

Tra le operazioni con tali caratteristiche sono da menzionare quelle che prevedono il ricorso a partecipazioni finanziarie ad organismi che, pur avendo peculiarità formali e strutturali non compatibili con caratteristiche tipicamente commerciali, vengono comunque “piegati” ad un utilizzo di tipo sostanzialmente societario. Si sta diffondendo negli enti il ricorso, ad esempio, a fondazioni che, non dotate di sufficiente patrimonio, di frequente generano perdite, esito incongruo per tali organismi. Perdite che devono essere, naturalmente, ripianate.

La fondazione, per sua natura, dovrebbe utilizzare il reddito derivante dal patrimonio per lo svolgimento della sua ordinaria attività e proseguire la stessa sino a che non venga intaccato o, comunque non si esaurisca il patrimonio. Il concetto di perdita gestionale da ripianare è estraneo alla nozione di fondazione poiché si tratta di un ente incentrato sul patrimonio e non sulla partecipazione di più soggetti, come avviene nell'associazione o nella società. Di fatto, la situazione è particolare poiché spesso la fondazione, che dovrebbe ricevere contributi o erogazioni da parte dei soggetti che fruiscono dell'attività o del servizio reso, ha nel proprio patrimonio unicamente i beni immobili nei quali opera e lo svolgimento dell'attività presuppone necessariamente un intervento finanziario da parte dell'ente locale nel quale opera. Ente che, peraltro, ha, in numerosi casi, la possibilità di procedere alla nomina degli amministratori dell'ente morale (o perlomeno di una parte degli stessi) e obblighi di vigilanza, previsti dagli statuti. Al riguardo la Corte ha ritenuto che, mentre il comune può erogare specifici contributi ad una fondazione, non può accollarsi l'onere di ripianare di anno in anno (mediante la previsione di un generico contributo annuale) o anche occasionalmente le perdite gestionali della fondazione perchè alle stesse deve essere in grado di far fronte la fondazione col suo patrimonio. Ove l'ente locale assuma l'impegno di far fronte alle perdite gestionali, sia mediante l'erogazione di generici contributi annuali che il formale ripiano occasionale di perdite, viene meno la natura di fondazione dell'organismo agevolato che, di fatto, si trasforma in ente strumentale del comune, assumendo natura pubblica alla stessa stregua di un'azienda speciale o di un organismo societario (parere Sez. Lombardia 1138/2009).

La tendenza a trasformare l'ente locale da erogatore di servizi a soggetto regolatore che opera come holding (o attraverso holding) modifica radicalmente il quadro di riferimento. Ciò, a sua volta, richiederebbe la solletica attuazione di interventi correttivi anche in attuazione di recenti disposizioni della legge 196/09 (articolo 2, comma 6). Si richiama in particolare:

- la necessità che, per garantire effettività al controllo sotto il profilo qualitativo, quantitativo, finanziario e contabile, si eviti la concentrazione nel medesimo soggetto pubblico delle funzioni di regolatore e azionista;
- l'esigenza di pervenire a sistemi di consolidamento dei documenti contabili dell'ente locale che, se non integrati quanto meno da un piano dei conti unico, non danno una visione completa e trasparente della gestione;

- l'opportunità che sia previsto un sistema di “governance” in grado di orientare le decisioni verso opzioni determinate dal rispetto dei principi di legalità, buon andamento, trasparenza e pubblicità, che governano l'azione delle pubbliche amministrazioni.

10.

L'esame dei dati relativi all'ammontare del debito di ciascun ente, alla sua evoluzione nel corso degli anni ed al rapporto con le entrate ha permesso di evidenziare le principali questioni relative all'indebitamento e, più in generale, alla sua gestione da parte degli enti territoriali.

Mentre sono limitati i casi nei quali è stato riscontrato che l'importo degli interessi maturati di anno in anno è superiore al 15% delle entrate proprie (art. 204 del TUEL), più numerose si sono rivelate situazioni nelle quali è stata verificata una crescente progressione del debito che, in presenza di altre anomalie gestionali, ha spinto la Corte a rivolgere all'ente una specifica segnalazione finalizzata a sollecitare l'adozione di provvedimenti correttivi.

Le verifiche sulla destinazione delle somme prese a debito per controllare il rispetto dell'art. 119, comma 6 Cost. (che, come noto, vieta di ricorrere al debito per spese diverse da quelle di investimento) hanno portato alla individuazione di pochissime violazioni.

Peraltro, al riguardo è necessario mettere in luce che il settore maggiormente a rischio è la distinzione fra manutenzioni ordinarie e straordinarie e non è da escludere che alcuni enti individuino come straordinarie attività che, in realtà, rivestono carattere ordinario.

Sempre in relazione alla verifica dell'andamento dell'indebitamento, particolare attenzione è dedicata alla gestione di tesoreria degli enti, che è elemento estremamente significativo per l'analisi della complessiva situazione finanziaria.

