo aumento rispetto al biennio precedente - registrano un incremento della spesa addirittura del 54,7% a favore dei "Servizi relativi al commercio", la cui spesa aumenta, nel triennio considerato, del 62,9%, a compensare il decremento del 100% delle spese relative, invece, ai "Servizi relativi all'agricoltura" (la cui incidenza era comunque già ininfluente).

Decisamente meno rilevante è l'influenza, sul totale delle spese correnti, esercitata dall'intervento relativo all'"Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime" (int. 02),⁵¹ che, malgrado un andamento, in termini assoluti, non particolarmente instabile, mostra nel triennio una tendenza all'aumento del 4,6%.

Come si può osservare nella relativa tabella (tab. 20/b), la funzione maggiormente interessata dal flusso di spesa è quella inerente alle "Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo", che vede nel triennio un aumento delle uscite del 2,5%, ma riveste un peso, sul totale afferente l'intervento,

⁵⁰ Il servizio che maggiormente fruisce degli stanziamenti di spesa è "Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona", che riveste un' incidenza, nel 2003, del 56,1%, anch'essa in flessione rispetto al 2002 (58,1%) e con un decremento della spesa, sull'intero triennio, del 3,9%. Un'ancora maggiore flessione della spesa riguarda, nel triennio, il servizio "Asili nido, servizi per l'infanzia e per minori" (- 17,6%), malgrado che la sua incidenza rimanga sostanzialmente costante nel periodo in esame.

⁵¹ L'incidenza di tale intervento sul totale delle spese correnti corrisponde al 4,2% nel 2003, in leggerissima diminuzione rispetto all'anno precedente (4,6%). E', tuttavia, doverosa l'avvertenza che tale intervento avrebbe dovuto essere interessato dalle detrazioni previste dalla disciplina, detrazioni che, per i motivi precedentemente esposti, sono state qui ignorate.

consistente, corrispondente al 40,2% degli stanziamenti nel 2003, in leggera diminuzione rispetto all'incidenza del 2001 (41%) e del 2002 (41,4%).⁵²

Maggiore, invece, risulta l'incremento delle spese stanziato sul triennio (+ 20,4%) delle "Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti", la cui incidenza va progressivamente crescendo nel periodo in esame, giungendo al 33,9% nel 2003.⁵³

Nell'ambito dell'intervento, si ritiene anche opportuno segnalare, malgrado la loro non eccessiva incidenza, le "Funzioni relative alla giustizia" e le "Funzioni nel settore sociale". Le prime, infatti, vedono, nel triennio, un incremento degli stanziamenti di spesa del 66%, che riguardano il servizio "Uffici giudiziari"; le seconde, al contrario, subiscono, nello stesso arco di tempo, un decremento del 66,1%, determinato dalla drastica riduzione di spesa (- 82,7%) del "Servizio necroscopico e cimiteriale" non compensato dall'incremento del servizio "Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona" (+ 15,4%).

Non particolarmente incidente sul totale delle spese correnti, appare l'intervento relativo agli "Oneri straordinari della gestione corrente" (int. 08) (3,9% nel 2003, migliorativo, dal punto di vista del contenimento delle spese, rispetto al 2002, ma peggiorativo rispetto al 2001), il quale, tuttavia, subisce, nel triennio, una crescita degli stanziamenti di spesa addirittura del 68,8%.⁵⁴

Le spese interessano esclusivamente le "Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo" e, in particolare, il servizio "Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali", la cui incidenza tocca la punta massima del 60,8% nel 2003, quasi raddoppiando quella del 2002 (31,5%) e quasi triplicando

⁵² Nell'ambito della funzione, il servizio più incidente, rispetto al totale delle spese afferenti l'intervento, è "Altri servizi generali" (23,4% di incidenza nel 2003 con un incremento, lungo il triennio, del 2,8%), ma quello che vede, nel triennio, il maggior incremento delle spese (+ 25,9%), malgrado la modesta incidenza (1% nel 2003), è "Anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico". In diminuzione, invece, gli stanziamenti sul triennio (- 15,6%) del servizio "Segreteria generale, personale e organizzazione".

⁵³ Da questo punto di vista, il servizio che più è interessato dagli stanziamenti di spesa, con un'incidenza del 27,5%, in aumento sul biennio precedente, è quello relativo alla "Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi", mentre quello che vede il maggiore aumento degli stessi, calcolato sul triennio, è "Illuminazione pubblica e servizi connessi" (+ 35,7%).

⁵⁴ Anche per quanto riguarda i totali afferenti tale intervento, si sarebbero dovute effettuare alcune detrazioni, sia per l'esercizio 2001 che per l'esercizio 2002, che sono state invece ignorate.

quella del 2001 (27,2%). L'incremento degli stanziamenti di spesa, nel triennio, è pari al 277,1%.⁵⁵

A completamento del quadro relativo alle spese correnti, si ritiene opportuno, infine, considerare l'andamento afferente gli ultimi due interventi mancanti, ovvero "Imposte e tasse" (int. 07) e "Utilizzo di beni di terzi" (int. 04), pur se meno incidenti rispetto a quelli precedentemente considerati.

In questo senso, l'intervento "Imposte e tasse" mostra un'incidenza sostanzialmente stabile nel triennio considerato (2,7% nel biennio 2002-2003, in leggera crescita rispetto al 2001), ma con un progressivo aumento degli stanziamenti, sullo stesso periodo, pari al 27,4%, andando ad interessare soprattutto le "Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo" (69,4% di incidenza nel 2003, in aumento rispetto al biennio precedente, con un incremento degli stanziamenti di spesa, nell'intero triennio, del 39,1%) e le "Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente" (con un'incidenza, sostanzialmente stabile lungo tutto il triennio, del 10% e con un incremento delle spese stanziare, sullo stesso periodo, del 28,8%).

Meno incidente sul totale delle spese correnti risulta, infine, l'intervento "Utilizzo di beni di terzi" (1,1% nel 2003, sostanzialmente costante nel triennio), che vede, tuttavia, un aumento degli stanziamenti di spesa del 12,3% nell'arco di tempo considerato. La quasi totalità del flusso di risorse spese (94,3% nel 2003, ma sostanzialmente stabile nel triennio) interessa le "Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo", che ne vede, inoltre, l'incremento, nel triennio, dell'11,5%.

Si può dire, giunti a questo punto dell'analisi, che il complesso delle variazioni economiche, sia in positivo che in negativo, ha interessato in modo abbastanza equilibrato tutte le funzioni, con una maggiore evidenza per le "Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo".

Infatti, quest'ultima funzione, come si è già segnalato nell'esposizione precedente, è stata interessata da più o meno consistenti aumenti di stanziamenti di spesa in tutti gli interventi, ad eccezione di quello relativo ai "Trasferimenti", per il quale, invece, ha subito, come si è visto, una riduzione della spesa del 69,8%.

⁵⁵ Come si deriva dalla Relazione dell'organo di revisione sul rendiconto per l'esercizio finanziario 2003, allegata alla delibera n. 66 del 9/8/2004, tale flusso di spesa riguarda la restituzione di proventi ed entrate tributarie relative ad anni pregressi.

Le altre funzioni, su cui si sono concentrate le maggiori variazioni di spesa, sono le "Funzioni relative alla cultura e ai beni culturali", le "Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente" e le "Funzioni nel settore sociale".

In questo senso, dalle tabelle precedentemente considerate, si può evincere che le "Funzioni relative alla cultura e ai beni culturali" hanno visto un notevole incremento della spesa, calcolato sul triennio, in relazione a moltissimi interventi.

Infatti, malgrado abbiano subito un forte decremento degli stanziamenti di spesa per quanto riguarda i "Trasferimenti" (- 38,8%), esse hanno assistito, invece, ad una crescita, in alcuni casi notevole, delle uscite per quanto riguarda la spesa per il personale (+ 43,3%), per l'acquisto di beni e/o materie prime (+ 21%), per le prestazioni di servizi (+ 56,3%) e per le imposte e tasse (+ 61,8%).

Ugualmente interessate da un aumento del flusso di spesa in quasi tutti gli interventi, come si è già in parte visto, sono, invece, le "Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente". Infatti, è rilevabile, a riguardo, un incremento degli stanziamenti, calcolato sull'intero triennio, del 26,3% per quanto riguarda la spesa per il personale, del 7,1% per acquisto di beni e/o materie prime, dell'11,4% per prestazioni di servizi, dell'8,7% per trasferimenti e del 28,8% per imposte e tasse.

Al contrario, apparentemente più caratterizzate dal contenimento della spesa sembrano, invece, le attività connesse alle "Funzioni nel settore sociale". Infatti, se si possono riscontrare, sull'intero triennio, dei discreti incrementi di spesa, relativamente alle uscite per prestazioni di servizi (+ 10,9%), per utilizzo di beni di terzi (+ 6,2%) e per imposte e tasse (+ 3,4%), si evidenzia, tuttavia, una riduzione della spesa, talvolta anche rilevante, per quanto riguarda il personale (- 20,1%), l'acquisto di beni e/o materie prime (- 66,1%) e i trasferimenti (- 6,4%).

In ogni caso, il modo in cui si sono distribuiti i flussi di spesa, concentrandosi diversamente rispetto alle varie funzioni, sembra suggerire un'uguale attenzione sia nei confronti di quei settori più particolarmente vicini al funzionamento e alla gestione dell'Ente, sia nei confronti di quelli rivolti in modo più diretto verso il cittadino, diversificandosi, in quest'ultimo caso, in modo equilibrato tra i vari ambiti dei servizi offerti.

Analogamente a quanto è già stato fatto per il versante delle entrate, è stata condotta una rapida analisi per sondare, almeno superficialmente, l'attività gestionale dell'Ente anche dal punto di vista delle spese, con l'avvertenza, tuttavia, che tale analisi non segue i criteri dettati dalla disciplina, relativa al patto di

stabilità, ovviamente più attenta al contenimento delle spese che non alla loro realizzazione.

Quali strumenti di analisi sono state redatte delle tabelle, per le quali si sono considerati alcuni indicatori, utili a verificare la capacità, da parte dell'Ente, di tradurre in programmi di spesa le decisioni politiche sulla ripartizione delle risorse (capacità di impegno), nonché la capacità di tradurre le risorse di competenza in effettivi pagamenti (capacità di pagamento).

In quest'ottica, dall'esame della tabella (tab. 21) relativa al complesso delle spese correnti afferenti al Titolo I, interessato dai vincoli del patto di stabilità, si può rilevare, nel triennio, un'ottima capacità di impegno (95,5% nel 2003 in crescita rispetto al 94,6% del 2001) e una buona capacità di pagamento rispetto allo stanziato. Quest'ultima, tuttavia, pur mostrando dei livelli abbastanza stabili in tutto il periodo considerato, evidenzia, però, un leggero peggioramento nel 2003 (67,5%, in leggera diminuzione rispetto al 69,1% del 2002 e ancor di più al 70,2% del 2001). Come sottolineato più volte in tutta la documentazione acquisita e come confermato anche dalla considerazione che l'entità dell'incremento, calcolato sul triennio, dei pagamenti (+ 1,6%) è particolarmente inferiore a quello realizzato, sullo stesso periodo, dagli impegni (+ 6,6%),⁵⁶ il peggioramento sembra aver trovato le proprie origini nella necessità di limitare i pagamenti, al fine di rispettare i vincoli imposti dal patto di stabilità.

Di conseguenza, se la capacità di impegno, da parte dell'Ente, si mantiene su ottimi livelli relativamente a tutti gli interventi di spesa e per tutto il triennio, aggirandosi su valori che oscillano tra l'86,0% dell'intervento relativo agli "Oneri straordinari della gestione" nel 2003 e il 99,3%, nello stesso anno, di quello relativo alle spese per il personale, meno soddisfacente, per i motivi già esposti, appare, invece, il livello per quanto riguarda la capacità di pagamento.

A riguardo, infatti, non si può non osservare che nel 2003 mantengono livelli accettabili, pur se in leggera flessione rispetto al biennio precedente, soltanto gli interventi che, quanto ai pagamenti, offrono scarse possibilità di rinvio, ovvero le spese per il personale (87,3%), quelle per l'utilizzo di beni di terzi (95,8%) e quelle per imposte e tasse (78,3%).⁵⁷

⁵⁶ Vedi tab. 20.

⁵⁷ Anche nel caso di questi interventi, tuttavia, l'incremento dei pagamenti, nell'arco del triennio, risulta comunque inferiore rispetto a quello degli impegni. Infatti, per quanto riguarda le spese per il personale si osserva un incremento dei pagamenti, sul triennio, del 3,2% a fronte dell'8,1% relativo agli impegni, mentre, per quanto riguarda le spese

Con tendenza al peggioramento lungo il triennio, si presentano, invece, i valori relativi agli altri interventi.

Infatti nel 2003, con riferimento alle spese per acquisto di beni di consumo e/o materie prime, solo il 57,6% dello stanziato si traduce in effettivi pagamenti, in discreta flessione rispetto al biennio precedente, rilevando un decremento degli stessi, calcolato sull'intero triennio, del 10,5% a fronte di un aumento, invece, degli impegni del 7,2% sullo stesso periodo.

Analogamente, le spese per prestazioni di servizi, pur mostrando un incremento nel triennio sia degli impegni (+ 10,4%) che dei pagamenti (+ 7,9%), non riescono a concretizzarsi, rispetto allo stanziato, se non per il 58% nel 2003.

Tali difficoltà sembrano coinvolgere anche le spese per trasferimenti (62,6% nel 2003, in peggioramento rispetto al biennio precedente), che vedono, inoltre, un forte decremento, nel triennio, dei pagamenti (-23,3%), e degli impegni (- 15,8%).

Particolare, infine, l'andamento delle spese relative agli oneri straordinari della gestione corrente, le quali, pur essendo interessate da una crescita nel triennio sia degli impegni (+ 53,7%), sia e soprattutto dei pagamenti (+ 127%), riescono a concretizzarsi, nel 2003, sia pure in miglioramento rispetto al biennio precedente, solo il 43,4% dello stanziato.

Appare opportuno ricordare, come precedentemente illustrato, che le spese afferenti tale intervento, sono riconducibili esclusivamente alle "Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo" e si concentrano, in particolar modo, sul servizio "Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali", riguardando soprattutto la restituzione di proventi ed entrate tributarie relative ad anni pregressi. In questo senso, è possibile riscontrare, relativamente al singolo servizio, una capacità di impegno nettamente superiore a quanto espresso dall'intervento nel suo complesso, pur se in flessione rispetto al biennio precedente,⁵⁸ con una crescita dei pagamenti, calcolati sull'intero triennio, del 228,3% a fronte di un aumento, nello stesso periodo, degli impegni del 261%.⁵⁹

Andando maggiormente nel dettaglio anche per quanto riguarda gli altri interventi, si deve osservare, per quanto riguarda le spese per il personale, che,

per imposte e tasse i pagamenti vedono una crescita del 13,7% contro il 22,4% degli impegni. Abbastanza simile, invece, l'aumento di impegni e pagamenti per le spese relative all'utilizzo di beni di terzi (10% i primi e 9,8% i secondi).

⁵⁸ 70,9% nel 2003, peggiorativo rispetto al 98,7% del 2002, ma anche dell'81,4% del 2001. Vedi tab. 21/g.

⁵⁹ Vedi tab. 20/g.

malgrado esprimano una quasi perfetta capacità di impegno per l'esercizio 2003 (99,6%), sono le "Funzioni nel settore sociale" a raggiungere la minore capacità di pagamento (80,3% nel 2003, in sensibile flessione rispetto al biennio precedente), in quanto interessate da una forte compressione, nell'arco del triennio, sia degli impegni (- 19,1%), sia e soprattutto dei pagamenti (-34,6%).⁶⁰

Lo stesso si deve dire, sostanzialmente, per le spese relative all'acquisto di beni di consumo e/o di materie prime, di cui si è già rilevato il contenimento dei pagamenti e la modesta capacità di pagamento. Infatti, anche in questo caso, le attività che esprimono la minore capacità di pagamento (23,1% nel 2003), malgrado una buona capacità di impegno (91,9% nello stesso anno), sono quelle riconducibili alle "Funzioni nel settore sociale", che vedono, nel triennio, una fortissima compressione sia degli impegni (- 66,2%), sia dei pagamenti (- 47,2%).⁶¹

Lo stesso si può riscontrare per quanto riguarda le spese per prestazioni di servizi, di cui si osserva l'ottima capacità di impegno (95,6% nel 2003, in progresso rispetto al biennio precedente) e si ribadisce la modesta capacità di spesa (58% nel 2003). Infatti, malgrado la capacità di impegno sia superiore a quanto espresso dall'intervento nel suo complesso (96,8% nel 2003, in crescita rispetto al biennio precedente), ancora una volta la minore capacità di impegno (45,7% nel 2003, in progressivo peggioramento nell'arco degli esercizi considerati) riguardano le "Funzioni nel settore sociale", interessate da un apprezzabile aumento degli impegni (+ 17,2%), calcolato sull'intero triennio, ma anche da un non trascurabile decremento dei pagamenti (-14,2%).⁶²

Per quanto riguarda, invece, le spese per trasferimenti, le "Funzioni nel campo dello sviluppo economico" realizzano una perfetta adeguazione tra impegnato e stanziato (100% nel 2003, stabile sul 2002, e in netto miglioramento sul 2001), ma non riescono poi a tradurre quest'ultimo in pagamenti effettivi, se non per il 20,8% nel 2003, in netto peggioramento rispetto al biennio precedente. Infatti, malgrado l'incremento, nel corso del triennio, di stanziamenti finali (+

⁶⁰ Vedi tabb. 20/a e 21/a.

⁶¹ Vedi tabb. 20/b e 21/b.

⁶² Vedi tabb. 20/c e 21/c. Va, tuttavia, segnalato che, interessate da consistenti decrementi, nello stesso arco di tempo, sia degli impegni che dei pagamenti, risultano anche le "Funzioni nel campo dello sviluppo economico" (che alla diminuzione degli stanziamenti del 61,5% affianca quella del 21,1%, relativa agli impegni, e del 25,2%, relativa ai pagamenti) e le "Funzioni nel settore sportivo e ricreativo" (- 57% nel triennio, per quanto attiene stanziamenti e impegni, e - 10,6%, per quanto riguarda i pagamenti).

54,7%) e di impegni (addirittura + 132,5%), esse subiscono una flessione dei pagamenti del 48,1%.⁶³

Complessivamente, non sembra arbitrario concludere che l'andamento della gestione dell'Ente, relativamente alle spese correnti e nell'ambito delimitato dai vincoli del patto di stabilità, risulta equilibrato e abbastanza omogeneo nei vari settori delle attività, raggiungendo considerevoli livelli, malgrado i condizionamenti derivanti dal rispetto degli obiettivi imposti dal patto di stabilità stesso.

Si è visto, infatti, come i valori, relativi alla capacità di impegno, attestino, più o meno in tutti i settori, un'ottima capacità, da parte dell'Ente, di tradurre in programmi di spesa le decisioni politiche assunte, inerenti alla distribuzione delle risorse nei vari ambiti, raggiungendo livelli ottimi e costanti praticamente lungo tutto il triennio (95,5% nel 2003, non lontano dal 95,9% del 2002 e in leggero miglioramento rispetto al 94,6% del 2001).

Per contro, si è riscontrato come meno soddisfacenti risultino, invece, gli indicatori, relativi alla traduzione in effettivi pagamenti delle risorse stanziato, i quali, nell'arco di tempo considerato, hanno subito una progressiva flessione (67,5% nel 2003, in graduale peggioramento rispetto al 70,2% del 2001 e al 69,1% del 2002), a seguito, appunto, del rallentamento dei pagamenti verificatosi verso la fine dei vari esercizi con lo scopo evidente di rispettare i vincoli imposti dal patto di stabilità.

In questo senso, si è evidenziata l'influenza non trascurabile che tali vincoli esercitano sulla realizzazione effettiva dei programmi, condizionando l'Ente sia dal punto di vista delle scelte che dell'operatività.

Si può, infatti, dedurre dai dati considerati e limitatamente all'ambito come delimitato, che il contenimento della spesa interessa soprattutto alcune tipologie di uscite, quali le spese per acquisto di beni di consumo e/o materie prime, le spese per prestazioni di servizi e quelle per trasferimenti.

⁶³ Vedi tabb. 20/e e 21/e. E' doveroso, tuttavia, rilevare che quasi tutte le funzioni, nell'ambito dell'intervento considerato, sono segnate da più o meno consistenti flessioni per quanto attiene sia gli impegni, che i pagamenti, ma anche gli stanziamenti di spesa. Si evidenziano, comunque, per l'entità dei decrementi e l'incidenza sul totale delle spese afferenti l'intervento, "Le funzioni relative alla cultura e ai beni culturali" (- 32,7% degli impegni e -37,1% dei pagamenti, con una capacità di impegno del 99% nel 2003 e una capacità di pagamento, nello stesso esercizio, del 75,9%, superiore ai valori espressi dall'intervento nel suo complesso) e, ancora una volta, le "Funzioni nel settore sociale" (- 14,8% degli impegni e -20,5% dei pagamenti, con una capacità di impegno dell'88,1% nel 2003 e una capacità di pagamento, nello stesso esercizio, del 64,7%, abbastanza in sintonia con i valori espressi dall'intervento nel suo complesso).

Inoltre, l'esame dei dati acquisiti suggerisce che le attività maggiormente colpite dalla riduzione della spesa e dagli accorgimenti, assunti in funzione del rispetto del patto di stabilità, sono quelle riconducibili alle "Funzioni nel settore sociale", che registrano non solo una riduzione degli stanziamenti di spesa in moltissimi interventi, ma anche un considerevole contenimento dei pagamenti.⁶⁴

Tali considerazioni sembrano essere confermate dagli indicatori finanziari ed economici utilizzati dall'Ente, i quali, con riferimento alla velocità di gestione delle spese correnti, segnano una flessione lungo tutto il triennio (72% nel 2003 contro il 73,04% del 2002 e il 75,30% del 2001).

Uno sguardo complessivo, attento sia ai dati di insieme delle entrate che a quelli delle spese, consente di concludere che le attività di gestione appaiono sufficientemente equilibrate su entrambi i versanti, con un'attenzione, da quanto si è potuto evincere dalla documentazione acquisita, ugualmente rivolta sia all'incentivazione delle entrate, operando soprattutto sugli accertamenti e sul recupero anche del pregresso, sia al contenimento delle spese, cercando, comunque, di garantire la quantità e la qualità dei servizi destinati alla collettività.

