



CORTE DEI CONTI

Sezione delle Autonomie

**RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA
DEGLI ENTI LOCALI**

ESERCIZI 2010 – 2011

(Legge 26 febbraio 1992, n. 51 - Legge 5 giugno 2003, n. 131)

DELIBERAZIONE N. 13/SEZAUT/2012/FRG

3 Il patto di stabilità interno per gli enti locali nel 2011

3.1 Premessa

Gli effetti della crisi economica, emersi in modo evidente nel 2009, che sembravano in parte leniti nel successivo esercizio, hanno influito sugli indirizzi di politica economica nazionale attraverso la previsione di misure anticongiunturali che hanno anche interessato gli interventi correttivi imposti dal patto di stabilità interno, che nel 2011 è stato impostato su criteri di maggiore rigore che hanno operato contestualmente ad una significativa riduzione delle risorse trasferite.

Le limitazioni derivanti dal patto, rivolte ad assicurare un concorso alla riduzione dell'indebitamento, da parte delle Regioni e degli enti locali⁷¹, hanno richiesto nel 2011 un contributo ai Comuni, in termine di miglioramento dei saldi, pari a 4 miliardi e 160 milioni di euro e di 980 milioni per le Province⁷² (complessivi 5140).

Nel 2011 il modello del patto di stabilità interno adottato ha risentito di modifiche significative rispetto a quello dell'esercizio precedente in quanto, anche se gli obiettivi restano individuati in termini di saldo finanziario, vengono introdotti correttivi nella loro determinazione che tengono conto anche dell'andamento della spesa corrente. Tale nuova impostazione dovrebbe risultare di stimolo alle politiche di razionalizzazione della spesa corrente, cercando anche di spostare l'asse delle misure correttive che si era concentrato negli ultimi anni sulla spesa in conto capitale.

Viene quindi dismesso il sistema di calcolo degli obiettivi che assegnava rilevanza alla situazione in avanzo del saldo finanziario. Trova, invece, conferma la regola della competenza ibrida, introdotta al fine di affrancare dai vincoli la programmazione degli investimenti, imponendo limiti alla competenza di parte corrente ed alla cassa per la parte capitale.

L'avvio delle nuove iniziative di spesa in conto capitale non è quindi direttamente precluso a causa dei limiti del patto di stabilità interno che non incidono espressamente sulla possibilità di contrarre nuovo indebitamento, mentre condizionano esclusivamente il livello della spesa effettivamente erogabile. È da osservare tuttavia che una corretta programmazione delle iniziative in conto capitale non può disinteressarsi della fasi successive all'impegno e deve spingersi ad effettuare una pianificazione dei pagamenti per il periodo in

⁷¹ Il contributo complessivamente richiesto alle amministrazioni territoriali nel precedente triennio di programmazione era stabilito in misura crescente, passando dagli iniziali 3,1 miliardi del 2009 ai 9,5 miliardi nel 2011. Anche l'impegno per la riduzione del saldo tendenziale richiesto agli enti locali era in progressivo aumento dai 1650, 2900 e 5140 milioni, rispettivamente, per gli anni 2009, 2010 e 2011. Nel triennio 2009-2011 il contributo richiesto ai Comuni in termine di miglioramento dei saldi è stato pari a 4 miliardi e 160 milioni di euro.

⁷² Il contributo delle amministrazioni territoriali ai risultati di finanza pubblica del 2011 risulta in miglioramento di 3,3 miliardi nel disavanzo complessivo. Cfr. Corte dei conti Sezioni riunite in sede di controllo, Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica cap. "la finanza pubblica nel contesto europeo", pag. 18

cui le opere saranno realizzate. Al riguardo vanno anche considerate le misure che hanno previsto una riduzione progressiva nel triennio 2011-2013 del rapporto tra spesa per interessi ed entrate correnti introdotte dal comma 108 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2011 che hanno incidenza diretta sulla facoltà degli enti di contrarre nuovo indebitamento.

Il sistema complessivo di queste misure ha gravato sulla spesa di investimento degli enti locali investendo anche l'avvio di nuove iniziative nella fase dell'impegno, che seppure non attratta direttamente nell'ambito di applicazione del patto è risultata negli ultimi anni in costante flessione. Le restrizioni, che si dimostrano molto più stringenti nella fase del pagamento, non consentono di superare le difficoltà nella erogazione della spesa per gli investimenti locali.

Anche dai risultati di cassa del 2011 emerge una prosecuzione della linea discendente della spesa d'investimento che non si conforma all'intento perseguito, tuttavia l'andamento in flessione avviene ad un ritmo meno elevato rispetto al passato. Deve così riconoscersi una certa efficacia alle misure inserite nella disciplina del patto finalizzate a ridurre l'incidenza dei limiti sulla spesa produttiva e in particolare a quelle connesse con l'intervento regionale.

Il quadro delle entrate ha risentito di interventi che hanno apparentemente esteso l'ampiezza della autonomia finanziaria riconosciuta ai Comuni, anche se il livello complessivo delle risorse disponibili si è contratto. La perdurante situazione di debolezza delle entrate nei Comuni conduce inevitabilmente ad operare gli interventi sul lato della spesa, comprimendo maggiormente la spesa in conto capitale, tuttavia nel 2011 anche la spesa corrente di Comuni e Province è risultata in flessione nonostante la maggiore rigidità strutturale che la caratterizza.

La legge n. 196 del 2009, che ha introdotto la riforma della contabilità pubblica, ha stabilito in tale contesto, all'art. 8, alcune regole di fondo sui contenuti del patto di stabilità interno, la cui disciplina deve conformarsi ai parametri europei e, nello stesso tempo, considerare l'autonomia gestionale degli enti. La stabilità finanziaria deve essere perseguita stabilendo un obiettivo condiviso dai vari livelli di governo, attraverso regole certe e durature la cui determinazione, ovviamente, resta sempre rimessa nel dettaglio alle norme che recano la manovra annuale di finanza pubblica.

Le misure rivolte ad arginare l'indebitamento della pubblica amministrazione, indirizzate nei confronti degli enti locali, sino al 2011 restano sostanzialmente concentrate sul controllo della spesa. In attesa della completa attuazione del federalismo fiscale e permanendo il blocco della leva fiscale delle amministrazioni territoriali disposto dal 2008 dall'art. 1 comma 7 del decreto legge 27 maggio 2008, n. 93, la possibilità di manovra delle entrate può svolgersi entro margini ridotti. Il miglioramento dei saldi può essere maggiormente perseguito attraverso la riduzione della spesa, risultando in particolare auspicabile l'adozione di misure di razionalizzazione per la spesa corrente

che potrebbero indurre riduzioni strutturali che già negli ultimi anni si sono manifestate nei confronti della componente del personale.

Per il rispetto dei vincoli imposti dal patto di stabilità nel successivo triennio gli enti potranno avvalersi anche della possibilità di manovra delle entrate; tuttavia, nell'attuale contesto potrebbe rilevarsi più appropriata una riduzione della spesa totale, incidendo significativamente sulla spesa corrente.

Le misure adottate al fine di alleggerire la pressione sugli investimenti e consentire un maggiore livello di pagamenti non hanno avuto effetti risolutivi. Resta ancora ingente l'entità dei residui passivi del conto capitale nei bilanci degli enti locali; si tratta degli impegni di spesa assunti per le opere programmate, ma non pagati anche in relazione ai limiti ai pagamenti⁷³ che in alcune aree territoriali risultano in quota rilevante relativi a periodi risalenti⁷⁴. Perdura quindi l'esigenza, al fine di sostenere il rilancio dell'economia, di smaltire i residui passivi relativi alle opere infrastrutturali, liberando le risorse necessarie a disporre i pagamenti per i lavori in esecuzione. L'adozione della compensazione orizzontale a livello nazionale di recente introdotta con il d.l. n. 16/2012 a valere dall'esercizio 2012 potrebbe accrescere i margini di flessibilità del patto, consentendo ai Comuni che non riescono a rientrare nei limiti per sostenere il pagamento di residui passivi di parte capitale di operare la compensazione con gli spazi finanziari ceduti dagli enti che riescono a raggiungere l'obiettivo con uno scarto positivo.

Dai risultati di contabilità nazionale emerge che le amministrazioni locali nel 2011 hanno raggiunto gli obiettivi assegnati, risultando migliorato il proprio deficit di comparto; il contributo richiesto alle amministrazioni locali (Regioni, Province e Comuni) al risultato complessivo di finanza pubblica era stato previsto nel mantenimento di un disavanzo dello 0,5 per cento del prodotto pari a quello conseguito nel precedente esercizio, mentre tale indice si è ridotto allo 0,3 per cento del prodotto⁷⁵.

L'andamento della spesa si è dimostrato complessivamente in calo con una riduzione delle uscite complessive. Tale flessione è da addebitare alla ulteriore riduzione della spesa in conto capitale, ma anche all'andamento in flessione (1,2%) della spesa corrente che si registra per la prima volta dalla metà degli anni novanta⁷⁶. Il risultato complessivo ha

⁷³ Il principio contabile n. 3 punto 60 prevede che negli enti locali possono essere riportate al conto residui esclusivamente le somme impegnate secondo i criteri stabiliti dal TUEL, non essendo contemplati residui di stanziamento se non nei casi espressamente previsti dalle norme.

⁷⁴ Si veda sul punto il "rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica" Appendice I i residui dei comuni per anno di provenienza.

⁷⁵ Cfr. Corte dei conti Sezioni riunite in sede di controllo, Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica parte prima: "L'andamento della finanza pubblica: il ruolo degli strumenti di coordinamento" pag. 19.

⁷⁶ Si veda Corte dei conti Sezioni riunite in sede di controllo "rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica" pag. 116.

evidenziato un minore livello di indebitamento nonostante il calo delle entrate con particolare riferimento a quelle trasferite che hanno risentito della riduzione dei trasferimenti dello Stato.

All'interno del comparto delle amministrazioni locali, il risultato complessivo conseguito dalle amministrazioni provinciali è stato in linea con gli obiettivi del patto; mentre il dato dei Comuni è stato influenzato dall'elevato livello di scostamento dall'obiettivo da parte di una grande città che ne ha inficiato il risultato. Nel 2011 sia i Comuni che le Province hanno riportato un saldo di competenza mista positivo; nei Comuni, tale risultato viene raggiunto pur assorbendo l'elevato disavanzo derivante dalla situazione particolare di cui si è detto poc'anzi.

3.2 La disciplina del patto di stabilità interno nel 2011

I punti di riferimento per la determinazione degli obiettivi della finanza pubblica sono costituiti dalla decisione di finanza pubblica e dalla legge di stabilità; la disciplina del patto di stabilità interno è integrata nell'ambito della definizione di tale complessivo disegno.

Le misure del patto di stabilità interno si inseriscono, quindi, nel quadro di riferimento normativo nel quale vengono individuati gli interventi necessari per il conseguimento degli obiettivi di sottosettore definiti nella decisione di finanza pubblica.

Nell'ambito di tali obiettivi è anche stabilita la quota di indebitamento ammesso da parte delle amministrazioni locali, la cui entità è direttamente connessa alla capacità di spesa in conto capitale erogabile. Il livello della spesa in conto capitale è, a sua volta, necessariamente condizionato dalle regole stabilite dal patto di stabilità interno. Questo complesso sistema di relazioni mette in evidenza la necessità di una programmazione complessiva, che dovrebbe essere supportata da una condivisione di strumenti ed obiettivi.

In tale contesto, l'art. 5 della legge n. 42 del 2009 ha assegnato un ruolo per la composizione dei diversi interessi alla "*conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*"⁷⁷, nell'ambito della definizione degli obiettivi di finanza pubblica di comparto.

Nel 2010, primo anno di operatività della legge di stabilità, la disciplina del patto è rimasta sostanzialmente definita dalle norme di perdurante vigenza intervenute nel corso dei precedenti esercizi, salvo poi ad essere assoggettata a modificazioni in alcuni dettagli, poste anche ad esercizio avanzato.

⁷⁷ L'art. 5 citato prevede l'istituzione, nell'ambito della Conferenza unificata, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica, di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo, e ne disciplinano il funzionamento e la composizione. La Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi.

Nel successivo esercizio la manovra correttiva, attuata con il decreto legge n. 78 del 26 maggio 2010, ha inciso decisamente sulla disciplina del patto intesa in senso ampio ed ha operato una riduzione delle risorse messe a disposizione degli enti locali.

Le misure introdotte in corso d'esercizio hanno dispiegato notevole incidenza sul livello dei trasferimenti a partire dal 2011. Si tratta di interventi che possono considerarsi correlati in quanto viene perseguito il miglioramento del saldo finanziario, pur essendo stata incisa una componente dell'entrata. Nel complesso si tratta di riduzioni che sono quantificabili in 1,5 miliardi nel 2010 e in 4 miliardi nel biennio⁷⁸. La riduzione nell'assegnazione dei trasferimenti potrà acquisire maggiore sviluppo per gli enti che non riescano a rispettare gli obiettivi del patto.

Le misure del patto, come di consueto, mirano al miglioramento del saldo finanziario, tuttavia, concorrendo con la riduzione dei trasferimenti, di cui si è detto in precedenza, impongono decisi interventi correttivi che potranno rilevarsi molto impegnativi per gli enti che non riescano a rispettare gli obiettivi del patto. Il complesso di queste misure rende particolarmente problematica la gestione degli enti, provocando ulteriori riduzioni della spesa che potrebbero ancora incidere sul livello degli investimenti.

Va rilevato che l'effetto combinato di tali misure impone un notevole sforzo di miglioramento. I sistemi di calcolo sui quali si basano le due misure, che dovrebbero risultare convergenti, sono diversi. Infatti, mentre il taglio dei trasferimenti è stato disposto secondo un criterio proporzionale⁷⁹, svantaggioso per gli enti che hanno una maggiore incidenza di trasferimenti, il criterio di riduzione del saldo risponde a tutte altre regole che si basano essenzialmente sul livello medio della spesa corrente in un triennio pregresso.

La disciplina del patto di stabilità interno⁸⁰ introdotta dalla legge di stabilità per il 2011 (legge n. 220/2010) è impostata diversamente rispetto a quelle degli esercizi precedenti, in quanto vengono immessi correttivi nella determinazione dell'obiettivo che tengono conto dell'andamento della spesa corrente. Come nelle precedenti versioni, le disposizioni del patto

⁷⁸ Il d.l. 78/2010 (art. 14 co. 1) ha intensificato il concorso alla manovra a carico dei Comuni per il triennio 2011-2013, quantificato in 1500 milioni di euro nel 2011 e in 2500 milioni di euro nel 2012; si tratta di importi che non sostituiscono la precedente quantificazione operata dal d.l. 112/2008, ma si aggiungono; pertanto nel 2011, oltre a garantire un miglioramento dei saldi di 1.775 milioni di euro, i trasferimenti ai Comuni saranno ridotti di 1.500 milioni.

⁷⁹ Il Decreto del Ministro dell'Interno del 9 dicembre 2010 all'art. 2 recita: "Per l'anno 2011, è determinata una riduzione dei trasferimenti a ciascun comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti, per un ammontare pari all'11,722 per cento, rispetto all'importo assunto a base di riferimento per la riduzione, il quale è costituito dal totale generale dei trasferimenti attribuiti in spettanza alla data del 16 novembre 2010, con l'esclusione dell'incremento della compartecipazione Irpef prevista dall'articolo 1, comma 191 della legge n. 296 del 2006, nonché delle anticipazioni di somme effettuate ai comuni dell'Abruzzo per gli eventi sismici del 6 aprile 2009 sulla base del decreto ministeriale in data 9 luglio 2010, oltre che con l'inclusione degli importi decurtati ai comuni interessati per recupero di anticipo di trasferimenti erariali e di quelli detratti per restituzione di somme alla Cassa depositi e prestiti in applicazione delle disposizioni per l'emergenza rifiuti in Campania ex articolo 3, comma 3, del decreto legge n. 245 del 2005, convertito dalla legge n. 21 del 2006, di cui in premessa".

⁸⁰ I commi da 88 a 124 della legge di stabilità 2011 ridisegnano per le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti il patto di stabilità interno per il triennio 2011-2013. Gli obiettivi complessivi della manovra per gli enti locali stabiliti dal decreto legge 112/2008 in 2,9 miliardi restano invariati, così come i tagli ai trasferimenti erariali, per effetto del decreto legge 78/2010 (1,5 miliardi per i comuni e 300 milioni per le province).

di stabilità interno costituiscono principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117 comma terzo e 119 comma secondo della Costituzione, e rappresentano il fulcro delle misure più adottate nei confronti delle amministrazioni territoriali.

A partire dal 2011, il calcolo dell'obiettivo programmatico è stabilito sulla base di nuove regole. L'importo dell'obiettivo di ciascun ente viene determinato, dal prodotto fra la media degli impegni di spesa corrente, sostenuti nel triennio 2006-2008, e le percentuali stabilite per ciascun anno del triennio 2011-2013 dalla legge di stabilità. Il rispetto del patto avviene conseguendo un saldo di competenza mista non inferiore al valore di ciascun obiettivo stabilito per gli anni 2011-2013.

Vengono escluse dal saldo le risorse provenienti dallo Stato e le relative spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dalle Province e dai Comuni per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza. L'esclusione delle spese opera anche se esse sono effettuate in più anni, purché nei limiti complessivi delle medesime risorse⁸¹.

La nuova norma, nell'intento di semplificare l'applicazione, pone una disciplina completa delle esclusioni di entrate o di uscite dai saldi rilevanti ai fini del patto di stabilità interno e, quindi, contiene una norma di abrogazione espressa delle disposizioni altrove individuate.

La metodologia di calcolo dell'obiettivo, richiede di applicare per ciascun anno al valore medio della spesa corrente la percentuale stabilita⁸²; da tale risultato deve essere detratto dall'obiettivo un ammontare pari alla riduzione dei trasferimenti erariali determinata dal comma 2 dell'art. 14 del d.l. 78/2010.