Al riguardo, più frequente è il caso degli enti che, contravvenendo al divieto di cui all'art. 222 TUEL, hanno utilizzato in via continuativa, per tutto l'esercizio o anche per più anni, elevati importi a titolo di anticipazione di tesoreria. Dalle analisi compiute in relazione a queste situazioni si è anche visto che si tratta di enti che, generalmente,

presentano squilibri gestionali che, se non modificati, possono condurre al dissesto e, comunque, alla formazione di fatto di un debito occulto.

Gli accertamenti compiuti dalle Sezioni al riguardo sono molteplici.

In via esemplificativa, si richiamano: sez. contr. Lazio, n. 55, 95, 98 99 del 2007; sez. contr. Sicilia, n. 13 e 117 del 2007; sez. contr. Sardegna, n. 53 del 2009

Un altro aspetto significativo, preso in esame soprattutto nell'ultimo anno, è quello dell'eventuale utilizzo del debito nell'anno successivo a quello del mancato rispetto del Patto di stabilità, in violazione dell'art. 76, del DL n. 112 del 2008 (conv. Dalla legge n. 133 del 2008<sup>5</sup>), che ha reintrodotto alcune limitazione amministrative in capo agli enti che non osservano la disciplina vincolistica.

In relazione alle limitazioni amministrative o sanzioni ed al loro ambito di applicazione si rinvia alla delibera della sez. contr. Lombardia, n. 813 del 14 ottobre 2009

Se è dato riscontrare una generale osservanza del divieto (perlomeno dal punto di vista formale), va tuttavia segnalato che alcuni enti puntano ad eludere lo stesso utilizzando impropriamente alcuni strumenti contrattuali o strumenti gestionali, di per sé leciti ed ammessi dall'ordinamento, e che agli stessi ricorrono anche altri enti al fine di rispettare, sempre dal punto di vista formale, la disciplina del Patto di stabilità.

Dagli accertamenti compiuti, gli strumenti contrattuali e gli istituti che sembrano prestarsi maggiormente a questa finalità, e che risultano adottati, in concreto, da alcuni enti, sono, principalmente, il *leasing* immobiliare per la realizzazione di opere pubbliche, il *project financing* e i procedimenti di valorizzazione dei beni immobili degli enti territoriali.

Al riguardo è necessario precisare preliminarmente che si tratta di strumenti previsti dall'ordinamento il cui utilizzo è sicuramente lecito, in linea generale.

I problemi si pongono quando si ricorra ad essi con finalità elusiva della disciplina relativa all'indebitamento ovvero del rispetto del Patto di stabilità.

Il *leasing* immobiliare per la realizzazione di opere pubbliche costituisce un'opportunità di coinvolgimento di capitali privati, sempre che vengano mantenute ferme le caratteristiche essenziali del contratto, che la realizzazione riguardi un'opera

<sup>5</sup> In seguito DL 112 del 2008.

suscettibile di proprietà privata e che l'ente pubblico abbia la facoltà, e non l'obbligo, di riscattare il bene al termine del contratto.

Qualora non ricorrano queste caratteristiche e, di fatto, l'ente sia tenuto a riscattare il bene, al di là della qualificazione giuridica, si è in presenza di un'operazione di finanziamento che rientra, a tutti gli effetti, nell'ambito del debito dell'ente territoriale interessato.

Inoltre, prima di scegliere di utilizzare questo strumento, l'ente territoriale deve dimostrare la convenienza economica e finanziaria dell'operazione rispetto ad altre forme di investimento.

La Sezione della Lombardia, con delibera n. 1139 del 21 dicembre 2009 ha fornito alcune valutazioni ed indicazioni di carattere generale in ordine alle caratteristiche che deve presentare quest'operazione che sono contenute nella scheda allegata n. 2.

Anche il *project financing* è un valido strumento di coinvolgimento dei privati per la realizzazione di opere pubbliche, purchè l'opera venga realizzata integralmente con capitali privati, limitando la eventuale contribuzione pubblica ad importi non significativi.

Nella prassi è dato riscontrare contratti nei quali l'intervento pubblico è elevato, superando anche la metà del valore dell'opera. Si tratta di un uso improprio del contratto, anche in relazione ai parametri stabiliti in sede comunitaria in relazione alle partnership pubblico – private. In questi casi il finanziamento non può che essere trattato contabilmente come debito dell'ente.

Negli ultimi anni si sono moltiplicati gli interventi normativi diretti a favorire operazioni di valorizzazione dei beni immobiliari anche degli enti territoriali. Al riguardo, basti pensare alla previsione di carattere generale contenuta nell'art. 58 del DL 112/2008.

A seguito delle attività di verifica, è emerso che alcuni enti hanno posto in essere operazioni triangolari con società partecipate con la finalità esclusiva di reperire risorse finanziarie, senza giungere ad un'effettiva vendita del patrimonio. In alcuni casi, le società partecipate sono ricorse ad indebitamento per acquisire i beni immobili e versare il corrispettivo agli enti di riferimento.

