

forme di indebitamento diretto o indiretto (per esempio, attraverso conferimenti in natura), modalità da considerarsi illegittima. Da qui il particolare rilievo dato dalla Corte dei conti alla trasparenza dei documenti contabili e delle procedure, sottolineando la scarsa analiticità dei documenti di bilancio dell'ente locale, che non rende immediatamente percepibili le modalità di copertura delle perdite ed i loro effetti sul risultato economico dell'ente. È stato, pertanto, osservato (S.R. Calabria 52/2007) che regole di correttezza richiederebbero la contabilizzazione di tale voce attraverso strumenti idonei a fornire una rappresentazione immediata e fedele dei flussi finanziari relativi alle gestioni esternalizzate e alla partecipazione a società di capitale, e che sarebbe condizione minima di trasparenza la predisposizione di un prospetto delle risorse trasferite alle società partecipate, con indicazione della rispettiva giustificazione (corrispettivo contrattuale, acquisizione partecipazione, contributi in conto capitale, trasferimenti per copertura perdite ecc.) e dell'allocazione in bilancio delle corrispondenti poste. È stato messo in luce che l'osservanza sostanziale del principio di universalità stabilito dagli artt. 151 e 162 del TUEL va posta in stretta correlazione con il principio di unità, ed impone di ricomprendere nel sistema di bilancio tutte le operazioni relative ai valori contabili, per poter rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione finanziaria ed economico-patrimoniale dell'Ente (S.R. Marche 23/2006). In tale prospettiva, costituisce elemento di criticità la violazione dell'obbligo di allegare al bilancio dell'ente i conti consuntivi delle partecipate che erogano servizi pubblici, come prescritto dall'art. 172, comma 1, lett. b) del d.lgs. 267/2000, e di fornire i risultati consolidati della gestione relativa ad enti ed organismi costituiti per consentire all'ente locale di "esternare" funzioni ed attribuzioni proprie dell'ente (art. 152, comma 2 del citato d.lgs. 267/2000) (S.R. Lazio Delibera. 36/2007). Così come è contrario ai principi di prudenza non tener conto, sia in sede di bilancio preventivo che in occasione della salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'articolo 193 del TUEL, dei debiti fuori bilancio riscontrati ai sensi dell'articolo 194 lettere B e C, e non provvedere, previa adeguata conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni relative ad enti e ad organismi costituiti per l'esercizio di funzioni e servizi, agli accantonamenti necessari per far fronte al ripiano degli eventuali debiti (S.R. Marche 23/2006). Costituisce, inoltre, una non attendibile rappresentazione di valori in bilancio il mancato adeguamento del valore delle partecipazioni azionarie, peraltro in contrasto sia con i criteri enunciati dall'art. 2426, nn. 3 e 4 del codice civile, sia con i principi contabili redatti per gli enti locali (S.R. Liguria 9/2008).

Infine, relativamente alla corretta imputazione in bilancio degli oneri finanziari a copertura delle perdite, è stata rilevata la necessità che essi non vadano allocati nella spesa in conto capitale, non trattandosi di spese di investimento ma correnti. Di contro, riconoscere la possibilità di iscrivere tale posta tra le spese in conto capitale significherebbe permettere all'ente di poterle finanziare attraverso indebitamento, con ulteriore incremento delle passività patrimoniali e degli oneri finanziari a carico di ogni esercizio e con violazione dell'art. 119 Cost.. Detta operazione va, pertanto, ritenuta grave irregolarità contabile (Delibera Sez. Lazio 66/2009).

Particolarmente forte e diffuso è il richiamo della Corte all'attivazione di forme di controllo e monitoraggio da parte degli amministratori locali finalizzate alla verifica della sussistenza e della permanenza nel tempo del pubblico interesse a detenere partecipazioni in società. Più di recente la Corte ha anche sollecitato gli enti a deliberare tempestivamente in ordine all'inerenza delle società partecipate alle finalità

---

corrispondente al risparmio conseguente alla riduzione del corrispettivo stesso. Laddove la società facesse fronte alle perdite indebitandosi, si concretizzerebbe una sostanziale violazione dell'art. 119 Cost.

istituzionali dell'ente ai sensi e tenendo conto dei termini previsti dall'art.3, comma 28 e ss. della legge 244/2007 (*e plurimis* Delibera Sez Emilia Romagna 358/2009).