In questo senso, nel confronto tra i valori emersi relativamente alla capacità di accertamento, sul lato entrate, e quelli relativi alla capacità di impegno, sul lato spese, sembra evidenziarsi una maggiore capacità d'impegno (95,5%, abbastanza stabile, si è visto, nel triennio) rispetto alla speculare capacità di realizzazione delle entrate (85% nel 2003, in flessione sul biennio precedente). Tuttavia, se si considerano i Titoli delle entrate, che maggiormente dipendono dall'attività e dall'autonomia dell'Ente (entrate tributarie ed extratributarie), il divario si riduce notevolmente, mostrando un sostanziale equilibrio tra i due versanti.⁶⁵

Lo stesso equilibrio sembra riscontrabile anche nel raffronto tra indice di riscossione e capacità di pagamento. Anche in quest'ultimo caso, infatti, l'attività gestionale dell'Ente appare sostanzialmente equilibrata, pur sbilanciandosi leggermente sul lato delle spese, malgrado le limitazioni subite da queste ultime in funzione del patto di stabilità. Infatti, sembra leggermente superiore la capacità di tradurre in pagamenti le risorse stanziare in uscita, assestatesi nel 2003 al 67,5%, che non la capacità di tradurre in riscossioni le risorse previste (65% nel 2003).

⁶⁴ In quest'ultima prospettiva, anche le spese per trasferimenti subiscono un forte rallentamento, con conseguente flessione (- 48,10%), dei pagamenti per quanto riguarda le "Funzioni nel campo dello sviluppo economico".

⁶⁵ Entrambi i titoli si aggirano, quanto al grado di realizzazione delle entrate, intorno al 100% nel 2003, entrambi in miglioramento rispetto al biennio precedente.

Malgrado ciò, le variazioni maggiori, verificatesi nell'arco del triennio, riguardano le entrate, suggerendo un'attività, da parte dell'Ente, maggiormente protesa verso l'ampliamento e il reperimento delle risorse. Così alla variazione in aumento degli stanziamenti finali in uscita (+5,6%) corrisponde una variazione analoga, ma decisamente superiore, per quanto riguarda le previsioni finali in entrata (+20%). Lo stesso andamento si può rilevare anche in relazione agli accertamenti, aumentati del 16%, se rapportati agli impegni (+6,6%). Altrettanto significativo appare, in questo senso, il raffronto tra la variazione in aumento, verificatesi nel triennio per i pagamenti in conto competenza (+1,6%), e quella afferente, invece, le riscossioni in conto competenza, che vede un incremento, nello stesso periodo, del 14%.⁶⁶

- Gli interventi assunti per il raggiungimento degli obiettivi

Nei paragrafi precedenti si è già visto come le azioni suggerite, ai fini del raggiungimento della riduzione del saldo finanziario, dalla Legge finanziaria 1999 e da quella del 2000, avessero una valenza puramente programmatica, non intendendo limitare in alcun modo l'autonomia degli enti tenuti al rispetto del patto di stabilità e affidando, quindi, a questi ultimi la scelta delle misure più opportune al rispetto dei vincoli, aventi, invece, una valenza rigorosamente prescrittiva.

Sembra, quindi, interessante considerare, pur se in modo veloce e non approfondito, anche questo aspetto e andare a vedere se e quali delle azioni, suggerite dalla normativa, siano state prese in considerazione dal Comune di Portogruaro.

Dalla documentazione acquisita, infatti, è stato possibile rilevare come l'attività gestionale dell'Ente non sia stata indifferente a tali suggerimenti e abbia effettivamente, in modo diretto o indiretto, cercato di dar seguito ad alcuni di essi.

In questo contesto, infatti, è sembrato possibile interpretare i dati relativi, ad esempio, ai servizi pubblici a domanda individuale, per i quali la disciplina suggeriva l'aumento del ricorso al finanziamento a mezzo prezzi e tariffe.

Nel triennio, infatti, si è potuto riscontrare, sulla base dei dati rinvenibili nelle relazioni allegate alle delibere di approvazione del conto consuntivo, che la percentuale, relativa alla copertura dei servizi in questione, ha avuto un consistente aumento nel 2003 (84,72%) rispetto al 2002 (78,52%), pur subendo una leggera

⁶⁶ Si devono, naturalmente, ricordare, a riguardo, le considerazioni relative al rallentamento

flessione rispetto al 2001 (87,7%), mantenendo comunque livelli che appaiono molto positivi.

Uguualmente, a quest'ottica sembra possibile ricondurre l'esternalizzazione di alcuni servizi che, lungo il triennio, è andata intensificandosi, con riferimento, in particolare, ai servizi di gestione dei beni demaniali e patrimoniali, nell'ambito delle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; al servizio di trasporto scolastico, nell'ambito delle funzioni di istruzione pubblica; ai servizi di viabilità, circolazione stradale e servizi connessi, nell'ambito delle funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; ai servizi ambientali, nell'ambito delle funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente; al servizio, infine, necroscopico e cimiteriale, nell'ambito delle funzioni nel settore sociale, come si evince dalle relazioni previsionali e programmatiche, relative al triennio, ed in particolare da quella inerente al triennio 2003-2005.

Oltre a ciò, la disciplina contemplava, tra le azioni utili alla riduzione del saldo finanziario, anche il contenimento della spesa del personale e il perseguimento di obiettivi di efficienza, con la riduzione dei costi nella gestione dei servizi pubblici e delle attività proprie dell'Ente.

Anche su questo versante si riscontra una certa attenzione da parte del Comune di Portogruaro, tesa, almeno tendenzialmente, al contenimento della spesa e a una migliore organizzazione dell'amministrazione.

In questo senso, infatti, è leggibile, nella Relazione previsionale e programmatica relativa al triennio 2001-2003, la previsione di una riorganizzazione della macchina comunale, in coordinamento tra aree, tesa a meglio distribuire carichi di lavoro e incidenza nei vari uffici, nonché la conseguente previsione di un piano occupazionale da realizzare nell'arco dell'esercizio 2001, quasi completamente portato a termine nel biennio 2001-2002.

In ogni caso, per quanto riguarda la spesa del personale, si è potuta riscontrare, nel triennio, una diminuzione numerica dello stesso, il quale, partendo da un totale di 157 unità, con riferimento al 31/12/2000, rispetto a una pianta organica che ne prevedeva 215, ha subito una consistente riduzione nel corso del 2001, per un totale di 129 unità, per arrivare, al 31/12/2002, ad un organico di 130 unità, in servizio a tempo indeterminato, senza ulteriori variazioni al 31/12/2003, malgrado l'assunzione di n. 7 unità a sostituzione di altrettanti dimissionari.

A tale riduzione non ha poi corrisposto, sembra, un'effettiva diminuzione anche dei costi, ma, come si evince dalla relazione del Collegio dei revisori allo schema di rendiconto per l'esercizio finanziario 2003, l'incremento trova la propria origine nell'inflazione e nell'applicazione dei rinnovi contrattuali.⁶⁷

Altrettanto positivo appare l'esplicito programma, con riferimento a tutti gli esercizi considerati, di potenziare le attività di controllo e accertamento dei propri tributi e quelle di recupero delle annualità pregresse, con lo scopo di assicurare e incrementare le proprie risorse, riducendo ulteriormente gli spazi all'evasione.

Un altro suggerimento, offerto dalla disciplina e che sembra sia stato colto dal Comune di Portogruaro, almeno a livello di programmazione, riguarda l'eventuale dismissione di immobili di proprietà non funzionali allo svolgimento dell'attività istituzionale. Se ne trova traccia, infatti, nelle relazioni previsionali e programmatiche di tutti gli esercizi considerati.

In ogni caso, anche dal punto di vista meramente operativo e indipendentemente dalle indicazioni fornite dalla disciplina, l'Ente considerato ha puntato alla razionalizzazione della spesa corrente, sia in sede di previsione che durante l'esercizio, attraverso un attento e costante controllo, effettuato per servizi e per centri di costo, e mediante un continuo monitoraggio degli impegni e dei pagamenti. Si è assistito, infatti, ad un rallentamento di questi ultimi alla fine dei vari esercizi, riuscendo, in questo modo, a raggiungere e, talvolta, a sopravanzare gli obiettivi imposti dal patto di stabilità.

⁶⁷ In questo senso, il maggior incremento della spesa riguarda l'esercizio 2002, andando a influire anche sull'indicatore, relativo alla rigidità delle spese correnti (35,27%), in aumento rispetto al 2001 (34,69%). Nel 2003, tuttavia, proprio a seguito delle limitazioni imposte dalla Finanziaria 2003 relativamente alla possibilità di assumere personale, tale indicatore diminuisce sensibilmente (31,61%), suggerendo una maggiore libertà, da parte dell'Ente, di disporre delle risorse.

4.3.6 La previsione e il consuntivo

La normativa, che, nel corso degli anni, ha disciplinato gli obiettivi relativi al patto di stabilità, non si è mai riferita in modo esplicito alle previsioni di bilancio.

Tuttavia, a partire dal 2002, tutte le relative circolari esplicative hanno sottolineato, a commento della normativa stessa, come sia impensabile che essa non produca effetti anche sulla determinazione degli stanziamenti del bilancio di previsione, sia nella sua fase iniziale che in quella di eventuali successive variazioni.

Un'azione strutturale di riduzione dei disavanzi, come quella prevista dal patto di stabilità, non può, infatti, non andare ad incidere anche sul processo di formazione del bilancio stesso e, quindi, sulle previsioni di competenza, che non possono prescindere dagli obiettivi, anche se questi riguardano più direttamente il conto consuntivo. Appare quindi, questa, una fase di estrema importanza e delicatezza, dal momento che in essa le politiche e i programmi dell'Ente trovano la propria articolazione concreta e fattiva, andandosi a svolgere, tuttavia, in un contesto, che non si mostra scevro da limitazioni e vincoli.

Sembra, quindi, interessante e opportuno considerare anche questo momento dell'attività dell'Ente, rapportandolo a quanto poi effettivamente raggiunto a livello di consuntivo, pur se limitatamente all'ambito delimitato dai termini posti dal rispetto del patto di stabilità.

A tal fine, sono state elaborate alcune tabelle, sia per quanto riguarda le entrate che per le spese, attraverso l'applicazione di indicatori, atti a rilevare il grado di scostamento tra le previsioni iniziali e le previsioni definitive in entrambi i versanti, in modo da valutare il grado di attendibilità delle previsioni definite nel bilancio preventivo rispetto alle previsioni finali determinate nel rendiconto.⁶⁸

In questo senso, sulla base della tabella relativa alle entrate (tab. 22) e andando a considerare il totale delle risorse risultante dai quattro Titoli utili ai fini del calcolo del saldo finanziario, una volta effettuate le detrazioni previste dalla disciplina, sembra rilevabile un buon grado di attendibilità delle previsioni rispetto agli stanziamenti finali, raggiungendo, per quanto riguarda il biennio 2001-2002, valori abbastanza prossimi all'adeguazione, e quindi alla previsione perfetta, ed evidenziando, invece, nell'esercizio 2003 un atteggiamento un po' più prudentiale in relazione alle risorse previste.

⁶⁸ In questo senso, i valori negativi indicano una sovrastima delle entrate e delle spese previste, mentre i valori positivi una sottostima delle stesse.

Infatti, se nel 2001 gli stanziamenti finali si sono mostrati sostanzialmente rispondenti alle previsioni, con un indice di variazione del - 0,1%, confermandosi su livelli simili nel 2002 (- 0,2%), nel 2003 hanno superato le previsioni, rilevando, quindi, un leggero peggioramento quanto alla capacità previsionale, ma conservando livelli, in ogni caso, buoni (+ 8%), anche se non ottimali.

Tale andamento appare, tuttavia, meno costante se consideriamo i Titoli che si hanno maggiormente influito sull'insieme delle risorse.

Infatti, per quanto attiene le Entrate tributarie (Titolo I), al di là delle indicazioni esclusivamente numeriche, si può osservare un'ottima capacità previsionale, che sembra ulteriormente affinarsi nel triennio a partire da una leggera sottostima delle risorse introitabili (+ 1,0%) nel 2001 e avvicinandosi a valori praticamente prossimi alla perfetta previsione (+ 0,1%) nel 2003.⁶⁹

Un andamento un po' meno stabile, rispetto al Titolo I, e tendente alla sottostima delle risorse disponibili, mostrano, invece, i dati relativi ai totali delle risorse afferenti le Entrate extratributarie (Titolo III).

Infatti, essi sembrano testimoniare un orientamento iniziale, nel biennio 2001-2002, a sovrastimare la massa delle risorse disponibili (- 1,6%), pur mantenendosi su livelli che appaiono comunque positivi e appena leggermente peggiorativi rispetto a quelli del titolo, per poi passare ad un atteggiamento più prudentiale nel 2003 (+ 3,1%), con dei valori, in ogni caso, più che accettabili.⁷⁰

⁶⁹ La stessa tendenza all'affinamento della capacità previsionale, pur alternando sottostima a sovrastima, si riscontra nelle due risorse più incidenti sul complesso delle entrate e riconducibili al Titolo I. Infatti, per quanto riguarda l'ICI, nel 2003 si può rilevare una leggera sovrastima delle risorse disponibili rispetto allo stanziato, ma con valori prossimi all'adeguazione (- 0,2%), in miglioramento rispetto al biennio precedente (+ 0,6% nel 2001 e - 3% nel 2002). Abbastanza vicini i valori relativi alla risorsa TARSU, che indicano una leggera sovrastima delle risorse disponibili nel 2003 (- 0,4%), in miglioramento sia rispetto al 2001 (+ 2,5%), sia rispetto al 2002 (- 2,4%). Si può dire, tuttavia, che anche le altre risorse, ascrivibili al titolo, attestano un'ottima capacità di previsione, che in molti casi si rivela perfetta (Imposta comunale sulla pubblicità, TOSAP, Diritti sulle pubbliche affissioni).

⁷⁰ Se le risorse maggiormente incidenti sul totale delle entrate attestano una capacità di previsione perfetta o quasi, sembra, invece, opportuno segnalare alcune, i cui indici esprimono valori anomali. E' il caso della risorsa "Polizia municipale-risorse generali", rispetto alle quali la tendenza alla sottostima va intensificandosi nel triennio (+ 75% nel 2001, + 93,5% nel 2002, addirittura + 183% nel 2003). Ugualmente anomali appaiono i valori relativi alla risorsa "Interessi su depositi bancari e postali", che, attestando una certa sovrastima delle risorse previste rispetto a quelle stanziato nel 2001 (- 14%), giungono, nel 2003, a testimoniare, invece, una forte tendenza alla sottostima (addirittura + 150,1%). Infine, per quanto riguarda la risorsa "Polizia municipale-risorse finalizzate codice della strada", si rileva una tendenza a sovrastimare le risorse previste rispetto alle stanziato lungo tutto il triennio, con dei valori che culminano nel 2003 nel - 20,6%.

Maggiormente esposto a difficoltà nella previsione delle risorse disponibili appare, infine, il Titolo IV, relativo alle entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti, titolo che viene considerato, tuttavia, non nella totalità delle entrate, che lo compongono, ma solo nei limiti delineati dal calcolo del saldo finanziario ai fini del rispetto del patto di stabilità, avendo operato, quindi, le detrazioni previste.

L'andamento del Titolo, in questo contesto, sembra suggerire una buona capacità di previsione delle risorse, per quanto riguarda il biennio 2001-2002, pur se con una tendenza a sovrastimare le entrate disponibili (- 0,7% nel 2002, migliorativo rispetto al 2001), evidenziando, invece, nel 2003, una consistente tendenza alla sottostima, come attesta il notevole scostamento, tra previsto e stanziato, del 33,8%.⁷¹

Molto più costanti e maggiormente vicini ad una corretta previsione di bilancio sono i dati relativi, sul versante delle spese, al Titolo I, al quale vengono ricondotte le spese correnti e che è l'unico, come già visto, interessato dai vincoli dettati dal patto di stabilità.

Gli indici, derivanti dagli scostamenti tra previsioni iniziali e stanziamenti finali inerenti i totali complessivi del Titolo,⁷² esprimono dati soddisfacenti lungo tutto il triennio, attestando una certa inclinazione a sottostimare le risorse in uscita, pur mantenendosi su livelli abbastanza vicini all'adeguazione (2,7% nel 2003, in leggero peggioramento sia rispetto al - 0,4% del 2002, sia rispetto al + 0,1% del 2001).⁷³

Analogamente all'impostazione dei paragrafi precedenti, relativi al versante spesa, si è ritenuto più agevole, anche in questo caso, sviluppare l'analisi su ogni intervento, articolando le tabelle di conseguenza.

⁷¹ In questo senso, la risorsa maggiormente interessata dalla difficoltà di prevedere le risorse disponibili sembrerebbe quella relativa a "Proventi da concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche" (+ 52% nel 2003, mentre nel biennio precedente i valori sono molto vicini all'adeguazione). Tuttavia, per i motivi già considerati in altro luogo, anche per la risorsa "Trasferimenti di capitale straordinari da altri soggetti" risultano alcune difficoltà nel prevedere le risorse disponibili (+ 27,8% nel 2003, mentre nel biennio precedente i valori si mostrano molto vicini all'adeguazione).

⁷² I totali, tuttavia, non sono comprensivi delle previsioni e degli stanziamenti afferenti l'intervento 06, relativo a "Interessi passivi e oneri finanziari diversi", in quanto tali importi, come già precisato in altro luogo, devono essere detratti ai fini del calcolo del saldo finanziario. Si ribadisce, però, che tutte le altre detrazioni, previste dalla normativa, sono state, invece, ignorate.

⁷³ Vedi tab. 23.

Come si evince dalla tabella riepilogativa (tab. 23), tutti gli interventi, afferenti al Titolo I, mostrano, con valori più o meno soddisfacenti, un'ottima capacità previsionale lungo tutto il triennio, realizzando degli scostamenti, tra previsioni e stanziamenti, non particolarmente rilevanti.

In questo senso, infatti, mostra qualche trascurabile sofferenza nel 2003, comunque in netto miglioramento rispetto al biennio precedente, l'intervento relativo agli "Oneri straordinari della gestione corrente", il quale ha denotato una tendenza a sottostimare le previsioni di spesa rispetto a quelle stanziare (+ 14,2% nel 2003, come anticipato in miglioramento rispetto sia al + 26,7% del 2001 sia e soprattutto rispetto al + 46,5% del 2002).

Come già rilevato nel paragrafo precedente, le spese riconducibili a tale intervento riguardano esclusivamente le "Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo", concentrandosi in particolar modo nei servizi "Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali" e "Altri servizi generali", interessati anch'essi dalla stessa tendenza all'affinamento della capacità previsionale.⁷⁴

L'altro intervento, i cui dati indicano ugualmente una leggera difficoltà, è quello relativo a "Imposte e tasse". Infatti, nel 2003 essi attestano una sottostima delle spese, pur se con valori in ogni caso più che accettabili (+ 11,4%), con un peggioramento, se confrontati con quelli del biennio precedente (- 6% nel 2001 e + 5,1% nel 2002).

Tali difficoltà sembrano interessare, ma sempre con valori non particolarmente preoccupanti, soprattutto le "Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo" (+ 17,2% nel 2003, in peggioramento rispetto al biennio precedente) e le "Funzioni nel campo dello sviluppo economico" (- 9,9% nel 2003, in miglioramento rispetto al - 17,7% del 2002 e stabile rispetto al 2001), mentre le altre funzioni mostrano una capacità previsionale perfetta o prossima alla perfezione.⁷⁵

Per quanto riguarda i rimanenti interventi non sembrano emergere valori particolarmente negativi, essendo tutti abbastanza prossimi all'adeguazione.

⁷⁴ Vedi tab. 23/g.

⁷⁵ Vedi tab. 23/f. Tra i servizi, riconducibili alle prime funzioni citate, spicca quello relativo ad "Altri servizi generali", che vedono, nel 2003, una sottostima della previsione di spesa addirittura del 273,2%, e quello afferente la "Gestione dei beni demaniali e patrimoniali" (+ 27,5% nel 2003). Ugualmente critici i dati relativi al "Servizio necroscopico e cimiteriale" (+ 61,8% nel 2003).

In questo senso, infatti, si possono leggere i dati inerenti all'intervento 01 (Spese per il personale), che sono sostanzialmente prossimi alla corretta previsione sia con riferimento alle spese complessive afferenti l'intervento (- 1,7% nel 2003, abbastanza stabile rispetto agli anni precedenti), sia in relazione alle singole funzioni, ad esclusione di quelle relative alle "Funzioni nel settore sociale", per le quali si rileva una tendenza a sovrastimare la spesa, pur se su livelli comunque non preoccupanti (- 16,8% nel 2003, in consistente peggioramento, però, rispetto al biennio precedente).⁷⁶

Non particolarmente lontani da quelli relativi al Titolo nel suo complesso, sono i valori inerenti alle spese riconducibili all'intervento 02 (Spese per acquisto di beni di consumo e/o di materie prime), che, pur indicando una leggera tendenza alla sottostima, si attestano su livelli prossimi alla previsione perfetta (+ 2,2% nel 2003).⁷⁷ Meno stabili, tuttavia, essi appaiono se riferiti alle singole funzioni. Infatti, malgrado nella maggioranza dei casi si evidenzia una buona capacità previsionale, si rilevano alcune difficoltà in relazione alle "Funzioni nel settore sociale" e alle "Funzioni relative alla giustizia".

Queste ultime, praticamente coincidenti con il servizio "Uffici giudiziari", evidenziano una certa tendenza, comunque in miglioramento nell'ultimo esercizio, a sovrastimare la spesa (- 25% nel 2003 e - 49% nel 2002).

Più preoccupante, invece, appare l'andamento delle "Funzioni nel settore sociale", il cui indice suggerisce uno scostamento tra spese previste e spese stanziato del - 49% per l'esercizio 2003, in peggioramento rispetto sia a quello dell'anno precedente per sovrastima (- 32,4%), che a quello del 2001 per sottostima (+ 28,8%).⁷⁸

Un'altra funzione, che mostra qualche sofferenza, ma con valori più che accettabili, è quella relativa all'"Istruzione pubblica", per la quale si evidenzia una

⁷⁶ Vedi tab. 23/a. Nell'ambito della funzione citata, si deve segnalare il servizio "Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona", per il quale la tendenza a sovrastimare le spese previste si accentua ulteriormente, ugualmente segnando un peggioramento lungo il triennio (- 19,4% nel 2003).