Per il solo esercizio 2011 è previsto un fattore di correzione per il passaggio dalla vecchia alla nuova metodologia di calcolo; nello specifico, è detratto dal valore ottenuto un importo pari alla metà della distanza fra l'obiettivo "nuovo" e l'obiettivo "vecchio", determinato secondo la normativa previgente. In particolare, gli enti che verranno svantaggiati dalla nuova metodologia di calcolo potranno migliorare il loro obiettivo detraendo questo importo correttivo; mentre quelli che altrimenti verrebbero avvantaggiati, per effetto delle nuove regole, dovranno peggiorare il loro obiettivo, aggiungendo tale importo.

In sede di prima applicazione delle nuove regole, per il 2011, sono previste misure che alleggeriscono i limiti, tenendo conto delle spese per gli interventi attuati per impegni

⁸¹ Gli interventi realizzati direttamente dagli enti locali in relazione allo svolgimento delle iniziative di cui al comma 5 dell'articolo 5-bis del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, sono equiparati, ai fini del patto di stabilità interno, agli interventi di cui al comma 94.

⁸² a) per le province le percentuali per gli anni 2011, 2012 e 2013 sono pari, rispettivamente, a 8,3 per cento, 10,7 per cento e 10,7 per cento;
b) per i comuni le percentuali per gli anni 2011, 2012 e 2013 sono pari, rispettivamente, a 11,4 per cento, 14 per cento e 14 per cento.

internazionali e al fine di distribuire in modo equo il contributo degli enti alla manovra. Tali interventi, i cui effetti negativi in termini di indebitamento netto, per l'anno 2011, non possono eccedere 480 milioni di euro, sono disposti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Per quanto riguarda i Comuni, la quota da redistribuire è stata fissata in 310 milioni di euro in gran parte destinati all'expò di Milano, mentre la quota residua viene ripartita con un metodo differenziato per fascia demografica. I criteri per il miglioramento del saldo per il patto 2011 prevedono infatti una suddivisione in tre fasce di popolazione; ai fini dell'applicazione del correttivo di cui al comma 93 dell'art. 1 della legge di stabilità 220/2010, si considera il rapporto tra il saldo obiettivo specifico 2011 e la spesa corrente media 2006-2007-2008⁸³.

É stabilita una disciplina particolare del patto per Roma sul modello di quelle relative agli enti locali delle Regioni a statuto speciale⁸⁴.

Tra le innovazioni introdotte dalla nuova disciplina si segnala la previsione di misure di contenimento del debito degli enti locali di cui al comma 108 della legge di stabilità, che ripropone l'attenzione sui vincoli non limitati all'aspetto dell'indebitamento. Si tratta di una modifica testuale dell'articolo 204, co. 1, del testo unico d.lgs 18 agosto 2000, n. 267, che riduce al 12 per cento per l'anno 2011, al 10 per cento per l'anno 2012 e all'8 per cento a decorrere dall'anno 2013 il limite all'indebitamento stabilito in relazione alle entrate correnti⁸⁵.

Va altresì segnalato che la normativa secondaria per l'applicazione delle sanzioni agli enti inadempienti all'obiettivo per il 2010 e che ha redistribuito le correlative quote secondo criteri di premialità è intervenuta con ritardo e ad esercizio scaduto. Con il decreto

⁸³ In particolare, per i Comuni, se il rapporto è superiore alle percentuali di seguito indicate, il saldo obiettivo non può eccedere il limite della percentuale stessa:

- Comuni con popolazione da 5.000 a 10.000 abitanti: 5,4%;
- Comuni con popolazione da 10.000 a 200.000 abitanti: 7%;
- Comuni con popolazione oltre 200.000 abitanti: 10,5%.

Nel caso in cui la percentuale risulti inferiore, l'obiettivo resta invariato.

Per le Province, invece, si calcola l'incidenza percentuale della riduzione dei trasferimenti sulle spese correnti medie 2006-2008: qualora questa percentuale risulti superiore al 7%, l'obiettivo dell'ente è ridotto di un importo ottenuto come somma di due valori. Il primo valore è ottenuto moltiplicando la popolazione residente al 31 dicembre 2009 per una costante pari a 1,963. Il secondo valore è ottenuto moltiplicando la superficie territoriale della provincia, espressa in chilometri quadrati, per una costante pari a 248. Entrambi i valori ottenuti sono divisi per 1.000 per ricondurre le cifre in dati espressi in migliaia di euro. Qualora la percentuale risulti inferiore al 7%, l'obiettivo resta invariato.

⁸⁴ In considerazione della specificità della città di Roma quale capitale della Repubblica e fino alla compiuta attuazione di quanto previsto dall'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, il comune di Roma concorda con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro il 31 dicembre di ciascun anno, le modalità e l'entità del proprio concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica; a tale fine, entro il 31 ottobre di ciascun anno, il sindaco trasmette la proposta di accordo al Ministro dell'economia e delle finanze, evidenziando, tra l'altro, l'equilibrio della gestione ordinaria. Per l'esercizio 2011, il termine per la trasmissione delle proposte è fissato al 31 gennaio 2011. L'entità del concorso è determinata in coerenza con gli obiettivi fissati per gli enti territoriali. In caso di mancato accordo si applicano le disposizioni che disciplinano il patto di stabilità interno per gli enti locali.

⁸⁵ Per gli enti locali si tratta dei primi tre titoli delle entrate, per le comunità montane dei primi due titoli.

interministeriale del 24 febbraio 2012, in attuazione del comma 122 dell'art. 1 della l. n. 220/2010, sono stati, quindi, agevolati i Comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti e le Province che si sono dimostrati "virtuosi"⁸⁶, operando un alleggerimento dello sforzo correttivo; tuttavia la conoscenza tardiva dei limiti ha impedito agli enti una utile programmazione delle azioni che potesse consentire di rientrare nei limiti in corso d'esercizio anche se ha ridotto anche in modo significativo il numero degli inadempienti.

3.3 La disciplina del patto di stabilità nel 2012 – cenni

Le regole per il patto di stabilità interno 2012 per gli enti locali, introducono ancora una volta elementi innovativi nella determinazione degli obiettivi e hanno come principale riferimento un sistema di classificazione degli enti improntato alla valutazione di indici di "virtuosità" in base ai quali viene differenziato il livello di correzione richiesto a ciascun ente.

La disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali ha subito rilevanti innovazioni ad opera del d.l. n. 98/2011 sul quale la Corte ha già avuto occasione di pronunciarsi in sede di audizione⁸⁷. In sostanza già in quella sede erano stati determinati obiettivi di rilievo per le amministrazioni territoriali che si affiancavano alle riduzioni dei trasferimenti in precedenza previste.

Con il successivo d.l. n. 138 del 13 agosto 2010 sono state introdotte ulteriori disposizioni per la stabilizzazione finanziaria e per quanto concerne il patto di stabilità interno è stato confermato l'impianto delineato dal d.l. n. 98/2011, prevedendo altresì un'anticipazione delle misure stabilite in tale sede.

Il menzionato d.l. n. 138 ha modificato il comma 5 dell'art. 20 del d.l. n. 98/2010 comportando anche una variazione in aumento dello sforzo correttivo richiesto che si aggiunge a quello già fissato per il 2012 dall'art. 14 del d.l. n. 78/2010. Nel 2012 le Province devono concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica in termini di fabbisogno e di indebitamento netto per ulteriori 700 milioni di euro e i Comuni per ulteriori 1700 milioni, rispetto agli obiettivi già stabiliti dal d.l. n. 78/2010 rispettivamente pari a euro 500 milioni per le Province e 2.500 milioni di euro per i Comuni. La correzione richiesta nel

⁸⁶ Hanno usufruito della riduzione del saldo obiettivo per il 2011, i comuni con popolazione inferiore a 10.000 che hanno rispettato il patto di stabilità nel 2010 e aventi un'incidenza percentuale dell'importo del saldo obiettivo determinato ai sensi del comma 92 dell'art. 1 della l. 220/2010 sulla media delle spese correnti nel triennio 2006-2008, superiore al 5,14%. Il saldo obiettivo corretto per il 2011 risulta pertanto pari al 5,14% della media triennale suddetta. Le province avvantaggiate sono state invece quelle che nel 2010 hanno rispettato il patto di stabilità e per le quali l'incidenza percentuale della riduzione dei trasferimenti sulla media delle spese correnti nel triennio 2006-2008 risulti superiore al 7%.

⁸⁷ Corte dei conti Sezioni Riunite del controllo 40/AUD/2011 del 13 luglio 2011. Il contributo richiesto alle amministrazioni territoriali è stato ritenuto di particolare rilievo in relazione al combinato disposto della conferma anche per il 2014 e gli anni successivi del taglio dei trasferimenti operato con il DL n. 78/2010 (già incorporato nelle proiezioni tendenziali) e della introduzione di un concorso alla manovra attuato attraverso le regole del Patto di stabilità interno pari a 3,2 miliardi nel 2013 e 6,4 miliardi nel 2014.

2013 si eleva rispettivamente di 800 milioni per le Province e di 2.000 milioni per i Comuni, in aggiunta a quelli in precedenza determinati.

Un elemento di discontinuità rispetto alla precedente disciplina è rappresentato dall'introduzione di nuovi criteri per distribuire tra gli enti lo sforzo di correzione che prendono in considerazione una serie di parametri di virtuosità la cui specifica determinazione è rimessa ad un provvedimento ministeriale. Nel modello introdotto dal d.l. n. 98/2011, la cui attuazione è stata anticipata di un anno dal d.l. n. 138/2011, gli enti sono suddivisi in quattro classi e quelli collocati nella classe più virtuosa non concorrono alla realizzazione degli obiettivi a decorrere dal 2012, con l'unico obbligo di garantire un saldo strutturale pari a zero. I più virtuosi potranno altresì beneficiare di un ulteriore peggioramento dei loro saldi, a condizione che non derivino effetti negativi, in termini di indebitamento netto e fabbisogno, superiori a 200 milioni di euro (da ripartirsi tra gli enti virtuosi dei diversi livelli di governo regionale e locale).

Nel sistema del d.l. n. 98/2011 la determinazione della virtuosità è affidata a dieci indicatori di origine finanziaria e di carattere organizzativo, tra i quali è incluso anche il rispetto del patto. Gli indicatori di virtuosità individuati intendono classificare gli enti anche in vista della convergenza che dovrebbe progressivamente avvenire tra il criterio della spesa storica e quello dei costi e fabbisogni standard, tuttavia l'impiego di tali parametri potrebbe non considerare adeguatamente le divergenze motivate da peculiari situazioni che nel precedente quadro normativo trovavano supporto.

Tale sistema è stato successivamente rivisto dal comma 8 dell'art. 1 del d.l. n. 138/2011 che a decorrere dal 2012 per ripartire l'ammontare del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per gli enti locali ha stabilito due sole classi secondo 5 parametri di virtuosità, mentre per il successivo esercizio sono stati previsti parametri più articolati.

Per il primo anno di applicazione che lo stesso d.l. n. 138/2011, ha anticipato al 2012, è stata quindi introdotta una notevole semplificazione del sistema che punta sostanzialmente su indici di natura finanziaria mirati all'equilibrio generale e specificamente a quello di parte corrente e attribuisce valore alla capacità di realizzare entrate autonome e all'assegnazione con gara del servizio di trasporto pubblico.

Si tratta di indici che non dovrebbero richiedere particolari complessità di applicazione, ma che nello stesso tempo sembrano consentire una visione piuttosto limitata delle caratteristiche rilevanti degli enti ai fini della loro classificazione. Come si è detto, parametri per il 2013 risultano di più ampio respiro.

I parametri stabiliti in prima applicazione non contemplano la consistenza del debito in rapporto alle entrate correnti, non intendendo porre ulteriori ostacoli alla provvista per gli

investimenti, tuttavia potrebbe meritare considerazione la situazione di enti considerati virtuosi che hanno già raggiunto i limiti all'indebitamento e devono ridurre la loro esposizione.

Un punto di rilievo della nuova disciplina del patto è, poi, rappresentato dalla estensione del novero di Comuni tenuti al rispetto delle regole che dal 2013 riguarderà anche quelli con popolazione compresa tra i 1000 e i 5000 abitanti. Tale regola ha già avuto un primo impatto nella programmazione per il triennio 2012-2014 nella quale gli enti di minori dimensioni che verranno assoggettati al patto hanno dovuto adeguare le previsioni del bilancio pluriennale alle limitazioni imposte per il rispetto del patto.

Altra novità rilevante riguarda la possibilità di stabilire a livello regionale specifiche discipline, previo accordo concluso in sede di consiglio delle autonomie locali.

Gli ambiziosi livelli di miglioramento dei saldi del comparto enti locali potranno comportare un notevole sforzo correttivo, considerando che le misure si dovrebbero concentrare sostanzialmente sugli enti che riportano uno scarso livello di "virtuosità" per i quali potrebbe rendersi necessario una decisa azione sulle entrate, interventi di razionalizzazione dei servizi locali e processi di mobilità del personale.

Al fine di mitigare l'impatto della disciplina per l'anno 2012 il co. 12 dell'art. 1 del d.l. n. 138/2011 ha previsto una possibile riduzione dell'importo della manovra prevista, destinando a tale finalità un importo fino al 50 per cento del maggior gettito proveniente dall'incremento dell'addizionale Ires per le società produttrici di energia da distribuirsi tra i comparti interessati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata. Successivamente con la legge di stabilità per il 2012 (legge 12 novembre 2011, n. 183) la riduzione è stata quantificata in 1,8 mld e ripartita tra le categorie di enti territoriali.

Le modalità di determinazione dell'obiettivo sono state stabilite dal co. 2 dell'art. 31 della legge di stabilità per il 2012; il saldo finanziario richiesto per i Comuni e per le Province si ottiene applicando alla media della spesa corrente registrata nel periodo 2006-2008 le percentuali stabilite distintamente per i Comuni e le Province.

È prevista una correzione dell'obiettivo per tenere conto degli effetti derivanti dalla riduzione dei trasferimenti erariali stabilita dall'art. 14 comma 2 del d.l. n.78/2010 in assenza della quale la disciplina sarebbe risultata più restrittiva nei confronti degli enti che hanno una maggiore dipendenza dai trasferimenti statali.

Il calcolo dell'obiettivo è effettuato sulla base dei parametri di virtuosità da definire, attraverso il decreto di cui all'art. 20 comma 2 del d.l. n. 98/2011, tuttora in corso di pubblicazione, che hanno condotto alla suddivisione degli enti in due classi alle quali è richiesto uno sforzo di correzione molto differente. Il decreto del Ministero dell'economia e

finanze, in corso di pubblicazione, ha reso noto l'elenco degli enti che appartengono alla classe dei virtuosi, identificati come tali in base ad appositi parametri, specificati nel decreto stesso. I Comuni che rientrano nella classe dei virtuosi devono conseguire nell'anno 2012 un saldo obiettivo pari a zero; mentre i Comuni non virtuosi devono applicare alla media delle spese correnti una percentuale pari al 16%. Risultano enti virtuosi per il 2012 143 Comuni e 4 Province, con una forte concentrazione nell'area nord.

Per completare il quadro delle norme rilevanti per il 2011 va anche riportato che il decreto legge del 2 marzo 2012, n. 16, c.d. "decreto-legge fiscale", all'art. 4-ter ha introdotto dal 2012 una nuova modalità di compensazione orizzontale degli obiettivi a livello nazionale che si affianca a quella assegnata al coordinamento delle Regioni. Per gli anni 2013 e 2014 è data la possibilità ai Comuni, che hanno ceduto spazi finanziari nel 2012, di migliorare il proprio obiettivo, per un importo pari alla metà della quota ceduta; mentre i Comuni che hanno ricevuto maggiori spazi finanziari nel 2012 dovranno peggiorare i propri saldi obiettivi, per un importo pari alla metà della liquidità acquisita. Il sistema, diretto principalmente a consentire maggiori pagamenti, prevede l'assegnazione ai Comuni che cedono spazi finanziari di un contributo destinato alla riduzione del debito, mentre gli altri saranno chiamati, nei due anni successivi, a peggiorare i loro obiettivi.

3.4 I risultati del patto nel 2011

La situazione difficile della finanza pubblica e l'andamento delle *performance* finanziarie dei settori dell'amministrazione pubblica costituiscono i riferimenti in base ai quali viene determinato il contributo alla manovra richiesto agli enti di autonomia territoriale, imposto dalle regole del patto.

Nel 2011 la disciplina di fondo del patto ha subito rilevanti cambiamenti e in tale esercizio sono intervenute modifiche che hanno inciso sulle modalità di determinazione degli obiettivi, contestualmente ad una contrazione delle risorse assegnate agli enti.

La continua mutevolezza delle regole rende più complessa la programmazione da parte degli enti ed accresce la complessità dell'analisi e dell'individuazione delle cause dei comportamenti seguiti.

Le rilevazioni sui risultati del patto di stabilità interno, in questa sede effettuate, si riferiscono ai dati del monitoraggio alla data 31 marzo 2012 e relativi all'esercizio 2011; essendo avvenute prima dell'approvazione del rendiconto, sono suscettibili di aggiustamenti in sede di rendicontazione⁸⁸.

⁸⁸ La rilevazione dei dati presso il sistema RGS è avvenuta nel mese di giugno e tiene conto delle sistemazioni e completamenti intervenuti.

La disciplina di base del patto è estesa tendenzialmente a tutti gli aggregati del conto, ponendo a raffronto entrate e spese finali (escluse concessioni e riscossioni di crediti), mentre disposizioni particolari consentono l'esclusione dal calcolo di limitate voci che riguardano situazioni particolari per la cui esatta determinazione possono insorgere questioni applicative.