Se si tiene conto che gli enti locali hanno rilasciato fideiussione per garantire il mutuo concesso dagli istituti di credito alle società partecipate ci si rende conto che, in questi casi, non si è in presenza di effettive operazioni di valorizzazione del patrimonio, ma di attività destinate ad ottenere risorse da parte di enti che, presumibilmente, non potevano ricorrere al debito.

In relazione alla gestione del debito, uno dei principali strumenti utilizzati in questi anni dagli enti territoriali è stato il ricorso ad operazioni di finanza derivata.

In attesa che venga emanato il Regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze previsto dall'articolo 62, comma 3 del DL 112 del 2008, come riformulato dall'art. 3, comma 1 della legge finanziaria per il 2009, la Corte ha proseguito nel monitoraggio e nella verifica delle operazioni concluse negli anni scorsi dagli enti territoriali.

Rimandando all'analisi contenuta nella memoria depositata dalla Corte nel corso dell'audizione svoltasi il 18 febbraio 2009 dinanzi alla Sesta Commissione permanente del Senato, è opportuno rilevare che in costanza del divieto normativo di concludere nuove operazioni e di procedere a rinegoziazioni di quelle in essere, numerosi enti hanno approfittato dell'andamento più favorevole dei mercati finanziari per addivenire alla chiusura dei contratti.

Da ultimo, vale la pena rilevare che la gestione finanziaria degli enti territoriali può essere influenzata negativamente dalle concrete modalità di uso di alcune risorse che hanno natura peculiare: i proventi da oneri di urbanizzazione e quelli derivanti da sanzioni per violazione del codice della strada.

Particolari problemi pongono i proventi derivanti da oneri di urbanizzazione poichè le criticità inerenti questa risorsa sono aumentate negli ultimi anni e rischiano di aggravarsi ulteriormente, anche in relazione alla recente crisi che ha colpito il settore immobiliare. Dagli accertamenti eseguiti è emerso che molte previsioni contenute nei bilanci relativi all'esercizio 2009 si sono rivelate sovrastimate, con conseguenti difficoltà finanziarie per gli enti interessati. Sostanzialmente, quasi tutti gli enti rispettano il limite di legge relativo alla destinazione di questa risorsa, ma sono molti quelli che destinano percentuali elevate alla spesa corrente.

Al riguardo occorre segnalare che i Comuni presentano difficoltà nella predisposizione del bilancio pluriennale 2010 – 2012 poichè in base alla disciplina vigente la possibilità di destinare questi oneri, sia pure solo in parte, a spesa corrente viene a cessare nel 2011.

Altra anomalia da mettere in rilievo è data dalla circostanza che alcuni enti, in violazione delle disposizioni prudenziali contenute nei Principi contabili procedono all'accertamento di questa risorsa prima della riscossione, con conseguenze negative in relazione agli equilibri di bilancio ed al formarsi di

elevate masse di residui attivi e forti squilibri di cassa (molte volte, in parallelo l'ente ricorre ad anticipazioni di cassa).

Altra risorsa il cui utilizzo presenta problemi, accertati e verificati in numerose occasioni dalle Sezioni regionali, è quella relativa ai proventi derivanti da sanzioni per violazione del Codice della strada.

Come è noto, vi è un notevole sfasamento temporale fra la fase dell'accertamento e quella della riscossione (in molti casi eventuale). Gli enti hanno segnalato l'esistenza di numerosi problemi con i concessionari della riscossione ai quali vengono affidati i ruoli che non sempre sono riscossi tempestivamente.

La mancata riscossione incide sull'ammontare dei residui e sull'equilibrio di bilancio, poichè l'avanzo di amministrazione risulta composto, in parte, da risorse la cui riscossione non è certa.

Criticità sono emerse anche in relazione ai vincoli di destinazione, poichè, in base a quanto disposto dall'articolo 208, almeno il 50% degli importi accertati dagli enti locali deve essere utilizzato per finanziare iniziative volte al miglioramento della circolazione stradale e della mobilità. Il mancato rispetto di tale vincolo può riflettersi sulla qualificazione interna dell'avanzo di amministrazione, con possibili criticità che possono sfociare in situazioni di disavanzo (sez. contr. Toscana 337 del 2009; sez. contr. Liguria, 27 del 2009).

### *Il difficile percorso del Patto di stabilità interno*

11.

Ad un decennio dalla sua introduzione il Patto di stabilità interno – strumento attraverso il quale le autonomie territoriali vengono chiamate a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica – non sembra aver raggiunto ancora la sua forma definitiva; sottoposto a periodiche revisioni, ha finito sempre per esaurire i suoi effetti nell'ambito della manovra finanziaria annuale.

Anche se, specie negli ultimi esercizi, ha contribuito a contenere la dinamica della spesa complessiva degli enti, il Patto si è tradotto in obiettivi a volte difficilmente sostenibili e, di frequente, con effetti distributivi non coerenti con le reali condizioni economiche degli enti. Da qui la necessità di modificare le regole, sottoponendole ad un processo di revisione continuo (si veda allegato 3- il Patto di stabilità interno – 1999-2009).