⁷⁷ Vedi tab. 23/b.

⁷⁸ In particolare, le difficoltà rivelate dalla funzione considerata sembrano trovare le proprie radici nel "Servizio necroscopico e cimiteriale", il quale vede, nel 2003, una sovrastima della spesa del 69,4%, in consistente peggioramento sia rispetto alla sovrastima dell'anno precedente (- 41,9%) sia alla sottostima del 2001 (+ 53,2%).

capacità previsionale comunque buona, con una tendenza alla sottostima (+ 12,5% nel 2003, in peggioramento rispetto al 2002), se si considera l'ultimo biennio.⁷⁹

I rimanenti interventi mostrano, relativamente al complesso delle spese loro afferenti, valori molto buoni, quasi prossimi all'adeguazione, indicando per tutti una buona capacità previsionale, in alcuni casi prossima alla perfezione.

Nel caso delle spese per prestazioni di servizi (int. 03), infatti, si può rilevare una leggera tendenza alla sovrastima nel 2003, su valori comunque discreti (+ 5,6%), pur se in peggioramento su quelli del biennio precedente (0,1% nel 2001 e -1,7% nel 2002).⁸⁰

Abbastanza buoni, e talvolta migliori di quelli di carattere generale, appaiono gli indici relativi alle varie funzioni, con l'eccezione, tuttavia, delle "Funzioni relative alla cultura e ai beni culturali" e alle "Funzioni nel settore sportivo e ricreativo".

Le prime, infatti, vedono, nel 2003, una forte tendenza a sottostimare le spese da stanziare (+ 59,6%), in notevole peggioramento rispetto ai valori tutto sommato discreti degli anni precedenti (6,6% nel 2001 e - 12,5% nel 2002).⁸¹

Analogamente, le "Funzioni nel settore sportivo e ricreativo", i cui valori coincidono praticamente con il servizio "Stadio comunale, palazzo dello sport e altri impianti", se nel 2001 testimoniano una perfetta capacità previsionale, nel biennio successivo mostrano, invece, una notevole tendenza a sovrastimare le spese in previsione (- 55,6% nel 2003, in leggero peggioramento rispetto al 2002).

Si discostano, infine, dall'andamento generale delle altre funzioni, ma con valori molto più accettabili delle funzioni appena considerate (+ 17,5% nel 2003, tuttavia in considerevole peggioramento rispetto al biennio precedente), le "Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo", in relazione alle quali si ritiene opportuno segnalare il servizio "Ufficio tecnico". Quest'ultimo, infatti, nel 2003 evidenzia un discostamento, tra previsione e stanziamento di spesa, addirittura del 166,5%, suggerendo una sottostima delle spese stesse, che sembra tradire, nel caso specifico, un atteggiamento decisamente poco prudentiale.

⁷⁹ Il servizio più interessato dagli scostamenti è quello relativo all'"Istruzione media" (+ 80% nel 2003, peggiorativo rispetto al biennio precedente, i cui valori mostrano una perfetta capacità previsionale) e all'"Istruzione elementare" (+ 20% nel 2003).

⁸⁰ Vedi tab. 23/c.

⁸¹ Tali criticità sembrano dipendere da quelle connesse al servizio "Teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale", che nel 2003 è interessato da una forte sottostima delle spese da stanziare, che si concretizza in uno scostamento del 79,7%, fortemente peggiorativo rispetto agli anni precedenti (+ 9,1% nel 2001 e - 19,4% nel 2002).

Per quanto riguarda, invece, le "Spese per utilizzo di beni di terzi", il loro andamento nel triennio attesta una costante quasi perfetta capacità previsionale, che sfiora, nel 2003, la sovrastima nella previsione delle spese, ma con valori decisamente prossimi all'adeguazione (- 2,7%, stabile rispetto al 2001 e in leggero peggioramento rispetto al 2002, in cui previsione e stanziamento coincidono perfettamente). Più nel dettaglio, si deve dire che tutte le funzioni interessate da questa tipologia di spesa attestano una capacità di previsione assolutamente perfetta: unica eccezione le "Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo", i cui indici non si discostano, tuttavia, da quelli complessivi afferenti l'intervento nel suo complesso.⁸²

Infine, l'indice di variazione, relativamente alle "Spese per trasferimenti" (int. 05), evidenzia ancora una volta un'ottima capacità previsionale, che si concretizza in uno scostamento, nel senso della sovrastima, del - 0,6%, con dei valori, quindi, prossimi all'adeguazione e in discreto miglioramento rispetto al biennio precedente (+ 2,4% nel 2001 e - 4,9% nel 2002).⁸³

Qualche incertezza, invece, si riscontra relativamente ad alcune funzioni nell'ambito dell'intervento, anche se, in linea di massima, la maggior parte di esse mostrano indici più che soddisfacenti.

In questo contesto, infatti, spiccano le "Funzioni nel campo dello sviluppo economico" per la notevole tendenza a sottostimare le spese da stanziare, con uno scostamento, nel 2003, del + 43,4%, in forte peggioramento rispetto agli esercizi precedenti (+ 23,4% nel 2001 e - 10,1% nel 2002), scostamento, questo, che si può ricondurre a quello analogo, nell'ambito della funzione stessa, dei "Servizi relativi al commercio" (+ 43,4% nel 2003, in peggioramento sia sul + 25% del 2001 che sul - 10,5% del 2002).

Si evidenziano, infine, ma con valori più vicini alla normalità (- 20% nel 2003, in miglioramento rispetto al - 31,8% del 2002), le "Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti", praticamente coincidenti con il servizio "Trasporti pubblici locali e servizi connessi", nei cui riflessi sembra rilevabile un atteggiamento prudentiale nelle previsioni di spesa, teso, quindi, alla sovrastima.

Tentando delle valutazioni che comprendano complessivamente tutti gli interventi e ribadendo la valenza sostanzialmente positiva di tutti gli indici ad essi

⁸² Vedi tab. 23/d. In questo senso, è il servizio "Altri servizi generali" ad originare il leggero scostamento delle previsioni nel senso della sovrastima (- 4,2% nel 2003), ma con valori veramente trascurabili e prossimi all'adeguazione.

connessi, sembra rilevabile, nell'attività previsionale dell'Ente, un andamento sostanzialmente equilibrato, con un modesto sbilanciamento rilevabile dalla leggera tendenza a sottostimare l'entità delle spese stanziabili, senza che questo, tuttavia, assuma dimensioni di effettiva criticità.

Anche andando a considerare quelle funzioni, che nelle analisi precedenti si sono viste maggiormente interessate dagli incrementi e dai decrementi dei flussi di spesa, sembra, infatti, confermato un sostanziale equilibrio nelle previsioni, prevalendo l'uno o l'altro tipo di atteggiamento a seconda della tipologia di spesa, ma confermando, tuttavia, l'inclinazione a sottostimare le spese stanziabili.

E' questo l'indice, infatti, che sembra preponderante, in molti degli interventi, nell'analisi delle spese relative alle "Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo". Lo si è già evidenziato per le spese relative a prestazioni di servizi, a imposte e tasse e a quelle per oneri straordinari della gestione corrente, ma se ne trova conferma anche per quelle afferenti i trasferimenti (int. 05) con valori, comunque non negativi, attestati sul 5% nel 2003, nettamente migliorativi rispetto al biennio precedente, pur se con tendenza contraria.

In questo contesto, uniche eccezioni sono le spese afferenti il personale (int. 01), l'acquisto di beni di consumo e/o materie prime (int. 02) e l'utilizzo di beni di terzi (int. 04) che mostrano una tendenza, invece, alla sovrastima, ma con valori prossimi all'adeguazione tra previsioni e stanziamenti.⁸⁴

Un'analoga tendenza alla sottostima dell'entità delle spese da stanziare è rinvenibile, ma in un contesto più costante, anche per quanto riguarda le "Funzioni relative alla cultura e ai beni culturali".

Infatti, già si sono rilevati i notevoli scostamenti relativi alle spese per prestazioni di servizi (int. 03), ma, con valori decisamente più accettabili, anche le spese per acquisto di beni e/o di materie prime (int. 02) mostrano una tendenza, nel 2003, alla sottostima (+ 6,6%), anche se in controtendenza rispetto al biennio precedente (- 3,2% nel 2001 e - 5,7% nel 2002). Per le altre tipologie di spesa, invece, oltre alla perfetta previsione raggiunta nell'esercizio 2003 per quello che

⁸³ Vedi tab. 23/e.

⁸⁴ Nel primo caso, nel 2003 si riscontra una variazione del - 1,6%, leggermente peggiorativa rispetto al biennio precedente; nel secondo caso, nel 2003, migliorando i già buoni livelli degli anni precedenti (- 8,1% nel 2001 e + 1,8% nel 2002), si rileva una perfetta previsione delle spese da stanziare; infine, per quanto riguarda le spese per utilizzo di beni di terzi, si è già evidenziata la variazione, nel 2003, del - 2,8%, un po' peggiorativa rispetto alla perfetta previsione del 2002, ma stabile, seppure con orientamento contrario, rispetto al 2001 (+ 2,3%).

riguarda le spese relative al personale e alle imposte e tasse, si rileva, con riferimento alle spese per trasferimenti, una variazione del - 1,3%, migliorativa, pur se di segno opposto, rispetto all'anno precedente (+ 3,7%).

Molto vicini all'adeguazione, pur se confermano anche in questo caso il prevalere dell'orientamento a sottostimare l'entità delle spese da stanziare, sono i valori relativi alle "Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente". Infatti, tale inclinazione alla sottostima viene attestata dai valori rilevati in relazione alle spese per acquisto di beni e/o di materie prime (+ 5,2% nel 2003, in netto miglioramento, sui valori, di segno opposto, del biennio precedente), a quelle per prestazioni di servizi (+ 1,7% nel 2003, in miglioramento rispetto all'anno prima, pur se con tendenza contraria), come a quelle per imposte e tasse (+ 2,5% nel 2003, in discreto miglioramento rispetto al biennio precedente). Diversamente, le spese per il personale mostrano una tendenza alla sovrastima lungo tutto il triennio, con un progressivo affinamento della capacità previsionale, come testimonia in particolare lo scostamento del - 1,4% dell'esercizio 2003, mentre, nello stesso arco di tempo, si evidenzia, per quello che riguarda le spese per trasferimenti, la perfetta corrispondenza tra previsione e stanziamento.

Diverso l'andamento, infine, delle spese relative alle "Funzioni nel settore sociale", che maggiormente sembrano aver risentito, verosimilmente, delle limitazioni di spesa operate dall'Ente con lo scopo di rispettare i vincoli imposti dal patto di stabilità. Infatti, in questo caso sembra prevalere un atteggiamento più prudentiale e comunque una tendenza a sovrastimare le spese stanziabili.

Tale orientamento è già stato segnalato per quanto riguarda le spese per il personale e quelle afferenti l'acquisto di beni di consumo e/o di materie prime, ma viene confermato, con valori considerevolmente più positivi e prossimi all'adeguazione, anche per le spese per prestazioni di servizi (- 0,2% nel 2003, in progressivo miglioramento rispetto al biennio precedente), per quelle relative ai trasferimenti (- 1,6% nel 2003, in miglioramento rispetto ai due anni prima) e quelle inerenti ad imposte e tasse (- 1,6% nel 2003, migliorativo rispetto agli anni precedenti).⁸⁵

D'altra parte, anche per quanto riguarda le entrate, assumendo come esercizio di riferimento quello del 2003, inteso come punto finale di un'evoluzione sviluppatasi lungo il triennio, si è visto come la tendenza prevalente sia quella della

⁸⁵ Per quanto riguarda, invece, le spese relative all'utilizzo di beni di terzi, si rileva, lungo tutto il triennio, la perfetta corrispondenza di previsione e stanziato.

sottostima previsionale delle risorse disponibili, che coinvolge quasi tutti i Titoli interessati dai vincoli del patto di stabilità, anche se, si deve dire, nel caso delle entrate tale inclinazione viene ad assumere un significato e una valenza diversi che nel versante delle spese.

Complessivamente, quindi, si può dire che l'attività più strettamente connessa al momento della formazione dei bilanci trova un buon riscontro nei dati offerti dall'analisi e si mostra sostanzialmente equilibrata sia sul versante delle entrate, sia su quello delle spese, manifestando, forse, una maggiore attenzione, com'è giusto che sia, per queste ultime, ma probabilmente anche un maggior condizionamento derivante dai vincoli imposti dal patto di stabilità.

4.4 L'INDEBITAMENTO

4.4.1 Quadro giuridico di riferimento

- La riforma costituzionale, le leggi finanziarie statali e gli interventi della consulta

Nell'attuale processo di decentramento e di conferimento di ampie autonomie gestionali agli Enti territoriali, frutto del rinnovato quadro istituzionale conseguente alla riforma del titolo V della Costituzione, l'indebitamento degli enti territoriali è destinato ad avere una dinamica crescente poiché rappresenta una delle principali fonti di entrata che consente di finanziare le spese che derivano dall'attribuzione di tali autonomie e dal contestuale venir meno delle fonti di finanziamento di tipo "derivato".

Ad essa deve, però, accompagnarsi un processo di crescente responsabilizzazione degli amministratori chiamati a gestire l'indebitamento dell'ente che amministrano, tenendo conto dell'esigenza di assicurare il mantenimento degli equilibri economico-finanziari nonché il rispetto degli impegni assunti nell'ambito della Unione europea.

Il sistema di finanziamento degli enti territoriali mediante indebitamento trova la propria regolamentazione giuridica, anzitutto, nelle norme di cui alla legge costituzionale 3/2001 recante "Modifiche al Titolo V della Costituzione" ove, il nuovo testo dell'art. 119 Cost. da un lato riconosce "autonomia finanziaria di entrata e di spesa" ai comuni, alle province, alle città metropolitane ed alle regioni (comma 1), dall'altro pone un limite rigido alla capacità di far ricorso al mercato finanziario statuendo (comma 6) che detti enti, "possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento" ed escludendo, nello stesso tempo, "ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti".

L'autonomia finanziaria degli enti territoriali incontra, pertanto, il solo limite della legislazione concorrente dello Stato in materia di 'armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario' (art. 117 Cost., comma 3): compete, dunque, alle Regioni la disciplina della finanza pubblica, mentre allo Stato spetta, soltanto, di fissare i principi generali della materia.

A tutt'oggi, però i principi del nuovo assetto costituzionale in materia finanziaria stabiliti dal predetto articolo 119, non hanno ancora ricevuto attuazione, poiché la Commissione di studio, istituita con D.P.C.M. del 9 aprile 2003 con il

compito di indicare al Governo i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, non ha ancora completato i suoi lavori⁸⁶.

In tema di indebitamento degli enti territoriali sono intervenute, contestualmente alla riforma dello Stato in senso federale avviata con la citata modifica del titolo V della Costituzione, svariate disposizioni contenute nelle leggi finanziarie statali, atteso lo stretto legame esistente tra tale materia e le esigenze di contenimento del debito del conto finanziario consolidato delle pubbliche amministrazioni imposte sia dal Trattato di Maastricht che dal "Patto di stabilità e crescita".

In particolare occorre evidenziare:

- l'art. 41 della legge 448/2001 (finanziaria 2002): al comma 1 prevede che, al fine di contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica, il Ministero dell'Economia e delle Finanze coordini l'accesso al mercato dei capitali degli enti locali di cui all'art. 2 del TUEL nonché dei consorzi tra enti territoriali e delle regioni. Al tal fine i predetti enti sono tenuti a comunicare periodicamente allo stesso Ministero i dati relativi alla propria situazione finanziaria. Il contenuto e le modalità del coordinamento nonché dell'invio dei dati sono stabiliti

⁸⁶ L'Alta Commissione è stata costituita con notevole ritardo rispetto alla tempistica fissata dal legislatore nell'articolo 3 della legge n. 289/2002 (finanziaria 2003). Infatti, detto articolo stabiliva che la Commissione presentasse al Governo una relazione conclusiva sui lavori svolti, entro il 31 marzo 2003. Quindi, l'Esecutivo avrebbe dovuto presentare al Parlamento, entro il successivo 30 aprile, sulla scorta delle proposte dell'Alta commissione, una relazione su cui basare l'applicazione dell'articolo 119 della Costituzione. La Finanziaria 2004 (legge n. 350/2003), all'articolo 2, comma 20, ha assegnato all'Alta commissione nuove scadenze, questa volta improrogabili, pena lo scioglimento della Commissione stessa e la decadenza dei suoi membri. Il nuovo termine previsto slittava al 30 settembre 2004. Entro tale data, la norma imponeva perentoriamente all'Alta commissione di pervenire alla conclusione dei suoi lavori. In questa negativa ipotesi, entro il 31 ottobre, il Governo doveva dar conto al Parlamento delle ragioni per le quali l'articolo 119 rimaneva inattuato in merito agli aspetti più propriamente concernenti l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni e della loro compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al loro territorio. Qualora, entro lo stesso termine, l'Alta commissione fosse pervenuta alla stesura della prescritta relazione, il Governo, nei trenta giorni seguenti, avrebbe presentato al Parlamento la relazione con l'indicazione degli interventi, anche legislativi, ritenuti necessari. Infine l'articolo 1-quinquies della legge 19 ottobre 2004, n. 257 recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 agosto 2004, n. 220, recante disposizioni urgenti in materia di personale del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), di applicazione delle imposte sui mutui e di agevolazioni per imprese danneggiate da eventi alluvionali" ha ulteriormente prorogato i termini di conclusione dei lavori dell'Alta Commissione al 30 settembre 2005.

con decreto del Mef da emanare, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 D.Lgs. 281/97, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Con lo stesso decreto sono approvate le norme relative all'ammortamento del debito e all'utilizzo degli strumenti derivati da parte dei succitati enti⁸⁷.

Al comma 2, il predetto art. 41 stabilisce inoltre che gli stessi enti possano emettere titoli obbligazionari e contrarre mutui con rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza, previa costituzione, al momento dell'emissione o dell'accensione, di un fondo di ammortamento del debito o previa conclusione di swap per l'ammortamento del debito. Fermo restando quanto previsto nelle relative pattuizioni contrattuali, gli enti possono provvedere alla conversione dei mutui contratti successivamente al 31 dicembre 1996, anche mediante il collocamento di titoli obbligazionari di nuova emissione o rinegoziazioni, anche con altri istituti, dei mutui, in presenza di condizioni di rifinanziamento che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico degli enti stessi, al netto delle commissioni e dell'eventuale retrocessione del gettito dell'imposta sostitutiva di cui all'art 2 D Lgs 239/96 e successive modificazioni;

- l'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n.289 (legge finanziaria per il 2003) testualmente prevede che "Qualora gli enti per assicurare, sul piano amministrativo, l'osservanza rigorosa del precetto costituzionale territoriale ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'art. 119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono nulli.

Le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna ad una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione";

- l'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria per il 2004) ha:

§ al comma 16, definito in modo più puntuale l'ambito soggettivo di applicazione del concetto di "indebitamento per spese di investimento" di cui al precetto costituzionale,– indicando, fra gli enti soggetti al vincolo, oltre alle regioni ed agli enti locali (comuni e

⁸⁷ Tale decreto è stato emanato con decreto 1 dicembre 2003 n. 389 pubblicato su G.U. n. 28 del 4.02.2004.

province), le aziende e gli organismi compresi nel sistema delle autonomie locali (città metropolitane, comunità montane, comunità isolate o dell'arcipelago, unioni di comuni, aziende speciali, consorzi, istituzioni) con la sola esclusione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici;

- § al comma 17, individuato in modo dettagliato le varie tipologie di indebitamento ricadenti nella sfera di applicazione dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione (mutui, prestiti obbligazionari, cartolarizzazioni⁸⁸), prevedendo inoltre che "non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato art.119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio". Esso inoltre aggiunge che modifiche alle tipologie di indebitamento dallo stesso previste "sono disposte con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ISTAT, sulla base dei criteri definiti in sede europea";
- § al comma 18, fornito una elencazione tassativa delle operazioni che costituiscono investimenti:
- a) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali;
 - b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti;
 - c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale;
 - d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale;
 - e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose;

⁸⁸ Le cartolarizzazioni sono quelle di flussi futuri di entrata non collegati ad una attività patrimoniale preesistente, quelle con corrispettivo iniziale inferiore all'85 per cento del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione, quelle accompagnate da garanzie fornite da amministrazioni pubbliche e le cessioni di crediti vantati verso altre amministrazioni pubbliche.

- f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti;
 - g) i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni;
 - h) i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109;
 - i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio.
- § al comma 19, previsto che "gli enti e gli organismi di cui al comma 16 non possono ricorrere all'indebitamento per il finanziamento di conferimenti volti alla capitalizzazione di aziende o società finalizzata al ripiano di perdite. A tale fine l'istituto finanziatore, in sede istruttoria, è tenuto ad acquisire dall'ente l'esplicazione specifica sull'investimento da finanziare e l'indicazione che il bilancio dell'azienda o della società partecipata, per la quale si effettua l'operazione, relativo all'esercizio finanziario precedente l'operazione di conferimento di capitale, non presenta una perdita di esercizio";
- § al comma 20, stabilito che "le modifiche alle tipologie di cui ai commi 17 e 18 sono disposte con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sentito l'ISTAT";
- § al comma 21, statuito infine che le disposizioni testé richiamate si applicano anche alle Regioni speciali e alle Province autonome di Trento e di Bolzano "ai fini dell'unità economica della Repubblica e

nel quadro del coordinamento della finanza pubblica di cui agli articoli 119 e 120 della Costituzione.