Gli interventi sono stati decisamente orientati ad ottenere una riduzione significativa del contributo all'indebitamento netto della pubblica amministrazione, mentre sono risultate meno incisive le misure introdotte per limitare gli ostacoli allo sviluppo.

L'obiettivo è stato determinato attraverso il raffronto di parametri che prendono in considerazione andamenti di esercizi pregressi, per cui le relative verifiche si presentano di maggiore complessità. Peraltro, laddove le Regioni sono intervenute nel determinare regole particolari per l'applicazione del patto per gli enti locali, ciò è avvenuto modificando gli obiettivi assegnati (sia nel caso della compensazione che del patto verticale), mentre altre misure hanno evidenza nel modello di monitoraggio.

L'obiettivo del patto è stato ancora determinato fondandosi su criteri di correzione dell'andamento storico (*backward looking*) con riferimento in particolare all'andamento della spesa corrente in un pregresso triennio.

La determinazione degli specifici obiettivi assegna una particolare valenza al livello della spesa corrente, spostando quindi il fulcro degli interventi di correzione verso gli enti che hanno riportato un elevato livello medio in un precedente triennio di programmazione. Tale nuova impostazione è mirata a costringere maggiormente gli enti con un livello elevato della spesa corrente, presumendo che possano avere maggiori spazi di manovra per operarne la riduzione.

Poiché la portata della correzione è impostata sui risultati dell'andamento della spesa in un periodo pregresso, l'effetto nei confronti del saldo potrebbe comportare scostamenti notevoli. Per evitare la determinazione di effetti incongruenti nel calcolo dell'obiettivo le norme prevedono una serie di adattamenti e una clausola di salvaguardia. Inoltre, nel passaggio dalla vecchia alla nuova metodologia di calcolo è stato previsto un correttivo che potrà migliorare l'obiettivo per gli enti nei quali si genera una differenza molto ampia tra l'obiettivo attuale e quello calcolato con le precedenti regole. Analogamente è previsto un peggioramento per gli enti che avrebbe tratto eccessivo vantaggio dalle nuove regole.

Come si è detto, agli enti con un livello medio più elevato della spesa corrente nel periodo di osservazione è richiesto un contributo più impegnativo al miglioramento dei saldi. In tal modo viene assegnata una connotazione negativa al livello della spesa corrente indicato nel rendiconto che potrebbe spingere gli enti che si trovano in tale situazione ad attuare azioni di razionalizzazione di tale titolo di spesa. Va anche considerato al riguardo che, in presenza di una elevata propensione alla esternalizzazione dei servizi, il criterio

prescelto potrebbe risultare svantaggioso per gli enti che hanno fatto minore ricorso a tale modalità.

Diversamente dal precedente esercizio, nel 2011 la situazione di avanzo del saldo finanziario non ha più rilevanza nella determinazione degli obiettivi. Al riguardo va ricordato che l'applicazione della disciplina del patto ha progressivamente accresciuto il numero degli enti con saldo finanziario in avanzo⁸⁹ fornendo un contributo al risultato di indebitamento netto nel conto delle pubbliche amministrazioni⁹⁰. Riportare una situazione di avanzo nel saldo finanziario richiede un impegno superiore a quello dell'equilibrio del risultato di amministrazione di competenza, in quanto, oltre alle partite finanziarie, sono escluse dal raffronto le entrate del titolo V.

Nel 2011 sono stati introdotti da parte della normativa nazionale interventi per favorire una maggiore erogazione di spesa in conto capitale per lo più rivolti a sostenere gli enti che si trovano in situazioni particolari (terremoto in Abruzzo, Comune di Parma, Expò di Milano, manutenzione dei beni trasferiti dallo Stato) e specialmente ha meglio esplicitato le sue potenzialità la possibilità di rimodulare gli obiettivi del patto a livello regionale.

Nella disciplina nazionale risultano ridimensionate le esclusioni dal patto nei confronti di alcune categorie della spesa in conto capitale di generale applicabilità, mentre la pressione derivante dall'applicazione del patto sulle erogazioni di cassa per gli investimenti, ha trovato maggiore rimedio nell'intervento regionale. Ciò non ha impedito il verificarsi di criticità nella gestione degli interventi in conto capitale generate dal patto, in quanto la spesa di investimento ha riportato un andamento costantemente in flessione, restando ancora problematica una programmazione di cassa, specie se di respiro pluriennale.

Nell'analisi delle risultanze del patto per il 2011 può essere rilevante la valutazione dell'efficacia degli interventi finalizzati al rilancio, o quantomeno, al minore contenimento della spesa d'investimento che hanno consentito una sensibile riduzione dell'obiettivo complessivo di comparto, e, specialmente nei casi in cui ha trovato applicazione il patto regionalizzato, hanno consentito una minore riduzione del livello dei pagamenti.

Merita, quindi, attenzione considerare l'estensione e l'efficacia dell'intervento di alcune Regioni nella determinazione dei pagamenti di spesa in conto capitale degli enti locali del loro territorio; peraltro, si osserva che nel 2011 le somme complessive indicate trovano sostanziale corrispondenza in quelle che le Regioni hanno considerato nei loro modelli ai fini dell'applicazione del patto.

⁸⁹ Sostanzialmente si tratta di una approssimazione al saldo dell'indebitamento netto individuato nel quadro generale riassuntivo del bilancio dello Stato. Riportare tale saldo in avanzo significa essenzialmente riuscire a trovare fonti di finanziamento degli investimenti diverse dall'indebitamento.

⁹⁰ L'indebitamento netto corrisponde alla differenza tra il totale di tutte le entrate ed il totale di tutte le spese, sia correnti che in conto capitale, escluse le operazioni finanziarie (accensione e rimborsi di prestiti, concessioni e riscossioni di crediti ecc.). Dal suo computo vengono cioè eliminate tutte quelle operazioni di intermediazione finanziaria iscritte a bilancio.

L'attendibilità dei risultati del patto oggetto di analisi è condizionata dalla regolarità dei comportamenti degli enti che in molte occasioni cercano adattamenti alle regole attraverso condotte elusive, a volte anche in violazione di regole o principi contabili. Un sistema invalso per eludere i vincoli alla spesa stabiliti dal patto è quello di interporre soggetti al fine di realizzare pagamenti alla cui provvista si provvede con aperture di credito, oppure classificando tra le voci oggetto di esclusione dal patto spese che non hanno i prescritti requisiti.

Per intercettare comportamenti di questo genere le linee guida di cui agli artt. 166 e seguenti della legge n. 266 del 2005 formulano apposite domande, consentendo così agli organi di revisione e alle Sezioni regionali di controllo la possibilità di un esame che vada oltre il semplice ossequio formale alle regole del patto.

Per rafforzare il sistema di deterrenza nei confronti dell'adozione dei comportamenti elusivi del reale rispetto da parte degli enti territoriali delle regole del patto di stabilità interno l'art. 20 co. 12 del d.l. n. 98 del 2011 ha previsto una specifica fattispecie di responsabilità a carattere sanzionatorio nei confronti degli amministratori locali e del responsabile del servizio finanziario⁹¹. Oltre a ciò viene prevista la nullità dei contratti di servizio delle Regioni e degli enti locali che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno.

3.4.1 Province

L'indagine sulle Province nel 2011 è stata effettuata sui risultati dei 100 enti che costituiscono l'universo di quelli tenuti ad osservare la normativa nazionale sul patto di stabilità interno⁹². Nella tabella di seguito riportata, i risultati aggregati di tutte le Province⁹³ oggetto di indagine sono messi a confronto con gli obiettivi programmatici di competenza mista.

Il rispetto dell'obiettivo del patto da parte dell'insieme delle Province viene ottenuto, come di consueto, con ampio differenziale positivo e sia l'obiettivo, che il saldo finanziario risultano in avanzo. Inoltre il differenziale positivo risulta ampliato rispetto al precedente esercizio.

Tra le voci di entrata non contemplate nel saldo, l'apporto delle riscossioni di crediti ed anticipazioni risulta ridimensionato rispetto al precedente esercizio. Nel saldo tra le poste attive e passive l'importo delle riscossioni risulta comunque decisamente superiore a quello delle correlative concessioni, comportando una incidenza sfavorevole sul saldo che, tuttavia, risulta minore rispetto al 2010. La quota esclusa dall'entrata risulta superiore a quella eliminata dalla spesa di circa 32 milioni.

⁹¹ Ove la Corte dei conti abbia accertato che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificialmente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle spese ai pertinenti capitoli di bilancio è prevista una sanzione pecuniaria nei confronti degli amministratori e del responsabile del servizio economico - finanziario dell'ente.

⁹² Banca dati della Ragioneria generale dello Stato relativa al monitoraggio dei risultati del Patto per l'anno 2011.

⁹³ Anche nell'analoga indagine svolta nella relazione precedente sono state esaminate tutte le 100 province.

I margini di adempimento si espandono rispetto a quelli dell'anno passato, nel quale l'insieme delle Province aveva comunque conseguito l'obiettivo del saldo richiesto con un ampio differenziale positivo che, tuttavia, risultava meno elevato rispetto a quello che le Province avevano ottenuto nel 2009.

Le esclusioni introdotte dalla normativa nazionale per sostenere i pagamenti in conto capitale delle Province non hanno avuto un peso influente nella determinazione del risultato. La più rilevante di tali esclusioni è riferita ai pagamenti su trasferimenti da parte della UE che, al pari di quella relativa alle ordinanze di protezione civile, trova sostanziale compensazione con l'analoga esclusione del fronte delle entrate. Tali voci hanno determinato un effetto cumulativo sul saldo sostanzialmente neutro, in quanto ne deriva un miglioramento del risultato complessivo di circa 2,6 milioni di euro.

Tabella 1 - Province - risultati aggregati del patto 2011 - ENTRATE

(valori in migliaia di euro)

ENTRATE FINALI		
		Accertamenti
	TOTALE TITOLO 1°	5.112.222
	TOTALE TITOLO 2°	3.506.009
	TOTALE TITOLO 3°	688.276
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti provenienti dallo Stato destinate all'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 1, co. 94, legge n. 220/2010)	12.783
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti provenienti dallo Stato a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 1, co. 96, legge n. 220/2010)	-
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 1, co. 97, legge n. 220/2010)	243.136
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti provenienti da trasferimenti di cui al comma 704 dell'art. 1, legge n. 296/2006 (art. 1, co. 99, legge n. 220/2010)	1.650
<i>a detrarre:</i>	Entrate provenienti dall'ISTAT connesse alla progettazione ed esecuzione dei censimenti di cui all'articolo 1, comma 100, legge n. 220/2010	1.899
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti provenienti dallo Stato a favore del comune e della provincia di Milano per gli interventi necessari per la realizzazione dell'Expò Milano 2015 (art. 1, co. 103 legge n. 220/2010 e art. 2, co. 37, legge 10/2011)	-
	Totale entrate correnti nette	9.047.039
		Riscossioni
	TOTALE TITOLO 4°	1.529.015
<i>a detrarre:</i>	Entrate derivanti dalla riscossione di crediti (art. 1, co. 89, legge n. 220/2010).	231.854
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato destinate all'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 1, co. 94, legge n. 220/2010)	31.879
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 1, co. 96, legge n. 220/2010)	-
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 1, co. 97, legge n. 220/2010)	35.309
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato a favore del comune e della provincia di Milano per gli interventi necessari per la realizzazione dell'Expò Milano 2015 (art. 1, co. 103 legge n. 220/2010 e art. 2, co. 37, legge 10/2011)	-
	Totale entrate in conto capitale nette	1.229.973
	ENTRATE FINALI NETTE	10.277.012

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tabella 1 - Province - risultati aggregati del patto 2011 - SPESE

(valori in migliaia di euro)

SPESE FINALI		
		Impegni
TOTALE TITOLO 1°		8.182.898
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti sostenute per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 1, comma 94, legge n. 220/2010)	11.914
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti sostenute a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 1, comma 96, legge n. 220/2010)	-
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti relative all'utilizzo di entrate correnti provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 1, comma 97, legge n. 220/2010)	243.945
<i>a detrarre:</i>	Spese connesse alle risorse provenienti dall'ISTAT per la progettazione ed esecuzione dei censimenti di cui all'articolo 1, comma 100, legge n. 220/2010.	1.884
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti sostenute dal comune di Milano e dalla provincia di Milano per gli interventi necessari per la realizzazione dell'Expo Milano 2015 (art. 1, comma 103 legge n. 220/2010 e art. 2, comma 37, legge 10/2011)	-
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti relative ai beni trasferiti di cui al decreto legislativo n. 85/2010 (federalismo demaniale), per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti. (art. 1, co. 104, legge n. 220/2010)	-
Totale spese correnti nette		7.925.155
		Pagamenti
TOTALE TITOLO 2°		2.423.795
<i>a detrarre:</i>	Spese derivanti dalla concessione di crediti (art. 1, co. 89, legge n. 220/2010).	169.330
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 1, comma 94, legge n. 220/2010)	30.446
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 1, comma 96, legge n. 220/2010)	379
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale relative all'utilizzo di Entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 1, co. 97, legge n. 220/2010)	34.161
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute a valere sui trasferimenti di cui ai commi 704 e 707 dell'art. 1, legge n. 296/2006 (art. 1, co. 99, legge n. 220/2010)	-
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute dai comuni della provincia de L'Aquila in stato di dissesto relative agli investimenti deliberati entro il 31 dicembre 2010 (art. 1, co. 101, legge n. 220/2010)	-
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute dal comune di Parma per la realizzazione degli interventi di cui al comma 1 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 113/2004 e per la realizzazione della Scuola per l'Europa di Parma di cui alla legge n. 115/20	-
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute dal comune di Milano e dalla provincia di Milano per gli interventi necessari per la realizzazione dell'Expo Milano 2015 (art. 1, comma 103 legge n. 220/2010 e art. 2, comma 37, legge 10/2011)	20.000
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale relative ai beni trasferiti di cui al decreto legislativo n. 85/2010 (federalismo demaniale), per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti (art. 1, co. 104, legge n. 220/2010)	-
Totale spese in conto capitale nette		2.169.479
SPESE FINALI NETTE		10.094.634
SALDO FINANZIARIO		182.378
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE 2011		35.261
DIFFERENZA TRA IL RISULTATO NETTO E OBIETTIVO ANNUALE SALDO FINANZIARIO		147.117

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Le altre voci escluse dal computo, che risultano non compensate dalla correlativa esclusione dalle entrate sono limitate a situazioni particolari e comunque non idonee a influire sul risultato complessivo.

Nelle Province la minore rilevanza delle esclusioni dalla spesa in conto capitale ha comportato che, pur a fronte di una riduzione dei pagamenti del titolo II al lordo, la spesa netta assoggettata ai limiti del patto si è dimostrata in aumento. Nel precedente esercizio, operando le esclusioni relative ai pagamenti in conto residui⁹⁴ e altre l'apporto complessivo risultava ben più significativo.

Tabella 2 – Province – Impatto del patto regionale nella determinazione dell'obiettivo finale

(migliaia di euro)

Regione	enti aderenti al patto regionalizzato	Saldo Obiettivo dopo applicazione clausola salvaguardia	patto Regionale Verticale Variazione obiettivo	patto Regionale Orizzontale Variazione obiettivo	peso % patto regionale sul totale	Saldo Obiettivo Finale 2011	Saldo Finanziario 2011	Differenza
PIEMONTE	8	33.217	-142.824		46	-109.606	-97.648	11.958
LOMBARDIA	11	80.095	-20.300		7	59.795	64.910	5.115
LIGURIA	4	10.640	-24.302	-120	8	-13.783	-8.977	4.806
VENETO	5	36.012	-7.800		3	28.213	39.017	10.804
EMILIA ROMAGNA	8	45.727	-14.864	-1.551	5	29.311	60.873	31.562
TOSCANA	10	33.047	-18.000		6	15.047	19.667	4.620
UMBRIA	2	5.659	-3.752		1	1.907	2.942	1.035
MARCHE	4	13.534	-34.596		11	-21.061	-20.022	1.039
LAZIO	5	32.369	-19.367	1.067	6	14.069	18.950	4.881
ABRUZZO	2	2.800		1.768	-1	4.569	15.143	10.574
MOLISE		-2.856				-2.857	-2.198	659
CAMPANIA		36.913				36.913	78.857	41.944
PUGLIA	5	7.976	-20.000	-1.648	7	-13.673	-5.691	7.982
BASILICATA		207				206	2.809	2.603
CALABRIA		-1.273				-1.273	-2.975	-1.702
SICILIA		-2.324				-2.324	2.067	4.391
SARDEGNA	6	15.093	-5.286		2	9.807	14.654	4.847
Totale complessivo	70	346.836	-311.091	-484	100	35.261	182.378	147.117

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nel 2011, gli interventi da parte delle Regioni per consentire maggiore spesa per investimenti, attraverso l'applicazione del patto verticale, si sono dimostrati più significativi ed hanno avuto maggiore rilevanza nella determinazione dei risultati del patto. Ne hanno maggiormente beneficiato le Province del Piemonte, alle quali è dedicata quasi la metà del complessivo intervento, seguite da quelle delle Marche.