Sotto il profilo della *governance*, nei casi in cui il fenomeno è stato sottoposto a controllo sulla sana gestione finanziaria (es. Sezione regionale Toscana, Emilia Romagna, Provincia autonoma di Bolzano), sono state rilevate carenze sia culturali che strutturali le quali il più delle volte impediscono la creazione di un sistema di *governance* che investa l'aspetto programmatico, quello organizzativo, gestionale e contabile del fenomeno delle esternalizzazioni.

Gran parte delle preoccupazioni della Corte dei conti trovano riscontro nella più recente produzione normativa avente ad oggetto, tra l'altro, la posizione delle società partecipate nel mercato, il loro statuto giuridico, i rapporti con i soci pubblici, l'ambito e la natura dell'attività esercitabile, la disciplina pubblicistica di carattere generale dettata ai fini del contenimento dei costi. Inoltre, altre raccomandazioni e auspici della Corte troveranno verosimilmente recepimento in provvedimenti normativi in via di definitiva approvazione (d.d.l. relativo al c.d. Codice delle autonomie) che, nel modificare l'integrale sistema dei controlli interni agli enti locali, introducono nuovi e specifici controlli sulle società partecipate da svolgersi da parte delle strutture proprie dell'ente, un articolato sistema di *governance*, oltre all'obbligo dell'adozione del bilancio consolidato.

L'impatto che il suddetto nuovo quadro normativo sta avendo sulla gestione e sulle scelte strategiche dell'ente locale, così come la sua effettiva applicabilità, costituiscono aspetti ampiamente focalizzati dalla Corte dei conti sia nell'esercizio dell'attività consultiva che nella redazione e analisi dei questionari ex art.1, comma 166 e ss. della legge finanziaria per il 2006.

Un secondo studio della Corte dei conti (Sezione delle Autonomie), che è ormai in fase di avanzata definizione, oltre a dare conto di alcuni aspetti del fenomeno degli organismi partecipati da tutti gli enti locali sotto il profilo dimensionale, giuridico, finanziario e contabile, evidenzierà l'apporto che la Corte dei conti ha fornito sia sotto il profilo interpretativo che operativo alle norme aventi specifico impatto sugli organismi societari partecipati dagli enti locali. Può comunque fin da ora, richiamarsi quanto la Corte ha affermato, ad esempio, in merito all'interpretazione da riservare all'art. 3, comma 28 e ss. della legge 244/2007 riguardo, in particolare, all'individuazione di categorie logiche cui riferire i concetti di beni e servizi strettamente necessari alle finalità dell'ente e di servizi di interesse generale, tenuto conto che, almeno fino all'attuazione della specifica delega prevista dalla legge 42/2009, mancano nell'ordinamento riferimenti chiari per la definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali, ai sensi dell'art.117, secondo comma, lett.P della Costituzione. La Corte dei conti, richiamando il principio di sussidiarietà, ha affermato che il Consiglio comunale, cui compete l'adozione della delibera di autorizzazione di cui al comma 28, nell'inquadrare in concreto all'interno di una delle tipologie societarie ammesse le fattispecie esaminate, esercita quel ruolo, tipicamente attribuito al Comune, di primario interprete dei bisogni della collettività locale ed il correlato compito di valutarne le necessità e di soddisfarle, nell'ambito delle compatibilità gestionali e finanziarie. Rientra, quindi, nell'esclusiva competenza di detto organo verificare, caso per caso, quali finalità il Comune intenda perseguire con quello specifico strumento societario e se queste sono da considerarsi fra i compiti riservati ad esso dall'ordinamento, nonchè accertare se l'oggetto societario in questione possa considerarsi prodromico in senso stretto alle finalità istituzionali, anche alla luce del