Le disposizioni normative sopracitate sono state oggetto di numerosi rilievi sollevati dalle Regioni innanzi alla Corte Costituzionale per violazione delle prerogative costituzionali in materia finanziaria riconosciute alle stesse dalle nuove norme del titolo V della Costituzione. In particolare, la Consulta, con sentenza n. 376/2003, si è pronunciata sulla legittimità costituzionale dei primi due commi dell'art. 41 della legge 448/2001, "censurati" da alcune Regioni sulla base delle seguenti argomentazioni:

a) violazione della competenza legislativa regionale in materia di finanza regionale e locale (competenza ritenuta residuale o concorrente), sull'assunto del carattere di dettaglio delle disposizioni sopra sommariamente richiamate;

b) violazione dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione per l'attribuzione al Ministro dell'economia e delle finanze di una potestà sostanzialmente regolamentare in materia non riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato;

c) violazione dell'autonomia finanziaria garantita agli enti sub-statali dall'art. 119 della Costituzione. La norma impugnata disciplinerebbe, infatti, con previsioni di dettaglio non riconducibili ai principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario di cui al comma 2 dell'articolo 119 della Costituzione, l'indebitamento delle Regioni e degli enti locali, che costituisce una componente essenziale della rispettiva autonomia finanziaria;

d) violazione del principio di leale collaborazione, per il ruolo marginale attribuito alla Conferenza Unificata in ordine al decreto ministeriale previsto.

La Consulta ha disatteso i rilievi critici sollevati dalle Regioni riconducendo la disciplina delle condizioni e dei limiti dell'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali nell'ambito del "coordinamento della finanza pubblica" di cui al comma 3 dell'articolo 117 della Costituzione e, quindi, in seno alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni.

A tal fine, da un lato sottolinea come, in tema di accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali, i poteri di coordinamento, che possono legittimamente essere attribuiti ad organi centrali, siano connessi, per l'oggetto, con la competenza statale in materia di "tutela del risparmio e mercati finanziari" di cui all'art. 117,

secondo comma, lettera e), della Costituzione; dall'altro lato, evidenziando la specificità della materia incisa dalla norma impugnata e richiamando la necessità, ai fini del coordinamento finanziario, di esercitare anche poteri amministrativi di regolazione tecnica, di rilevazione dei dati e di controllo, chiarisce come la disciplina di tali poteri non possa ritenersi preclusa alla legge statale, "anche in forza dell'art. 118, primo comma, della Costituzione".

Naturalmente, il potere di coordinamento deve essere inteso come potere di adottare le (sole) misure tecniche necessarie al raggiungimento delle finalità di contenimento del costo dell'indebitamento degli enti sub-statali e di monitoraggio dei conti pubblici poste dalla norma in questione, in armonia con i vincoli (fra cui, in particolare, quelli di origine comunitaria connessi con il Patto europeo di stabilità e crescita) e con gli indirizzi concernenti la cosiddetta finanza pubblica allargata, senza possibilità di "incidere sulle scelte autonome degli enti quanto alla provvista o all'impiego delle loro risorse, effettuate nei limiti dei principi di armonizzazione stabiliti dalle leggi statali, o, peggio, di adottare determinazioni discrezionali che possano concretarsi in trattamenti di favore o di sfavore nei confronti di singoli enti.

Da ultimo, la Corte Costituzionale, con sentenza 425/2004 si è pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'art.3, commi da 16 a 21, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004, le cui disposizioni sono state impugnate da varie Regioni sulla base delle seguenti argomentazioni: anzitutto, viene contestata l'estensione dell'applicazione dell'art. 119, comma 6, Cost., ad enti diversi da quelli espressamente indicati nel medesimo nonché le restrizioni apportate alle nozioni di indebitamento e di investimento le quali risultano illegittime e lesive dell'autonomia finanziaria locale; in secondo luogo si deplora l'attribuzione al Ministro dell'economia e delle finanze del potere, sostanzialmente regolamentare, di modificare con proprio decreto le tipologie di operazioni costituenti indebitamento e investimento, in violazione dell'art. 117, comma 6, Cost.

La Corte ha accolto le censure limitatamente alla illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 17, quarto periodo, e comma 20, della legge n. 350 del 2003, nella parte in cui riconosce in capo al Ministro dell'economia e delle finanze la competenza a modificare, con proprio decreto e sentito l'ISTAT, le tipologie di operazioni che costituiscono investimento e indebitamento ai fini dell'applicazione dell'art. 119, comma 6, Cost.

Ha, invece, riconosciuto legittime le definizioni di indebitamento" e di "spese di investimento" che il legislatore statale ha offerto nelle disposizioni impugnate, le quali risultano, peraltro, ispirate ai criteri adottati in sede europea.

Il legislatore (cfr. art. 29 legge 289/2002) ha, poi, espressamente riconosciuto valore di principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117 e 119, secondo comma, della Costituzione, alle disposizioni riguardanti il patto di stabilità interno per gli enti territoriali, con ciò, confermando la stretta connessione esistente tra le predette disposizioni e la materia dell'indebitamento. In particolare, ha previsto, tra le sanzioni connesse al mancato raggiungimento degli obiettivi rilevanti ai fini del patto di stabilità per l'anno 2003, l'impossibilità di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti.

- La materia dell'indebitamento nelle norme del TUEL. I mutui a copertura dei debiti fuori bilancio.

Le disposizioni normative che regolano la materia dell'indebitamento per gli enti locali sono, principalmente, collocate nel titolo IV (Investimenti), capo I (Principi generali), capo II (Fonti di finanziamento mediante indebitamento) e capo III (garanzie per mutui e prestiti). L'art. 152 (Regolamento di contabilità), nel considerare le norme della parte seconda del testo unico, quali principi generali con valore di limite inderogabile, esclude le disposizioni di cui all'articolo 202, comma 2, 203, 205 e 207, consentendo, pertanto, ai Regolamenti di contabilità del singolo ente, di dettare una differente disciplina.

Tali disposizioni prevedono il ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali sia ammesso esclusivamente nelle forme previste dalle leggi vigenti in materia e per la realizzazione degli investimenti. Può essere fatto ricorso a mutui passivi per il finanziamento dei debiti fuori bilancio di cui all'articolo 194 e per altre destinazioni di legge. Le relative entrate hanno destinazione vincolata.

Le condizioni per ricorrere all'indebitamento sono:

- a) avvenuta approvazione del rendiconto dell'esercizio del penultimo anno precedente quello in cui si intende deliberare il ricorso a forme di indebitamento;
- b) avvenuta deliberazione del bilancio annuale nel quale sono incluse le relative previsioni.

Ulteriore condizione per assumere nuovi mutui è che l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi ed a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non superi il 25 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.

Ove nel corso dell'esercizio si renda necessario attuare nuovi investimenti o variare quelli già in atto, è previsto che l'organo consiliare adotti apposita variazione al bilancio annuale e contestualmente modifichi il bilancio pluriennale e la relazione previsionale e programmatica per la copertura degli oneri derivanti dall'indebitamento e per la copertura delle spese di gestione.

Condizioni particolari disciplinano, poi, i contratti di mutuo stipulati con enti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, dall'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica e dall'Istituto per il credito sportivo (art. 204, comma 2⁸⁹)

L'ente mutuatario utilizza il ricavato del mutuo sulla base dei documenti giustificativi della spesa ovvero sulla base di stati di avanzamento dei lavori. Ai relativi titoli di spesa è data esecuzione dai tesorieri solo se corredati di una dichiarazione dell'ente locale che attesti il rispetto delle predette modalità di utilizzo.

⁸⁹ Art 204 (regole particolari per l'assunzione di mutui) comma 2: I contratti di mutuo con enti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, dall'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica e dall'Istituto per il credito sportivo, devono, a pena di nullità, essere stipulati in forma pubblica e contenere le seguenti clausole e condizioni:

- a) l'ammortamento non può avere durata inferiore a dieci anni;
- b) la decorrenza dell'ammortamento deve essere fissata al primo gennaio dell'anno successivo a quello della stipula del contratto; a richiesta dell'ente mutuatario, gli istituti di credito abilitati sono tenuti, anche in deroga ai loro statuti, a far decorrere l'ammortamento dal primo gennaio del secondo anno successivo a quello in cui è avvenuta la stipula del contratto;
- c) la rata di ammortamento deve essere comprensiva, sin dal primo anno, della quota capitale e della quota interessi;
- d) unitamente alla prima rata di ammortamento del mutuo cui si riferiscono devono essere corrisposti gli eventuali interessi di preammortamento, gravati degli ulteriori interessi, al medesimo tasso, decorrenti dalla data di inizio dell'ammortamento e sino alla scadenza della prima rata. Qualora l'ammortamento del mutuo decorra dal primo gennaio del secondo anno successivo a quello in cui è avvenuta la stipula del contratto, gli interessi di preammortamento sono calcolati allo stesso tasso del mutuo dalla data di valuta della somministrazione al 31 dicembre successivo e dovranno essere versati dall'ente mutuatario con la medesima valuta 31 dicembre successivo;
- e) deve essere indicata la natura della spesa da finanziare con il mutuo e, ove necessario, avuto riguardo alla tipologia dell'investimento, dato atto dell'intervenuta approvazione del progetto definitivo o esecutivo, secondo le norme vigenti;
- f) deve essere rispettata la misura massima del tasso di interesse applicabile ai mutui, determinato periodicamente dal Ministro del tesoro, bilancio e programmazione economica con proprio decreto.

Ulteriori vincoli sono stabiliti per la circostanza che il mutuo, anche se assistito da contributi dello Stato o delle regioni, sia finalizzato al finanziamento di opere pubbliche destinate all'esercizio di servizi pubblici: in questi casi è possibile assumerlo solo a condizione che i contratti di appalto siano realizzati sulla base di progetti "chiavi in mano" ed a prezzo non modificabile in aumento, con procedura di evidenza pubblica e con esclusione della trattativa privata.

Inoltre, per le nuove opere il cui progetto generale comporti una spesa superiore al miliardo di lire, gli enti approvano un piano economico-finanziario diretto ad accertare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione, anche in relazione agli introiti previsti ed al fine della determinazione delle tariffe⁹⁰.

Infine, è consentito agli enti locali di attivare prestiti obbligazioni nelle forme consentite dalla legge.

Quale ulteriore vincolo da tenere presente nel momento in cui l'Ente considera la possibilità di contrarre mutui per finanziare investimenti è anche il rischio di violare uno dei parametri di deficiarietà⁹¹ di cui al D.M. 227/1999: è stabilito, infatti, che l'importo complessivo degli interessi passivi sui mutui, non possa superare, per i comuni, il 12% delle entrate correnti desumibili dai Titoli I, II e III.

⁹⁰ Il comma 4 dell'art 201 TUEL prevede, inoltre, che le tariffe dei servizi pubblici siano determinate in base ai seguenti criteri:

- a) la corrispondenza tra costi e ricavi in modo da assicurare la integrale copertura dei costi, ivi compresi gli oneri di ammortamento tecnico finanziario;
- b) l'equilibrato rapporto tra i finanziamenti raccolti ed il capitale investito;
- c) l'entità dei costi di gestione delle opere, tenendo conto anche degli investimenti e della qualità del servizio.

⁹¹ Ai sensi dell'art. Art. 242 T.U.E.L., l'individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari e relativi controlli sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da una apposita tabella, da allegare al certificato sul rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari. Il certificato è quello relativo al rendiconto della gestione del penultimo esercizio precedente quello di riferimento. Con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, (..) sono fissati per il triennio successivo i parametri obiettivi, determinati con riferimento a un calcolo di normalità dei dati dei rendiconti dell'ultimo triennio disponibile, nonché le modalità per la compilazione della tabella sopraccitata. Con D.M. Interno 227/1999 sono stati dettati i parametri di deficiarietà per il triennio 1998-2000; in base all'art. 228 T.U.E.L. (conto del bilancio), comma 5, al conto del bilancio è annessa la tabella dei parametri di riscontro della situazione di deficiarietà strutturale che è altresì allegata al certificato del rendiconto.

Per quanto riguarda in particolare i mutui a copertura dei debiti fuori bilancio, l'art. 194 TUEL (Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio) prevede, al comma 3, che per il finanziamento delle spese che costituiscono debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi del comma 1⁹², l'ente locale possa fare ricorso a mutui, ove non possa documentalmente provvedersi a norma dell'articolo 193, comma 3⁹³. Nella relativa deliberazione consiliare viene dettagliatamente motivata l'impossibilità di utilizzare altre risorse.

La deroga, fissata con legge ordinaria, al principio per il quale l'indebitamento debba finanziare solo investimenti, è stata possibile, in passato, in quanto la relativa norma non aveva valenza costituzionale. Oggi, invece, il novellato art. 119 Cost. ha costituzionalizzato il predetto principio creando, così, possibili profili di illegittimità costituzionale per quelle disposizioni normative vigenti che consentono di ricorrere all'indebitamento per motivi diversi dal finanziamento degli investimenti.

Il problema è stato affrontato dalla legge 448/2001 (finanziaria 2002) che agli artt. 27 e 41 ha stabilito:

a) art. 27 (Disposizioni finanziarie per gli enti locali), comma 14 "la facoltà di ricorrere alla contrazione di mutui per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale, attribuita alle regioni e agli enti locali da specifiche disposizioni legislative, può essere esercitata limitatamente ai disavanzi

⁹² Art. 194 TUEL comma 1: Con deliberazione consiliare di cui all'articolo 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:

- a) sentenze esecutive;
- b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;
- c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;
- d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;
- e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

⁹³ E cioè, ove non si possa far ricorso alle entrate che possono essere utilizzate per salvaguardare gli equilibri di bilancio (art. 193 comma 3: "3. Ai fini del comma 2 possono essere utilizzate per l'anno in corso e per i due successivi tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili").

risultanti dai bilanci delle predette aziende, redatti ed approvati secondo i rispettivi ordinamenti, relativi agli esercizi 2000 e precedenti. Per il finanziamento degli oneri derivanti dai contratti di servizio di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, e successive modificazioni, tale facoltà può essere esercitata limitatamente ai contratti di servizio stipulati entro la data del 31 ottobre 2001”;

b) art. 41, comma 4 “per il finanziamento di spese di parte corrente, il comma 3 dell'articolo 194 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si applica limitatamente alla copertura dei debiti fuori bilancio maturati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”.

Pertanto , ai sensi di quest'ultima disposizione, è possibile assumere mutui per debiti fuori bilancio, ex 194 TUEL, nel caso di spese di parte corrente, purché si tratti di debiti maturati anteriormente al 8.11.2001 (data di entrata in vigore della riforma costituzionale).

L'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti locali⁹⁴ ha ulteriormente chiarito che:

- a) con riferimento a debiti fuori bilancio collegati a spese di investimento è possibile ricorrere all'indebitamento anche oltre il termine dell'8.11.2001 trattandosi di operazione legittima sia ai sensi del novellato art. 119 Cost. sia ai sensi dell'art. 41 comma 4 sopraccitato;
- b) con riferimento a debiti fuori bilancio collegati a spese correnti è fondamentale individuare il momento in cui gli stessi devono ritenersi “maturati” ai fini della loro collocazione temporale con riguardo alla data di entrata in vigore della riforma costituzionale: secondo i principi del diritto civile, i debiti devono ritenersi maturati nel momento in cui sussistono tutti gli elementi (certezza, liquidità ed esigibilità) per procedere all'adempimento dell'obbligazione⁹⁵.

Sostanzialmente adeguandosi alle predette disposizioni la Cassa depositi e prestiti, con circolare n. 1251 del 27 maggio 2003 ha dettato disposizioni in merito

⁹⁴ Cfr. Raccomandazione adottata nella seduta del 6.03.2003

⁹⁵ Con particolare riferimento ai debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive l'Osservatorio ha chiarito che è dal momento del deposito della sentenza di condanna – munita della formula esecutiva, che il debito può qualificarsi certo, liquido ed esigibile.

alla finanziabilità dei debiti fuori bilancio e particolari disposizioni in materia di disavanzi nei settori del trasporto pubblico e sanitario.⁹⁶

- Altre disposizioni di interesse

Alle norme sopra citate devono aggiungersi le disposizioni che seguono di cui si tralascia l'analisi di dettaglio:

- a) i tassi di interesse applicabili ai mutui bancari;
- b) l'estinzione anticipata dei mutui: cfr. art 48 comma 15 legge 449/1997;
- c) La conversione dei mutui: Art 41 legge 448/2001;
- d) La normativa riguardante la Cassa depositi e prestiti: cfr. in particolare D.M. Tesoro 7.01.1998;
- e) I cd. strumenti di finanza innovativa (prestiti obbligazionari, leasing, project financing).

⁹⁶ In particolare la circolare sottolinea la necessità che il Consiglio dell'ente locale riconosca con propria deliberazione ex 194 TUEL la legittimità dei debiti fuori bilancio distinguendo quelli relativi a spese di investimento da quelli relativi spese correnti; inoltre, con la delibera con la quale verifica il permanere degli equilibri di bilancio ed adotta i provvedimenti per mantenerli, stanziando, altresì, le somme necessarie per il pagamento dei debiti fuori bilancio utilizzando prioritariamente le entrate e l'avanzo di amministrazione accertato (193 TUEL) e secondariamente, dopo aver verificato l'impossibilità di finanziare con tali fonti i debiti fuori bilancio di cui è stata riconosciuta la legittimità, facendo ricorso all'indebitamento.

4.4.2 Analisi dei dati

Lo stock di debito residuo al 31.12.2003 ammonta ad €. 11.411.476,92.

Il Comune di Portogruaro nel periodo 2001-2003 ha fatto ricorso all'indebitamento per finanziare solo spese di investimento, così come stabilito dalla normativa vigente in materia e nel rispetto dei limiti imposti dal Testo Unico degli Enti Locali art. 204.

Nel periodo in riferimento (2001-2003) il Comune ha acceso n° 8 contratti con la Cassa Depositi e Prestiti, per un importo totale di €. 4.302.568,99, che si aggiungono ai numerosi accessi negli anni precedenti.

Nel dettaglio :

Anno 2000 (inserito per completezza di analisi)

Dall'esame del conto Consuntivo 2000 risulta accertato un importo totale per mutui pari ad €. 857.995,75 totalmente accessi con la Cassa Depositi e Prestiti e finalizzati ai seguenti interventi: €. 134.772,95 "Devoluzione Mutuo per lavori di costruzione lotti fognature, €. 74.886,25 "Devoluzione mutuo Costruzione Strade comunali per manutenzione straordinaria copertura scuola elementare di Lugugnana", €. 49.296,55 " Devoluzione per residui Mutui della Cassa DD.PP" ed €. 599.090,00 per la " Ricostruzione della pavimentazione e dei sottoservizi di Borgo San Giovanni".

Quest' ultimo mutuo ha portato, per l'anno 2001, al pagamento di oneri aggiuntivi per €. 50.793,91.

Anno 2001:

- €. 330.775,37 – Posiz. 4392418 per lavori di manutenzione straordinaria scuole elementari "A Manzoni";
- €. 438.988,36 – Posiz. 4392416 per lavori di adeguamento norme di sicurezza Scuola Media "G. Pascoli ";
- €. 361.519,83 – Posiz. 4402572 per interventi di manutenzione straordinaria strade comunali;
- €. 1.763.538,97 – Posiz. 4388872 per lavori completamento rete fognaria stralcio B);

- € 155.768,57 – Posiz. 4394610 mutuo garanzia Consorzio Acquedotto Basso Livenza.

Nel Bilancio di Previsione era stata prevista l'assunzione di mutui per un importo totale di € 3.670.564,79 con la Cassa DD. PP. finalizzati ai seguenti interventi: € 593.925,43 per la "Costruzione sovrappasso ferroviario in fr. Summaga", € 330.775,37 per Sistemazione scuola elementare A. Manzoni, € 77.322,36 per "Devoluzione Residui Mutui Cassa DD.PP.", € 89.000,74 per "Novazione M. Edilizia Giudiziaria per lavori adeguamento Normativa sulla sicurezza Palazzo Venanzio", € 438.988,36 per "lavori di sistemazione scuola Media Pascoli", € 377.013,54 per "Manutenzione straordinaria strade Comunali" ed € 1.763.538,97 per " lavori di completamento della nuova rete fognaria del centro storico – stralcio B".

L'importo di € 3.670.564,79, è diminuito a € 3.054.287,79, in quanto è stato rinviato al 2002 il finanziamento di € 593.925,43 relativo alla "Costruzione sovrappasso ferroviario in fr. Summaga".

Il complesso dei mutui da assumere è molto elevato, in quanto prevede, a regime, rate di ammortamento a partire dal 2002 per € 252.509,72.

L'assunzione di un importo così elevato di mutui porta a irrigidire notevolmente il bilancio.

Anno 2002:

- € 464.811,21 – Posiz.n. 4426476 per lavori di ristrutturazione stadio comunale "P. G. Mecchia" (finanziamento agevolato ai sensi della legge 65/1987, art. 1, lettera c).

Nel Bilancio di Previsione è stata prevista l'assunzione di mutui per un importo totale di € 1.065.594,50 con la Cassa DD.PP. finalizzati ai seguenti interventi: € 593.925,43 per la "Costruzione sovrappasso ferroviario in fr. Summaga", € 464.811,21 per "Ristrutturazione stadio comunale P.G. Mecchia" ed € 6.857,66 per "Devoluzione Residui Mutui Cassa DD.PP.".

L'importo di € 1.065.594,50, è stato accertato per un importo di € 471.669,07, viene rinviato al 2003 il finanziamento di € 593.925,43 relativo alla "Costruzione sovrappasso ferroviario in fr. Summaga".

L'importo mutuato di € 471.669,07 è stato finalizzato ai seguenti interventi: € 6.857,86 "Devoluzione Residui Mutui Cassa DD.PP." ed € 464.811,21 per "lavori

di ristrutturazione stadio comunale "P. G. Mecchia" (finanziamento agevolato ai sensi della legge 65/1987, art. 1, lettera c).

Quest' ultimo mutuo ha portato, per l'anno 2003, al pagamento di oneri aggiuntivi per €. 36.411,70.

Anno 2003:

- €. 335.526,69 – Posiz. 4444566 interventi di manutenzione straordinaria scuola elementare "IV Novembre";

- €. 405.000,00 – Posiz. 4444563 per lavori di adeguamento impianti pubblica illuminazione.

Nel Bilancio di Previsione era stata prevista l'assunzione di mutui per un importo totale di €. 1.343.925,43 con la Cassa DD.PP.

Dall'elenco delle opere finanziabili inserite nel PEG 2003, risulta un importo complessivo di €. 843.925,43 così suddiviso: €. 593.925,43 per la "Costruzione sovrappasso ferroviario in fr. Summaga" ed €. 250.000,00 per "interventi su impianti di pubblica illuminazione".