L'applicazione del patto regionale orizzontale, invece, ha movimentato importi ovviamente minori rispetto a quello verticale e, nella fattispecie delle Province, gli spazi

⁹⁴ Le esclusioni previste nel 2010 riguardavano i pagamenti in conto residui di cui all'art.7-*quater*, co. 1, lett. a) della legge n. 33/2009 (art. 4, co. 4 -*sexies*, legge n. 42/2010). Pagamenti per spese in conto capitale di cui all'art.7-*quater*, co. 1, lett. b) della legge n. 33/2009 (art. 4, co. 4-*sexies*, legge n. 42/2010); i pagamenti (in conto competenza e in conto residui) effettuati ai sensi dell'art. 14, commi 11 e 33-ter, decreto legge n. 78/2010, come convertito, per un importo non superiore allo 0,75% dell'ammontare dei residui passivi in c/capitale risultanti al 31 dicembre 2008

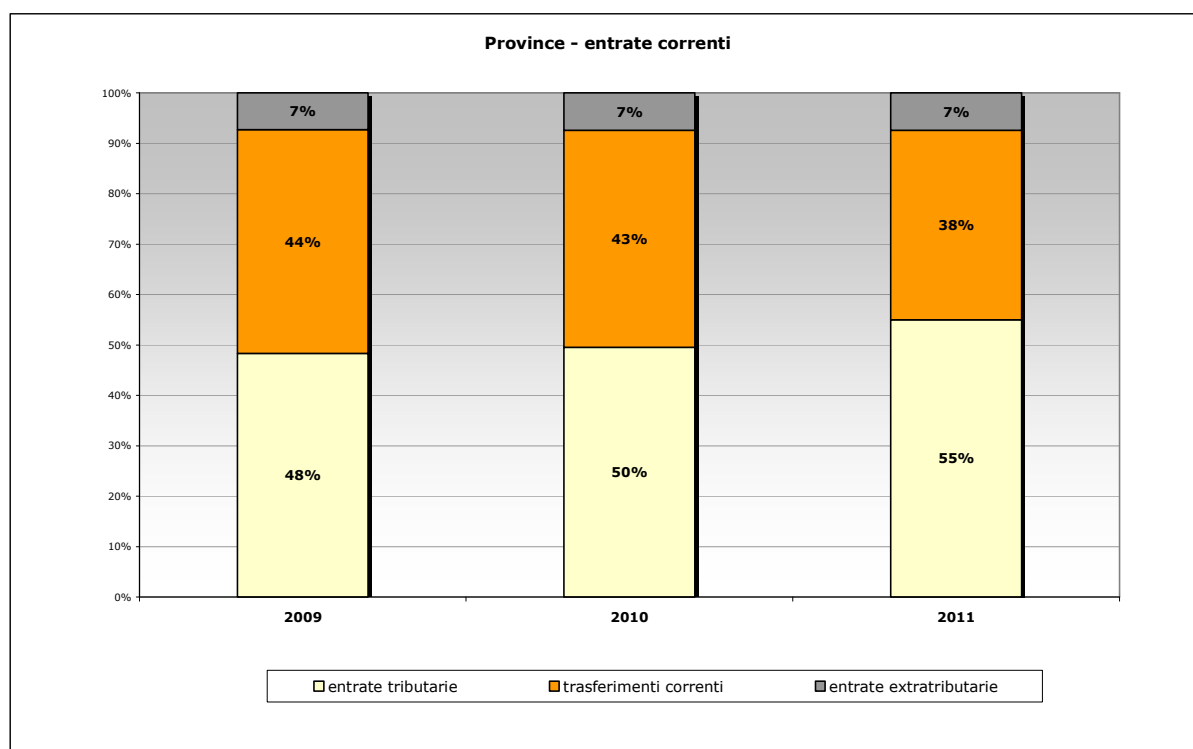
finanziari complessivamente ceduti sono stati nell'ordine dei 24 milioni, dei quali i più consistenti nel Lazio.

Nell'esercizio 2011 non vengono esposti i dati relativi agli effetti finanziari delle sanzioni essendo venuta meno la disciplina che imponeva la detrazione di tali importi dal computo del saldo.

Analizzando la situazione finanziaria complessiva delle Province desumibile dai dati utilizzati per il monitoraggio del patto, emerge un aumento complessivo delle risorse sul fronte degli accertamenti delle entrate correnti per effetto della ripresa del livello di autonomia trainata dall'aumento delle entrate tributarie che ben compensa la riduzione dei trasferimenti.

Nell'ultimo esercizio la situazione crescente dell'entrata avviene a fronte di un calo della spesa corrente di competenza delle Province, che conduce ad un risultato positivo in termini di saldo⁹⁵.

Il rapporto di composizione, in termini di competenza delle entrate correnti, è il seguente:



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nota: Nel triennio di riferimento sono state esaminate 99 Province (con l'esclusione di Vibo Valentia).

Dall'andamento del saldo finanziario corrente (accertamenti delle entrate del titolo I, II e III – impegni delle spese del titolo I) si nota un aumento dell'avanzo che nell'ultimo esercizio ha raggiunto una maggiore consistenza.

⁹⁵ Le entrate rilevanti per il patto devolute alle province in precedenza avevano dimostrato uno sviluppo positivo che ha influito sul rispetto del patto.

Il comparto della parte corrente del bilancio esprime, in termini di competenza, un avanzo di circa 1,122 miliardi, dal quale andrebbero detratti gli impegni per il rimborso prestiti per aver un'approssimazione alla situazione economica di competenza.

Le spese correnti di competenza nel 2011 risultano in calo (-6,3%), mentre le entrate correnti aumentano del 2,4%; l'andamento di cassa rilevato dai dati del patto, dimostra una riduzione dal lato delle entrate in conto capitale (-9%) e delle spese per investimenti lorde, mentre per via delle minori esclusioni quelle nette sono in aumento pari al 3,4%

Il Titolo IV che nel precedente esercizio era leggermente aumentato rispetto al 2009, risulta in forte diminuzione (-19%), soprattutto dovuto alla consistente riduzione della riscossione crediti (-46%).

I dati disponibili nell'ambito del patto non consentono di desumere la dimensione complessiva delle risorse in conto capitale, in quanto il titolo V significativo del ricorso all'indebitamento non è considerato tra le entrate che concorrono a determinare il saldo.

Il titolo II della spesa, al netto della concessione crediti, nel 2011 riporta ancora una flessione, che risulta meno intensa rispetto al precedente esercizio. Il perdurante calo degli investimenti è un dato che mette in evidenza le complessive difficoltà della gestione di cassa, nonostante l'ampio differenziale positivo che proviene dalla parte corrente.

Le amministrazioni provinciali riportano un livello di adempimento particolarmente elevato a fronte di una situazione di complessivo miglioramento della finanza provinciale.

Il livello di adempimento risulta corrispondente a quello dell'esercizio precedente; infatti, nel 2011 una sola Provincia del sud, con saldo obiettivo positivo, non ha rispettato l'obiettivo, riportando al termine dell'esercizio un elevato disavanzo. La Provincia, che non è riuscita ad adeguarsi ai limiti del patto, pur essendo risultata adempiente nel precedente esercizio, ha fatto registrare un elevato livello di scostamento dall'obiettivo, determinato dalla gestione di cassa.

Tabella 3 – Distribuzione dei risultati per area

Area	Enti esaminati	Enti che non rispettano	Enti che rispettano	Saldo finanziario 2011	Obiettivo programmatico 2011	Differenza
NORD OVEST	23	0	23	-41.715	-63.594	21.879
NORD EST	16	0	16	99.890	57.524	42.366
CENTRO	21	0	21	21.537	9.962	11.575
SUD	23	1	22	85.945	23.886	62.059
ISOLE	17	0	17	16.721	7.483	9.238
Totale complessivo	100	1	99	182.378	35.261	147.117

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Il superamento dei limiti di cassa è stato provocato notevole volume di spesa registrato a seguito degli impegni assunti negli anni precedenti, al fine di effettuare le spese relative a programmi di investimento in corso di completamento⁹⁶.

⁹⁶ La situazione di parte corrente generava un limitato avanzo assolutamente inidoneo a coprire l'elevato disavanzo del conto capitale.

L'analisi dei risultati regionali dimostra un diffuso adempimento, tuttavia, nella sola Regione Calabria, Regione nella quale si colloca la Provincia inadempiente, l'obiettivo non è stato raggiunto a livello aggregato. Nel complesso si nota che nelle altre Regioni l'obiettivo viene raggiunto con uno scarto piuttosto ampio.

L'analisi della situazione delle Province su base regionale dimostra che il saldo corrente risulta ovunque positivo con margini di diversa significatività, mentre il saldo finanziario è negativo in sei aggregati regionali. Poiché il saldo si determina essenzialmente considerando le entrate e le spese finali, al netto delle entrate da indebitamento, il disavanzo è indice di un maggiore ricorso all'indebitamento per gli investimenti. Ciò dimostrerebbe che le Province hanno ancora la possibilità di sostenere investimenti con ricorso al debito, avendo una struttura finanziaria che ne assicura la sostenibilità. Il vincolo ai pagamenti della spesa in conto capitale, che ha un ciclo di esecuzione più lungo, può aver prodotto una pressione nei confronti di iniziative avviate, ma che si realizzano lentamente. Peraltro, le spese in conto capitale potrebbero aver risentito ulteriormente dei limiti, in quanto per contenere la capacità di spesa entro i valori massimi potrebbe essere stata ridotta maggiormente la parte destinata agli investimenti.

Tab. 4 - PROVINCE - Risultati aggregati per Regione

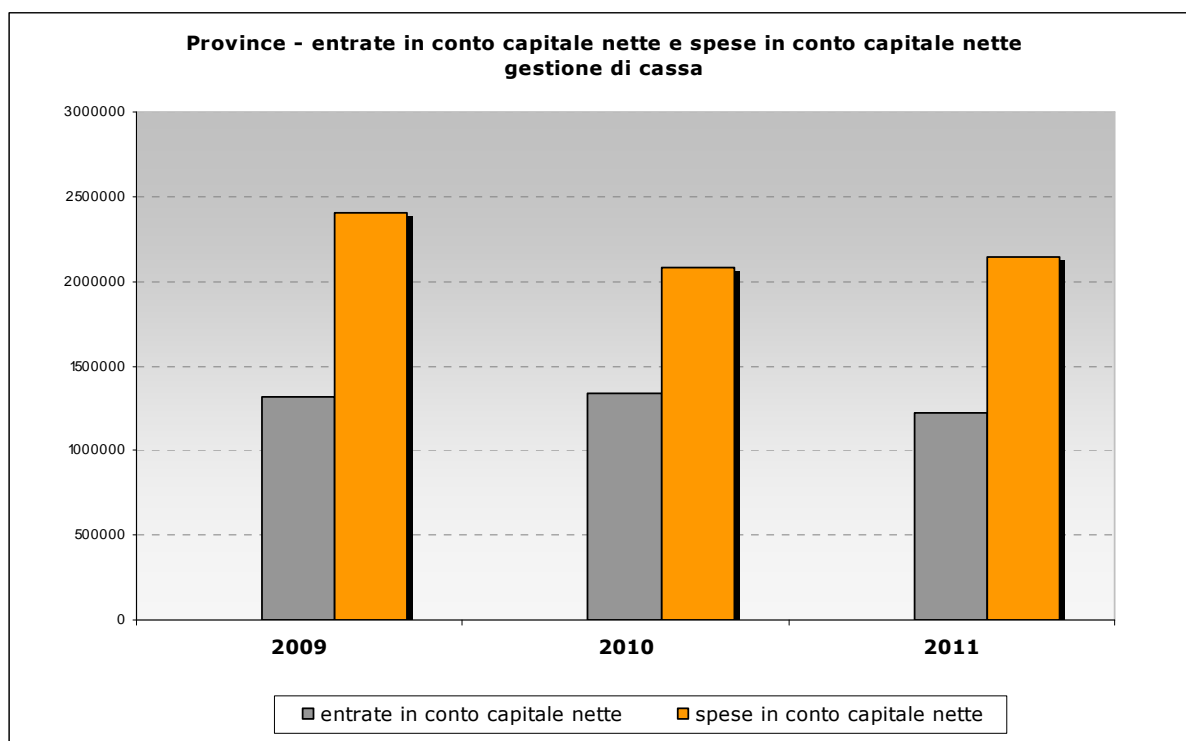
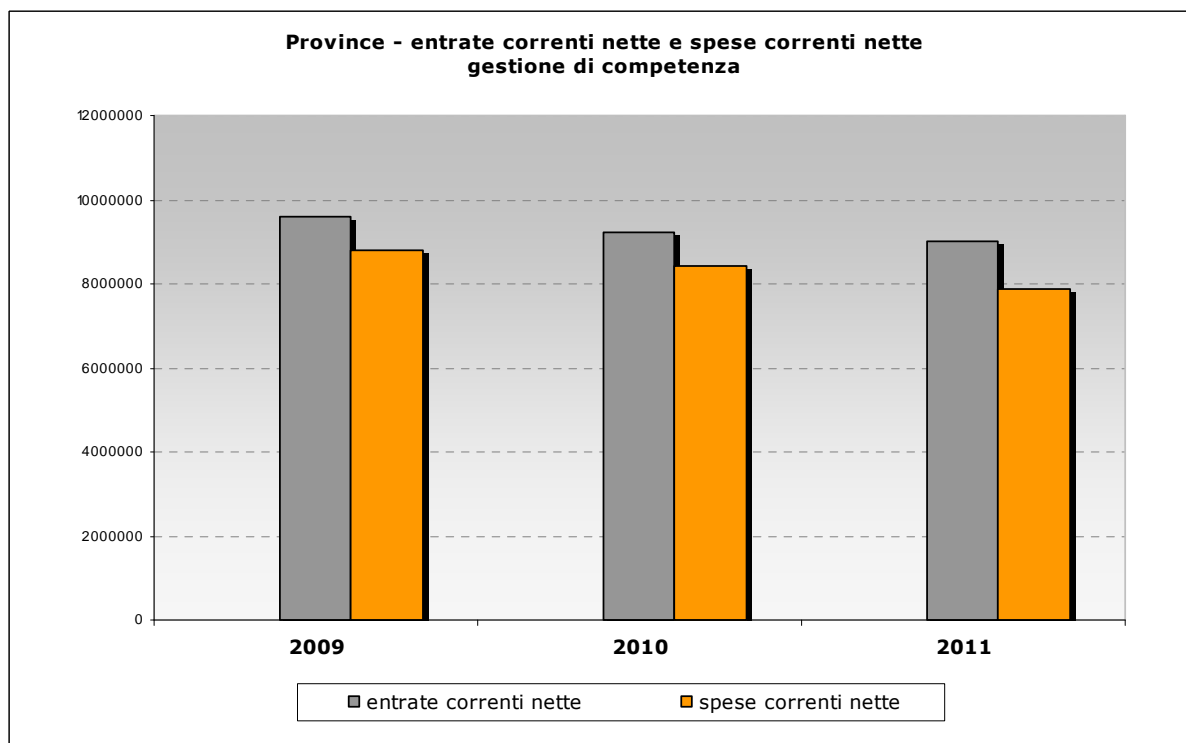
(migliaia di euro)

Regione	Saldo di competenza di parte corrente	Saldo di cassa di parte capitale	Saldo finanziario	Obiettivo programmatico 2011	Differenza
PIEMONTE	54.577	-152.225	-97.648	-109.606	11.958
LOMBARDIA	178.605	-113.695	64.910	59.795	5.115
LIGURIA	24.137	-33.114	-8.977	-13.783	4.806
VENETO	121.337	-82.320	39.017	28.213	10.804
EMILIA ROMAGNA	115.288	-54.415	60.873	29.311	31.562
TOSCANA	99.303	-79.636	19.667	15.047	4.620
UMBRIA	13.818	-10.876	2.942	1.907	1.035
MARCHE	16.854	-36.876	-20.022	-21.061	1.039
LAZIO	97.959	-79.009	18.950	14.069	4.881
ABRUZZO	39.288	-24.145	15.143	4.569	10.574
MOLISE	2.522	-4.720	-2.198	-2.857	659
CAMPANIA	136.143	-57.286	78.857	36.913	41.944
PUGLIA	40.897	-46.588	-5.691	-13.673	7.982
BASILICATA	10.629	-7.820	2.809	206	2.603
CALABRIA	62.921	-65.896	-2.975	-1.273	-1.702
SICILIA	60.915	-58.848	2.067	-2.324	4.391
SARDEGNA	46.691	-32.037	14.654	9.807	4.847
Totale complessivo	1.121.884	-939.506	182.378	35.261	147.117

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La finanza provinciale, che aveva dimostrato una elevata dinamicità in corrispondenza del rilancio dello scorso decennio e nel 2010 aveva rivelato segnali di difficoltà, nell'ultimo esercizio è in ripresa da addebitare ad un maggiore sforzo fiscale e ad una moderazione della spesa corrente che influiscono positivamente sui risultati del saldo.

Nell'attuale fase di assestamento, in attesa della risistemazione dello scenario della finanza provinciale, emergono segnali di complessiva tenuta realizzati in parte con l'aumento della pressione tributaria, tuttavia permane la riduzione della spesa d'investimento.



Nota: Nel triennio di riferimento sono state esaminate 99 Province (con l'esclusione di Vibo Valentia).
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Le Province hanno conseguito un elevato livello di osservanza agli obiettivi della disciplina del patto per il 2011 sia per la elevata numerosità degli enti adempienti che per i risultati raggiunti in quasi tutti gli ambiti regionali; la situazione di esteso rispetto si fonda su andamenti finanziari complessivi che mettono in evidenza segni positivi, specie sul fronte delle entrate correnti e delle correlative spese.

In particolare la spesa corrente complessiva si è ridotta complessivamente del 3,3 per cento rispetto alla media del triennio 2006-2008 preso a riferimento per la determinazione degli obiettivi dei singoli enti. Tuttavia, tale riduzione non interessa tutti gli ambiti regionali in quanto in sette di essi si registrano aumenti anche di notevole consistenza.

Sui risultati complessivi hanno inciso in maniera significativa gli apporti dell'intervento regionale ed in particolare di quello verticale che ha trovato ampio impiego nelle Regioni del nord.