Abbandonata nel 2005 l'iniziale struttura basata sul controllo dei saldi tendenziali (impostazione che creava situazioni di vantaggio o svantaggio dovute alla non omogenea distribuzione sul territorio nazionale delle basi imponibili riferite alle risorse considerate e alla applicazione del vincolo ad una area di spesa molto ridotta che ne riduceva l'efficacia) e assunti a riferimento tetti di spesa, si presentano subito nuove criticità. Si determina infatti da un lato la crescita degli avanzi di amministrazione per l'impossibilità di utilizzare risorse già accertate o incassate (a volte anche molto consistenti, come nel caso dei finanziamenti provenienti dall'Unione europea) e, dall'altro, la compressione degli investimenti per il contenimento della spesa finale complessiva.

Nel 2007, con il ritorno ai saldi e lo sblocco della leva fiscale, viene riqualficata l'autonomia delle amministrazioni locali. Con l'introduzione del rispetto del Patto a preventivo, le regole fiscali escono dall'ambito esclusivamente gestionale e vengono ad avere un rilievo nella fase di programmazione del

bilancio e delle scelte strategiche e politiche dell'ente. Questa nuova versione del Patto genera anch'essa, peraltro, casi anomali e non consente di superare pienamente le tensioni già emerse in precedenza: la mole crescente di residui passivi sia di parte corrente che capitale, l'impossibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione non essendo un'entrata rilevante ai fini del Patto, la difficoltà per gli enti con saldi base particolarmente favorevoli di migliorare performance difficilmente ripetibili.

L'introduzione nel 2008 del riferimento alla competenza ibrida mira a liberare la cassa di parte corrente consentendo lo smaltimento di residui che generavano interessi di mora. L'azzeramento poi della manovra correttiva per gli enti in avanzo permette di ridistribuire più equamente lo sforzo richiesto per il miglioramento dei saldi di comparto. Con il nuovo blocco all'autonomia impositiva, disposto dal DL 93/2008 e confermato dal DL 112/2008, il meccanismo del Patto torna, tuttavia, ad approssimarsi al tetto di spesa, con la conseguenza, indesiderata, che la manovra di rientro in mancanza di successo delle politiche di contenimento della spesa corrente continua a scaricarsi fondamentalmente sulla spesa per investimenti.

Anche per il 2009 le modifiche disposte dal DL 112/08, pur mirando a graduare gli obiettivi sulla base di differenti livelli di "virtuosità" degli enti (determinati dalla combinazione di due variabili, il rispetto del Patto 2007 e un saldo di "competenza mista" positivo) non hanno consentito di pervenire ad un assetto stabile. Si sono resi necessari molteplici aggiustamenti al fine di porre rimedio alle persistenti disfunzioni nell'allocazione delle risorse (accumulo di avanzi di cassa), nonché alle forti tensioni sui pagamenti per la spesa in conto capitale, oltre che all'emergere di alcune problematiche specifiche (rilevanti processi di dismissione immobiliare etc..).

12.

Le misure assunte per meglio calibrare gli obiettivi del Patto, riqualificare la spesa e dare maggior impulso agli investimenti sembrano aver avuto, finora, effetti piuttosto limitati rispetto alle aspettative; gli investimenti, in particolare, non hanno mostrato segnali di ripresa.

I risultati relativi all'ultimo triennio mettono in luce andamenti che confermano le difficoltà, già evidenziate nel passato, di indurre un recupero di margini per la spesa in conto capitale attraverso un contenimento della spesa corrente, cogliendo, inoltre, le possibilità offerte da più ampi spazi previsti dalla normativa.

Le spese correnti in conto competenza, pur in rallentamento, continuano a crescere in media del 3,8%, con punte superiori al 4% negli enti maggiori e in quelli medio-piccoli.

Si accentua, poi, il calo delle spese in conto capitale (in termini di cassa): dal -2,6% del 2007 a -8,5% del 2008. Mentre nel 2007 la flessione era concentrata nelle classi

dimensionali minori e rimaneva invece in crescita la spesa pro capite dei grandi enti, nel 2008 la flessione è diffusa in tutte le fasce dimensionali e si fa più netta.

A tali andamenti se ne associa uno ulteriore: per tutte le classi dimensionali si assiste nel 2008 ad una notevole flessione del tasso di incremento delle entrate complessive in conto competenza. In contrasto con la forte crescita evidenziata nei dati di contabilità nazionale (basati prevalentemente sui risultati di cassa), il rallentamento degli accertamenti sembra costituire un primo indizio importante delle difficoltà di tenuta futura delle entrate. E, di conseguenza, del possibile cedimento di un fattore decisivo per il rispetto del Patto di stabilità interno e per la riduzione del disavanzo complessivo degli enti.