proprio statuto (Parere sez. Piemonte 33/2008), dello statuto societario (Parere sez. Puglia 100/2009) e delle linee programmatiche di mandato. Altre utili indicazioni possono derivare dal bilancio dell'ente, e precisamente dalle funzioni, che individuano in modo articolato le spese in relazione alla tipologia delle attività espletate, e dai servizi, che individuano le attività che fanno capo alle varie compagini organizzative dell'ente (Parere sez. Veneto 5/2009). In ogni caso, è da ritenere legittima la costituzione di società o l'assunzione di partecipazioni societarie in mancanza delle quali il fine istituzionale dell'ente locale non sarebbe in altro modo perseguibile, trattandosi di scelta residuale conseguente all'acclarata e motivata mancanza di alternative (Delibera Sez. reg. Molise 32/2009), che non deve comportare momenti elusivi delle norme dettate in materia di finanza pubblica e di attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni (Parere sez. Lombardia 187/2009). Recentissima è l'individuazione dei caratteri del controllo che la Corte dei conti in sede regionale deve esercitare in merito alle delibere di cui sopra le quali, soltanto da epoca recente, devono essere trasmesse alla sezione regionale competente della Corte dei conti (art.19, comma 2 lett.a) del DL 78/2009). Si tratta di controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, dovendosi assumere a parametro dei criteri individuati dal consiglio comunale nella delibera ricognitiva, i limiti normativi di settore ed, in particolare, quelli delineati dall'art. 3, commi da 27 a 33, della legge 24 dicembre 2007 n.244 (Delibera Sez. Lombardia 877/2009).

Com'è noto, qualora l'attività societaria non risulti prodromica alla realizzazione dell'attività dell'ente, viene comunque ammesso l'utilizzo dello strumento societario qualora questo produca servizi di interesse generale. La definizione di servizio di interesse generale manca a livello normativo nazionale ma si riscontra in ambito comunitario. L'espressione "servizi di interesse generale" è derivata nella prassi comunitaria dall'espressione "servizi di interesse economico generale" di cui costituisce un ampliamento, riguardando sia i servizi di mercato che quelli non di mercato che le autorità pubbliche considerano di interesse generale e assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico. Si tratta, pertanto, di servizi commerciali, servizi non commerciali e funzioni, e quindi sia di attività che, in virtù di un criterio di interesse economico generale, vengono offerte dalle grandi industrie di rete, quali energia, servizi postali, trasporti, telecomunicazioni e sono, comunque, soggette ad obblighi di servizio pubblico (Libro bianco sui servizi di interesse generale adottato dalla Commissione europea nel 2003, e artt. 16 e 86 Trattato CE), e sia di attività di interesse generale non economico aventi ad oggetto servizi sociali (es. sistemi scolastici, protezione sociale, ecc.) e funzioni (giustizia, sicurezza, ecc.), rilevanti all'interno dei vari livelli di competenza (parere Sez. reg. Veneto 106/2009).

## XVI LEGISLATURA — V COMMISSIONE — SEDUTA DEL 20 GENNAIO 2010

Le società di capitali partecipate da Comuni e Province - ripartizione per forma giuridica - anni 2005-2007

Area	Forma giuridica	2005		2006		2007	
		Comp.% per forma giur. e area		Comp.% per forma giur. e area		Comp.% per forma giur. e area	
Nord	S.p.a.	932	56,9	947	54,6	952	52,6
	S.r.l.	707	43,1	789	45,4	859	47,4
<b>Nord Totale</b>		<b>1639</b>	<b>60,6</b>	<b>1736</b>	<b>60,3</b>	<b>1811</b>	<b>59,9</b>
Centro	S.p.a.	416	64,3	427	60,1	431	57,8
	S.r.l.	231	35,7	283	39,9	315	42,2
<b>Centro Totale</b>		<b>647</b>	<b>23,9</b>	<b>710</b>	<b>24,7</b>	<b>746</b>	<b>24,7</b>
Sud	S.p.a.	277	66,4	281	65,0	296	63,8
	S.r.l.	140	33,6	151	35,0	168	36,2
<b>Sud Totale</b>		<b>417</b>	<b>15,4</b>	<b>432</b>	<b>15,0</b>	<b>464</b>	<b>15,4</b>
	<b>Totale S.p.a.</b>	<b>1625</b>	<b>60,1</b>	<b>1655</b>	<b>57,5</b>	<b>1679</b>	<b>55,6</b>
	<b>Totale S.r.l.</b>	<b>1078</b>	<b>39,9</b>	<b>1223</b>	<b>42,5</b>	<b>1342</b>	<b>44,4</b>
<b>Totale</b>		<b>2703</b>		<b>2878</b>		<b>3021</b>	