Tab. 5: Province: confronto media spesa corrente nel triennio 2006-2008 e spesa corrente 2011
(migliaia di euro)

Regione	MEDIA spese correnti (2006-2008)	Spese correnti 2011	Variazioni %
PIEMONTE	858.789	824.732	-4,0
LOMBARDIA	1.266.314	1.109.384	-12,4
LIGURIA	287.441	315.195	9,7
VENETO	579.484	552.170	-4,7
EMILIA ROMAGNA	660.654	589.888	-10,7
TOSCANA	739.612	729.987	-1,3
UMBRIA	181.316	174.241	-3,9
MARCHE	315.536	288.720	-8,5
LAZIO	696.535	639.649	-8,2
ABRUZZO	189.090	213.391	12,9
MOLISE	51.179	53.245	4,0
CAMPANIA	807.484	942.798	16,8
PUGLIA	457.014	471.979	3,3
BASILICATA	147.285	148.676	0,9
CALABRIA	370.138	348.622	-5,8
SICILIA	594.635	511.930	-13,9
SARDEGNA	263.269	268.291	1,9
Totale complessivo	8.465.774	8.182.898	-3,3

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

3.4.2 Comuni

Nel 2011 sono stati esaminati i risultati di 2.285 Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti che costituiscono quasi la totalità dell'universo di quelli tenuti alla normativa nazionale sul patto di stabilità interno⁹⁷.

In ordine alla completezza dell'indagine va riportato che nel 2010, come nell'esercizio precedente, il Comune di Roma è stato escluso dall'applicazione del patto, mentre per il 2011 è nuovamente assoggettato sulla base di una particolare disciplina. Tuttavia anche nel 2011 i dati del patto di Roma Capitale non sono stati trattati nell'aggregato generale, in quanto sono state determinate particolari modalità per garantire il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica in base ad un accordo con il Ministero dell'economia e delle finanze⁹⁸.

La disciplina particolare che riguarda il Comune di Roma ha previsto una modalità di compensazione ulteriore riguardo la possibilità, da parte della gestione commissariale, di cedere margini di spesa da impiegare per la realizzazione di investimenti. Questo particolare intervento piuttosto significativo ha permesso il raggiungimento dell'obiettivo e ha sostenuto i pagamenti di spesa in conto capitale (le risorse del conto capitale risultavano molto ridotte rispetto ai pagamenti, generando un elevato disavanzo).

Gli altri grandi Comuni capoluogo sono presenti nell'indagine.

Una situazione particolare che merita di essere segnalata è quella del Comune di Torino che ha mancato l'obiettivo con ingente scarto negativo, tale da condizionare il risultato di adempimento dell'intero aggregato; tuttavia, pur assorbendo l'elevato differenziale negativo, il risultato finanziario complessivo è rimasto in avanzo.

Nella tabella di seguito riportata, sono esposti i risultati aggregati dei Comuni esaminati, con l'esclusione di Roma in quanto assoggettata ad una disciplina particolare. Essendo ridotte le modifiche dell'insieme degli enti esaminati, restano significativi i raffronti con i dati dell'esercizio 2010, in ordine al rispetto degli obiettivi programmatici di competenza mista.

⁹⁷ Nel 2010 erano stati esaminati 2.283 comuni. L'insieme considerato rappresenta oltre il 99% dei comuni soggetti al patto e in termini di popolazione il 94,2%. Tale ultimo dato risente dell'assenza di Roma. Gli enti non assoggettati per commissariamento sono stati 11 nel 2011.

⁹⁸ Per il 2009 il comune di Roma è stato escluso, in quanto a seguito della introduzione della gestione straordinaria è stato assimilato agli enti di nuova istituzione.

Tabella 6 - Comuni - risultati aggregati del patto 2011 – ENTRATE

(migliaia di euro)

ENTRATE FINALI		
		Accertamenti
TOTALE TITOLO 1°		24.970.792
TOTALE TITOLO 2°		7.024.856
TOTALE TITOLO 3°		8.947.131
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti provenienti dallo Stato destinate all'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 1, co. 94, legge n. 220/2010)	268.266
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti provenienti dallo Stato a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 1, co. 96, legge n. 220/2010)	11
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 1, co. 97, legge n. 220/2010)	40.706
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti provenienti da trasferimenti di cui al co. 704 dell'art. 1, legge n. 296/2006 (art. 1, co. 99, legge n. 220/2010)	258
<i>a detrarre:</i>	Entrate provenienti dall'ISTAT connesse alla progettazione ed esecuzione dei censimenti di cui all'articolo 1, co. 100, legge n. 220/2010	77.086
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti provenienti dallo Stato a favore del comune e della provincia di Milano per gli interventi necessari per la realizzazione dell'Expò Milano 2015 (art. 1, co. 103 legge n. 220/2010 e art. 2, co. 37, legge 10/2011)	
<i>a detrarre:</i>	Entrate relative al contributo attribuito ai comuni per un importo complessivo di 200 milioni, di cui all'art. 14, co. 13, legge n. 122/2010)	28.933
Totale entrate correnti nette		40.527.519
		Riscossioni
TOTALE TITOLO 4°		8.142.069
<i>a detrarre:</i>	Entrate derivanti dalla riscossione di crediti (art. 1, co. 89, legge n. 220/2010).	1.566.808
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato destinate all'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 1, co. 94, legge n. 220/2010)	168.664
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 1, co. 96, legge n. 220/2010)	68.707
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 1, co. 97, legge n. 220/2010)	369.498
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato a favore del comune di Parma per la realizzazione degli interventi di cui al co. 1 dell'articolo 1 del decreto-legge , n. 113/2004 e per la realizzazione della Scuola per l'Europa di Parma di cui alla legge n. 115/2009 (art. 1, co. 102, legge n. 220/2010)	2.983
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato a favore del comune e della provincia di Milano per gli interventi necessari per la realizzazione dell'Expò Milano 2015 (art. 1, co. 103 legge n. 220/2010 e art. 2, co. 37, legge 10/2011)	
Totale entrate in conto capitale nette		5.965.409
ENTRATE FINALI NETTE		46.492.928

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tabella 6 - Comuni - risultati aggregati del patto 2011 - SPESE

(migliaia di euro)

SPESE FINALI		
		Impegni
TOTALE TITOLO 1°		38.609.621
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti sostenute per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 1, co. 94, legge n. 220/2010)	259.091
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti sostenute a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 1, co. 96, legge n. 220/2010)	92
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti relative all'utilizzo di entrate correnti provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 1, co. 97, legge n. 220/2010)	40.856
<i>a detrarre:</i>	Spese connesse alle risorse provenienti dall'ISTAT per la progettazione ed esecuzione dei censimenti di cui all'articolo 1, co. 100, legge n. 220/2010.	75.727
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti sostenute dal comune di Milano e dalla provincia di Milano per gli interventi necessari per la realizzazione dell'Expo Milano 2015 (art. 1, co. 103 legge n. 220/2010 e art. 2, co. 37, legge 10/2011)	
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti relative ai beni trasferiti di cui al decreto legislativo n. 85/2010 (federalismo demaniale), per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti. (art. 1, co. 104, legge n. 220/2010)	183
Totale spese correnti nette		38.233.672
		Pagamenti
TOTALE TITOLO 2°		9.623.160
<i>a detrarre:</i>	Spese derivanti dalla concessione di crediti (art. 1, co. 89, legge n. 220/2010).	1.559.340
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 1, co. 94, legge n. 220/2010)	221.855
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 1, co. 96, legge n. 220/2010)	115.066
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale relative all'utilizzo di Entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 1, co. 97, legge n. 220/2010)	422.662
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute a valere sui trasferimenti di cui ai commi 704 e 707 dell'art. 1, legge n. 296/2006 (art. 1, co. 99, legge n. 220/2010)	4.530
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute dai comuni della provincia de L'Aquila in stato di dissesto relative agli investimenti deliberati entro il 31 dicembre 2010 (art. 1, co. 101, legge n. 220/2010)	144
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute dal comune di Parma per la realizzazione degli interventi di cui al co. 1 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 113/2004 e per la realizzazione della Scuola per l'Europa di Parma di cui alla legge n. 115/2009 (art. 1, co. 102, legge n. 220/2010)	14.000
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute dal comune di Milano e dalla provincia di Milano per gli interventi necessari per la realizzazione dell'Expo Milano 2015 (art. 1, co. 103 legge n. 220/2010 e art. 2, co. 37, legge 10/2011)	110.000
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale relative ai beni trasferiti di cui al decreto legislativo n. 85/2010 (federalismo demaniale), per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti (art. 1, co. 104, legge n. 220/2010)	
Totale spese in conto capitale nette		7.175.563
SPESE FINALI NETTE		45.409.235
SALDO FINANZIARIO		1.083.693
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE 2011		1.261.475
DIFFERENZA TRA IL RISULTATO NETTO E OBIETTIVO ANNUALE SALDO FINANZIARIO		-177.782

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

I risultati aggregati dell'insieme dei Comuni esaminati appaiono in deciso peggioramento rispetto al precedente esercizio, infatti il differenziale tra saldo finanziario ed obiettivo risulta negativo per un importo di -178 milioni di euro. Il saldo finale nel 2011 resta positivo, per un importo superiore al miliardo. Il risultato complessivo ottenuto, come si è detto, non si conforma all'obiettivo, a causa dell'ampio margine di sfioramento provocato dal

Comune inadempiente della classe più elevata di popolazione; il rispetto complessivo delle misure del patto non è stato quindi conseguito.

Il notevole scarto negativo riportato dal Comune di Torino ha influenzato gli esiti del comparto, tuttavia, non considerando tale ente nell'aggregato, il saldo cumulativo si sarebbe contenuto nell'obiettivo.

Nel 2011 si nota che l'obiettivo del saldo ha richiesto ai Comuni un impegno per il controllo della spesa corrente, mentre lo sforzo per recuperare margini di entrate correnti proprie non è stato in grado di colmare il minore apporto di trasferimenti.

L'equilibrio del comparto dei Comuni permane incerto, nonostante le azioni adottate per la correzione degli andamenti tendenziali della spesa complessiva e un recupero di entrate proprie. Le misure introdotte, che avrebbero dovuto indirizzare l'espansione della spesa verso quella a carattere produttivo, anche nel 2011 non hanno ottenuto pienamente l'effetto voluto.

Come già detto in precedenza, va rilevato che le modifiche alla normativa, introdotte per alleggerire l'obiettivo riferito ai pagamenti di spesa in conto capitale, sono state di minore rilievo rispetto a quelle del precedente esercizio e, ove non fosse stata data più ampia applicazione agli interventi del patto regionalizzato, il risultato aggregato si sarebbe maggiormente discostato dall'obiettivo assegnato.

In ordine di importanza, le maggiori detrazioni dalla spesa in conto capitale hanno riguardato i pagamenti sostenuti con entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'UE, nonché quelli per l'attuazione di ordinanze di protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri a seguito della dichiarazione di stato di emergenza o di grande evento. Si tratta di esclusioni che sono disposte simmetricamente sia nell'entrata che nella spesa e, pertanto, sono rivolte a neutralizzare gli effetti di tali interventi nell'ambito del patto, ma non hanno l'intento di accrescere il livello di spesa erogabile.

Tra le altre esclusioni, si nota che quelle rivolte alla realizzazione degli interventi per l'Expo di Milano risultano significative, mentre non assumono particolare rilevanza quelle relative agli eventi sismici in Abruzzo.

Nel confronto con l'esercizio precedente (effettuato con i limiti di cui si è detto) si nota che, mentre nel 2010, anche in assenza delle detrazioni introdotte per consentire l'erogazione di maggiore spesa d'investimento, che in tale esercizio erano maggiormente significative, il saldo complessivo avrebbe raggiunto comunque l'obiettivo; nel 2011 la situazione risulta più critica in presenza di un saldo complessivo che, seppur in avanzo, rimane al di sotto del livello stabilito.

Osservando ancora gli andamenti rilevanti per la formazione del saldo, si nota che, tra le entrate e spese in conto capitale, le riscossioni di crediti detrattate sono sostanzialmente

equivalenti alle correlative spese per concessioni, per cui la sterilizzazione di queste poste ha, nell'insieme, un effetto lievemente negativo sul saldo di circa 7,5 milioni.

Dal raffronto dei dati complessivi dei Comuni esaminati si rileva che il totale degli accertamenti di entrate correnti si riduce nel 2011, raggiungendo i 40.943 milioni di euro contro i 41.614 milioni di euro del 2010. Nonostante tale riduzione delle entrate, il risultato della gestione di competenza di parte corrente è favorevole con un saldo positivo di circa 2,3 miliardi.

L'andamento decrescente delle entrate correnti di competenza è da imputare a quelle trasferite, la cui notevole riduzione, dovuta alla prima applicazione del fondo sperimentale di riequilibrio, è in parte compensata dall'aumento delle entrate tributarie⁹⁹. Tale dato indica una tendenza allo sviluppo di una maggiore autonomia tributaria, che potrebbe ulteriormente espandersi attraverso la progressiva attuazione delle norme sul "federalismo fiscale". I risultati del 2011 risentono di un'ampia ricomposizione delle entrate correnti, attraverso la fiscalizzazione di trasferimenti che possono fare intravedere l'acquisizione di livelli di autonomia più ampi di quanto siano effettivamente. Infatti, i risultati sono solo parzialmente dovuti ad un recupero delle entrate proprie effettivamente manovrabili dagli enti, particolarmente quelle tributarie, alle quali ha corrisposto un ridimensionamento di quelle trasferite attraverso l'attuazione del fondo sperimentale di riequilibrio che è stato classificato tra le entrate del titolo I. Una situazione corrispondente è emersa anche dall'esame dei dati di cassa¹⁰⁰.

É da considerare, altresì che i dati di competenza delle entrate non sempre risultano di piena affidabilità, in quanto possono essere frutto di un accertamento effettuato in modo non rigoroso, al fine di assicurare l'equilibrio e trovare margini per consentire l'erogazione di spesa nei limiti del patto

Le spese correnti nel 2011 raggiungono i 38,6 miliardi di euro contro i 39,2 dell'esercizio precedente riducendosi quasi del 2%; dai dati del patto emerge quindi un andamento di competenza in calo più deciso rispetto a quello rilevato dai dati di cassa, che riguardano un insieme più ampio di enti.

Il comparto della parte corrente del bilancio esprime in termini di competenza un avanzo di circa 2,3 miliardi¹⁰¹ (non considerando le esclusioni) dal quale andrebbero detratti gli impegni per il rimborso prestiti per aver un'approssimazione alla situazione economica di competenza.

É evidente, invece, il calo del Titolo IV (che passa da 8,4 miliardi di euro a 8,1 miliardi di euro) nonostante il maggiore livello della riscossione crediti.

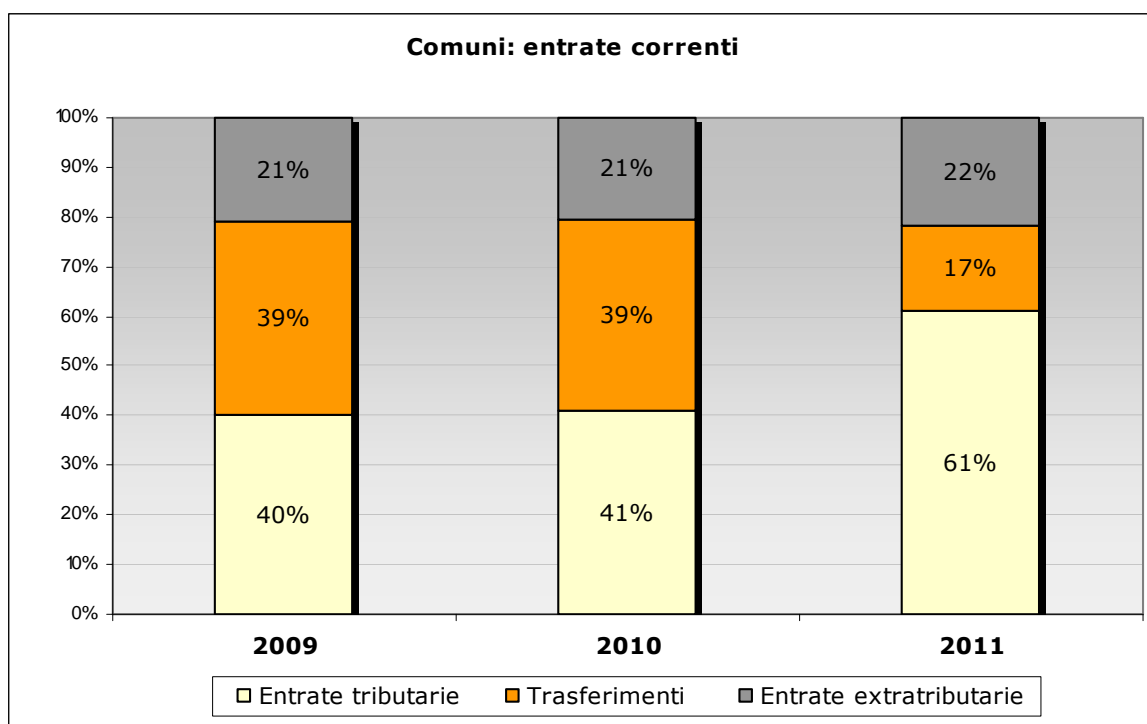
⁹⁹ Il titolo I cresce rispetto al 2010 del 46,5%, il titolo II si riduce invece del 56,3%. Il Titolo III cresce lievemente del (+4,9%). Il confronto nei due anni fa riferimento allo stesso insieme di enti presenti nell'analisi dei risultati del triennio 2009-2011. Il bacino di enti complessivamente analizzato è di 2.247 comuni presenti in tutti e tre gli anni.

¹⁰⁰ Confronta capitolo "La finanza locale nell'esercizio 2011".

¹⁰¹ Il saldo corrente calcolato al netto delle entrate e spese escluse dal patto è pari a 2,27 miliardi di euro.