**Entrate e spese comunali per dimensione (anni 2006-2008) (importi in euro)**

entrate correnti (competenza) - valori medi pro capite					
fascia	2006	2007	2008	var% 07_06	var% 08_07
piccoli	654	691	699	5,6	1,2
medio piccoli	685	717	731	4,8	1,9
medi	713	751	771	5,4	2,6
medio grandi	828	861	877	4,0	1,8
grandi	1.006	1.089	1.100	8,3	1,0
Totale complessivo	710	747	761	5,1	1,9
spese correnti (competenza) - valori medi pro capite					
fascia	2006	2007	2008	var% 07_06	var%08_ 07
piccoli	613	648	664	5,8	2,4
medio piccoli	636	670	696	5,3	4,0
medi	667	708	738	6,1	4,2
medio grandi	779	817	847	4,9	3,7
grandi	952	1.015	1.061	6,6	4,5
Totale complessivo	663	700	727	5,6	3,8

entrate in conto capitale (cassa) - valori medi pro capite					
fascia	2006	2007	2008	var% 07_06	var%08_ 07
piccoli	155	178	176	14,5	-1,2
medio piccoli	163	189	199	16,0	5,6
medi	151	185	186	22,8	0,4
medio grandi	186	192	212	3,1	10,3
grandi	209	237	227	13,6	-4,0
Totale complessivo	163	188	195	15,6	3,4
spese in conto capitale (cassa) - valori medi pro capite					
fascia	2006	2007	2008	var% 07_06	var%08_ 07
piccoli	229	229	207	0,1	-9,6
medio piccoli	256	245	225	-4,4	-8,1
medi	248	239	220	-3,5	-8,2
medio grandi	264	259	240	-2,0	-7,2
grandi	305	332	292	8,9	-12,1
Totale complessivo	252	245	225	-2,6	-8,5

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati di un campione di Comuni.

Anche le modifiche introdotte nel 2009 per contrastare i principali effetti distortivi (soprattutto le difficoltà di pagamento degli investimenti) potrebbero avere, alla luce delle analisi svolte dalla Corte, un impatto inferiore alle attese.



E' il caso del meccanismo previsto dal DL 5/2009 (conv. dalla legge n. 33 del 2009) e di quello introdotto dal DL 78/2009 (conv. dalla legge n. 102 del 2009).

Nel primo caso, gli effetti sono limitati in ragione sia dei requisiti soggettivi di virtuosità richiesti per poter accedere alla misura, sia, soprattutto, del limitato margine per le regioni di concedere spazio agli investimenti locali assicurando al tempo stesso il rispetto del proprio obiettivo di Patto.

Inferiore alle attese, almeno in termini di impulso alle spese in conto capitale, potrebbe rivelarsi anche la modifica introdotta con l'art. 9bis del DL 78/2009 che consente di escludere dalle spese finali rilevanti per il Patto i pagamenti in conto capitale eseguiti fino al 31 dicembre 2009 nei limiti di un ammontare pari al 4% della massa di residui totali di spesa per investimenti rendicontati nel 2007.

A livello aggregato l'alleggerimento dei vincoli è di rilievo: esso è stato quantificato di importo (2.200 milioni) superiore alla manovra correttiva richiesta al comparto dei Comuni per il 2009 (1.650 milioni). Il rilievo a livello di singoli enti risulta comunque molto differenziato: la misura produce un "bonus" di spesa per investimenti pari, in media, a 30 euro pro capite, valore che sale a 54 euro nei Comuni di maggiori dimensioni. La collocazione territoriale, invece, mostra una media di circa 22 euro al nord, 36 al centro e 41 al sud.

**Quota di spesa in conto capitale da escludere dal Patto di stabilità ai sensi art. 9bis DL 78/09 - valore medio pro capite in euro per area territoriale e fascia demografica**

area territoriale		Tra 5000 e 15000	tra 15000 e 60000	tra 60000 e 150000	oltre 150000	totale
nord	Comuni	694	206	22	12	934
	valore medio pro capite	20,5	23,2	35,0	49,9	21,8
centro	comuni	204	97	14	4	319
	valore medio pro capite	36,6	35,2	29,9	33,0	35,8
sud	comuni	359	147	15	6	527
	valore medio pro capite	43,5	33,2	54,4	75,3	41,3
Italia	comuni	1257	450	51	22	1780
	valore medio pro capite	29,7	29,0	39,3	53,8	30,1

Fonte: Corte dei conti su un campione di enti.

Il riferimento al solo rispetto del Patto 2008 (anno nel quale il livello di adempienza arriva al 94,1% per i Comuni e al 97,8 per le Province) fa sì che il provvedimento rappresenti un alleggerimento del contributo a carico degli enti e non una forma di incentivo per quelle amministrazioni che presentano gestioni

effettivamente più virtuose. La considerazione del volume complessivo dei residui non consente, infatti, di distinguere le amministrazioni per le quali residui elevati segnalano buone capacità di investimento ed una positiva propensione alla spesa produttiva, da quelle che presentano una notevole mole di residui passivi a ragione di inefficienze gestionali.