Fonte: questionario Corte dei Conti e Unioncamere

Le società di capitali partecipate da Comuni e Province - ripartizione per area di attività - anni 2005-2007

Area di attività	2005		2006		2007	
	Comp.% per area di attività		Comp.% per area di attività		Comp.% per area di attività	
Servizi	1407	52,05	1461	50,76	1515	50,15
Altro	1296	47,95	1417	49,24	1506	49,85
<b>Totale</b>	<b>2703</b>		<b>2878</b>		<b>3021</b>	

Fonte: questionario Corte dei Conti e Unioncamere

## XVI LEGISLATURA — V COMMISSIONE — SEDUTA DEL 20 GENNAIO 2010

Le società di capitali partecipate da Comuni e Province - settore servizi. Ripartizione per tipologia e area - anni 2005-2007

Area	Tipologia servizi	2005		2006		2007	
			Comp.% per tipologia e area		Comp.% per tipologia e area		Comp.% per tipologia e area
Nord	Ambiente	139	15,72	144	15,79	153	16,26
	Energia	174	19,68	182	19,96	192	20,40
	Idrico	228	25,79	236	25,88	237	25,19
	Istruzione	24	2,71	25	2,74	26	2,76
	Sanità e assistenza sociale	27	3,05	28	3,07	28	2,98
	Trasporti	292	33,03	297	32,57	305	32,41
<b>Nord Totale</b>		<b>884</b>	<b>62,83</b>	<b>912</b>	<b>62,42</b>	<b>941</b>	<b>62,11</b>
Centro	Ambiente	97	30,22	101	29,45	108	30,42
	Energia	76	23,68	80	23,32	81	22,82
	Idrico	51	15,89	57	16,62	57	16,06
	Istruzione	5	1,56	6	1,75	6	1,69
	Sanità e assistenza sociale	16	4,98	21	6,12	23	6,48
	Trasporti	76	23,68	78	22,74	80	22,54
<b>Centro Totale</b>		<b>321</b>	<b>22,81</b>	<b>343</b>	<b>23,48</b>	<b>355</b>	<b>23,43</b>
Sud	Ambiente	89	44,06	89	43,20	95	43,38
	Energia	18	8,91	18	8,74	20	9,13
	Idrico	35	17,33	36	17,48	38	17,35
	Istruzione	1	0,50		0,00		0,00
	Sanità e assistenza sociale	8	3,96	9	4,37	9	4,11
	Trasporti	51	25,25	54	26,21	57	26,03
<b>Sud Totale</b>		<b>202</b>	<b>14,36</b>	<b>206</b>	<b>14,10</b>	<b>219</b>	<b>14,46</b>
<b>Totale</b>		<b>1407</b>		<b>1461</b>		<b>1515</b>	

Fonte: questionario Corte dei Conti e Unioncamere

*Allegato 2 – L'utilizzo del leasing immobiliare in costruendo da parte delle Amministrazioni pubbliche*

**Estratto dalla delibera della Sezione di controllo della Lombardia n. 1139 del 21 dicembre 2009**

**3) Considerazioni finali e di sintesi in merito all'utilizzo dello strumento del leasing immobiliare in costruendo da parte delle Amministrazioni pubbliche**

In conclusione, la Sezione ritiene che:

- il leasing immobiliare in costruendo è il contratto con il quale un ente pubblico demanda ad un soggetto terzo la costruzione l'ampliamento od il completamento di un'opera pubblica e, contestualmente, procede alla sua locazione finanziaria per un determinato periodo ad un canone prefissato, riservandosi, al termine del periodo contrattuale, l'opzione di acquisto definitivo del bene, ad un prezzo prefissato;
- la disciplina contenuta negli artt. 3, co. 15 bis e 160 bis del d. lgs. 13 aprile 2006, n. 163 riguarda unicamente ed esclusivamente le modalità contrattuali che debbono essere seguite dagli enti pubblici che intendono avvalersi di questo strumento per la realizzazione di un'opera pubblica e non esaurisce gli obblighi e le verifiche che, in concreto, devono compiere le Amministrazioni prima di ricorrere al leasing immobiliare in costruendo;
- la natura, la struttura e la tipologia del contratto di locazione finanziaria concluso dagli enti pubblici è la medesima di quello concluso dagli altri soggetti che operano all'interno dell'ordinamento, fatte salve le modalità procedurali contenute nei citati artt. 3, co. 15 bis e 160 bis del Codice dei contratti pubblici e l'osservanza dei vincoli di finanza pubblica;
- caratteristica essenziale e strutturale del contratto di leasing è la possibilità concessa al locatario – nel caso di specie, l'Amministrazione pubblica – di avere un diritto di opzione, esercitabile al termine della locazione, che consente il riscatto e l'acquisto a titolo definitivo del bene, ad un prezzo prefissato. Si tratta di un diritto e non di un obbligo di riscatto. L'assenza del diritto di opzione, così come clausole che, di fatto, comportino il riscatto obbligatorio fanno venire meno l'essenza stessa del contratto di *leasing immobiliare in costruendo*;
- il bene concesso in locazione finanziaria all'Amministrazione pubblica deve essere suscettibile di formare oggetto di proprietà privata poiché il locatore è proprietario del bene sino all'eventuale opzione di riscatto da parte di quest'ultima; in caso di mancato riscatto conserva, anche dopo il periodo di locazione, la proprietà del bene. Conseguentemente, non possono costituire oggetto del contratto beni rientranti nel demanio pubblico necessario ovvero facenti parte del patrimonio indisponibile delle Amministrazioni pubbliche, in quanto non commerciabili;
- l'area sulla quale deve essere realizzata l'opera pubblica mediante questo contratto, in linea di principio, non potrebbe essere di proprietà dell'ente pubblico ma deve essere acquisita dal locatario che è proprietario del bene a tutti gli effetti sino all'eventuale esercizio del diritto di opzione da parte dell'Amministrazione.

Tuttavia, potrebbe ammettersi la concessione di un diritto di superficie da parte dell'ente pubblico al soggetto che procederà alla realizzazione dell'opera pubblica nell'ambito del contratto di locazione finanziaria purchè il diritto reale sia concesso per un periodo considerevolmente più lungo di quello previsto per il contratto di locazione finanziaria, cosicchè nel momento in cui spira il termine del contratto di leasing il bene conservi un'apprezzabile valore di mercato che, al contrario verrebbe meno ove vi fosse coincidenza tra scadenza del contratto di locazione finanziaria e diritto di superficie. Infatti, in quest'ultimo caso, nel momento in cui cessa il diritto di superficie l'ente pubblico non solo riacquista la piena proprietà dell'area ma anche quella dell'opera realizzata sulla stessa, indipendentemente dall'esercizio del diritto di opzione e, addirittura, anche nel caso in cui non intendesse esercitare l'opzione;

- la scelta dello strumento da utilizzare per la costruzione di un'opera pubblica deve essere compiuta dall'ente pubblico interessato in concreto, valutando le diverse possibilità di realizzazione e finanziamento, in base ai parametri dell'efficienza, efficacia ed economicità che devono presiedere allo svolgimento dell'azione amministrativa.

Pertanto, la scelta di ricorrere al *leasing immobiliare in costruendo* può essere effettuata, unicamente ed esclusivamente, se più vantaggiosa sia dal punto di vista finanziario che economico, rispetto alle altre modalità in astratto utilizzabili, ivi compreso il ricorso ad indebitamento. A quest'ultimo riguardo, l'ente pubblico deve valutare attentamente i costi del ricorso ad indebitamento rispetto a quelli inerenti il ricorso al leasing immobiliare e ove questi ultimi siano superiori l'ente, anche al fine di evitare un possibile danno, potrà adottare questo strumento contrattuale unicamente ove altri vantaggi, analiticamente e specificamente individuati, siano superiori ai maggiori costi, comportando un vantaggio complessivo per l'ente.