Tale diminuzione che, al netto di tale posta finanziaria si sarebbe registrata in misura ben più elevata, potrebbe essere dovuta a minori trasferimenti in conto capitale e anche all'esaurirsi delle possibilità di dismettere patrimonio¹⁰². In assenza del dato relativo al titolo V, significativo del ricorso all'indebitamento, che dall'esame di dati di cassa è risultato in calo, non è possibile in questa sede determinare l'apporto complessivo delle entrate destinate agli investimenti.

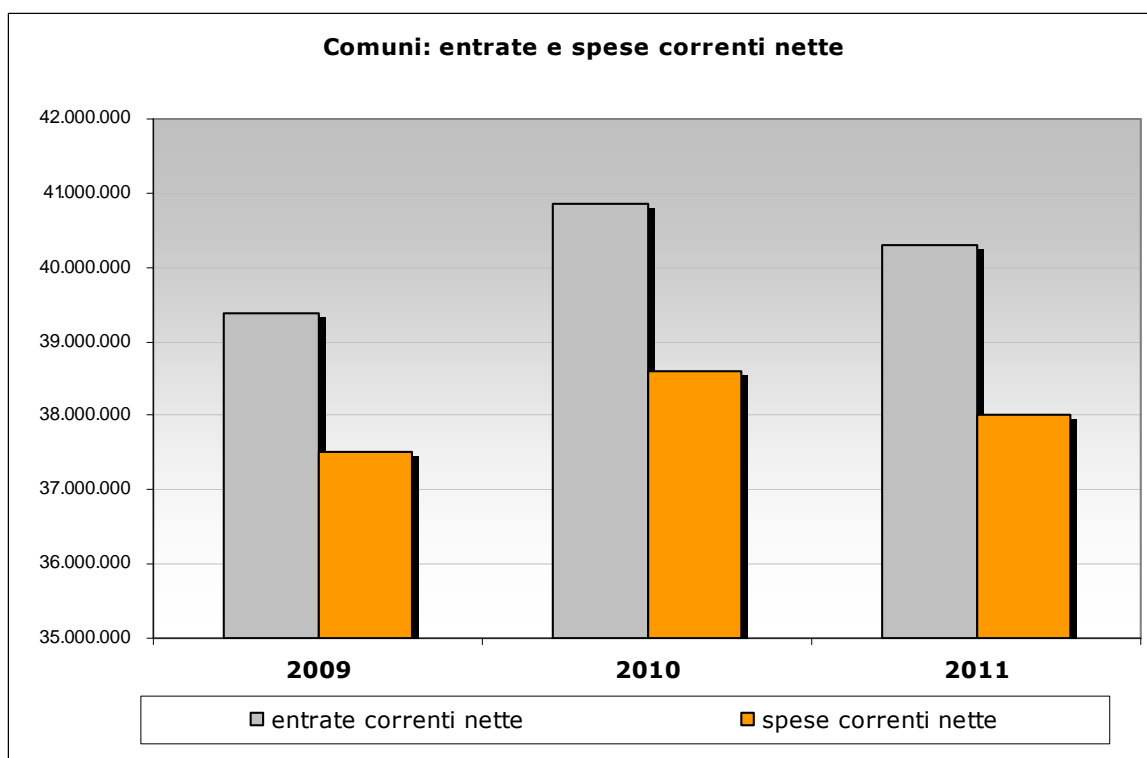
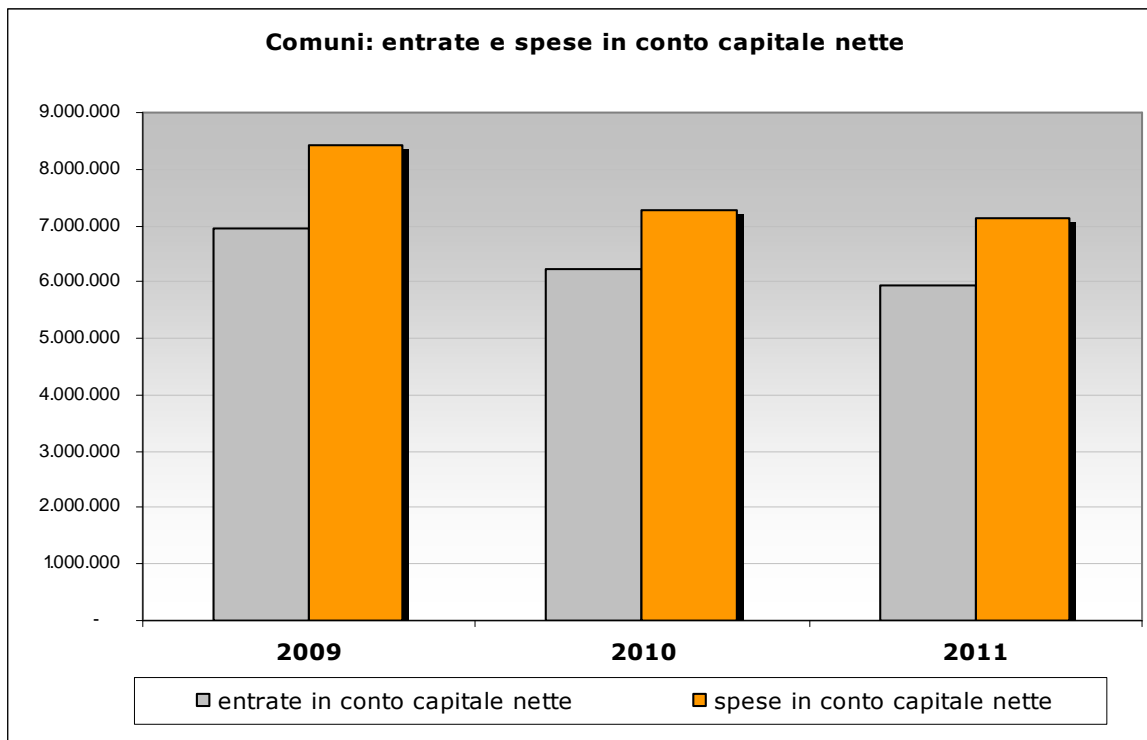
Il titolo II della spesa al netto della concessione crediti si attesta sui 9,6 mld, restando sostanzialmente invariato rispetto al 2010, anno nel quale si era verificato un notevole calo (circa il 20%)¹⁰³; tuttavia nel 2011 le concessioni di crediti si elevano a 1,5 mld rispetto agli 1,2 del precedente esercizio per cui, non considerando tale partita finanziaria, si registra un ulteriore calo degli investimenti che mette ancora in evidenza le complessive difficoltà della gestione di cassa.



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

¹⁰² Le entrate derivanti dalla riscossione di crediti, che nel 2010 raggiungevano i 1,47 miliardi di euro, aumentano leggermente (1,57 miliardi di euro). Per cui il titolo IV al netto passa da circa 7 miliardi di euro a 6,6 miliardi.

¹⁰³ Nel 2010 il titolo II raggiunge 9,6 miliardi di euro e le concessioni di crediti 1,2 miliardi, invece nel 2009 il titolo II si attestava a 12,1 miliardi di euro e le concessioni crediti a 1,8 miliardi. Pertanto il titolo II, al netto, nel 2009 raggiungeva i 10,4 miliardi, mentre nel 2010 si riduce a 8,4 miliardi di euro.



Nel triennio di riferimento sono stati presi in esame 2.247 Comuni, che rappresentano il 93% della popolazione totale.
 Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tab. 7: Entrate e spese dei Comuni nel triennio 2009-2011

	(migliaia di euro)				
	2009	2010	2011	var %	
				2010/2009	2011/2010
entrate tributarie	15.853.530	16.926.412	24.804.070	6,8	46,5
entrate da trasferimenti correnti	15.351.632	15.986.403	6.993.509	4,1	-56,3
entrate extratributarie	8.318.329	8.487.663	8.904.639	2,0	4,9
entrate correnti totali	39.523.491	41.400.478	40.702.218	4,7	-1,7
entrate correnti nette	39.390.270	40.858.973	40.288.592	3,7	-1,4
spese correnti	37.642.960	38.994.693	38.388.920	3,6	-1,6
spese correnti nette	37.508.006	38.602.894	38.013.893	2,9	-1,5
entrate da alienazioni e trasferimenti di capitale	9.796.787	8.388.772	8.107.996	-14,4	-3,3
entrate in conto capitale nette	6.951.313	6.225.665	5.936.262	-10,4	-4,6
spese in conto capitale	12.089.325	9.587.993	9.581.633	-20,7	-0,1
spese in conto capitale nette	8.436.279	7.257.968	7.139.973	-14,0	-1,6
saldo di competenza	1.882.264	2.256.079	2.274.698	19,9	0,8
saldo di cassa	-1.484.966	-1.032.303	-1.203.711	-30,5	16,6

Nel triennio di riferimento sono stati presi in esame 2.247 Comuni, che rappresentano il 93% della popolazione totale.
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tabella 8 – Comuni – spesa in c/capitale lorda e netta

Area	n. enti	spese in c/capitale	Spese derivanti dalla concessione di crediti	totale detrazioni	spese in c/capitale al netto delle concessioni dei crediti	Totale spese in conto capitale nette	var. %	var. %	inc. %
		a	b	c	d	e	d-a	e-d	b/c
Nord Ovest	640	4.181.775	1.372.387	1.618.300	2.809.388	2.563.475	-32,8	-8,8	84,8
Nord Est	459	1.432.786	116.414	141.431	1.316.371	1.291.354	-8,1	-1,9	82,3
Centro	376	1.383.090	50.184	189.337	1.332.906	1.193.753	-3,6	-10,4	26,5
Sud	557	1.857.343	18.799	465.471	1.838.544	1.391.872	-1,0	-24,3	4,0
Isole	253	768.166	1.556	33.058	766.610	735.108	-0,2	-4,1	4,7
Totale complessivo	2.285	9.623.160	1.559.340	2.447.597	8.063.819	7.175.562	-16,2	-11,0	63,7

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nel 2011 il numero complessivo di Comuni inadempienti è più che raddoppiato rispetto al precedente esercizio passando da 51 a 105; inoltre, a differenza del 2010, anche una grande città non è riuscita ad adeguarsi agli obiettivi del patto. Il livello di adempimento degli enti risulta notevolmente ridotto rispetto al 2010, anno nel quale si registrava il pieno rispetto dell'obiettivo da parte degli enti con popolazione superiore ai 60 mila abitanti.

Il fenomeno dell'inadempienza può essere osservato per zona e dimensione dei Comuni secondo i dati esposti nella tabella che segue.

Tabella 9 - Comuni - distribuzione degli enti inadempienti per area geografica e per classe

Area geografica	*	≥ 5.000 < 10.000	≥ 10.000 < 20.000	≥ 20.000 < 60.000	≥ 60.000 < 250.000	≥ 250.000	totale complessivo
Nord Est	a	8	5	0	0	0	13
	b	230	158	54	14	3	459
	c	3,48%	3,16%	0,00%	0,00%	0,00%	2,83%
Nord Ovest	a	18	7	4	0	1	30
	b	356	173	92	16	3	640
	c	5,06%	4,05%	4,35%	0,00%	33,33%	4,69%
Centro	a	1	1	1	0	0	3
	b	164	107	83	21	1	376
	c	0,61%	0,93%	1,20%	0,00%	0,00%	0,80%
Sud	a	20	19	5	1	0	45
	b	248	167	114	26	2	557
	c	8,06%	11,38%	4,39%	3,85%	0,00%	8,08%
Isole	a	1	3	8	2	0	14
	b	116	67	57	11	2	253
	c	0,86%	4,48%	14,04%	18,18%	0,00%	5,53%
totale complessivo	a	48	35	18	3	1	105
	b	1114	672	400	88	11	2285
	c	4,31%	5,21%	4,50%	3,41%	9,09%	4,60%

*a) enti inadempienti; b) enti totali; c) incidenza inadempienti sul totale.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Come di consueto i Comuni delle fasce demografiche inferiori dimostrano maggiori difficoltà, nonostante si riscontrino andamenti finanziari complessivi orientati verso l'adeguamento alle linee programmatiche della manovra.

Le inadempienze si distribuiscono in tutte le fasce demografiche ed hanno riguardato in particolare piccoli Comuni dell'area meridionale.

Non considerando la fascia più alta di popolazione, nella quale l'unica inadempienza ha un peso percentuale elevato, i casi più frequenti di mancato rispetto riguardano, per quanto attiene alle dimensioni, gli enti più piccoli e in particolare quelli compresi nella fascia tra i 10.000 e i 20.000 abitanti.

Quanto alla collocazione geografica degli enti inadempienti, le percentuali più elevate di inadempimento si rilevano nel nord ovest, nel sud e nelle isole, in queste ultime si registra un addensamento nelle classi demografiche tra i 20.000 e i 250.000 abitanti; ciò dimostra che a differenza di quanto si è generalmente notato le difficoltà in tale area investono anche Comuni più grandi che dovrebbero avere maggiori strumenti per adeguarsi alle regole. In 4 Regioni tutti i Comuni rispettano il patto.

I Comuni con il maggiore livello di adempimento sono quelli di dimensioni medio grandi (popolazione tra 60.000 e 250.000 abitanti) del nord e del centro. Le difficoltà dei Comuni più piccoli possono essere imputate, oltre che a situazioni particolari che riguardano il singolo ente, anche a minori margini di manovrabilità e alla difficoltà di disporre di adeguati

strumenti di programmazione. Inoltre, le maggiori difficoltà ad adempiere che si concentrano nei Comuni più piccoli possono derivare dal fatto che in una gestione di ridotte dimensioni le serie dei dati sono suscettibili di essere maggiormente influenzate da fattori non ricorrenti.

In particolare, come di consueto, i Comuni con saldo obiettivo in avanzo dimostrano maggiore difficoltà a mantenere nel tempo tale situazione, risultando più frequentemente non adempienti. Un numero non indifferente di enti (131) che avevano l'obiettivo in disavanzo ottengono un saldo finanziario positivo operando, quindi, una correzione superiore a quella richiesta.

Il numero di Comuni con saldo finanziario in avanzo, che era aumentato nel corso del precedente periodo di osservazione, resta sostanzialmente invariato; 386 dei Comuni assoggettati all'analisi hanno riportato un saldo finanziario negativo nel 2011 e 1.899 un avanzo, si tratta di una situazione analoga a quella del precedente esercizio. È da notare che la presenza del saldo del patto in avanzo si registra in modo inversamente proporzionale alle dimensioni degli enti; infatti, la percentuale di enti con saldo in avanzo diminuisce con l'aumentare della popolazione.

Tabella 10 - Onerosità del patto in base al saldo obiettivo:

10 a - Comuni con saldo obiettivo negativo

Classe demografica	Enti totali	Enti con saldo obiettivo negativo	Enti inadempienti con obiettivo negativo	Enti con obiettivo negativo che hanno registrato un saldo finanziario positivo	% comuni inadempienti sul totale	% comuni con saldo positivo sul totale
≥5.000 <10.000	1114	221	3	70	0,3	6,3
≥10.000 <20.000	672	113	5	30	0,7	4,5
≥20.000 <60.000	400	81	1	29	0,3	7,3
≥60.000 <250.000	88	15	1	2	1,1	2,3
≥250.000	11	0	0	0	0,0	0,0
Totale complessivo	2285	430	10	131	0,4	5,7

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

10 b - Comuni con saldo obiettivo positivo

Classe demografica	Enti totali	Enti con saldo obiettivo positivo	Enti inadempienti con obiettivo positivo	Enti con obiettivo positivo che hanno registrato un saldo finanziario positivo	% comuni inadempienti sul totale	% comuni con saldo positivo sul totale
≥5.000 <10.000	1114	893	45	850	4,0	76,3
≥10.000 <20.000	672	559	30	532	4,5	79,2
≥20.000 <60.000	400	319	17	305	4,3	76,3
≥60.000 <250.000	88	73	2	71	2,3	80,7
≥250.000	11	11	1	10	9,1	90,9
Totale	2285	1855	95	1768	4,2	77,4

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'effetto tendenziale provocato dal patto a legislazione vigente è quello di portare progressivamente in avanzo il saldo dei Comuni, inteso come differenza tra entrata finale e spesa finale al netto di riscossioni e concessioni di crediti e delle entrate del titolo V. Tuttavia,

gli enti che già hanno realizzato una situazione di avanzo, anche in assenza di correzioni, incontrano difficoltà a mantenere un corrispondente avanzo di bilancio senza l'apporto delle entrate da indebitamento. Tale impostazione, che tende alla riduzione dell'indebitamento, rende ardua la possibilità di effettuare investimenti, che devono, in tale condizione, trovare sostegno nell'avanzo di parte corrente e nelle entrate per alienazioni e trasferimenti di capitali.

Dai risultati della cassa emerge che anche nel 2011 l'indebitamento si è ridotto pure se in misura meno significativa rispetto al passato.

L'analisi della dimensione e della collocazione geografica dei Comuni può fornire indicazioni sui motivi di inadempienza, specie se collegata alla situazione di avanzo o disavanzo degli enti; valutando nell'insieme gli andamenti finanziari degli enti inadempienti, si nota che nel complesso prevalgono quelli tenuti ad un obiettivo in avanzo, mentre conseguono un differenziale finanziario in disavanzo. La maggior parte di tali enti ottiene un saldo di parte corrente positivo che non riesce, tuttavia, a colmare il disavanzo del conto capitale. Lo scarto negativo degli enti inadempienti nel 2011 si dimostra complessivamente elevato, incorporando il notevole sfioramento del grande Comune inadempiente. Il saldo finanziario in disavanzo a livello regionale si registra nel Piemonte e nel Lazio, quest'ultima Regione tuttavia risulta nel complesso adempiente.