**grado di adempienza al patto negli anni 2005-2008**

	2005	2006	2007	2008
province	88,4	93,5	90,2	97,8
comuni	91,3	73,5	88,7	94,1

Fonte: Corte dei conti

Da un primo esame dei dati riferiti ai rendiconti 2006, 2007, 2008 emerge che gli enti che si sono visti attribuire il beneficio (teorico) maggiore sono anche quelli che nel triennio hanno avuto percentuali di smaltimento dei residui per spese in conto capitale più contenute (in media il 17%). All'opposto, quelli con la capacità di smaltimento dei residui in media superiore al 45% ottengono margini di flessibilità più contenuti. Si tratta di elementi che suscitano perplessità circa l'efficacia di una misura generalizzata.

Anche i primi dati relativi all'esercizio che si è chiuso sembrano confermare tali timori. Se nel primo semestre 2009 la spesa in conto capitale aveva dato segnali di ripresa (era cresciuta rispetto allo stesso periodo dell'esercizio precedente del 13%), i primi dati di consuntivo dell'anno sembrano indicare una sostanziale invarianza rispetto al già contenuto risultato del 2008.

**Pagamenti in conto capitale (escluse partite finanziarie)**

Tutti i Comuni, valori in migliaia di euro

	var% giu- 08/07	var% giu- 09/08	var% ott- 08/07	var% ott- 09/08	var% dic- 08/07	var% dic- 09/08
<i>Totale spese in conto capitale</i>	-9,9	13,3	-5,7	5,4	-4,4	0,0
- <i>Investimenti fissi</i>	-10,0	14,3	-5,3	5,7	-3,4	0,2
- <i>Trasferimenti in conto capitale</i>	-6,9	3,4	-10,6	2,3	-14,4	-1,1
<i>ad enti appartenenti alle AP</i>	-26,2	16,6	-18,0	-1,5	-0,7	-19,7
<i>ad enti non appartenenti alle AP</i>	-4,1	1,9	-9,6	2,8	-16,4	2,1
- <i>Altre spese in conto capitale</i>	-13,9	7,7	-6,6	0,0	-3,5	-5,7

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Siope (dati al 15/1/2010)

13.

Il permanere di condizioni di incertezza sui contenuti del Patto, oltre a incidere negativamente sulla gestione delle amministrazioni locali, rischia di alimentare ulteriori distorsioni, assecondando un progressivo calo della dotazione infrastrutturale o incidendo sugli equilibri economico finanziari degli enti. E' pertanto indispensabile pervenire ad una formulazione organica e stabile delle regole di coordinamento, rafforzandone la credibilità e consentendone una piena collocazione nell'ambito della programmazione territoriale.

Nella costruzione del nuovo sistema si dovrà tener conto, innanzitutto, che l'esperienza maturata nel primo decennio di vita del Patto mette in evidenza la difficoltà di prevedere un meccanismo in grado di tener conto delle differenti caratteristiche di un universo di riferimento molto ampio (oltre 2.400 enti) e con caratteristiche gestionali e strutturali molto differenziate.

Sulle misure assunte per limitare gli effetti distorsivi sulla spesa in conto capitale hanno inciso inoltre le difficoltà nell'individuare, attraverso criteri selettivi uniformi, i soggetti meritevoli di maggiori tutele o con una più elevata capacità di promuovere e gestire attività di investimento.

La difficoltà di riferirsi a parametri oggettivi non riguarda il solo intervento sulla spesa in conto capitale basato sui residui totali di spesa ma anche, in certa misura, il recente decreto sulla premialità agli enti locali che interessa oltre 1.430 enti sui 2.400 soggetti al Patto, ricomprendendo tra questi anche quelli che presentano situazioni finanziarie nei fatti problematiche.

Le recenti esperienze di gestione del Patto a livello regionale potrebbero costituire da questo punto di vista una preziosa base di riferimento: una gestione del Patto su scala territoriale consentirebbe di ridurre la rigidità del sistema e di ottimizzare la ripartizione delle quote di indebitamento tra amministrazioni locali.

Il comma 11 dell'art. 77 ter della legge 133/2008 dà facoltà alle regioni di adattare per gli enti del proprio territorio, in accordo con il consiglio delle autonomie, le regole ed i vincoli posti dal legislatore nazionale; la legge 33/2009 assegna un ruolo di coordinamento alle regioni che possono autorizzare, salvo compensazione degli effetti negativi, le maggiori spese per investimenti degli enti locali del proprio territorio non rilevanti ai fini dei saldi del Patto.

La legge 42/2009 che delega il Governo in materia di federalismo fiscale conferma questo ruolo regionale.

Andrebbe, poi, rafforzato, rispetto a quello contenuto nel testo unico, il riferimento al limite di indebitamento degli enti territoriali, confermando l'impostazione già assunta per il 2010 con il DL 112/2008, che ha introdotto tra le norme del Patto un tasso di riferimento (individuato con apposito decreto ministeriale) per la dinamica del debito .

Anche sotto questo aspetto, oltre che per una effettiva leggibilità dei risultati gestionali nei documenti contabili degli enti, andrebbero celermente attuate le disposizioni contenute nella legge 42/2009 che prevedono forme di consolidamento dei dati degli enti con quelli delle società controllate. Come nel caso dell'utilizzo di strumenti finanziari, si tratterebbe di introdurre regole stringenti riguardo alle informazioni da rendere disponibili per una valutazione della spesa e dell'indebitamento effettivo degli enti.