La valutazione deve essere compiuta non solo sulla base degli interessi che devono essere corrisposti per l'impegno finanziario del mutuante ovvero del finanziatore dell'opera, ma anche in relazione a tutti i costi, direttamente o indirettamente, collegati all'intervento, a seconda della modalità contrattuale prescelta;

- l'utilizzo del leasing immobiliare implica che, per il periodo contrattuale, l'ente vincoli e destini in via continuativa una parte delle risorse disponibili per pagare i canoni di locazione. Si tratta di un vincolo che, indipendentemente dalle modalità di contabilizzazione, è assimilabile al debito ove i rischi inerenti l'esecuzione dell'opera e quelli relativi alla sua gestione ricadano sull'Amministrazione. Analogamente, se l'opera è costruita su un terreno di proprietà dell'ente pubblico (anche per il tramite della dell'utilizzazione del diritto di superficie concesso al locatore per un periodo corrispondente a quello della durata della locazione finanziaria) o se il contratto prevede clausole che, di fatto, configurano un riscatto obbligato in capo all'Amministrazione l'ammontare dei canoni che annualmente l'ente deve pagare è assimilabile al debito ai fini della verifica dei parametri che in materia di debito gli enti pubblici sono tenuti ad osservare;

- lo strumento contrattuale del leasing immobiliare non può essere utilizzato per eludere vincoli di finanza pubblica che l'ente è tenuto ad osservare.

Ove non sia stato rispettato il patto di stabilità interno, nell'esercizio successivo il Comune o la Provincia non può finanziare investimenti ricorrendo all'indebitamento e, viste le caratteristiche del contratto come sopra delineate, non può ricorrere al leasing immobiliare in costruendo per addivenire alla realizzazione delle opere pubbliche.

Analogamente, ove l'ente per altre ragioni non possa ricorrere al debito per finanziare gli investimenti non può utilizzare, con finalità elusiva, il contratto in questione.

In conclusione, ove le parti concludano un contratto che non presenta le caratteristiche proprie del leasing immobiliare in costruendo, quali delineate sopra, si è in presenza di un contratto atipico nel quale l'aspetto di gran lunga prevalente risulta quello del finanziamento dell'opera pubblica, fatto questo che deve essere valutato in relazione alle norme ed ai principi che regolano sia la realizzazione delle opere pubbliche che il rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Resta nella responsabilità degli amministratori dell'ente il compimento delle valutazioni richiamate sopra nell'ambito della decisione delle scelte di loro competenza.



**Allegato 3 – Il Patto di stabilità interno – 1999 -2009**

Dal primo anno di attuazione delle regole, 1999, fino al 2004 il contributo richiesto agli enti locali è stato configurato come contenimento alla crescita dei saldi finanziari calcolati come differenza tra le entrate finali e le spese di parte corrente. Ogni anno veniva ridefinita la base di calcolo e la correzione da applicare all'evoluzione tendenziale dei saldi. Il vincolo, inizialmente di sola cassa, è stato poi esteso anche alla gestione di competenza e nel corso degli anni si è assistito ad un processo di graduale affinamento delle attività di programmazione, monitoraggio e verifica degli obiettivi individuali, nonché di definizione di un sistema di limitazioni connesso al mancato raggiungimento degli stessi. Solo per l'anno 2002 al contributo in termini di miglioramento del saldo finanziario si è affiancato il limite posto alla crescita della spesa corrente, sia di cassa che di competenza.

Il biennio 2005-2006 segna una frattura rispetto alla precedente linea di sviluppo del patto: si passa da una crescita programmata del saldo finanziario ad un'evoluzione controllata della spesa; inoltre il vincolo viene esteso anche alla spesa per investimenti e viene introdotto per la prima volta il principio della "virtuosità" degli enti connesso ad un livello di spesa corrente media pro capite del triennio 2001-2003 inferiore a quella della classe demografica di appartenenza. Per il 2005 l'obiettivo è calcolato in termini di spesa finale complessiva; mentre la legge finanziaria per il 2006 indica come fattore di contenimento su cui intervenire le due tipologie di spesa separate: la spesa corrente, per la quale sono previste forti restrizioni, e la spesa in conto capitale per la quale, invece, continua ad essere prevista una crescita programmata.