Nel Consuntivo risulta uno stanziamento definitivo di €. 1.834.452,12, del quale viene accertato un importo di €. 740.903,43, per finanziare le seguenti opere: €. 335.526,69 "interventi di manutenzione straordinaria scuola elementare IV Novembre" ed €. 405.000,00 per "lavori di adeguamento impianti pubblica illuminazione".

I sopra elencati mutui hanno portato, per l'anno 2003, al pagamento di oneri aggiuntivi per €. 57.764,34.

Limite all'indebitamento

L'art. 204 T.U.E.L. prevede che l'ente possa assumere nuovi mutui solo se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedenti ed a quello derivante da garanzie prestate, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non superi il 25% delle entrate correnti.

Il limite del 25% appare, tuttavia, troppo elevato, in quanto difficilmente il Comune si trova in condizioni così difficili e, quindi, rischia di divenire inconsistente.

Di conseguenza, questa Sezione ha ritenuto di adottare, quale punto di riferimento, in quanto si è dimostrato più vicino alla realtà, il valore del 12%

(parametro di deficitarietà introdotto con il D.M. 6 maggio 1999, n. 227) quale limite massimo del rapporto tra le spese per interessi passivi sui mutui (spese titoli I, intervento 6) e le entrate correnti (titolo I, II, e III), ritenendo, quale soglia di rischio, il valore oscillante tra il 10 e il 12%.

Dalla lettura della tavola 5 il predetto limite risulta ampiamente rispettato in ciascuno degli anni presi in considerazione.

Si è, altresì, valutato, al fine di verificare la solidità dell'ente e la sua capacità di far fronte agli oneri complessivi derivanti dall'indebitamento, l'indicatore relativo al cd. grado di rigidità per indebitamento, che misura l'incidenza delle spese per il rimborso dei prestiti (quota capitale e quota interessi) sulle entrate correnti (entrate titoli I, II e III).

Nel triennio l'indicatore passa da un valore del 8,9% nel 2001, ad un valore del 7,6% nel 2002 e ad un valore del 8,3% del 2003, rispettando ampiamente il limite del 12%.

Tav. 5: limite all'indebitamento

	Entrate accertate nell'esercizio	1999	2000	2001	2002	2003
Titolo I	Entrate Tributarie	6.731.951	7.712.408	7.286.482	10.314.383	12.502.206
Titolo II	Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, delle Regioni e di altri Enti Pubblici anche in rapporto all'esercizio di funzioni	5.215.395	4.666.887	5.559.117	2.963.678	2.351.672
Titolo III	Entrate Extratributarie	2.626.631	2.403.399	2.306.675	2.606.816	2.658.915
	TOTALE	14.573.977	14.782.693	15.152.274	15.884.877	17.512.794
B	Quota capitale		797.105	686.107	617.414	591.861
C	Quota interessi nuovi mutui			191.407	233.709	20.461
D	Quota Interessi		457.383	614.455	499.429	668.685
E	Limite di impegno di spesa per interessi passivi (25% di A)			3.643.494	3.695.673	3.788.068
F	Limite di impegno di spesa per interessi passivi (12% DI A) - parametro di deficitarietà introdotto con il D.M. 6 maggio 1999, n. 227.			1.748.877	1.773.923	1.818.273
G	Interessi Passivi per Mutui in ammortamento e per altri debiti pluriennali			805.862	733.138	689.147
Limite indebitamento	C + D			5,5%	5,0%	4,5%
	A					
Grado di rigidità per indebitamento	B + D			8,9%	7,6%	8,3%
	A					

Analisi della restituzione delle quote capitali e quote interessi (allegati al bilancio di previsione)

Nelle tavole che seguono (6 e 7) sono riassunti i contratti accesi con i vari Istituti di Credito e quote di restituzione del capitale e degli interessi, ricavate dall'allegato al Bilancio di Previsione nel periodo 2001-2003.

Tav. 6: contratti accesi con Istituti di credito

DIFFERENZA IMPORTI TOTALI (QUOTA CAPITALE + QUOTA INTERESSE DA ALLEGATO AL BILANCIO DI PREVISIONE) E IMPORTI TOTALI DA CONTO CONSUNTIVO										
	IMPORTO 2001	IMPORTO 2002	IMPORTO 2003	DIFF. 2001/2002	Δ 02/01	DIFF. 2002/2003	Δ 03/02	DIFF. 2001/2003	Δ 03/01	
QUOTE AMM. CASSA DD.PP.	998.908	1.216.642	1.216.642	- 217.734	22%	-	0%	- 217.734	22%	
CASSA DI RISPARMIO DI GORIZIA	25.801	26.964	28.296	- 1.163	5%	- 1.332	5%	- 2.495	10%	
CREDIOP - S.P.A. CONS. CR OP/PUBBL. A 1½ BANCA	2.402	1.201	-	1.201	-50%	1.201	-100%	2.402	-100%	
IST. BANCARIO SAN PAOLO DI TORINO	215.193	63.530	63.530	151.663	-70%	-	0%	151.663	-70%	
QUOTE AMM. IST. CREDITO SPORTIVO	92.721	37.050	37.050	55.671	-60%	-	0%	55.671	-60%	
PROVINCIA DI VENEZIA	185	-	-	185	-100%	-	-	185	-100%	
TOTALE	1.335.210	1.345.387	1.345.518	- 10.177	1%	- 131	0%	- 10.308	1%	
TOTALI DA CONSUNTIVO	1.300.562	1.344.984	1.260.547	- 44.423	3%	84.438	-6%	40.015	-3%	

Tav. 7: analisi della restituzione delle quote capitali e delle quote interessi

INTERVENTO		numero contratti	IMPORTI - 2001		
CAPITOLO			QUOTA CAPITALE	QUOTA INTERESSI	TOTALI QUOTE
3010303	RIMBORSO DI QUOTE CAPITALI E DI MUTUI E PRESTITI TOTALI				
	QUOTE AMM. CASSA DD.PP.	91	379.130	619.778	998.908
	CASSA DI RISPARMIO DI GORIZIA	1	21.899	3.902	25.801
	CREDIOP - S.P.A. CONS. CR OP/PUBBL. A 1\2 BANCA	2	2.114	288	2.402
	IST. BANCARIO SAN PAOLO DI TORINO	4	181.488	33.705	215.193
	QUOTE AMM. IST. CREDITO SPORTIVO	3	77.802	14.919	92.721
	PROVINCIA DI VENEZIA	1	179	6	185
	TOTALE	102	662.612	672.598	1.335.210
	TOTALE DA CONSUNTIVO		686.107	614.455	1.300.562
INTERVENTO		numero contratti	IMPORTI - 2002		
CAPITOLO			QUOTA CAPITALE	QUOTA INTERESSI	TOTALI QUOTE
3010303	RIMBORSO DI QUOTE CAPITALI E DI MUTUI E PRESTITI TOTALI				
	QUOTE AMM. CASSA DD.PP.	96	512.326	704.316	1.216.642
	CASSA DI RISPARMIO DI GORIZIA	1	24.374	2.590	26.964
	CREDIOP - S.P.A. CONS. CR OP/PUBBL. A 1\2 BANCA	2	1.103	98	1.201
	IST. BANCARIO SAN PAOLO DI TORINO	2	48.534	14.996	63.530
	QUOTE AMM. IST. CREDITO SPORTIVO	2	31.078	5.972	37.050
	PROVINCIA DI VENEZIA	0	-	-	-
	TOTALE	103	617.414	727.973	1.345.387
	TOTALE DA CONSUNTIVO		617.414	727.570	1.344.984
INTERVENTO		numero contratti	IMPORTI - 2003		
CAPITOLO			QUOTA CAPITALE	QUOTA INTERESSI	TOTALI QUOTE
3010303	RIMBORSO DI QUOTE CAPITALI E DI MUTUI E PRESTITI TOTALI				
	QUOTE AMM. CASSA DD.PP.	96	541.058	675.584	1.216.642
	CASSA DI RISPARMIO DI GORIZIA	1	27.129	1.167	28.296
	CREDIOP - S.P.A. CONS. CR OP/PUBBL. A 1\2 BANCA	0	-	-	-
	IST. BANCARIO SAN PAOLO DI TORINO	2	53.532	9.998	63.530
	QUOTE AMM. IST. CREDITO SPORTIVO	2	34.652	2.398	37.050
	PROVINCIA DI VENEZIA	0	-	-	-
	TOTALE	101	656.371	689.147	1.345.518
	TOTALE DA CONSUNTIVO		591.861	668.685	1.260.547

Analizzando le tabelle si evince che:

1) l'importo complessivo che il Comune rimborsa a titolo di oneri aumenta, nel triennio, di €. 10.308 (pari a 1%), passando da un importo complessivo di €. 1.335.210 del 2001, per un numero complessivo di 102 contratti, ad un importo complessivo del 2003 di €. 1.345.518, per un numero complessivo di 101 contratti.

In particolare, nel biennio 2001/2002 l'importo complessivo che il Comune rimborsa a titolo di oneri aumenta di €. 10.177 (pari al 1%), passando da un importo complessivo di €. 1.335.210 del 2001, per un numero di 102 contratti, ad un importo complessivo nel 2002 di €. 1.345.387 per un numero di 103 contratti.

Infatti, pur essendoci stato un aumento di oneri aggiuntivi, pari ad €. 252.510, per l'assunzione di n. 5 nuovi mutui con la Cassa DD. PP., c'è stata una diminuzione di oneri complessiva dovuta:

- ad un abbassamento del tasso di interesse per i mutui accesi con la Cassa DD. PP. di un punto percentuale passando dal tasso di interesse del 7,5% al 6,5%;

- all'estinzione di n. 2 mutui accesi con l'Istituto Bancario San Paolo di Torino, n. 1 mutuo acceso con l'istituto per il Credito Sportivo e n. 1 mutuo acceso con la Provincia di Venezia.

Nel biennio 2002/2003 l'importo complessivo che il Comune rimborsa a titolo di oneri rimane invariato pur diminuendo i numeri di contratti accesi che da n. 103 del 2002 passano a n. 101 del 2003, per un importo complessivo di €. 1.201.

A Consuntivo, emerge che l'importo complessivo che il Comune rimborsa a titolo di oneri diminuisce, nel triennio, di €. 40.015 (pari al 3%), passando da un importo complessivo di €. 1.300.562 del 2001, per un numero complessivo di 102 contratti, ad un importo complessivo del 2003 di €. 1.260.547, per un numero complessivo di 101 contratti.

In particolare:

- nel biennio 2001/2002 l'importo complessivo che il Comune rimborsa a titolo di oneri aumenta di €. 44.423 (pari al 3%), passando da un importo complessivo di €. 1.300.562 del 2001, per un numero di 102 contratti, ad un importo complessivo nel 2002 di €. 1.344.984 per un numero di 103 contratti;

- nel biennio 2002/2003 l'importo complessivo che il Comune rimborsa a titolo di oneri aumenta di €. 84.438 (pari al 6%), passando da un importo complessivo di €. 1.344.984 del 2002, per un numero di 103 contratti, ad un importo complessivo nel 2003 di €. 1.260.547 per un numero di 101 contratti.

2) l'analisi dei mutui condotta per Istituto finanziatore, per ciascuno dei singoli anni presi in considerazione, evidenzia quanto segue:

nell'anno 2001 l'importo complessivo di oneri pagati dal Comune, tra quote capitali e quote interessi, è di €. 1.335.210, per un numero complessivo di 102 contratti, così suddivisi:

- n. 91 con la Cassa DD.PP. per un valore complessivo di €. 998.908;
- n. 1 con la Cassa di Risparmio di Gorizia per un valore complessivo di €. 25.801;
- n. 2 con il Crediop S.p.a. Cons. CR OP/Pubbl. A 1\2 Banca per un importo complessivo di €. 2.402;
- n. 4 con l' Istituto Bancario San Paolo di Torino per un valore complessivo di €. 215.193;
- n. 3 con l' Ist. Di Credito Sportivo per un valore complessivo di €. 92.721;
- n. 1 con La Provincia di Venezia per un valore complessivo di €. 185.

Nell'anno 2002 l'importo complessivo di oneri pagati dal Comune, tra quote capitali e quote interessi, è di €. 1.345.387, per un numero complessivo di 103 contratti così suddivisi:

- n. 96 con la Cassa DD.PP. per un valore complessivo di €. 1.216.642;
- n. 1 con la Cassa di Risparmio di Gorizia per un valore complessivo di €. 26.964;
- n. 2 con il Crediop S.p.a. Cons. CR OP/Pubbl. A 1\2 Banca per un importo complessivo di €. 1.201;
- n. 2 con l' Istituto Bancario San Paolo di Torino per un valore complessivo di €. 63.530;
- n. 2 con l' Ist. Di Credito Sportivo per un valore complessivo di €. 37.050.

Nell'anno 2003 l'importo complessivo di oneri pagati dal Comune, tra quote capitali e quote interessi, è di €. 1.345.518, per un numero complessivo di 101 contratti così suddivisi:

- n. 96 con la Cassa DD.PP. per un valore complessivo di €. 1.216.642;
- n. 1 con la Cassa di Risparmio di Gorizia per un valore complessivo di €. 28.296;
- n. 2 con l' Istituto Bancario San Paolo di Torino per un valore complessivo di €. 63.530;
- n. 2 con l' Ist. Di Credito Sportivo per un valore complessivo di €. 37.050.

Dati desunti dalle Relazioni Previsionali e Programmatiche:

Le previsioni inserite nelle Relazioni previsionali e programmatiche, nel periodo 2001-2004, alla voce "Assunzione di Mutui e prestiti", sono le seguenti:

Tav. 8: Assunzioni di mutui – previsioni 2001-2006

ENTRATE	Relazione Previsionale Programmatica 2001 - 2003					
	Trend Storico			Programmazione Pluriennale		
	Esercizio Anno 1998 (Accertamenti Competenza)	Esercizio Anno 1999 (Accertamenti Competenza)	Esercizio in Corso (Previsione 2000)	Previsione del Bilancio annuale 2001	1° anno successivo 2002	2° anno successivo 2003
Assunzione di Mutui e Prestiti	2.736.553	949.370	1.230.531	4.002.694	-	-
ENTRATE	Relazione Previsionale Programmatica 2002 - 2004					
	Trend Storico			Programmazione Pluriennale		
	Esercizio Anno 1999 (Accertamenti Competenza)	Esercizio Anno 2000 (Accertamenti Competenza)	Esercizio in Corso (Previsione 2001)	Previsione del Bilancio annuale 2002	1°° anno successivo 2003	2° anno successivo 2004
Assunzione di Mutui e Prestiti	949.370	857.996	3.670.565	1.065.595	-	-
ENTRATE	Relazione Previsionale Programmatica 2003 - 2005					
	Trend Storico			Programmazione Pluriennale		
	Esercizio Anno 2000 (Accertamenti Competenza)	Esercizio Anno 2001 (Accertamenti Competenza)	Esercizio in Corso (Previsione 2002)	Previsione del Bilancio annuale 2003	1° anno successivo 2004	2° anno successivo 2005
Assunzione di Mutui e Prestiti	857.996	3.054.288	1.065.595	1.343.925	-	-
ENTRATE	Relazione Previsionale Programmatica 2004 - 2006					
	Trend Storico			Programmazione Pluriennale		
	Esercizio Anno 2001 (Accertamenti Competenza)	Esercizio Anno 2002 (Accertamenti Competenza)	Esercizio in Corso (Previsione 2003)	Previsione del Bilancio annuale 2004	1° anno successivo 2005	2° anno successivo 2006
Assunzione di Mutui e Prestiti	3.054.288	471.669	1.834.452	2.028.075	-	-

Tutte le Relazione Previsionali e Programmatiche evidenziano che per il biennio successivo all'anno di riferimento non vengono programmate assunzioni di mutui, mentre, puntualmente, vengono poi variate l'anno successivo, con previsioni di mutui anche di importi elevati (pari ad €. 2.028.075 per quella 2004-2006).

Infatti, se si analizza la previsione fatta alla voce 1° anno successivo e 2° anno successivo inserita nelle Rpp, si può notare che:

1) per il 2002:

- nella Rpp. del 2001 è stato previsto un importo di €. 0,00 a titolo di programmazione pluriennale;

- nella Rpp del 2002 è stato indicato un importo di €. 1.065.595 a titolo di previsione del bilancio annuale;

- nella Rpp del 2003 è stato indicato un importo di €. 1.065.595 a titolo di dato di esercizio in corso di previsione;

- nella Rpp del 2004 è stato accertato un importo di €. 471.669;

2) per il 2003:

- nella Rpp. del 2001 è stato indicato un importo di €. 0,00 a titolo di programmazione pluriennale;

- nella Rpp del 2002 è stato indicato un importo di €. 0,00 a titolo di programmazione pluriennale;

- nella Rpp del 2003 è stato indicato un importo di €. 1.343.925 a titolo di previsione del bilancio annuale;

- nella Rpp del 2004 è stato accertato un importo di €. 1.834.452 a titolo di dato di esercizio in corso di previsione;

3) per il 2004:

- nella Rpp del 2002 è stato indicato un importo di €. 0,00 a titolo di programmazione pluriennale;

- nella Rpp del 2003 è stato indicato un importo di €. 0,00 a titolo di programmazione pluriennale;

- nella Rpp del 2004 è stato indicato un importo di €. 2.028.075 a titolo di previsione del bilancio annuale.

Tav. 9: Elenco delle opere pubbliche finanziate negli anni precedenti e non realizzate - in tutto o in parte

STATO ATTUAZIONE PROGRAMMI											
DESCRIZIONE (OGGETTO DELL'OPERA)	Cod. Funz. Serv.	Anno imp. fondi	Importo (Euro senza decimali)				già liq.2004	Fonti di Finanz. (descrizione estremi)	già liquidato		
			totale	già liq.2001	già liq.2002	già liq.2003			01	02	03
Costruzione nuovo magazzino Comunale	01 05	1999	794.855	6.117	6.117	6.117	85.610	Mutuo res. + Fondi propri + recup. da assic. + Avan. Cons. og	1%	1%	1%
Manutenzione straordinaria varie strade comunali	8 01	1999	351.191	331.215	331.215	331.215	331.215	Mutui Cassa DD.PP.	94%	94%	94%
Via Roma: ricostruzione della pavimentazione e dei sottoservizi - 2° str.	8 01	1999	258.228	251.094	257.342	257.342	257.342	Contributo CEE OB.5B + Mutuo	97%	100%	100%
Percorso pedonale lungo il Lemene: tratto antichi mulini-museo	8 01	1999	61.975	45.477	45.477	45.477	45.477	Contr. CEE OB.5B + Mutuo	73%	73%	73%
Perc. ped. Via Molino, Campiello, M. Peschiera e Calle Stretta	8 01	1999	74.886	57.919	57.919	57.919	57.919	Mutuo Cassa DD.PP.	77%	77%	77%
Sc. Media "G. Pascoli": adeg. Funz. (ristrutt. servizi ig., spost. mensa e sost. Serram.)	4 03	2000	130.581	-	125.853	125.853	125.853	Avnzo + Con.. Fondo Naz. Inves. + devolu. M. Cassa DD.PP.	0%	96%	96%
Sistem. ed arredo di Borgo San Giovanni	8 01	2000	599.090	30.228	507.595	520.461	520.461	Mutuo Cassa DD.PP.	5%	85%	87%
Adeg. scarichi fogn. edifici Com.	9 04	2000	134.723	6.391	125.296	125.296	125.296	Mutuo Cassa DD.PP.	5%	93%	93%
Adeg. funz. e norm. scu. elem. "A. Manzoni" via Magellano- 1° inter.	4 02	2001	389.468		257.857	257.857	257.857	Oneri urban. + M. Cassa DD.PP.		66%	66%
Adeg. norme di sicur. e di preven. incendi, abbatt. barriere archite. e sost. Serr. scuola Media G. Pascoli	4 03	2001	438.988		254.458	254.458	254.458	Mutuo Cassa DD.PP.		58%	58%
Interv. sulla viabilità centro urbano, frazioni	8 01	2001	538.000		25.286	470.224	470.224	Mutuo + dev. Cassa DD.PP. + Fon. propri		5%	87%
Lavori di completamento fognature centro storico - stralcio B	9 04	2001	2.057.919		-	1.136.537	1.136.537	Mutuo Cassa DD.PP + can. depur. + Cont. PRASTAVO		0%	55%
Palazzo Venanzio: adeg. norm. di sicur. e prev.	2 02	2002	212.141			-	-	Oneri urban. + M. Cassa DD.PP.			0%
Stadio Com. "P. G. Mecchia": ristruttur. del velod. e tribune	6 02	2002	556.741			34.813	34.813	Mutuo Cassa DD.PP. + Prov. Vend. Imm.			6%
Ridef. Incr. Semaf. Summaga	8 01	2002	48.447			4.133	4.133	Oneri urban. + M. Cassa DD.PP.			9%
Riorganizz. parcheggio di Via Spiga e sistem. stessa Via	11 01	2002	102.882			75.222	75.222	Oneri urban. + M. Cassa DD.PP.			73%
TOTALE MUTUI			6.750.116	728.440	1.994.414	3.702.924	3.782.418		30%	34%	55%

Da una verifica dello stato di attuazione delle opere pubbliche (dati desunti dalle Relazioni previsionali e programmatiche- Sez. 4) finanziate con mutui stipulati nel periodo 1999-2002 (anno di impegno fondi), si evince:

- una buona percentuale di realizzazione dei programmi con anno di impegno fondi fino al 2000, ad eccezione dell'intervento relativo alla "Costruzione nuovo magazzino comunale" il cui finanziamento, impegnato nel 1999 per un importo complessivo di €. 794.855, risulta liquidato nel 2001, 2002 e 2003 per un importo di €. 6.117 con una realizzazione dell' 1%;

- una scarsa percentuale di realizzazione dei programmi con anno di impegno fondi per gli anni 2001 e 2002, ad eccezione degli interventi relativi a: "Interventi sulla viabilità centro urbano e frazioni" il cui finanziamento, impegnato nel 2001 per un importo complessivo di €. 538.000, risulta liquidato nel 2002 per un importo di €. 25.286 con una realizzazione del 5% e nel 2003 per un importo di €. 470.224 con una realizzazione del 87%; "Riorganizzazione parcheggio di Via Spiga e sistemazione della stessa Via " il cui finanziamento, impegnato nel 2002 per un importo complessivo di €. 102.882, risulta liquidato nel 2003 per un importo di €. 75.222 con una realizzazione del 73%.