La definizione di un sistema organico dovrebbe, infine, accompagnarsi alla individuazione di meccanismi sanzionatori e premiali adeguati (vedi allegato 4 – Sanzioni Patto). Negli ultimi anni la stratificazione di interventi derogatori e di emergenza ha determinato un affievolimento dell'efficacia dei meccanismi sanzionatori conseguenti al mancato rispetto del Patto; la disapplicazione esplicita delle sanzioni si è alternata alla non operatività implicita delle limitazioni, penalizzando la credibilità dell'intero sistema del Patto e mettendo in crisi il principio generale di responsabilizzazione finanziaria di cui all'art. 2 della legge 42/2009.

Lo svuotamento del sistema sanzionatorio è stato solo parzialmente compensato da un meccanismo di penalizzazioni fondato sulla preclusione per gli enti inadempienti della possibilità di accedere alle "misure di vantaggio": questo l'unico anello di congiunzione tra stringenza dei vincoli del Patto e principio di maggiore responsabilizzazione finanziaria e contabile sancito dall'art. 2 della legge 42/2009.

Nel 2007 l'art. 2 della legge 127/2007 consentiva agli enti adempienti al Patto nel triennio precedente (e quindi anche nel 2006) di non considerare tra le spese soggette a vincolo quelle per investimenti finanziate con quote di avanzo di amministrazione. Inoltre, con l'introduzione della compartecipazione dinamica all'Irpef, gli enti in regola con gli obiettivi 2006, potevano beneficiare della redistribuzione dell'incremento della quota partecipata.

Nel 2008, poi, il rispetto degli obiettivi negli esercizi precedenti, comporta per gli enti inadempienti a causa dei soli pagamenti in conto capitale, la disapplicazione delle sanzioni. Nella disciplina 2009 l'aver rispettato il Patto nel 2007 determina una minore onerosità della manovra correttiva fino al 2011 e l'accesso al meccanismo di premialità. Anche le ultime misure incentivanti della spesa per investimenti introdotte con la legge 33/2009 e legge 102/2009, richiedono come prerequisito il rispetto degli obiettivi riferiti ad anni passati.

## ALLEGATI

PAGINA BIANCA

**Allegato I - Esternalizzazione dei servizi e attività di enti locali.**

L'esternalizzazione dei servizi e attività da parte di enti locali, soprattutto nella forma della costituzione e partecipazione in organismi societari, costituisce ormai da tempo oggetto di osservazione costante da parte della Corte dei conti, che se ne occupa nell'esercizio sia delle proprie più tipiche forme di controllo (di sana gestione finanziaria degli enti locali ex art.7, comma 7 della legge 131/2003<sup>1</sup>, e di regolarità contabile ex art.1, comma 166 e ss. della legge 266/2005) che dell'attività consultiva di recente attribuzione (art. 7, comma 8 della legge 131/2003).

Una prima analisi di ampiezza nazionale avente ad oggetto l'esito dei controlli e dell'attività consultiva in ordine agli organismi partecipati dagli enti locali in sede sia regionale che centrale, effettuata nel 2008 (Delibera Sezione delle Autonomie 13/2008), ha messo in evidenza, in sede di rilevazione di irregolarità, una serie di criticità che, complessivamente intese, contribuiscono a delineare un diffuso quadro di scarsa consapevolezza delle potenzialità del modello gestionale costituito dalla esternalizzazione di servizi, in termini sia di buon andamento che di miglioramento dell'efficienza e dell'economicità della gestione dell'ente locale. Ad altrettanto chiare lettere è emerso, invece, un utilizzo strumentale dell'esternalizzazione di fatto finalizzato ad eludere i vincoli di finanza pubblica a vario titolo imposti dal legislatore (patto di stabilità, indebitamento, personale ecc.).

Le preoccupazioni della Corte si sono incentrate su numerose problematiche tra cui si evidenziano quelle concernenti gli affidamenti e le gestioni *in house*, tenuto conto della assimilabilità di tale gestione a quella dell'ente pubblico, con le conseguenti implicazioni in termini di assoggettamento della società agli stessi vincoli di finanza pubblica e principi validi per il socio stesso. In netto anticipo rispetto all'assoggettamento normativamente previsto di specifiche tipologie societarie che gestiscono servizi pubblici locali al patto di stabilità ed a particolari vincoli previsti in materia di reclutamento e spesa di personale, assunzioni e conferimento di incarichi (art. 18 del DL 112/2008, convertito in legge 133/2008), la Corte ha da sempre rilevato la necessità (S.R. Lombardia *ex plurimis* Delibera 159/2006, Parere 26/2006) che i risultati delle società totalmente o maggioritariamente partecipate, anche in mancanza di una specifica disciplina che prevedesse l'obbligo del loro consolidamento con i risultati dell'ente pubblico costituente, andassero computati insieme ai risultati di quest'ultimo al fine di calcolare le grandezze di finanza pubblica relative al patto di stabilità interno. Pertanto, se la società durante la sua attività genera debito non può che trattarsi di debito pubblico il quale, altrimenti, rimarrebbe occulto, pur gravando, comunque, sulla collettività e sul rispetto degli impegni che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea.