Il 2007 è caratterizzato da una nuova inversione di tendenza ed il fattore di contenimento torna ad essere il saldo finanziario con la rilevante novità che anche la spesa in conto capitale concorre alla sua determinazione. Le regole del patto di stabilità interno si approssimano così a quelle previste dal patto di stabilità e crescita. L'entità della manovra correttiva non è più legata all'evoluzione tendenziale dei saldi, ma alla "storia" di ciascun ente e calcolata applicando due diversi coefficienti di miglioramento: uno al disavanzo ed uno alla spesa corrente, prendendo quale base il dato medio del triennio 2003\_2005. Si affinano gli strumenti di monitoraggio e più articolato diviene il sistema sanzionatorio incardinato nell'ambito di un complesso meccanismo di recupero degli scostamenti dagli obiettivi programmatici; inoltre il periodo di programmazione dei saldi è triennale con un contributo decrescente nell'arco temporale considerato.

La disciplina del patto subisce nel 2008 nuovi interventi di manutenzione finalizzati a superare alcune problematiche applicative riscontrate nel 2007. In accordo con gli enti locali sono stabilite linee di intervento da attuare nel triennio 2008-2010: azzeramento della manovra per gli enti con saldo di cassa positivo nel periodo base di riferimento e adozione del criterio della competenza mista al fine di rendere più gestibile il problema dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione a copertura di spese di investimento e avvicinare altresì il saldo rilevante ai fini del patto a quello utilizzato per la procedura sui deficit eccessivi di cui al trattato di Maastricht.

Il nuovo impianto del patto di stabilità interno disegnato dal D.L. 112/2008 per il triennio 2009-2011, oltre ad assicurare un contributo alla riduzione dell'indebitamento che va dagli iniziali 3,4 miliardi del 2009 ai 9,5 miliardi nel 2011 (accentuando il carattere correttivo del contributo richiesto agli enti rispetto alla legislazione vigente), mira a superare nuove difficoltà gestionali evidenziate nel 2008. Rispetto alle precedenti versioni del Patto, la modifica principale ha riguardato la declinazione degli obiettivi

individuali 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. La differenziazione degli obiettivi riflette lo sforzo di non incidere negativamente sugli enti in avanzo.

La disciplina per il 2009 è stata sottoposta in corso d’anno ad una serie di ulteriori modifiche ed integrazioni per pervenire ad una formulazione definitiva con l’art. 7quater della l. 33/2009 (che ha consentito l’esclusione dalle spese rilevanti di alcuni pagamenti per spesa in conto capitale previa autorizzazione della Regione di appartenenza che, ai fini del mantenimento dell’equilibrio dei saldi di finanza pubblica, garantisce nell’ambito del proprio vincolo di spesa la compensazione del maggior onere derivante dall’applicazione della norma) e da ultimo con l’art. 9bis della l. 102/2009 (che ha riconosciuto agli enti locali la facoltà di escludere dal patto una quota di pagamenti in conto capitale non superiore al 4 per cento dei residui rendicontati nel 2007).

#### **Allegato 4 - Sanzioni Patto**

Fanno da corollario alle regole per la quantificazione della manovra correttiva annuale del Patto una serie di disposizioni volte a sanzionare comportamenti non in linea con gli obiettivi programmatici. Anche i meccanismi sanzionatori, come l'impianto complessivo, hanno subito negli anni continue revisioni, di seguito sinteticamente esposte.

L'art. 28, c. 6 e c. 8, della legge 448/1998 (finanziaria per il 1999) stabiliva che, alla fine di ciascun semestre, la Conferenza Unificata, su proposta del Ministro dell'economia, del Ministro dell'interno e del Ministro per gli affari regionali, avrebbe indicato le misure da adottare per rientrare nei parametri. Solo nel caso in cui fosse comminata all'Italia la sanzione prevista dalla normativa europea per eccessivo deficit, questa sarebbe stata posta, pro quota, a carico degli enti inadempienti.