Per quanto riguarda gli altri interventi risulta che:

1) l'intervento per la "Manutenzione Straordinaria varie strade comunali, con anno di impegno fondi nel 1999 per un importo di €. 351.191, risulta liquidato nel 2001 per un importo di €. 331.215 con una realizzazione del 94%, e rimane invariato per gli anni 2002, 2003;

2) l'intervento per l' "Via Roma ricostruzione della pavimentazione e dei sottoservizi – 2° stralcio", con anno di impegno fondi nel 1999 per un importo di €. 258.228, risulta liquidato nel 2001 per un importo di €. 251.342, con una realizzazione del 97%, e dal 2002 per un importo di €. 257.342, con una realizzazione del 100%;

3) l'intervento per il "Percorso pedonale lungo il Lemene: tratto Antichi Mulini museo", con anno di impegno fondi nel 1999 per un importo di €. 61.975, risulta liquidato nel 2001 per un importo di €. 45.477, con una realizzazione del 73%, e rimane invariato per gli anni 2002, 2003;

4) l' intervento per l' "Percorso pedonale di Via Molino, Campiell, Madonna della Peschiera e Calle Stretta", con anno di impegno fondi nel 1999 per un importo di €. 74.886, risulta liquidato nel 2001 per un importo di €. 57.919, con una realizzazione del 77%, e rimane invariato per gli anni 2002, 2003;

5) l' intervento per la "Scuola Media "G. Pascoli" adeguamenti funzionali", con anno di impegno fondi nel 2000 per un importo di 130.581, non risulta attratto nel 2001, mentre risulta già liquidato dal 2002 per un importo di €. 125.853, con una realizzazione del 96%, e rimane invariato per il 2003;

6) l' intervento per la "Sistemazione ed arredo di Borgo San Giovanni", con anno di impegno 2000 per un importo di €. 599.090, risulta liquidato nel 2001 per un importo di €. 30.228 con una realizzazione del 5%, nel 2002 per un importo di €. 507.595 con una realizzazione del 85% e nel 2003 risulta liquidato per un importo di €. 520.461 con una realizzazione del 87%;

7) l' intervento per l' "Adeguamento scarichi fognari edifici comunali", con anno di impegno fondi nel 2000 per un importo di 134.723, risulta liquidato nel 2001 per un importo di €. 6.391, con una realizzazione del 5%, nel 2002 per un importo di €. 125.296 con una realizzazione del 93% e rimane invariato per l' anno 2003;

8) l'intervento per "Adeguamento funzionale e normativo scuola elementare "A. Manzoni" di Via Magellano – 1° intervento", con anno di impegno fondi nel 2001 per un importo di 389.468, risulta liquidato nel 2002 per un importo di €. 257.857, con una realizzazione del 66%, e rimane invariato per l' anno 2003;

9) l'intervento per "Adeguamento, norme di sicurezza e di prevenzione incendi, abbattimento barriere architettoniche e sostituzione serramenti scuola Media G. Pascoli", con anno di impegno fondi nel 2001 per un importo di 438.988, risulta liquidato nel 2002 per un importo di 254.458, con una realizzazione del 58%, e rimane invariato per l' anno 2003;

10) l'intervento per gli "Interventi sulla viabilità centro urbano e frazioni", con anno di impegno fondi nel 2001 per un importo di 538.000, risulta liquidato nel 2002 per un importo di €. 25.286, con una realizzazione del 5%, nel 2002 per un importo di €. 470.224 con una realizzazione del 93%;

11) l'intervento per "Lavori di completamento fognature centro storico – stralcio B", con anno di impegno fondi nel 2001 per un importo di 2.057.919, non risulta attuato nel 2002, mentre risulta liquidato per il 2003 per un importo di €. 1.136.537, con una realizzazione del 55%;

12) l'intervento per "Palazzo Venanzio: adeguamento alla normativa in materia di sicurezza e prevenzione incendi", con anno di impegno fondi nel 2002 per un importo di 212.141, non risulta attuato nel 2003;

13) l'intervento per lo "Stadio Comunale P.G. Mecchia: ristrutturazione del velodromo e delle tribune", con anno di impegno fondi nel 2002 per un importo di 556.741, risulta liquidato nel 2003 per un importo di €. 34.813, con una realizzazione del 6%, e rimane invariato per il 2004;

14) l'intervento per "Ridefinizione incrocio semaforico Summaga", con anno di impegno fondi nel 2002 per un importo di 48.447, risulta liquidato nel 2003 per un importo di €. 4.133, con una realizzazione del 9%;

15) l'intervento per la "Riorganizzazione parcheggio di Via Spiga e sistemazione della stessa Via", con anno di impegno fondi nel 2002 per un importo di 102.882, risulta liquidato nel 2003 per un importo di €. 75.222, con una realizzazione del 73%.

5 I CONTROLLI INTERNI

5.1 QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO

5.1.1 Le competenze della Corte dei conti

L'attività di indagine della Corte dei conti per quanto concerne la verifica del funzionamento dei controlli interni ha sostanzialmente come fondamento normativo:

- l'art. 1 del D.Lgs. 286 del 30 luglio 1999 recante "Riordino e funzionamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59";
- gli artt. 148 e 198 bis (quest'ultimo introdotto con l'art.1, comma 5 del D.L. 168/2004 convertito in Legge 30.7.2004, n.191) del D.lgs 267/2000 "Testo unico Enti locali";
- l'art. 7, comma 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131 avente all'oggetto "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

L'analisi parte dalla consapevolezza del ruolo che il sistema dei controlli svolge nell'ambito di tutti gli aspetti gestori tenuto conto che in tale sistema si individua la sede di verifica della capacità dell'organo esecutivo dell'Ente di determinare, attraverso la programmazione degli obiettivi gestionali, l'individuazione delle modalità di acquisizione ed elaborazione dei dati e l'individuazione dei criteri valutativi specifici per l'attività gestionale, e di autocorreggere la propria azione attraverso il c.d. "feedback" o informazione di ritorno sull'andamento della gestione in corso d'opera.

Ciò posto, il controllo esterno svolto in questa sede dalla Corte dei conti va a collocarsi nell'ambito del circuito istituzionale esterno "assemblee elettive/organi di governo" la qual cosa lo distingue da quello interno, ascrivibile invece al circuito "organo di governo/amministrazione".

5.1.2 Evoluzione della normativa

Le azioni di riforma amministrativa, a partire dagli anni Ottanta, hanno cercato di introdurre nel mondo delle amministrazioni pubbliche la c.d. "cultura della valutazione", nel cui ambito l'attività amministrativa tende sempre più a divenire "servizio" per la collettività. L'amministrazione, concepita tradizionalmente per espletare adempimenti, si trasforma per essere organizzata in funzione di obiettivi.

Il processo di riforma è stato lungo e molteplici sono le disposizioni che nel tempo hanno riguardato compiti ed attribuzioni ai servizi di controllo interno.

Originariamente le competenze degli uffici di controllo interno facevano diretto riferimento all'art. 20 del D.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 "Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche....." e successive integrazioni e modificazioni. Una serie di interventi successivi, sia di natura legislativa sia di natura contrattuale, hanno poi incrementato le competenze specifiche di questi servizi ed in particolare si sono occupati della materia, oltre che il citato art. 20 del D.lgs. 29/93:

- gli artt. 7 e 14 del D.P.R. n. 573/94: "Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di aggiudicazione di pubbliche forniture di valore inferiore alla soglia di rilievo comunitario";
- l'art. 6, comma 3, del D.P.R. n. 338/94: "Regolamento recante semplificazione del procedimento di conferimento di incarichi individuali ad esperti da parte dei Ministri";
- l'art. 8 del D.P.R. n. 367/94: "Regolamento recante semplificazione ed accelerazione delle procedure di spesa e contabili";
- l'art. 44, comma 1, del D.P.R. n. 724/94: "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica";
- l'art. 3 ter, comma 2, l'art. 3 quater, commi 5 6 e 7 della legge n. 273/95: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 12 maggio 1995, n. 163, recante misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni";
- gli artt. 39,40 e 41 del d.lgs n. 77/95 – "Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali";

- la legge n. 59/97 – “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”;
- il d.lgs n. 279/97 – “ Individuazione delle unità revisionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato”;
- la legge n. 94/97 –“Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Delega al Governo per l’individuazione delle unità revisionali di base del bilancio dello Stato”;
- l’art. 5, comma 5, del d.lgs n. 396/97:“Modificazioni al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, in materia di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale nel settore del pubblico impiego, a norma dell’art. 11, commi 4 e 6, della legge 15 marzo 1997, n. 59”;
- gli artt. 2 e 4 del d.lgs n. 80/98:“Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell’art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59”;
- la legge n. 265/99 – “Disposizioni in materia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142”;
- il d.lgs n. 286/99 – “Riordino e potenziamento dei meccanismi di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell’art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”;
- la legge n. 488/99 – “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2000”;
- il d.lgs n. 267/2000 – “Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”;
- il d.lgs n. 165/2001 – “ Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”.

Nello specifico il d.lgs n. 29/93, in una ottica di accrescimento dell’efficienza (c.d. efficientamento) delle PP.AA. (anche sotto l’aspetto di permettere

l'applicazione di un metodo comparativo sull'attività di analoghi uffici), unita alla necessità di razionalizzare il costo del lavoro pubblico, ha operato una netta separazione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo (attribuite agli organi di direzione politica, i quali definiscono gli obiettivi ed i programmi da attuare, assegnano le risorse e verificano la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite) e le funzioni più propriamente gestionali, attribuite ai dirigenti, i quali provvedono alla gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, compresa l'adozione degli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno.

Ai dirigenti è attribuita la responsabilità non solo della gestione ma anche dei risultati dell'attività svolta dagli uffici ai quali sono preposti nonché della realizzazione dei programmi e dei progetti loro affidati. Il Decreto legislativo n. 29/93 ha disposto l'istituzione, nelle pubbliche amministrazioni, ove non già esistenti, dei servizi di controllo interni, o nuclei di valutazione – organismi autonomi che rispondono esclusivamente agli organi di direzione politica – aventi il compito di verificare, attraverso valutazioni comparative tra costi e rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa.

Il predetto decreto legislativo è stato successivamente integrato e modificato dai decreti legislativi nn. 470 e 546 del 1993, n. 369 del 1997 e nn. 80 e 387 del 1998 nonché dalla legge n. 59 del 1997, la quale ultima, al comma 1, lett. a), dell'art. 11, ha conferito al Governo specifica delega per la revisione del sistema dei controlli interni.

Per gli enti locali, nel 1995 è stato varato il decreto legislativo, n. 77 – "Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali" - che, tra le altre disposizioni, ha dichiarato espressamente l'esigenza di organizzare la funzione di controllo di gestione. In particolare, richiamando anche i contenuti regolamentari del decreto legislativo n. 29/93, esso all'art. 39 qualifica il controllo di gestione medesimo come procedura finalizzata alla verifica di due circostanze ben definite ovvero:

1. lo stato di attuazione degli obiettivi programmati;
2. la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione degli obiettivi stessi attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti.

Il successivo art. 40, stabilisce, poi, i momenti fondamentali del procedimento che si snoda attraverso 3 fasi ovvero: predisposizione di un piano dettagliato degli obiettivi (fase n. 1), rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi e rilevazione dei risultati raggiunti (fase n. 2), valutazione dei dati e dei risultati rispetto al piano degli obiettivi (fase n. 3). Statuisce altresì che il controllo deve svolgersi con riferimento ai singoli servizi e centri di costo e deve verificare per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi ed i risultati conseguiti (anche in termini di ricavi qualora trattasi di servizi a carattere produttivo).

La verifica dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità dell'azione amministrativa deve invece rapportare le risorse acquisite ed i costi dei servizi per unità di prodotto ai dati contenuti nel rapporto annuale, pubblicato dal Ministero dell'interno, sui parametri gestionali degli enti locali (comma 4° art. 40).

Le risultanze del controllo vengono, ai sensi dell'art. 41, "fornite" agli amministratori ed ai dirigenti: ai primi per la verifica degli obiettivi programmati, ai secondi in quanto elemento conoscitivo necessario per la valutazione dell'andamento della gestione dei servizi cui essi sono responsabili.

Per tutta la Pubblica Amministrazione e quindi anche per gli enti locali, nel 1997 prende poi il via una riforma di grande rilievo (la c.d. "riforma Bassanini") che ha comportato un esteso decentramento di funzioni e competenze amministrative in favore delle Regioni e degli Enti Locali.

La legge cardine (legge 15 marzo 1997, n. 59) di detta riforma stabilisce direttive, limiti e modalità per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed agli enti locali. Tra i tanti principi alla cui osservanza è tenuto il legislatore delegato nell'emanazione dei decreti legislativi di attuazione, spiccano:

- il principio di efficienza ed economicità in virtù del quale il conferimento di funzioni e compiti deve assicurare efficienza ed economicità delle funzioni stesse e la conseguente soppressione di quelle funzioni divenute superflue;
- il principio di responsabilità e di unicità dell'amministrazione, atto a consentire una agevole individuazione delle responsabilità mediante l'accentramento dell'intero processo decisionale di ogni procedimento ad un unico soggetto, con ciò segnando una inversione di tendenza rispetto al passato, caratterizzato, al contrario, dalla estrema difficoltà di individuare i responsabili delle scelte amministrative stante la frammentarietà delle competenze e delle attribuzioni.

La riforma ed il riordino delle strutture amministrative dello Stato si realizzano per mezzo del miglioramento dell'azione amministrativa nel suo complesso. Oltre a proseguire nell'opera di riforma del pubblico impiego, attraverso la conferma del principio della separazione tra compiti e responsabilità di direzione politica e compiti e responsabilità di direzione delle amministrazioni, con conseguente maggiore e più razionale collegamento tra gestione finanziaria ed azione amministrativa, la legge n. 59/97 introduce ulteriori affinamenti nei meccanismi valutativi di controllo interni ed esterni.

Per quanto concerne i meccanismi del controllo di gestione e della valutazione dell'attività amministrativa, esercitati internamente a ciascuna amministrazione, la legge demanda al legislatore delegato l'istituzione di servizi centrali per la cura delle funzioni di controllo interno, operanti in collegamento con il Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), unitamente alla previsione di interventi sostitutivi nei confronti delle amministrazioni inadempienti rispetto alla istituzione dei propri servizi di controllo interno (art. 12, lett. q).

Con il decreto legislativo n. 286 del 30 luglio 1999 – recante “Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59” – il Governo, in attuazione della delega ad esso conferita dall'art. 11, comma 1, lett. c), della citata legge n. 59/1997, ha operato una completa revisione del sistema dei controlli interni dettandone i principi generali e, contestualmente, individuandone le tipologie separando, altresì, le funzioni, di tipo diverso, che in passato (art. 20 del D.lgs n. 29/93) erano state attribuite ai nuclei di controllo interno.

I nuovi sistemi sono obbligatori per le strutture statali, motivatamente derogabili da parte delle altre amministrazioni pubbliche (e quindi anche dagli enti locali) ed applicabili alle amministrazioni regionali nell'ambito della loro autonomia legislativa ed organizzativa.

Il controllo interno, secondo detta legge, si classifica in base alle finalità per cui il controllo stesso è posto in essere di talché se ne distinguono quattro diverse tipologie (art. 1), ovvero:

§ controllo di regolarità amministrativa e contabile, diretto a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, le cui verifiche devono rispettare i principi generali della revisione aziendale, in quanto applicabili alla pubblica amministrazione;

§ controllo di gestione, diretto alla verifica dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati, anche attraverso interventi di correzione; esso ha per oggetto l'unità organizzativa al fine di valutarne il rendimento e pone, a fondamento dell'analisi, il profilo della economicità ovvero della corretta utilizzazione dei mezzi rispetto ai fini; opera in maniera integrata con le altre due tipologie di controllo (valutazione della dirigenza e controllo strategico) e supporta la funzione dirigenziale;

§ valutazione dirigenza (tipologia che necessita della diretta conoscenza dell'attività del dirigente da parte di chi valuta in prima istanza, dell'approvazione della valutazione espressa da chi valuta in seconda istanza nonché della partecipazione al procedimento del soggetto valutato), diretto alla valutazione delle prestazioni del personale con qualifica dirigenziale tenendo in considerazione i risultati dell'attività amministrativa e della gestione; rappresenta il terzo stadio del controllo interno ed ha un collegamento diretto con il controllo di gestione poiché procede a verificare se il risultato riscontrato da quest'ultimo sia imputabile (ed in quale misura) ai singoli dirigenti dell'unità organizzativa controllata;

§ controllo strategico, diretto a valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico attraverso la congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti; supporta l'organo di indirizzo politico; si differenzia dal controllo di gestione perché ha come parametro di riferimento l'amministrazione nella sua interezza e perché pone, quale elemento centrale per la valutazione, il profilo della efficacia dell'azione amministrativa (raggiungimento degli obiettivi individuati in sede politica).

Con D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali" – che ha sostituito l'ormai "svuotato" T.U. del 1934 – si è pervenuti, infine, alla attuale disciplina dei controlli interni.

Essi sono previsti dall'art. 147 e coincidono con quelli indicati all'art. 1, comma 1, del D.lgs 286/1999 appena esaminato. L'unica differenza è che il legislatore non definisce espressamente il controllo strategico ma, per contro, descrive in maniera inequivocabile l'attività necessaria alla sua realizzazione. Pertanto, i controlli interni previsti ora per gli Enti locali sono:

- controllo di regolarità amministrativa e contabile;

- controllo di gestione;
- valutazione della dirigenza;
- "valutazione dell'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti" (in sostanza il controllo strategico).

Nel nuovo testo, di particolare interesse è la previsione contenuta nel comma 1 dell'art. 147, secondo la quale gli Enti Locali, nell'ambito della loro autonomia normativa ed organizzativa, si dotano di strumenti volti ad adeguare i propri ordinamenti alla disciplina generale dei controlli interni stabilita con il D.lgs. 286/1999.

Da tale norma si deduce che la disciplina degli Enti può dunque essere concretamente realizzata attraverso lo Statuto ed i Regolamenti con riferimento sia agli strumenti che alle metodologie.

Il secondo comma dello stesso articolo ribadisce il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione dai quali deve derivare l'ordine dei controlli interni.

Il comma terzo ribadisce che l'organizzazione dei controlli interni è effettuata anche in deroga ai principi di cui all'art. 1 comma 2 del D.Lgs 286/1999.

Il comma quarto conferisce la possibilità a più Enti Locali di istituire uffici unici, mediante apposita convenzione che ne regoli modalità di istituzione e di funzionamento.

Il comma quinto, infine, prevede che nell'ambito dei Comitati provinciali per es. P.A. d'intesa con le Province, siano istituite apposite strutture di consulenza e di supporto, delle quali possono avvalersi gli Enti Locali per l'esercizio dei controlli interni previsti dal D.Lgs. 286/1999 e, a tal fine, detti comitati possono essere integrati con esperti nelle materie di pertinenza.

Il nuovo T.U.E.L., inoltre, riserva una particolare e dettagliata disciplina al controllo di gestione (artt. 196, 197, 198 e 198/bis).

L'art. 196 definisce il controllo di gestione come "la procedura diretta a verificare lo stato degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e dalla comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la

funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi”.

L'art. 197 precisa le modalità del controllo di gestione che deve articolarsi in almeno tre fasi:

- predisposizione di un piano dettagliato degli obiettivi;
- rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti;
- valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa.

A queste tre fasi ne dovrebbe essere affiancata anche una quarta che scaturisce dal comma 1, punto d) dell'art. 147 T.U.E.L. e cioè la realizzazione dell'azione correttiva.

Il comma terzo dello stesso articolo 197 prevede che il controllo di gestione è svolto con riferimento ai singoli servizi e centri di costi, ove previsti, verificando in maniera complessiva e per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati quantitativi e qualitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, i ricavi.

L'art. 198 statuisce, infine, che la struttura organizzativa operativa alla quale è assegnata la funzione di controllo di gestione fornisce le conclusioni del predetto controllo agli amministratori ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati ed ai responsabili dei servizi affinché questi ultimi abbiano gli elementi necessari per valutare l'andamento della gestione dei servizi di cui sono responsabili.

L'art. 198 bis, introdotto con D.L. n. 168/2004, convertito con la Legge 30.7.2004, n. 191, obbliga gli Enti Locali ad inviare alle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti i referti prodotti dalle predette strutture di controllo della gestione.

Per quanto riguarda gli aspetti tecnici, il Legislatore lascia piena libertà di soluzione, non imponendo particolari schemi da adottare. Un sistema di controllo di gestione strutturato e operativo deve, comunque, sulla base di quanto indicato dalla norma, essere costituito da tre elementi di base:

- una struttura organizzativa, imperniata su un piano dei centri di costo e di provento e su un piano degli indicatori di risultato;

- una struttura informativa per la raccolta, sintesi e diffusione dei dati contabili ed extracontabili necessari ai fini del controllo, da destinare ai responsabili dell'Ente (politici e tecnici), con l'indicazione dei relativi supporti;
- la definizione del processo di controllo da parte dei diversi organi e -unità organizzative dell'Ente in rapporto alle varie fasi del ciclo gestionale e la temporizzazione dei vari adempimenti.

La legge 5 giugno 2003, n. 131, c.d. "Legge La Loggia" recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito al Governo numerose deleghe finalizzate all'emanazione di diversi decreti legislativi che dovranno dare attuazione ai cambiamenti introdotti nel nuovo testo Costituzionale.

Di notevole importanza per gli Enti Locali è l'ampia delega per realizzare, tra l'altro, la completa attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione e per procedere alla revisione dell'attuale Testo Unico al fine di adeguarlo ai nuovi principi inseriti nella Carta Costituzionale. Tali deleghe dovranno essere esercitate entro il 31 dicembre 2005. In proposito, tra i principi ai quali il Governo si dovrà attenere nel predisporre i decreti attuativi, è previsto anche di attribuire agli Enti, nel rispetto della loro autonomia, la possibilità di regolamentare attraverso i propri Statuti il sistema di controlli interni al fine di garantire la funzionalità dell'Ente, secondo i criteri di efficienza, efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; quindi sui controlli interni gli Enti Locali avranno la possibilità di darsi l'organizzazione che essi ritengono più opportuna.