Tabella 11 - Comuni - dati aggregati per Regione

(migliaia di euro)

Regione	enti inadempienti	saldo di competenza	saldo di Cassa	Saldo Finanziario	Obiettivo programmatico	differenza
PIEMONTE	4	69.255	-531.704	-462.449	-18.925	-443.524
LOMBARDIA	26	236.581	154.738	391.319	395.723	-4.404
LIGURIA	0	103.775	-60.413	43.362	23.606	19.756
VENETO	10	203.706	-81.111	122.595	98.324	24.271
EMILIA ROMAGNA	3	212.305	-65.032	147.274	123.552	23.722
TOSCANA	2	202.215	-44.216	157.999	131.048	26.951
UMBRIA	1	42.707	-27.929	14.778	10.863	3.915
MARCHE	0	51.114	-37.613	13.501	-260	13.761
LAZIO	0	102.388	-103.883	-1.495	-37.370	35.875
ABRUZZO	2	67.395	-6.798	60.597	28.572	32.025
MOLISE	2	8.848	-2.283	6.565	8.361	-1.796
CAMPANIA	17	287.802	-93.197	194.605	160.263	34.342
PUGLIA	9	180.161	-53.995	126.166	83.949	42.217
BASILICATA	2	17.521	881	18.402	12.298	6.104
CALABRIA	13	86.802	-53.246	33.557	44.369	-10.812
SICILIA	14	314.294	-143.753	170.541	178.200	-7.659
SARDEGNA	0	106.977	-60.600	46.377	18.903	27.474
Totale complessivo	105	2.293.847	-1.210.153	1.083.693	1.261.475	-177.782

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nell'analisi del raggiungimento dell'obiettivo cumulato per Regione, a differenza del passato, si rileva che non tutte raggiungono il livello di saldo previsto. Nel Piemonte complessivamente inadempiente il disavanzo risulta ampiamente sviluppato rispetto all'obiettivo.

In altri 4 ambiti regionali con obiettivo positivo si registra un saldo finanziario inferiore a quello programmato, mentre in una Regione con saldo obiettivo in disavanzo, al termine dell'esercizio, si registra un saldo finanziario positivo.

Gli interventi da parte delle Regioni per consentire maggiore spesa per investimenti, attraverso l'applicazione del patto verticale, si sono dimostrati più significativi ed hanno avuto maggiore rilevanza nella determinazione dei risultati del patto; infatti grazie a questi interventi il numero delle inadempienze è rimasto abbastanza contenuto, sebbene il risultato aggregato come si è detto non è stato raggiunto. È da dire che di tale intervento hanno maggiormente beneficiato i Comuni del Piemonte, tra questi il Comune di Torino che nonostante il notevole supporto ottenuto non è riuscito a rispettare il patto. Anche nel Lazio e nel Veneto l'intervento regionale si è dimostrato rilevante.

Tabella 12 – Comuni – Effetti del patto regionalizzato

(migliaia di euro)

Classe demografica	Enti totali	SALDO OBIETTIVO - Applicazione della clausola di salvaguardia	totale patto regionale	OBIETTIVO 2011	SALDO FINANZIARIO 2011	differenza rispetto all'obiettivo con clausola di salvaguardia	differenza rispetto all'obiettivo annuale	
		a	b+c	d	f	f-a	g	
tutti i comuni	≥5.000 <10.000	1.114	241.361	-140.372	100.990	156.866	-84.495	55.876
	≥10.000 <20.000	672	341.006	-150.823	190.178	220.736	-120.270	30.558
	≥20.000 <60.000	400	486.996	-242.208	244.789	328.613	-158.383	83.824
	≥60.000 <250.000	88	403.525	-140.520	263.006	338.007	-65.518	75.001
	≥250.000	11	555.538	-93.028	462.511	39.471	-516.067	-423.040
Totale complessivo	2.285	2.028.426	-766.951	1.261.475	1.083.693	-944.733	-177.782	
Comuni Aderenti al patto regionalizzato	≥5.000 <10.000	663	146.412	-140.372	6.039	34.286	-112.126	28.247
	≥10.000 <20.000	406	216.893	-150.823	66.066	95.620	-121.341	29.554
	≥20.000 <60.000	239	320.699	-242.208	78.492	133.372	-187.327	54.880
	≥60.000 <250.000	57	303.565	-140.520	163.045	232.324	-71.241	69.279
	≥250.000	8	442.154	-93.028	349.126	-113.878	-556.032	-463.004
Totale complessivo	1.373	1.429.723	-766.951	662.767	381.724	-1.048.067	-281.044	
comuni inadempienti aderenti al patto regionalizzato	≥5.000 <10.000	23	4.492	-2.483	2.010	-38.366	-42.858	-40.376
	≥10.000 <20.000	9	6.028	-3.904	2.125	-24.618	-30.646	-26.743
	≥20.000 <60.000	5	7.111	-4.838	2.273	-19.954	-27.065	-22.227
	≥60.000 <250.000	-	0	0	0	0	0	0
	≥250.000	1	125.698	-68.557	57.141	-426.624	-552.322	-483.765
Totale complessivo	38	143.330	-79.782	63.549	-509.562	-652.892	-573.111	
comuni adempienti aderenti al patto regionalizzato	≥5.000 <10.000	640	141.919	-137.889	4.029	72.652	-69.268	68.622
	≥10.000 <20.000	397	210.865	-146.919	63.940	120.238	-90.627	56.298
	≥20.000 <60.000	234	313.588	-237.370	76.219	153.326	-160.262	77.107
	≥60.000 <250.000	57	303.565	-140.520	163.045	232.324	-71.241	69.279
	≥250.000	7	316.455	-24.471	291.985	312.746	-3.709	20.761
Totale complessivo	1.335	1.286.393	-687.169	599.218	891.286	-395.107	292.067	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'applicazione del patto regionale orizzontale, invece, ha movimentato importi ovviamente minori rispetto a quello verticale e gli spazi finanziari complessivamente ceduti sono stati nell'ordine dei 46 milioni, dei quali i più consistenti in Emilia Romagna e nel Lazio.

Dal complesso di questi andamenti emerge che la strategia che i Comuni hanno adottato si incentra su politiche di entrata più attive e sull'intento di contenere la spesa colpendo anche quella corrente; tuttavia per il rispetto delle regole del patto è stata ancora attuata una riduzione della spesa per investimenti. I risultati sono stati influenzati dalla riduzione delle entrate correnti che, seppure non considerata ai fini del saldo finanziario, ha prodotto effetti rilevanti in termini di equilibrio generale, sottraendo risorse non indifferenti. Al ridimensionamento della spesa in conto capitale fa riscontro per la prima volta anche una riduzione di quella corrente in un periodo nel quale si è risentito limitatamente degli effetti dei rinnovi contrattuali.

La situazione di competenza di parte corrente, che viene sostenuta anche con l'apporto di entrate straordinarie genera un saldo positivo; tuttavia, il profilo dei pagamenti in conto capitale è rimasto ancora ridotto. E' da notare che in tutti gli ambiti regionali il saldo di parte corrente di competenza risulta positivo, raggiungendo in alcuni di essi valori particolarmente elevati. La parte corrente del bilancio offre, quindi, un valido sostegno ai pagamenti in conto capitale.

Dai dati del rendiconto 2010 (ultimi dati di competenza disponibili) emerge che gli impegni del titolo II al netto delle concessioni crediti non riportano un andamento soddisfacente, mentre l'esclusione dai vincoli del patto avrebbe dovuto consentire una ripresa in termini di competenza degli impegni in conto capitale, piuttosto che la flessione alla quale si è assistito; la situazione di debolezza di tale settore si protrae da anni.

Dal complesso di questi fattori può ritenersi che la ridotta erogazione di spesa per investimenti non sempre è una conseguenza diretta delle misure del patto, ma potrebbe a volte derivare dalla ridotta sostenibilità delle nuove iniziative e dalla carente disponibilità di cassa; infatti, il *surplus* della parte corrente si fonda su entrate accertate, ma non riscosse.

Come si è detto, nel 2011 si genera un differenziale positivo delle partite di competenza di parte corrente che è destinato a sostenere i pagamenti del titolo II. Tuttavia, la situazione suddetta, apparentemente positiva, non è in grado di impedire una ulteriore riduzione della spesa per investimenti, probabilmente da imputare a difficoltà della gestione di cassa che vanno oltre quelle derivanti dai limiti fissati dal patto.

I risultati del patto dei Comuni non possono essere valutati positivamente, anche se bisogna tener presente che l'ampliamento dei margini di autonomia finanziaria e specialmente l'azione di riduzione della spesa corrente potranno sostenere l'equilibrio in un contesto della finanza comunale che permane critico a fronte di un indebolimento dell'economia interna.

Nel 2011 sembrano attenuarsi gli effetti sfavorevoli indotti dalla disciplina del patto, in quanto il sistema è riuscito seppure parzialmente a produrre una riqualificazione della spesa, comprimendo in minore misura gli interventi per gli investimenti e lo sviluppo locale.

Nel quadro attuale delle entrate comunali il ruolo assegnato ai trasferimenti dello Stato dovrebbe perdere significatività, mentre le entrate proprie risultano relativamente sensibili agli effetti della crisi; tuttavia, questi ultimi possono ancora produrre tensioni sulla spesa per le funzioni di competenza comunale come la spesa sociale.

Una maggiore flessibilità delle misure che, tenendo conto delle caratteristiche di un variegato universo di enti, riesca ad assicurare il contributo ai saldi di finanza pubblica, senza provocare un accentuato rallentamento della spesa in conto capitale, realizzata attraverso l'affidamento delle regole alle Regioni e ampliando lo spazio del sistema di compensazioni.

L'impiego delle agevolazioni connesse all'intervento regionale ha acquistato un peso più rilevante sul dato complessivo, e si è dimostrato maggiormente efficace; infatti, attraverso una distribuzione più accorta dei benefici volti a consentire un più elevato livello dei pagamenti di spesa in conto capitale, sono state limitate significativamente le inadempienze. Tale livello è rimasto anche nel 2011 inferiore a quello teorico dei pagamenti che si sarebbero potuti effettuare, restando all'interno della linea di rispetto dell'obiettivo, tuttavia si sono ridotte le differenze.

Nel 2011 ha operato in prima applicazione il meccanismo di premialità introdotto dal d.lgs. n. 149/2011, rivolto ad assegnare un margine ulteriore di spesa agli enti che avevano rispettato il patto e che rientravano nei parametri stabiliti dalla relativa normativa secondaria. Il d.m. del 24/02/2012 ha distribuito i benefici ai Comuni virtuosi con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti, i quali si sono avvantaggiati della riduzione del proprio saldo obiettivo (per un totale di 739 enti) e quasi il 10% è riuscito a migliorare la propria posizione, risultando adempiente, per effetto di tale intervento.

È venuta meno, invece la disciplina relativa all'applicazione delle sanzioni relative alle precedenti inadempienze prevista dall'art. 77 *bis*, co. 22, del d.l. n. 112 del 2008, in base al quale gli effetti finanziari delle sanzioni per il mancato rispetto del patto non potevano concorrere al perseguimento degli obiettivi per l'anno in corso.

Tale procedura era, infatti, risultata particolarmente gravosa in quanto rendeva maggiormente oneroso l'obiettivo, senza consentire di giovare degli effetti finanziari favorevoli che derivano dall'applicazione delle sanzioni¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Le modalità per la rettifica dell'obiettivo dovuta alla sterilizzazione degli effetti delle sanzioni (ora non più vigente) si sono dimostrate problematiche, in quanto richiedevano una valutazione programmatica di non facile realizzabilità. Sul punto sono intervenute le SS.RR della Corte dei conti con la deliberazione n. 61/CONTR/2010/ precisando che le variazioni da apportare alla spesa corrente tendenziale dovessero essere determinate sulla base delle sole modifiche che dipendono da elementi oggettivi e siano indipendenti dall'applicazione delle sanzioni stesse.

3.5 Il patto di stabilità nelle Regioni a statuto speciale

Gli enti locali di alcune Regioni a statuto speciale, nonché delle Province autonome di Trento e Bolzano, non sono stati considerati nell'analisi che precede, in quanto per essi la disciplina del patto di stabilità interno è stata regolata sulla base di accordi con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, secondo disposizioni particolari in deroga alla normativa nazionale¹⁰⁵.

Le linee generali delle normative regionali sul patto di stabilità interno sono state già tracciate nelle precedenti relazioni alle quali si rimanda; nell'ultimo anno, sul piano della disciplina particolare, si registrano limitate innovazioni che contengono elementi specifici e si discostano dalla disciplina generale.

La Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano hanno sostanzialmente confermato le discipline precedenti, con qualche adattamento.

La Valle d'Aosta ha stabilito la disciplina di base del patto di stabilità per gli enti locali con l'art. 8 della legge regionale 19.12.2005, n. 34. La deliberazione della Giunta regionale del 30.12.2011 n. 3192 ha previsto come obiettivo per il 2011, secondo un disegno di continuità, il miglioramento del saldo finanziario per i Comuni, rispetto alla media di progressi esercizi, un semplice monitoraggio finanziario per le Comunità Montane e la riduzione del debito per ambedue le tipologie di enti¹⁰⁶.

La Provincia Autonoma di Bolzano, nell'accordo per il 2011¹⁰⁷, ha confermato nelle linee generali il precedente assetto e le modalità di calcolo del patto di stabilità, fondato ancora sul criterio dei tetti di spesa per tutti i Comuni senza distinzione di popolazione.

¹⁰⁵ Le province autonome di Trento e Bolzano, e alcune regioni a statuto speciale, in virtù della competenza legislativa primaria in materia di finanza locale ed in base ad accordi siglati con il Ministero dell'economia, hanno provveduto a disciplinare in maniera autonoma il patto di stabilità interno per i propri enti locali derogando alla normativa nazionale. A tutt'oggi le regioni che hanno dettato una normativa particolare per il patto sono la Valle d'Aosta ed il Friuli Venezia Giulia, oltre le due province autonome. Per la Sardegna una particolare disciplina del patto nel 2009 è stata stabilita dall'art. 1 comma 28 della legge finanziaria regionale, n. 1/2009. Con tale norma è stata prevista una deroga a quella nazionale con particolare riferimento ad una ulteriore ipotesi di esclusione dal saldo di spese in conto capitale, riguardante quelle effettuate a seguito di trasferimenti regionali. Tuttavia la successiva legge regionale n. 3, all'art. 21 co. 10, ha abrogato tali disposizioni per cui le deroghe al Patto non hanno avuto operatività.

¹⁰⁶ Il vincolo relativo al debito consiste nel mantenerne il rapporto con le entrate proprie (titoli I e III) entro il limite di 2,5 volte il valore di tale rapporto riportato dall'insieme dei comuni nel triennio 2006-2008. Si tratta di un criterio che mette a confronto lo stock di debito con una grandezza finanziaria, ammettendo anche valori piuttosto elevati del rapporto (sino a oltre 4 volte le entrate proprie).

¹⁰⁷ Nell'accordo per la finanza locale per il 2011, stipulato il 7 dicembre 2010, si prevede la verifica dei risultati del patto con il confronto dei dati del conto consuntivo 2010 con quelli del 2011. L'accordo prevede che i saldi tra entrate e spese possano diminuire, nei Comuni con più di 5.000 abitanti, del tasso di inflazione stabilito dall'Istituto Provinciale di Statistica (ASTAT). Nei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti è ammissibile una diminuzione del 4 per cento; inoltre sono escluse dal saldo le entrate e le spese a tantum e le spese aggiuntive per il personale che sostituisce quello in aspettativa e maternità. La sanzione del trattenimento della quarta rata pro-capite, viene applicata sino a quando il Comune presenti un adeguato piano di risanamento e in caso in cui il piano non venga rispettato viene trattenuta la quota per il 2013. Si prescinde, comunque, dalla sanzione se viene rispettato il saldo per il periodo 2006-2011, per favorire gli enti virtuosi fin dall'origine. È previsto il miglioramento dei saldi in modo che i Comuni raggiungano nel periodo 2006-2009 un risparmio annuo di non meno di 5,8 milioni di euro (tale obiettivo è stato già raggiunto con un anno di anticipo) e di 12 milioni per il 2011.

La Provincia di Trento, a partire del 2011, ha introdotto una nuova disciplina che si discosta dalle disposizioni in vigore negli esercizi precedenti¹⁰⁸. L'accordo per il 2011 limita l'applicazione del patto agli enti con popolazione superiore a 3.000 abitanti. Le innovazioni riguardano la determinazione dell'obiettivo che, come nella disciplina nazionale, tiene conto della spesa corrente media del triennio 2006-2008, la percentuale di correzione è stata stabilita tenendo conto della dimensione demografica e l'obiettivo è rimasto stabilito in termini di saldo.

Nel Friuli Venezia Giulia¹⁰⁹, sin dall'esercizio 2007 è stata introdotta una disciplina particolare del patto che considera due obiettivi diversi da quelli fissati nella normativa nazionale, ritenuti più coerenti con quelli previsti a livello europeo. Si tratta del conseguimento dell'equilibrio economico di parte corrente e della riduzione del rapporto tra il debito dell'ente e il prodotto interno lordo nazionale¹¹⁰; nel 2010, sono stati obbligatoriamente soggetti al patto i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, le Province e le Comunità Montane, mentre è stata data facoltà di aderire ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Anche per il 2011, sono assoggettati al patto le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, mentre i Comuni con popolazione inferiore o uguale a 5.000 abitanti possono deliberare, attraverso il Consiglio, l'eventuale esclusione dai vincoli del patto di stabilità entro la data prevista per l'approvazione del bilancio (e comunque non oltre il 28 febbraio 2010)¹¹¹. Queste disposizioni si applicano anche alle comunità montane. Per il 2011 la legge finanziaria regionale (l.r. n. 22/2010) pur lasciando fermo l'impianto di fondo della disciplina, ha introdotto alcune

¹⁰⁸ L'obiettivo 2011 per il contenimento dell'andamento tendenziale del saldo finanziario di competenza mista è quantificato per i comuni trentini con popolazione superiore a 3.000 abitanti in 13,9 milioni di euro. A seguito dell'adeguamento alla disciplina nazionale, a differenza del passato, la dimensione demografica dei singoli Enti locali risulta rilevante, venendo sottoposti a monitoraggio solo 27 enti rispetto ai 213 del precedente esercizio. "Nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi da parte del sistema dei comuni coinvolti, la sanzione opererà sui trasferimenti dei comuni inadempienti applicando le corrispondenti detrazioni; nel caso in cui il patto sia rispettato a livello complessivo ma non a livello di singolo comune, la sanzione interverrà attraverso misure di contenimento dell'indebitamento, delle assunzioni e di riorganizzazione dei servizi" (Protocollo d'intesa in materia di finanza locale per il 2011 del 29 ottobre 2010).