L'art. 24, c. 9 della legge 448/2001 (finanziaria per il 2002), come modificato dall'art. 3 del DL n. 13/2002 convertito in legge 75/2002, stabiliva che, per l'anno 2002, agli enti inadempienti venisse ridotto l'importo dei trasferimenti correnti in misura pari alla differenza tra gli obiettivi ed i risultati effettivamente conseguiti; le risorse che si sarebbero rese disponibili sarebbero state ripartite tra gli enti adempienti. Tale disposizione è stata poi abrogata dal comma 9 dell'art. 29 della legge 289/2002.

La legge 289/2002, disciplinando il nuovo patto per il 2003, ha avviato una sistematizzazione delle misure da attivare in caso di mancato rispetto degli obiettivi: divieto di procedere ad assunzioni di personale, divieto di ricorrere ad indebitamento per gli investimenti e obbligo di riduzione, almeno del 10 per cento rispetto al 2001, delle spese per acquisto di beni e servizi (art. 29, c. 15). Queste limitazioni venivano confermate anche per il 2004.

Nel biennio 2005-2006, quando il patto degli enti locali veniva definito in termini di tetti di spesa, si ribadiva, con qualche lieve inasprimento, il sistema di limitazioni a carico dell'anno successivo in caso di mancato rispetto degli obiettivi (spese per acquisto di beni e servizi non superiori al livello delle corrispondenti spese sostenute nell'ultimo anno in cui era stato rispettato il patto; divieto di assunzione di personale esteso anche a procedure di mobilità in entrata e all'istituto della somministrazione del lavoro temporaneo; impossibilità di ricorrere ad indebitamento, fatta eccezione per quelle operazioni che non configuravano nuovo debito il cui ricavo era destinato all'estinzione anticipata di precedenti operazioni di indebitamento e che consentivano una riduzione del valore finanziario delle passività). L'art. 1, c. 701 della legge finanziaria per il 2007 e l'art. 6, c. 8<sup>sexies</sup>, della legge 17/2007 hanno disposto l'abrogazione delle norme che avevano introdotto tale sistema.

La stessa legge finanziaria per il 2007 all'articolo 1, c. 691, delineava un nuovo e complesso sistema sanzionatorio: sulla base della certificazione relativa al mancato raggiungimento degli obiettivi annuali, il Presidente del Consiglio dei Ministri avrebbe diffidato gli enti inadempienti ad adottare i necessari provvedimenti di recupero entro il 31 maggio dell'anno successivo a quello dello sfioramento (termine prorogato poi al 31 luglio 2008 dall'art. 40bis della l. 31/2008). Tali provvedimenti andavano comunicati alla Ragioneria Generale dello Stato, secondo le modalità stabilite da apposito decreto. In caso di non ottemperanza, i provvedimenti sarebbero stati adottati dal Sindaco o dal Presidente della provincia in qualità di commissari *ad acta*. Decorso il termine del 30 settembre sarebbero scattati gli automatismi fiscali penalizzanti (per i comuni,

maggiorazione dell'aliquota Irpef dello 0,3% e, per le province, aumento del 5% della tariffa vigente per l'IPT).

La legge 133/2008 di conversione del DL 112/2008, ha travolto questo articolato meccanismo - peraltro rimasto non attuato - proponendo, già dal 2008, una revisione del sistema delle penalizzazioni precedentemente adottato: riduzione dei trasferimenti dovuti dal Ministero dell'Interno, riduzione degli impegni di spesa corrente al livello più basso registrato nell'ultimo triennio, divieto di ricorso ad indebitamento per investimenti, divieto di assunzione di personale e riduzione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza degli amministratori locali.

Dovrebbero contribuire a rafforzare l'efficacia di dette sanzioni due fattori: da un lato la previsione che l'effetto finanziario positivo delle stesse non concorre al raggiungimento dell'obiettivo di saldo dell'anno in cui vengono applicate e, dall'altro, l'attivazione di un sistema di premialità per gli enti virtuosi che, al fine di assicurare la neutralità in termini di saldi di finanza pubblica, non può prescindere dall'effettivo conseguimento dei risparmi connessi all'applicazione delle sanzioni agli enti inadempienti.