5.2 ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO DEI CONTROLLI NELL'AMBITO DEL COMUNE

Il Comune di Portogruaro per il 2003 risulta organizzato in 4 Aree (Economico-Finanziaria, Lavori pubblici-patrimonio e manutenzione, Uso e tutela del territorio, Servizi alla persona) ed altrettanti Settori (Atti e affari istituzionali, Personale e organizzazione, Polizia municipale, Servizi demografici), a loro volta articolati in Servizi o Uffici.

Manca, tuttavia, il "Regolamento di organizzazione" o, meglio, esiste –come precisato dall'Ente- una bozza più volte modificata ma non ancora approvata.

All'interno del Comune è operativo un sistema informativo per soddisfare le esigenze informative generali e quelle di gestione settoriale o dipartimentale. Tramite il sistema di rete e di posta interna che collega capillarmente tutte le stazioni di lavoro è possibile, tra l'altro, la diffusione e lo scambio di informazioni trasversalmente alle diverse Aree, Settori e Uffici. La gestione finanziaria, in particolare, avviene con un applicativo i cui permessi di accesso diretto sono stati abilitati per la sola Area Economico-finanziaria.

5.2.1 Controllo di regolarità amministrativa e contabile

E' disciplinato dal Regolamento di contabilità dell' Ente che, peraltro, si ispira ai principi contenuti nelle Leggi n. 142/1990 e 241/1990 e nel D. Lgs. 77/1995 e successive modifiche ed integrazioni concernenti l'ordinamento finanziario e contabile degli Enti Locali, ma non in maniera espressa a quelli più recenti introdotti con il TUEL/2000 il quale, comunque, viene correttamente citato negli atti e nelle delibere del Comune.

Il controllo di regolarità amministrativa viene esercitato dai dirigenti e dai responsabili di settore a mezzo di pareri sulle proposte di deliberazioni e con la sottoscrizione delle determine che fanno capo a ciascun centro di responsabilità.

Il controllo di regolarità contabile è effettuato dal responsabile del servizio finanziario mediante l'attestazione di copertura finanziaria , il parere di regolarità contabile sulle proposte di deliberazioni, il visto attestante la copertura finanziaria sulle determine dei responsabili dei servizi (Vds. in particolare l'art. 6 del citato Regolamento). Esso si estrinseca, inoltre:

- nella verifica dei dati previsionali proposti dai singoli dirigenti;
- nella verifica della corretta imputazione della spesa e della presenza di disponibilità finanziarie sui capitoli del PEG (Piano esecutivo di gestione);
- nella verifica circa la coerenza degli atti con la programmazione di bilancio;
- nelle segnalazioni obbligatorie di fatti pregiudizievoli per gli equilibri di bilancio.

5.2.2 Controllo di gestione

E' previsto dallo Statuto comunale approvato con deliberazioni del Consiglio comunale n.91/1991 e n.7/1992 e successive modifiche, per ultima la n.13 del 22.3.2004, nonché dal Regolamento di contabilità già citato;

Il primo documento, all'art. 68, prevede, in modo generico, l'effettuazione di "accertamenti e controlli di efficienza sull'andamento della gestione, sulla regolarità, efficacia ed economicità delle procedure, con particolare riferimento allo stato di attuazione dei programmi". Tale controllo è affidato e disposto dal Segretario comunale che lo effettua con i dirigenti ed i responsabili di struttura; può essere altresì motivatamente richiesto da $\frac{1}{4}$ dei Consiglieri. Delle relative risultanze viene informato il Consiglio.

Più diffusamente, si occupa di questo controllo il Regolamento di contabilità dagli articoli 166 al 171. In particolare:

l'art.166 ne indica la funzione ("perfezionamento e migliore coordinamento dell'azione amministrativa, ai fini dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa e della economicità della spesa pubblica locale"), precisando che è "concomitante" all'attività amministrativa ed è teso a orientare l'attività stessa ed a rimuovere eventuali disfunzioni;

l'art.167 ne fissa le finalità: strumento di partecipazione per il conseguimento degli obiettivi concordati tra organi e soggetti responsabili degli indirizzi e degli obiettivi stessi e i soggetti responsabili della gestione e dei risultati; economicità nell'impiego delle risorse; funzione di impulso in caso di inerzia o inefficienza;

l'art.168 precisa l'oggetto del controllo: coerenza rispetto ai programmi ed ai progetti degli strumenti previsionali e programmatici; adeguatezza rispetto alle risorse finanziarie disponibili; efficacia delle modalità di attuazione prescelte; efficienza dei processi di attivazione e di gestione dei servizi;

l'art.169 prevede la struttura operativa del controllo di gestione precisando che si tratta di servizio di supporto affidato ad un proprio responsabile, autonoma sia rispetto agli organi di governo, sia rispetto a quelli della gestione, inserita nell'area economico-finanziaria il cui responsabile ne coordina e dirige l'attività complessiva;

gli artt.170 e 171 indicano le fasi ed i destinatari del controllo, così riassumibili: predisposizione del piano degli obiettivi; rilevazione costi e proventi nonché dei risultati raggiunti da ogni servizio e centro di costo; valutazione dei dati

stessi per verificarne lo stato di attuazione; elaborazione di indici e parametri finanziari, economici e di attività riferiti ai servizi ed ai centri di costo; elaborazione di relazioni periodiche articolate in modo sistematico da inviare agli amministratori ed ai responsabili dei Servizi nonché al Segretario generale con cadenza trimestrale.

Dalla relazione inviata sul punto dal Comune viene confermato che l'Ufficio di controllo di gestione è inserito all'interno dell'Area economico-finanziaria; ciò si rileva anche dal PEG 2003 di tale Area che lo considera unità organizzativa alla quale è affidato il compito "precipuo" –una volta definiti i programmi e gli obiettivi- di misurarne il grado di raggiungimento in termini qualitativi e quantitativi e di individuare eventuali correttivi, attraverso precisi indicatori. Il PEG medesimo premette che l'avvio del controllo di gestione si realizzerà in forma graduale "per le complesse implicazioni che lo stesso comporta, e per la necessità di un numero adeguato di personale". All'Ufficio in questione è preposto un "istruttore direttivo" (Cat. D2) che, nei fatti, supporta l'Ufficio di contabilità nelle attività connesse alla contabilità economica, sia per le numerose carenze di organico, sia per le attività aggiuntive che nel corso degli ultimi anni si sono sommate a quelle tipiche della contabilità finanziaria e sia, infine, per il particolare assetto organizzativo del Comune che accentra in capo ai servizi finanziari numerosi compiti. Tale controllo, pertanto, in assenza di adeguati incrementi organici a fronte delle difficoltà evidenziate da molto tempo e documentate (vds. PEG 2002, 2003 e 2004) è allo stato "embrionale". Tuttavia, a partire dal 2003, l'Ufficio in questione ha tentato di dare organicità ai compiti assegnatigli spostando in capo allo stesso una serie di attività dell'Ufficio contabilità ed ha proposto, per la prima volta, già in sede di redazione del PEG, l'individuazione di specifici indicatori di struttura e di processo, coordinando in tal senso i responsabili e costruendo insieme a loro tali indicatori. Si tratta, in ogni caso, di una fase sperimentale in quanto vi è la necessità di introdurre gradualmente all'interno dell'Ente la cultura del lavoro per obiettivi e la consapevolezza che l'individuazione di precisi indicatori è innanzitutto un supporto alla dirigenza ed agli organi politici. Il sistema degli indicatori, che verrà riproposto anche per il 2004, ha subito un primo vaglio in occasione della verifica degli equilibri di bilancio e sullo stato di attuazione dei programmi. Sempre a partire dal 2003, inoltre:

§ è stata introdotta in forma sperimentale la contabilità economica per mezzo di apposito software che permette di effettuare le registrazioni in partita doppia a fianco della contabilità finanziaria e consentirà, con la redazione del rendiconto della gestione, di utilizzare tali registrazioni per la redazione del conto

economico e del conto del patrimonio. E' stata allegata, al riguardo, una sommaria documentazione che illustra il sistema nel suo complesso;

§ è stata effettuata una analisi delle risultanze di bilancio delle società controllate e/o partecipate, tenuto conto della loro crescente importanza anche in relazione alla obbligatoria esternalizzazione dei servizi produttivi.

In stretta sintesi, per ciascuna delle otto società delle quali il Comune dispone di quote di partecipazione, per il triennio 1999-2001 sono state:

§ predisposta una analisi economico-gestionale;

§ adottate strutture di conto economico scalare che evidenziano, come grandezze intermedie, il margine operativo (nuova ricchezza creata al netto del consumo di fattori operativi) ed il reddito operativo (ricchezza creata dalla gestione tipica dell'azienda);

§ adottata, altresì, una struttura di stato patrimoniale riclassificato che permette di indagare la rigidità della struttura aziendale (investimenti) e le diverse forme di copertura del fabbisogno finanziario attraverso gli indicatori.

Il richiamato PEG per il 2003 aveva affidato al controllo di gestione i seguenti obiettivi:

- ob. n. 1, "Collaborazione nelle attività di pianificazione e programmazione", per la quale l' Ufficio aveva il compito di individuare, in collaborazione con i Responsabili di Area/Servizio degli indicatori idonei ad esprimere, per ogni settore di attività, gli obiettivi ed i risultati e, successivamente, di trasmettere trimestralmente ad ogni responsabile i tabulati relativi alla situazione contabile ed allo stato di attuazione del PEG (monitoraggio da effettuare anche in sede di verifica sullo stato di attuazione dei programmi e degli equilibri di bilancio);

- ob. n. 2, "Tenuta della contabilità economica", a partita doppia, affiancata alla contabilità finanziaria, attraverso il nuovo strumento informatico acquisito e sulla base del Piano dei Conti predisposto l'anno precedente, in collaborazione con il personale degli Uffici Contabilità ed Economato. Nel corso dell'esercizio, inoltre, dovevano essere effettuate una serie di verifiche tecniche e curata la predisposizione del Conto economico e di quello patrimoniale, quali parte integrante del Rendiconto della gestione 2002;

- ob. n. 3, "Monitoraggio del servizio di istruzione e refezione scolastica", per ottenere una fotografia della realtà gestionale ed individuare eventuali scostamenti rispetto ai valori medi;

- ob. n. 4, "Analisi delle risultanze di bilancio della aziende partecipate", del tipo economico-gestionale, al fine di verificarne il buon andamento e di fornire un supporto alle decisioni degli organi politici e dirigenziali;

- ob. n. 5, "Monitoraggio ed analisi dei parametri di rispetto del patto di stabilità interno per il 2003", secondo le previsioni normative stabilite con l'art. 29 della legge finanziaria 2003, e con il richiamo delle penalizzazioni previste in caso di mancato rispetto dell'obiettivo, delle competenze del Collegio dei Revisori dei Conti e della necessità per l' Ufficio di controllo di gestione di redigere, in collegamento con le altre strutture, una sorta di PEG di cassa, con la previsione trimestrale dei pagamenti, da tenere costantemente monitorato.

Lo stesso PEG, infine, non prevedeva, sotto il profilo contabile, per l' Ufficio di cui si tratta, alcuno stanziamento (Vds. Sub A del documento).

Dal confronto tra quanto previsto e quanto realizzato, si ha la conferma dello stato embrionale e sperimentale dell'attività svolta, come, peraltro, chiaramente evidenziato dall' Ente nella sua relazione.

Nella situazione organizzativa testé descritta, non pienamente strutturata, e quindi carente ai fini di un efficiente ed efficace controllo interno di gestione, assume particolare rilievo l'attività del Collegio dei Revisori dei Conti pur configurandosi, questo, come referente dell' organo politico, il Consiglio Comunale, e non della Giunta e dei Responsabili amministrativi. L' importanza del Collegio è stata rafforzata da recenti provvedimenti legislativi che hanno posto in capo allo stesso ben precise competenze (D.L. 12.7.2004, n.168, convertito in Legge 30.7.2004, c.d. "decreto taglia spese", e Legge 30.12.2004 "Legge finanziaria 2005").

Nell'ambito del Comune l'attuale Collegio è stato nominato con delibera del Consiglio Comunale n.37 del 31.3.2003 ed è formato, come previsto normativamente, da membri tratti dagli Ordini professionali.

Esso è previsto agli artt. 69 e 70 dello Statuto comunale e dagli artt.142 e seguenti del Regolamento di contabilità dell'Ente. I suoi compiti sono quelli stabiliti, per ultimo, dall'art. 239 del TUEL/2000, integrati dalle più recenti disposizioni legislative del 2004 già poste in evidenza.

La sua attività è attestata dai pareri, rilievi e proposte formulati nel corso dell' anno e, tra questi, assumono particolare valenza le relazioni rese a metà

esercizio e sullo schema di rendiconto finanziario. Per quanto riguarda, a titolo di esempio, quello relativo al 2003 (allegato alla deliberazione del Consiglio Comunale n.66 del 9.8.2004), l'Organo di revisione puntualizza, per quanto di interesse della presente parte dell'elaborato, che:

- il grado di economicità della gestione, pur in mancanza di indicatori specifici predeterminati, è misurabile da quelli previsti, per tutti gli enti, dalla normativa e dai reports della gestione predisposti dai responsabili dei Servizi;
- dall'analisi dei dati suddetti, elencati nel report consuntivo del PEG 2003, emerge un soddisfacente grado di raggiungimento degli obiettivi che l'Ente si era preposto;
- per quanto riguarda la contabilità economica, nel 2003, è stata definitivamente affiancata alla contabilità finanziaria, consentendo la diretta determinazione del risultato economico di quell'anno;
- quest'ultimo evento è da considerare positivo, anche se è destinato a rimanere fine a se stesso, in quanto non è pensabile che l'Ufficio deputato al controllo di gestione, composto da una sola persona, possa avviare un completo sistema di controllo interno di gestione che sia d'ausilio alla dirigenza ed alla Giunta nell'attuazione di scelte valide dal punto di vista dell'efficienza e dell'economicità. A questo proposito, il Collegio ha auspicato che l'Amministrazione, non appena possibile, provveda all'assunzione di una ulteriore unità da destinare al controllo in questione.

5.2.3 Valutazione del personale con qualifica dirigenziale

Né lo Statuto comunale, né il Regolamento di contabilità prevedono tale tipo di controllo. Tuttavia, la Giunta comunale, con delibera 257/97 ha istituito il Nucleo di Valutazione, composto dal Segretario generale con funzioni di Presidente e da due elementi esterni esperti in tecniche di valutazione. Si tratta, evidentemente, dell'organismo indicato dalla Legge 29/1993 in alternativa a quello definito di "controllo interno" che, anche alla luce della normativa successivamente sopravvenuta (D.Lgs. 286/1999 e D.Lgs. 267/2000), può essere considerato in parte finalizzato al controllo di gestione ed in parte alla valutazione del personale con qualifica dirigenziale. Al Nucleo in argomento, infatti, sono stati affidati i seguenti compiti:

- § verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati;

§ verifica dell'imparzialità, del buon andamento e della trasparenza dell'azione amministrativa;

§ determinazione annuale dei parametri di riferimento del controllo;

§ referto trimestrale dei risultati dell'attività agli organi generali di direzione;

§ formalizzazione della valutazione dei dirigenti in base a criteri indicati in via preventiva dall'Amministrazione, con cui vengono determinati i sistemi di valutazione, nel presupposto che gli stessi devono comunque considerare la correlazione tra gli obiettivi da perseguire, e le risorse umane, finanziarie e strumentali effettivamente rese disponibili.

Il Comune, al riguardo, ha rappresentato che, finora, il Nucleo si è limitato al compito di valutazione dei dirigenti e delle posizioni organizzative presenti all'interno dell'Ente. In particolare, con deliberazioni della Giunta:

§ n.231 del 23.3.1998 sono stati stabiliti i criteri per l'attribuzione della retribuzione di risultato; criteri confermati, con atti successivi, fino al 2001;

§ n.75 del 15.4.2003, in attesa della stipula del nuovo contratto collettivo integrativo decentrato per l' area della dirigenza del Comune, è stato stabilito di basare la retribuzione di risultato per il 2002 ai soli risultati raggiunti dai singoli dirigenti con riferimento al PEG. Ciò previo accordo tra Amministrazione e dirigenti stessi;

§ n.300 del 10.12.2003 è stato infine approvato il Regolamento che fissa i criteri per la graduazione della retribuzione di risultato delle funzioni dirigenziali. Analogo atto regolamentare è stato adottato anche per le posizioni organizzative presenti all'interno dell'Ente anche alle quali la retribuzione di risultato viene attribuita dal Nucleo di valutazione.

5.2.4 Controllo strategico

Anche questo tipo di controllo interno non è citato nelle fonti normative dell'Ente che, nella relazione trasmessa al riguardo, facendo riferimento alla definizione che ne dà il TUEL ed alle altre diverse forme di controllo interno, precisa che esso è esercitato dal Consiglio Comunale in occasione della verifica degli equilibri di bilancio e dello stato di attuazione dei programmi. In tale sede, sottolinea l' Ente, viene presentato al Consiglio, oltre che una sintesi della situazione generale degli obiettivi dell'Ente, un report analitico della gestione

suddiviso per centri di responsabilità , che evidenzia lo stato di attuazione dei programmi.

5.3 VALUTAZIONI E CONCLUSIONI

In generale si è rilevato che il Comune si è dotato di strumenti normativi atti a realizzare, nella sostanza, i controlli interni anche se non del tutto aggiornati alla luce delle più recenti innovazioni legislative.

Per contro, per quanto riguarda gli aspetti tecnico-organizzativi sussistono delle zone d'ombra. Infatti, pur tenendo in debito conto che la normativa specifica ne lascia ampia discrezionalità di realizzazione, non si può non osservare che in taluni dei controlli interni presentano deficienze strutturali e/o interpretazioni opinabili. Ci si riferisce, in particolare, al controllo di gestione ed al controllo strategico.

Per quanto concerne il primo aspetto, è evidente -come peraltro messo in luce dallo stesso Ente e ben puntualizzato dal Collegio dei Revisori dei conti- l'insufficiente dotazione organica dell' Ufficio preposto, correttamente inserito nell'Area tecnico- finanziaria ma non in grado di operare compiutamente per il conseguimento dei compiti affidatigli. E' tuttavia da riconoscere la correttezza delle iniziative intraprese, ancorché a "titolo sperimentale" e la validità delle stesse. Al riguardo è da sottolineare, tra l'altro, l'interessante lavoro sulle società partecipate. E' un settore, quello del controllo di gestione, di vitale importanza e di crescente attualità se si considerano anche i nuovi compiti affidati alla relativa struttura dal decreto "taglia spese" e dalla "legge finanziaria 2005" come evidenziato nell'elaborato. Le deduzioni positive sulla gestione complessiva del Comune, ricavate a posteriori dall'analisi della documentazione disponibile, non sono sufficienti a giustificare la sostanziale mancata realizzazione di un controllo interno di gestione, costante ed improntato a carattere di dinamicità, come la ratio della norma sostanzialmente prevede. E' da tener presente, al riguardo, anche quanto deliberato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti in data 22.10.2004 che, nel fornire direttive per l'attuazione del citato decreto "taglia spese", ha fatto riferimento, in alternativa alla mancanza di un' apposita struttura per tale tipo di controllo, in linea comunque con il principio di autonomia organizzativa riconosciuta agli Enti Locali, ad altri soggetti quali un ufficio operativo, il segretario generale o il direttore generale, proprio per rimarcare l'importanza.

Per quanto riguarda invece il "controllo strategico" non si condivide l'interpretazione datane dal Comune, laddove lo pone in capo al Consiglio comunale. Infatti, è pur vero che l'art.147 del TUEL non lo "etichetta" come tale limitandosi a fornirne una indicazione di sostanza, ma è altrettanto inoppugnabile che in base ai principi generali del controllo interno fissati con l'art.1 del D.Lgs. 286/1999 -cui l'art.147 del TUEL stesso si ispira, pur confermandone la derogabilità- esso svolge un'attività di supporto a quella di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo di cui agli artt.3 e 14 del decreto 29/1993; attività demandata dal richiamato D.Lgs. a "strutture che rispondono direttamente agli organi di indirizzo politico-amministrativo" che, di norma, svolgono anche l'attività di valutazione dei dirigenti "direttamente destinatari delle direttive" emanate dagli organi stessi. Più esplicito è ancora l'art.6 dello stesso D.Lgs. che al comma 2. demanda a "Uffici e soggetti" l'attività di cui trattasi. In altre parole, è un controllo che dovrebbe essere svolto da apposita struttura, nel caso di specie identificabile nel Nucleo di valutazione del personale con qualifica dirigenziale (già esistente), che ne dovrebbe riferire le risultanze alla Giunta od ai singoli membri della stessa.

6 CONSIDERAZIONI FINALI

La presente indagine è stata sostanzialmente suddivisa in due parti: la prima, ha preso in considerazione la gestione finanziaria con particolare riferimento a taluni aspetti fondamentali e precisamente l'equilibrio di bilancio, l'avanzo di amministrazione, il patto di stabilità e l'indebitamento; l'altra, l'organizzazione ed il funzionamento dei controlli interni.

L'indagine ha avuto un carattere sperimentale e, per tale motivo, la richiesta istruttoria formulata all'Ente è stata piuttosto ampia anche per poter meglio inquadrare l'intera problematica. E, in tale ottica, in ogni singola parte dell'elaborato è stato evidenziato in maniera estesa il relativo panorama giuridico di riferimento anche con raffronti con la normativa "locale" per verificare la compatibilità di quest'ultima rispetto al quadro nazionale.

Il Comune di Portogruaro, cui è stata inviata bozza della relazione ai fini di eventuale contraddittorio, ha comunicato che non vi sono sostanziali osservazioni da formulare.

A conclusione del lavoro si evidenziano, per ogni argomento trattato, le risultanze più rilevanti emerse.

Adeguamento della normativa

La verifica condotta ha consentito di accertare che:

- lo Statuto comunale risulta conforme ai principi dettati dal D.Lgs.n.267 del 18 agosto 2000 "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" a seguito di ripetute modifiche apportate al testo originale, approvato con deliberazione n.91/1991. Purtroppo, sopravvivono talune disposizioni –come quella riguardante il Difensore Civico evidenziata nell'elaborato- implicitamente abrogate dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3;
- il Regolamento di contabilità è stato redatto in base alle disposizioni recate da leggi previgenti il richiamato D.Lgs. 267/2000 le cui norme, tuttavia, vengono correttamente citate negli atti e nelle deliberazioni del Comune;
- tra le altre fonti normative di interesse locale, non risulta ancora approvata la bozza da tempo predisposta, anche se dichiaratamente non aggiornata sulla base della più recente legislazione sul Pubblico impiego, del Regolamento di

organizzazione dell'Ente, cui peraltro in parte sopperisce il "Piano occupazionale per il 2003 e la rideterminazione della pianta organica".