¹⁰⁹ Le regole relative al patto di stabilità sono stabilite attraverso un iter che prevede un parere di merito sul Regolamento, approvato in via preliminare dalla Giunta regionale, del Consiglio delle Autonomie locali, cui segue l'approvazione giuntale definitiva. Nella fattispecie il regolamento, che detta criteri e modalità di adesione al patto, è stato approvato con d.P.Reg. n. 064/2007 (coordinato con le modifiche apportate nel 2008 dai d.P.Reg. n.82/2008 e n.102/2008). Con l'articolo 12 della legge regionale 30 dicembre 2008, n. 17 le regole che definiscono il concorso delle autonomie locali della Regione al raggiungimento degli obiettivi posti a livello comunitario, sulla base dei principi di coordinamento della finanza pubblica, sono state inserite nel contesto delle leggi finanziarie regionali per l'anno 2010 e per il 2011.

¹¹⁰ Il secondo obiettivo (riduzione del rapporto debito/Prodotto interno lordo nazionale), dovrà essere raggiunto dalle province e dai comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti alla fine del triennio (quindi il 31/12/2012 rispetto al rapporto esistente al 31/12/2009); è solo consigliato -infine- per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

¹¹¹ La scelta rimane vincolante per l'intero triennio ed è comunicata, entro quindici giorni, anche in via informatica, alla struttura regionale competente in materia di autonomie locali. La decisione di esclusione dai vincoli del patto può essere revocata per gli anni 2011 e 2012 con atto consiliare che deve pervenire alla struttura regionale competente in materia di autonomie locali entro e non oltre il 28 febbraio di ciascun anno. Nel 2010 hanno optato per tale scelta 27 comuni con meno di 5.000 abitanti.

modifiche per la contabilizzazione di alcune voci di spesa e ha previsto ulteriori sanzioni per gli enti inadempienti.

Con la legge di stabilità per il 2011 (legge 220/2010) sono state introdotte modifiche all'ordinamento della Regione Friuli Venezia Giulia ai fini dell'attuazione dei principi del federalismo fiscale. In tale più ampio contesto sono inserite anche disposizioni sulla disciplina del patto a decorrere dall'esercizio 2011 che si estendono al sistema integrato regionale che include tutti gli organismi finanziati direttamente dalla Regione.

Le risultanze relative al patto di stabilità interno di seguito riportate sono state comunicate dagli Uffici regionali o provinciali deputati al monitoraggio degli Enti locali con dati definitivi per il 2010, insieme a qualche prima risultanza relativamente all'esercizio 2011 resa sulla base dei dati previsionali o di consuntivo non ancora approvati. Tali risultanze dimostrano nel complesso come nell'esercizio 2011 la situazione di adempienza da parte degli enti assoggettati a discipline particolari si presenti nell'insieme meno ampia, evidenziandosi qualche maggiore difficoltà per adeguarsi alle regole del patto.

Nella Regione Friuli Venezia Giulia, nel 2011, tre Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti non hanno rispettato l'obiettivo dell'equilibrio economico di competenza e di cassa, mentre altri due Comuni non hanno rispettato l'obiettivo dell'equilibrio economico in termini di sola cassa. Si tratta di un risultato meno positivo di quello riportato nel precedente esercizio.

Per il 2011, in attesa dell'approvazione del rendiconto di gestione e dei successivi riscontri, non sono stati forniti elementi previsionali dai quali possa desumersi se sia stato rispettato l'obiettivo dell'equilibrio economico; anche la valutazione circa il rispetto del secondo obiettivo (rapporto debito/pil) potrà essere effettuata solo al termine del triennio 2010-2012.

Per la Valle d'Aosta, nella quale il patto è applicato a tutti i Comuni, compresi quelli di ridotte dimensioni demografiche, il dato finanziario aggregato risulta coerente con l'obiettivo del saldo programmatico. Sono disponibili i risultati per il 2010, anno nel quale il Comune di Aosta, unico ente con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, ha rispettato entrambi gli obiettivi, pur riportando un saldo finanziario in disavanzo. Gli enti che non hanno rispettato l'obiettivo del saldo finanziario raggiungono una percentuale di oltre il 16%, dato questo ancora in aumento rispetto all'esercizio precedente, nel quale la percentuale degli enti inadempienti si era notevolmente espansa. Il livello di inadempimento all'obiettivo di riduzione del debito è appena inferiore, interessando poco meno del 15 per cento degli enti. Non sono disponibili i dati relativi al 2011 in quanto la verifica dei saldi inizierà solo successivamente al 30 giugno 2011, data finale di approvazione dei consuntivi.

Nella Provincia autonoma di Trento nel 2010 l'obiettivo di miglioramento tendenziale del saldo finanziario è stato conseguito a livello aggregato. Inoltre, l'88,7% dei 213 enti sottoposti alla disciplina del patto di stabilità provinciale ha raggiunto l'obiettivo di contenimento tendenziale del saldo finanziario entro il limite previsto con un valido differenziale positivo. È da notare che il saldo finanziario complessivo risulta, tuttavia, in disavanzo. Tutti i 13 enti della Provincia autonoma con oltre 5 mila abitanti nel 2010 hanno rispettato l'obiettivo per il miglioramento tendenziale del saldo finanziario, con un miglioramento complessivo rispetto all'obiettivo assegnato.

Nel 2011 sono stati assoggettati alle misure del patto solo 27 enti con popolazione superiore a 3.000 abitanti; tutti gli enti sottoposti al monitoraggio del patto di stabilità provinciale hanno raggiunto l'obiettivo di contenimento tendenziale del saldo finanziario. Tale risultato aggregato ha comportato un saldo finanziario positivo ampiamente superiore all'obiettivo assegnato.

Nella Provincia Autonoma di Bolzano i risultati del patto per il 2010 sono stati meno soddisfacenti rispetto al passato, sia in termini di adempimento, sia per l'impatto finanziario complessivo delle misure; infatti, si è registrato un miglioramento complessivo dei saldi inferiore all'obiettivo assegnato¹¹².

Sei dei 19 Comuni con più di 5.000 abitanti, tra i quali il capoluogo, non hanno raggiunto gli obiettivi del patto 2010; nessuno di tali enti è tenuto alla presentazione di un piano di risanamento ai sensi dell'accordo sulla finanza locale, in quanto i loro risultati rientrano nei limiti nel periodo di osservazione 2006-2010. Dei 97 Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, solo 79 hanno raggiunto gli obiettivi del patto di stabilità 2010; anche in questo caso nessuno degli enti che non sono riusciti a rientrare nei parametri suddetti, ha dovuto presentare un piano di risanamento, ai sensi dell'accordo per la finanza locale.

Per l'esercizio 2011 è emersa, sulla base dei dati provvisori, una situazione complessiva di adempimento analoga a quella rilevata nel precedente esercizio; in questo caso, le difficoltà riguardano maggiormente i Comuni di ridotte dimensioni; si registra, inoltre, un miglioramento del saldo tendenziale inferiore all'obiettivo¹¹³.

Nel 2011 dalle risultanze del patto di stabilità per gli enti locali soggetti a specifiche discipline concordate con le Regioni a Statuto speciale e Province autonome si colgono nel

¹¹² Il miglioramento del saldo medio di tutti i 116 Comuni della Provincia di Bolzano nel periodo 2009 -2010, sulla base dei dati definitivi desunti dai rispettivi conti consuntivi, si colloca intorno allo 0,34 per cento, dato che si riduce notevolmente rispetto al precedente periodo e risulta ben inferiore ai parametri previsti dall'accordo sulla finanza locale.

¹¹³ Ai fini del monitoraggio del patto di stabilità i Comuni entro il 31 gennaio 2012 trasmettono all'ufficio vigilanza della Provincia un prospetto con i dati provvisori inerenti il patto di stabilità 2010/2011. Da tali elementi risulta che complessivamente, hanno rispettato i parametri 93 Comuni su un totale di 116. Il comune di Bolzano risulta adempiente. Nel complesso non sono stati raggiunti gli obiettivi fissati dal patto di stabilità provinciale, venendo registrato un miglioramento del saldo di 10 milioni (pari al 6,5 per cento) a fronte di un obiettivo di 12.

complesso segnali di difficoltà analoghi a quelli riscontrati nell'aggregato nazionale. In questo caso, tuttavia, la diversa strutturazione delle misure e la particolarità delle diverse discipline impediscono di trarre conclusioni a carattere generale. L'inclusione nel campo di applicazione degli enti di ridotte dimensioni anticipa gli esiti che si verificheranno dal prossimo anno nella disciplina generale del patto e già dimostra la presenza di maggiori difficoltà.

Si rileva, infine, che procedendo nell'attuazione delle riforme che impongono anche il rafforzamento degli strumenti di coordinamento della finanza pubblica, qualche segnale nel senso della maggiore integrazione degli strumenti contabili e della coerenza complessiva delle regole, che vanno via via orientandosi verso un più stretto controllo dell'indebitamento del comparto, potrebbe anche provenire da queste discipline particolari, le quali dovrebbero maggiormente ispirarsi a chiavi interpretative complessive.

3.6 Conclusioni

Nel 2011 il livello di adeguamento agli obiettivi del patto si riduce se si considera il numero degli enti adempienti e il risultato complessivo di saldo.

In particolare risulta diversificata la situazione delle due categorie di enti esaminati infatti, mentre una sola delle Province è inadempiente il numero di Comuni che non rispettano l'obiettivo aumenta decisamente e risulta elevato. L'obiettivo non viene conseguito dai Comuni anche nella prospettiva dei risultati degli enti aggregati nel loro insieme; infatti viene realizzato uno scarto negativo rispetto alla correzione richiesta; il saldo complessivo resta comunque in avanzo.

Come si è detto, tale risultato risente del notevole differenziale negativo riportato da una grande città inadempiente, in assenza del quale l'obiettivo cumulato sarebbe stato rispettato.

Nell'analisi regionale emerge che i Comuni considerati cumulativamente non riescono a rispettare l'obiettivo in cinque ambiti regionali. Negli aggregati relativi alle Province risultano inadempienze in una sola Regione.

I risultati del patto devono essere valutati tenendo conto che le regole del 2011 si sono rivelate più incisive rispetto a quelle del precedente esercizio, nel quale erano state maggiormente attenuate da interventi a sostegno degli investimenti. Peraltro, il nuovo criterio di determinazione dell'obiettivo sulla base della media della spesa corrente potrebbe avere richiesto maggiori esigenze di correzione.

Va, anche, considerato che nel 2011 sono stati attuati interventi da parte delle Regioni al fine di stabilire adattamenti alla disciplina generale per razionalizzare l'applicazione dei limiti, tenendo conto della situazione particolare degli enti locali presenti nel territorio di competenza. La facoltà da parte delle Regioni di cedere una quota della propria capacità

spesa a vantaggio degli enti locali per effettuare pagamenti in conto capitale (c.d. flessibilità verticale) ha trovato impiego esteso e per importi significativi. È stato così confermato un ruolo di coordinamento finanziario delle Regioni nei confronti degli enti locali attraverso la cessione quote di spesa ad essa assegnate nei limiti del patto.

Resta, inoltre, di perdurante vigenza la facoltà assegnata alle Regioni di adattare le regole poste dalla disciplina nazionale nei confronti degli enti locali, purché non venga travalicato l'obiettivo per essi complessivamente determinato.

Oltre la metà dei Comuni soggetti al patto si sono avvantaggiati degli interventi del patto regionalizzato verticale che hanno sbloccato quote di pagamenti per investimenti e le correzioni conseguenti a queste misure hanno consentito in molti casi di riportare il saldo nel limite dell'obiettivo previsto, ma non sono state del tutto idonee a favorire la ripresa degli investimenti.

Il carattere di flessibilità delle misure derivante dagli adattamenti da parte delle Regioni ha raggiunto maggiormente l'obiettivo. Nei risultati aggregati emerge, infatti, che queste misure hanno concorso efficacemente al raggiungimento dell'obiettivo complessivo; dall'analisi delle inadempienze, emerge come la loro distribuzione si sia dimostrata più efficiente rispetto al precedente esercizio riuscendo a ridimensionare i casi di inadempienza. La distribuzione delle quote di spesa aggiuntiva secondo criteri di massima razionalità avrebbe potuto consentire ad un maggior numero di enti il rispetto del patto.

Nel 2011 la disciplina del patto anche se non si è dimostrata idonea ad ottenere l'obiettivo di finanza pubblica, e consentendo un ridotto livello di adempimento, ha concorso comunque al miglioramento del risultato di indebitamento del comparto.

L'intento di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, ha comportato una limitazione delle possibilità di spesa produttiva in base a criteri che non sempre si rivelano razionali, restano pertanto ancora aperti i problemi di fondo che da sempre vi si connettono.

La disciplina del patto ha stabilito vincoli che nel tempo sono stati impostati in maniera diversa ed ora, in base al nuovo quadro normativo del coordinamento finanziario, dovrebbero essere decisi nell'ambito di un complesso di programmazione che prevede momenti di concertazione. Tuttavia è sempre risultato problematico perseguire efficacemente gli obiettivi di finanza pubblica senza produrre contestualmente un rallentamento della spesa in conto capitale.

Permane la necessità di individuare procedimenti che possano distribuire in modo più meditato le limitazioni di spesa, individuando l'obiettivo di fondo a regime in base a direttive stabili tali da assicurare l'equilibrio di parte corrente e ammettere una quota di debito in base a predeterminati parametri di sostenibilità. Tuttavia, le limitazioni del patto concorrono con

quelle poste alla facoltà di contrarre nuovo indebitamento la quale in prosieguo dovrà anche soggiacere al limite costituzionale del pareggio.

L'attenzione al contenimento del debito imposta da tali regole non potrà non incidere sul livello del debito locale per il quale si renderà inevitabile l'adozione di misure volte alla razionalizzazione ed al contenimento.

In questo contesto di rigore che impone decisi interventi sulla spesa complessiva, le misure per incentivare la spesa di investimento hanno risposto solo parzialmente agli obiettivi di ottenere il rispetto del patto da un maggior numero di enti e la ripresa della spesa per investimenti.

La situazione finanziaria complessiva dei Comuni che si può desumere dai dati utilizzati per il monitoraggio del patto evidenzia, sul fronte delle entrate correnti, una ripresa del livello di autonomia: infatti, nel rapporto di composizione in termini di competenza, riprendono terreno le entrate tributarie. Tale incremento tuttavia può essere solo parzialmente addebitabile allo sviluppo di tributi effettivamente manovrabili dagli enti mentre deriva dalla trasformazione di trasferimenti in entrate tributarie attraverso la prima attuazione del fondo sperimentale di riequilibrio.

Si rileva una diminuzione della spesa corrente di competenza. Nell'ultimo esercizio l'andamento in flessione della spesa corrente in termini di competenza risulta inferiore al calo delle correlate entrate. I dati di cassa dimostrano una situazione analoga con qualche differenza nella misura degli andamenti. Per il comparto corrente si nota, quindi, un certo allineamento tra il dato di cassa e quello di competenza, cui si connette una maggiore efficacia delle misure del patto per il controllo della spesa corrente in un esercizio nel quale dalla contrattazione collettiva non sono derivati maggiori oneri.

Anche il saldo tra le entrate e le spese correnti di competenza, rilevato dai dati del patto, dimostra un miglioramento, tuttavia è da considerare che il saldo qui esposto non si allinea con quello previsto nella contabilità degli enti locali, nel quale viene portato in detrazione anche l'importo delle quote interessi dei mutui in ammortamento. Per cui, considerando tale detrazione e non tenendo conto di entrate correnti straordinarie, che sono incluse nel saldo, tale risultato potrebbe ribaltarsi.

La condizione della finanza locale permane complessivamente problematica e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica hanno imposto per il 2011 una manovra onerosa per gli enti locali, la cui attuazione prescrive un arduo sentiero di correzione. Le azioni degli enti dovranno ancora rivolgersi essenzialmente alla riduzione di spesa, in quanto il livello raggiunto dalla pressione fiscale non sembra consentire significativi aumenti delle entrate proprie e la crisi della finanza nazionale costringe alla continua riduzione dell'intervento pubblico. Il ritardo infrastrutturale e la situazione demografica e sociale, che

sostengono la domanda di servizi alla persona, costituiscono fattori di pressione sulla spesa, in quanto rendono necessari interventi anche da parte degli enti locali.

L'attuazione del "federalismo fiscale" potrebbe comportare nuove opportunità sul fronte delle entrate, attuando meccanismi che incideranno sulla composizione delle risorse, mentre la spesa sarà governata secondo nuovi criteri specie con riguardo alle funzioni fondamentali. Le regole del patto dovranno essere inserite in un contesto di programmazione della finanza pubblica che sappia confrontarsi con questo nuovo modello, dovendo coniugare le esigenze di rigore con interventi per riqualificare la spesa a favore di quella produttiva.

Resta quindi imprescindibile la necessità, che in parte può essere affidata all'intervento regionale, di stabilire una disciplina che consenta margini di recupero alla spesa di investimento, concentrando maggiormente le misure a carico della parte corrente dei bilanci.