Altro profilo critico attiene alle spese di personale. L'esplicita recente adozione di un concetto onnicomprensivo di tale tipologia di spesa riferita all'ente locale, quale base di calcolo per la verifica dell'obbligo di riduzione, inclusiva, tra l'altro, anche della spesa relativa a "tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente" (art.76, comma 1, DL 112/2008) ha indotto la Corte dei conti ad affermare che la considerazione unitaria dell'ente territoriale e degli organismi *in house* ai fini della verifica del rispetto dei limiti di spesa

<sup>1</sup> Indagini di ambito regionale aventi ad oggetto diversi aspetti del fenomeno delle esternalizzazioni sono state condotte in varie sedi regionali della Corte dei conti (Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Provincia autonoma di Bolzano, Emilia Romagna, Toscana)

per il personale implica necessariamente che vadano ritenute come sostenute direttamente dall'ente locale anche le spese di personale iscritte nel bilancio della società pubblica *in house*, nell'ipotesi di passaggio di personale alla società senza estinzione del rapporto di lavoro, tanto nel caso di partecipazione unica totalitaria, quanto nel caso di compartecipazione plurisoggettiva intercorsa fra vari enti pubblici locali in misura proporzionale alla partecipazione detenuta (parere Sez. Lombardia 99/2008): ciò implica, in caso di riassunzione all'interno di un servizio svolto precedentemente da società *in house*, l'inserimento nella base di calcolo precedente da prendere a riferimento per verificare il rispetto successivo dell'art.1, comma 557 LF 2007, anche della spesa di personale sostenuta dalla società stessa (parere Sez. Lombardia 193/2009). Ma inoltre, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità, il divieto imposto agli enti (citato art.76, comma 4) di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che possano configurarsi come elusivi del divieto di assunzione comporta l'illegittimità per l'ente locale che ha violato il patto anche di costituire aziende speciali per l'erogazione di servizi (parere Sez. Lombardia 79/2008).

Le ricadute sul personale correlate alla specifica ipotesi di reinternalizzazione del servizio da parte dell'ente locale, che è e diventerà sempre più frequente in applicazione della previsione normativa di limiti alla costituzione e all'assunzione e mantenimento di partecipazioni correlati sia alla natura strumentale della società partecipata che alla *mission* istituzionale dell'ente locale (art.13 del DL 223/2006 convertito in legge 248/2006 e art.3, comma 28 e ss. della legge finanziaria per il 2008), sono state affrontate dalla Corte in termini di rispetto sia dei limiti di spesa che del principio dell'accesso concorsuale all'impiego pubblico ex art. 97 Cost.. La riorganizzazione del servizio pubblico, mediante riallocazione del medesimo nell'alveo della gestione diretta comunale, deve essere sostenuta da idonee motivazioni tese, in primo luogo, a verificare la sostenibilità dei costi di rimodulazione dell'azione amministrativa, al fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità nella resa del servizio. Inoltre, sempre con riferimento alle società *in house*, è stata affermata la sussistenza dell'obbligo alla reintegrazione del personale operante, in mancanza di norme speciali che disciplinino la fattispecie, per il personale originariamente trasferito dal comune alla società partecipata, che si presume assunto nel rispetto delle procedure selettive pubbliche previste dalla legge per l'instaurazione del rapporto di pubblico impiego, e per il personale assunto dalla società con espletamento delle procedure selettive pubbliche conformi al principio sancito dall'art. 97 Cost.. Troverebbe in tal modo applicazione il principio di continuità lavorativa ex art. 2112 c.c. attraverso un'operazione finanziariamente neutra per l'ente locale. Diversamente, non rientrerebbe nella disciplina della mobilità collettiva obbligata ex art. 2112 c.c. la reintegrazione dei dipendenti acquisiti direttamente dalla società partecipata in carenza delle procedure selettive previste dalla legge (parere sez. Lombardia 987/2009).

Altra forte preoccupazione della Corte attiene alla più che diffusa presenza di perdite d'esercizio, direttamente incidenti, attraverso il risultato della gestione operativa, sugli equilibri di bilancio dell'ente locale. La Corte ha esaminato il profilo delle perdite di esercizio in primo luogo sotto il profilo delle modalità di copertura, mettendo in evidenza come esse possano configurare una sorta di finanziamento occulto dell'ente locale e costituire quindi uno strumento di sostanziale elusione dell'art. 119 della Costituzione<sup>2</sup>. È quanto potrebbe verificarsi laddove le perdite venissero coperte con

<sup>2</sup> Ad esempio, una riduzione economicamente ingiustificata del corrispettivo del contratto di servizio da un lato farebbe scivolare la società nell'area della perdita, e dall'altro libererebbe risorse da utilizzare per spesa corrente, nella misura