Equilibrio di bilancio

Il pareggio finanziario risulta essere stato rispettato negli esercizi presi in considerazione mediante l'applicazione –normativamente corretta- di una quota dell'avanzo di amministrazione dell'anno precedente, sia con riferimento alle previsioni iniziali di competenza che rispetto a quelle finali di competenza.

L' equilibrio corrente è stato anch'esso rispettato nel triennio. In particolare:

- tra le entrate correnti destinate ai programmi, le risorse ordinarie (entrate dei primi tre Titoli, con esclusione delle entrate correnti specifiche e di quelle generiche che finanziano investimenti) hanno segnato un aumento del 4,1%, attribuibile, in via principale, all'incremento del 9,8% dell'insieme delle entrate correnti lorde che, a loro volta, risentono dell'aumento pari al 67% delle entrate tributarie, a fronte della diminuzione delle entrate per trasferimenti (-61%) e di quelle extratributarie (-2%). Le risorse straordinarie (avanzo di amministrazione, oneri di urbanizzazione, alienazione del patrimonio per il riequilibrio della gestione) hanno anch'esse registrato un incremento del 10,2% ascrivibile agli oneri di urbanizzazione;
- le uscite (quelle del Titolo I, più le spese per il rimborso di quota capitale per il rimborso di mutui e prestiti) hanno segnato un aumento del 4,9% riferibile, in massima parte, al biennio 2002-2003 (6%) in parte compensato dal decremento del 14% delle spese per rimborso di mutui e prestiti.

Il ricorso ad alcuni indicatori di gestione ha consentito di analizzare la capacità di programmazione e quella di gestione dell' Ente nel triennio. In sintesi:

- l'indice di variazione tra stanziamenti iniziali e finali di competenza ha evidenziato, per quanto concerne le entrate correnti destinate ai programmi, un lieve scarto: in diminuzione (-0,1%) nel 2001 e nel 2002 (-1%), in aumento (+1%) nel 2003. Per quanto attiene alle spese correnti si è registrata analoga diminuzione percentuale nei primi due anni ed un incremento del 2% nel 2003; per contro, si è evidenziato un incremento che ha riguardato la quota capitale di ammortamento mutui (3%) nel 2001 e una diminuzione del -10% nel 2003;

- l'indice che misura gli scostamenti tra accertamenti/impegni e stanziamenti definitivi di competenza ha evidenziato, per le entrate correnti destinate ai programmi di investimento, una diminuzione del -3% nel 2001 ed un incremento del 2% nei due anni successivi, mentre per le spese, una diminuzione più sensibile: -5% nel 2001 e + 2% ne nel 2002 e nel 2003;
- il rapporto tra accertamenti/impegni e stanziamenti finali di competenza, applicato al complesso delle entrate destinate ai programmi, ha assunto valore positivo in ciascuno dei tre anni (97% nel 2001 e 102% nel 2003). Anche la capacità di impegno riferibile al complesso delle spese che rilevano ai fini dell'equilibrio corrente ha evidenziato valori positivi (95% nel 2001 e 96% nel 2002-2003).

In sostanza, per riassumere, dai dati esaminati è emersa un' ottima capacità previsionale sia sul versante delle entrate che su quello delle spese cui si è accompagnata una altrettanto valida capacità di realizzazione.

Circa l'equilibrio degli investimenti è stato rilevato, nel triennio, un aumento degli stanziamenti finali di competenza del 28%, riferibile alle entrate di investimento destinate ai programmi, soprattutto nel biennio 2002-2003. L'aumento, dal punto di vista percentuale, riguarda le risorse del Titolo IV per l'80,9%, quelle del Titolo V per l'8,2%, l'avanzo di amministrazione applicato al bilancio investimenti per il 5,8% e le eccedenze economiche per il 4,8%. Il ricorso ad indicatori di gestione ha evidenziato:

- per la capacità di programmazione:
 - la variazione tra gli stanziamenti iniziali e quelli finali, un incremento altalenante delle entrate di investimento destinate ai programmi (2% nel 2001, 27% nel 2002 e 15% nel 2003) ed un analogo aumento delle spese;
 - la variazione tra accertamenti/impegni e stanziamenti finali di competenza, una diminuzione sensibile delle stesse entrate (-47% nel 2001, -51% nel 2002 e -50% nel 2003) ed un pressoché analoga diminuzione delle spese (-48% nel 2001, -52% nei due anni successivi);
- per la capacità di gestione (rapporto tra accertamenti/impegni e stanziamenti finali di competenza), valori positivi ma in lieve peggioramento relativamente al grado di realizzazione per il complesso delle entrate di investimento destinate ai programmi (53% nel 2001, 49% nel 2002, 50% nel 2003) e, analogamente, per

la capacità di impegno per le spese di investimento (52% nel 2001 e 48% nei due anni successivi).

Su questo punto, per concludere, è evidente una maggiore difficoltà e/o prudenza da parte dell'Ente sia nella fase di previsione che in quella di concretizzazione che, peraltro, non inficiano il quadro di ampia accettabilità complessivo.

Avanzo di amministrazione

Si è mantenuto positivo in tutti e tre gli esercizi esaminati con un andamento costantemente in crescita: 664mila euro nel 2001, 1303mila euro nel 2002 e 1997mila euro nel 2003, con un incremento nel triennio pari al 201%.

Tali importi sono stati interamente utilizzati negli esercizi successivi a quelli in cui sono stati conseguiti, in parte mediante applicazione di una quota parte (presunta) al bilancio di previsione ed il rimanente mediante variazioni allo stesso bilancio di previsione (a rendiconto approvato) e per finanziare spese di investimento.

La dinamica in crescita dell'avanzo di amministrazione è evidentemente dovuta al diverso andamento degli elementi che concorrono a determinarlo e cioè il fondo cassa finale e l'andamento dei residui attivi e passivi finali, da riportare all'esercizio successivo.

L'analisi dei dati, effettuata sul calcolo della differenza tra entrate ed uscite in conto competenza ed in conto residui, rispetto agli stanziamenti finali di competenza ed ai residui iniziali, ha evidenziato che, nel triennio, le minori spese sono state complessivamente superiori alle minori entrate con un divario che tende ad aumentare.

In termini percentuali, le minori entrate hanno rappresentato il 23,3% della massa accertabile nel 2001, del 26,8% nei due anni successivi, mentre le minori spese, rispetto alla massa spendibile, hanno registrato il 20,8% nel 2001, il 25,9% nel 2002 ed il 27,2% nel 2003.

Tale situazione, peraltro plausibilmente giustificata anche dai Revisori dei conti soprattutto per gli esercizi 2002 e 2003, trova conferma dall'analisi dei dati ricavati dal rapporto Avanzo di amministrazione/insieme delle entrate correnti in conto competenza (accertamenti dei Titoli I, II e III) che, assumendo come valore di riferimento positivo quello compreso in un "range" tra il 5 e l' 8%, ha evidenziato i seguenti dati: 4,38% nel 2001, 8,2% nel 2002 e 11,3 nel 2003.

Patto di stabilità

Gli obiettivi del patto di stabilità risultano sostanzialmente rispettati in tutti e tre gli esercizi del periodo considerato, con la sola eccezione del 2002. Infatti:

- per il 2001, risulta aumentato sia pure lievemente il rapporto debito/PIL rispetto a quello del 2000, obiettivo peraltro ritenuto secondario perché derivato dall'incremento dell'indice dell'esercizio rispetto a quelli precedenti, mentre è stato conseguito quello primario della riduzione del disavanzo. L'Ente, peraltro, aveva preventivamente segnalato la difficoltà a realizzare il saldo di cassa previsto a seguito delle novità nel frattempo introdotte che penalizzavano quei comuni, come Portogruaro, che nel 1999 (anno di riferimento per il calcolo del rispetto del saldo finanziario) avevano migliorato il proprio saldo più di quanto programmato, nonché per la necessità di contrarre mutui per il completamento di opere pubbliche;
- per il 2002, è stato realizzato l'obiettivo del contenimento del disavanzo registrando un saldo finanziario a livello gestione di cassa di 1.019 migliaia di Euro a fronte delle - 1.272 programmati. Quello relativo al contenimento delle spese correnti è stato conseguito solo parzialmente nell'ambito della gestione di cassa (pagamenti per 11.805 migliaia di euro contro 11.849 programmati), mentre non è stato rispettato, sia pure di poco, il vincolo concernente gli impegni (12.423 migliaia di Euro rispetto a 12.327 programmati);
- per il 2003, l'obiettivo di contenimento del disavanzo entro i limiti di quello del 2001, ricalcolato sulla base delle direttive ministeriali, è stato conseguito (933 migliaia di euro contro 566 quale saldo finanziario per la gestione di cassa e 339 migliaia di euro contro -502 programmati per la gestione di competenza).

Va segnalata, in questo contesto, la particolare attenzione riservata alla problematica dal Comune che ha consentito di conseguire risultati apprezzabili nonostante dovesse perseguire risultati di una certa difficoltà rientrando nel novero dei "virtuosi" e quindi soggetto a più onerose condizioni di partenza.

Per meglio delineare lo scenario complessivo sono state esaminate le componenti determinanti ai fini del rispetto dei vincoli previsti dal "patto". In particolare, la parte più consistente dell'analisi è stata svolta sui dati derivanti dalla gestione di competenza che meglio si prestava ad una ricostruzione maggiormente

affidabile. In questo quadro, sono stati presi in esame sia il versante delle entrate che quello delle spese.

Il totale complessivo delle entrate, al netto delle detrazioni previste, per quanto riguarda gli stanziamenti finali ha registrato, nel triennio, un incremento del 20%. I Titoli maggiormente incidenti sono risultati il I ed il IV e, con minor rilevanza, il III.

Nel Titolo I, "Entrate tributarie", la risorsa di gran lunga più influente è risultata l'ICI con una incidenza media del 34% nel primo biennio ed una diminuzione nel 2003 ove ha registrato il 27%. Nel complesso il tributo ha avuto nel triennio un incremento del 4%. A questa segue la TARSU che, nel biennio 2001-2002 ha rappresentato il 12% delle entrate (10,9) nel 2003 con una variazione positiva nel triennio del 10%.

Per quanto riguarda il Titolo IV "Entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti", la risorsa maggiormente influente è risultata "Trasferimenti di capitali straordinari da altri soggetti", con una incidenza complessiva sul totale delle entrate del 19,9 nel 2003 ed una variazione in più nel triennio del 50%. Ciò a testimonianza di come l'Ente abbia puntato ad acquisire contributi anche privati per la realizzazione di interventi mirati .

Relativamente al Titolo III "Entrate extratributarie", le voci economiche di maggior peso sono risultate i "Proventi del servizio idrico integrato" ed i "Servizi scolastici, mensa e trasporto", con una incidenza sul totale delle entrate abbastanza equilibrata nel triennio (rispettivamente 3,5% e 3,1% nel 2003).

Il ricorso ad indicatori gestionali ha posto in evidenza i seguenti dati nel triennio:

- elevato grado di realizzazione delle entrate tributarie ed extratributarie, cui si accompagna una buona capacità di riscossione, peraltro con differenziazioni nell'ambito delle categorie che compongono i Titoli I e III;
- scarsa capacità di accertamento e di concretizzazione nei confronti dello stanziato, in peggioramento nel 2003 rispetto al biennio precedente, anche qui con situazioni variegata nell'ambito delle varie categorie del Titolo IV.

In conclusione, per quanto riguarda l'insieme delle risorse utili ai fini del calcolo del saldo finanziario, il Comune ha dimostrato una buona attività gestionale data da un buon grado di realizzazione delle entrate su cui poter sviluppare i propri

programmi ed una altrettanto discreta capacità di trasformazione in risorse effettivamente riscosse sia quanto previsto (65% nel 2003) sia quanto accertati (76% nel 2003).

Sul versante delle spese sono state riscontrate difficoltà oggettive nell'individuare con un sufficiente grado di attendibilità sia le voci da detrarre, sia la relativa consistenza. L'analisi, pertanto, è stata effettuata sul totale delle spese correnti (Titolo I), ignorando le detrazioni previste ad eccezione di quelle relative agli interessi passivi più facilmente individuabili. L'ammontare di tali spese appare, nel triennio, abbastanza equilibrato in termini assoluti, pur mostrando una tendenza ad un aumento che si concretizza nel 5,6% nel periodo considerato. Gli interventi che maggiormente incidono sul totale del Titolo I riguardano le spese relative a "Prestazioni di servizi", "Personale", "Trasferimenti", "Acquisto di beni di consumo e/o materie prime" e "Oneri straordinari della gestione corrente". In particolare:

- le "prestazioni di servizi", hanno segnato, nel triennio, una crescita del 6,5%, con una incidenza sul totale delle spese del 45,3 nel 2003, abbastanza stabile rispetto al 2001 (44,9%) ma peggiore rispetto al 41,7 del 2002;
- le "Spese per il personale" hanno registrato un incremento nel triennio, dell'8,1%, con una incidenza sul totale pari a circa un terzo;
- l'intervento "Trasferimenti" ha avuto, nel triennio, un decremento del 13% degli stanziamenti finali, con un peso sul totale del 14% nel 2003;
- meno rilevante è risultato l'intervento "Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime" che, comunque, ha segnato un incremento del 4,6%, con una incidenza sul totale di oltre il 4%;
- gli "Oneri straordinari della gestione corrente, infine, non è risultato particolarmente incidente pur denotando, nel triennio una crescita degli stanziamenti del 68,8%.

Anche per le spese sono stati utilizzati indicatori atti a verificare la capacità gestionale dell'Ente su questo versante. Le indicazioni ricavate hanno denotato un'ottima capacità di impegno, in aumento nel triennio (da 94,6 del 2001 a 95,5 del 2003), ed una buona capacità di pagamento rispetto allo stanziato anche se in leggero peggioramento nel 2003 rispetto ai due anni precedenti (67,5% contro 69,1% nel 2002 e 70,2% nel 2001), dovuto presumibilmente alla necessità di limitare i pagamenti ai fini del rispetto dei vincoli imposti dal "patto".

Una valutazione complessiva sui dati di insieme delle entrate e delle spese consente di concludere che le attività di gestione sono risultate sufficientemente equilibrate per entrambi gli aspetti. L'equilibrio è riscontrabile nel confronto tra i valori emersi relativamente alla capacità di accertamento sul lato entrate e quello relativo alla capacità di impegno sul lato spese, nonché nel raffronto tra indice di riscossione e capacità di pagamento.

Attenzione particolare è stata poi riservata agli interventi assunti dal Comune, in linea con le azioni, a valenza puramente programmatica suggerita dalle leggi finanziarie del 1999 e del 2000. Si è così constatato che l'Ente ha dato seguito ad alcuni di essi operando nei seguenti settori:

- aumento del finanziamento dei servizi pubblici a domanda individuale, a mezzo prezzi e tariffe, con una copertura che ha avuto un consistente incremento nel 2003 (84,72%), anche se in flessione rispetto al 2001 (87,7%);
- esternalizzazione dei servizi di gestione dei beni demaniali e patrimoniali, di quelli di trasporto scolastico, viabilità, circolazione e servizi connessi, di quelli ambientali e, infine, di quello necroscopico e cimiteriale;
- riduzione del personale, da un organico di 157 unità nel 2000 a 130 alla data del 31 dicembre 2003;
- previsione di una riorganizzazione della "macchina" comunale;
- potenziamento dell'attività di controllo e accertamento dei propri tributi e di quelle di recupero delle annualità pregresse.

A conclusione dell'analisi sul patto di stabilità, si è infine proceduto a verificare le variazioni tra le previsioni iniziali e quelle finali sia per le entrate che per le spese in modo da valutare il grado di attendibilità delle previsioni definite nel bilancio preventivo rispetto alle risultanze finali riportate nel rendiconto. A tale scopo si è fatto ricorso ai consueti indicatori per entrambi gli aspetti.

Per le entrate è emerso, in tale ottica, un ottimo grado delle previsioni, prossimo agli stanziamenti finali per il biennio 2001-2002 (rispettivamente -0,1% e -0,2%), con un atteggiamento più prudentiale di sottostima per l'anno successivo (+8%). Tale andamento, tuttavia, è risultato meno costante se si considerano i singoli Titoli che hanno maggiormente influito sull'insieme delle risorse. Infatti:

- per quanto riguarda le entrate del Titolo I, ad una leggera sottostima nel 2001 (+1%) ha fatto poi riscontro una correzione che nel 2003 ha registrato valori prossimi alla perfetta parità (+0,1%);
- circa il Titolo III sono invece emersi dati meno stabili dato che da una sovrastima per il 2001 pari al -1,6% si è passati ad una sovrastima del 3,1% nel 2003;
- relativamente al Titolo IV si sono palesate maggiori difficoltà e ad una contenuta sovrastima nel biennio 2001-2002 (-0,7% nel 2002) ha fatto riscontro una sensibile sottostima nel 2003, pari al 33,8%.

Sul versante delle spese sono emersi dati previsionali abbastanza costanti lungo tutto il triennio, nell'ambito del Titolo I, con scostamenti non particolarmente rilevanti (+2,7% nel 2003 contro -0,4% nel 2002 e +0,1 nel 2001). Una certa sofferenza ha rivelato nel 2003 l'intervento "Oneri straordinari della gestione corrente" con una sottostima di spesa del +14,2%, comunque in miglioramento rispetto al 26,7% del 2001 ed al 46,5 % del 2002. Altro intervento che ha mostrato qualche difficoltà è quello relativo a "Imposte e tasse" con una sottostima nel 2003 pari all'11,4% in peggioramento rispetto al biennio precedente (-6% nel 2001 e +5,1% nel 2002). Alquanto variegata è infine risultata la situazione delle "Funzioni", nell'ambito degli interventi, dettagliatamente esposta nella pertinente parte del testo.

Per concludere, sul punto, si può affermare che l'attività connessa al momento della formazione dei bilanci trova soddisfacente riscontro nei dati ricavati dall'analisi ed è stata equilibrata sostanzialmente sia sul versante delle entrate che su quello delle spese.

Indebitamento

Il Comune, nel triennio 2001 – 2003, ha fatto ricorso all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento come vuole la norma, sotto forma di contratti di mutuo.

Complessivamente, risulta che sono stati accesi, nel periodo in esame, 8 contratti con la Cassa DD.PP -che si aggiungono ai numerosi accesi anche negli anni

precedenti con la Cassa stessa e con vari Istituti di credito- per un importo totale di 4.255.929,99 Euro.

L'esame delle Relazioni previsionali e programmatiche (programmazione pluriennale) ha denotato che, nel biennio successivo all'anno di riferimento, non sono state programmate assunzioni di mutui mentre vengono poi considerate l'anno successivo, con previsione di mutui anche di importi elevati.

Circa il rispetto del limite di indebitamento, ritenendo il 25% troppo elevato, si è fatto riferimento al parametro di deficiarietà del 12%, introdotto con D.M. 6 maggio 1999, n. 227, quale limite massimo del rapporto tra le spese per interessi passivi sui mutui e le entrate correnti, ritenendo quale soglia di rischio il valore oscillante tra il 10 ed il 12%. Dall' esame condotto è risultato che tale limite è stato ampiamente rispettato in ciascuno degli anni considerati.

Per verificare la solidità dell'Ente e la sua capacità di far fronte agli oneri complessivi derivanti dall'indebitamenti è stato altresì valutato l'indicatore relativo al c.d. "grado di rigidità per indebitamento", che misura l'incidenza delle spese per il rimborso dei prestiti (quote capitale + quote interessi) sulle entrate correnti. Ne è scaturito che, nel triennio, tale indicatore ha avuto un valore pressoché stabile (più o meno l'8%), che rispetta in pieno il predetto limite del 12%

L'esame delle quote di rimborso relative ai contratti accesi nel triennio ha evidenziato una diminuzione del 3% dell'importo complessivo come da consuntivo che il Comune ha rimborsato a titolo di oneri per 102 contratti nel 2001, 103 nel 2002 e 101 nel 2003.

La verifica dello stato di attuazione delle opere pubbliche finanziate, ha evidenziato un indice di realizzazione che varia dallo 0% (Palazzo Venanzio - adeguamenti) al 100% (Via Roma - 2° stralcio, rifacimenti).

Organizzazione e funzionamento dei controlli interni

In linea generale, il Comune si è dotato di strumenti normativi atti a realizzare i controlli interni, anche se non del tutto aggiornati alla luce delle più recenti innovazioni legislative. Per contro, per quanto concerne gli aspetti tecnico-organizzativi si sono rilevate deficienze specie relativamente al controllo di gestione ed al controllo strategico. Infatti:

- per ciò che riguarda il primo aspetto è evidente l'insufficiente dotazione organica dell'ufficio preposto –peraltro rilevata anche dal Collegio dei revisori dei conti- che non è in grado di operare compiutamente per il conseguimento dei compiti affidatigli, pur dando atto della validità di talune iniziative già intraprese. Le deduzioni sostanzialmente positive sulla gestione dell'Ente, ricavate dall'analisi di documenti diversi, non sono sufficienti a giustificare la situazione attuale. E ciò anche alla luce dei nuovi compiti previsti per tale organismo dal decreto "taglia spese" e dalla "legge finanziaria 2005", come evidenziato nell'elaborato;
- per quanto riguarda il controllo strategico non è condivisibile la soluzione adottata dal Comune, laddove lo affida al Consiglio comunale. La più recente normativa al riguardo, pur limitandosi a darne una indicazione di sostanza, infatti, è inequivocabilmente indirizzata a prevederne l'esercizio da parte di apposita struttura, identificabile, nel caso di specie, nel Nucleo di valutazione del personale con qualifica dirigenziale, peraltro già costituito ed operante nell'ambito dell'Ente.

Quanto è emerso dall'indagine, ex art. 7, comma 7 della legge 131/2003, viene sottoposto all'attenzione del Consiglio comunale dell'Ente per le valutazioni e gli eventuali interventi di competenza.