

Le alienazioni patrimoniali dovrebbero assumere un carattere di eccezionalità, pena l'impovertimento patrimoniale dell'ente; tale fonte di finanziamento può essere considerata utile se i beni dell'ente non sono più destinati ad uso pubblico, mentre le relative entrate potrebbero essere destinate al miglioramento del patrimonio immobiliare o all'acquisto di altri beni.

Le alienazioni patrimoniali dovrebbero assumere un carattere di eccezionalità, pena l'impovertimento patrimoniale dell'ente; tale fonte di finanziamento può essere considerata utile se i beni dell'ente non sono più destinati ad uso pubblico, mentre le relative entrate potrebbero essere destinate al miglioramento del patrimonio immobiliare o all'acquisto di altri beni.

Una sana gestione del bilancio individua i canali di finanziamento più economici e di minor impatto sul bilancio e, quindi, sulla collettività, sia che si applichino politiche fiscali o tariffarie, sia che si tratti di politiche del debito e di finanziamento delle progettualità.

Nel 2007 le acquisizioni di beni patrimoniali sono state finanziate dalle amministrazioni comunali del campione, complessivamente considerate, facendo ricorso all'indebitamento in media per circa il 30% del valore dei beni acquisiti.

Le principali tipologie di debito contratte nel 2007 dalle amministrazioni comunali del campione per il finanziamento di acquisizioni di beni patrimoniali sono risultate le seguenti: mutuo, prestito obbligazionario, debito pluriennale, fondi comunali, BOC.

In proposito è da rilevare che è scarso anche da parte delle amministrazioni comunali il ricorso al leasing (per tale strumento finanziario valgono le medesime osservazioni già formulate a riguardo per le amministrazioni provinciali).

4.3.6 Conclusioni

La tematica della gestione patrimoniale ha acquisito una notevole rilevanza in anni recenti, anche per i trasferimenti agli enti locali di beni immobili dello Stato, già attuati e da attuare.

In tale contesto va ricordato che la L. 579/93 ha autorizzato il Ministero delle Finanze a trasferire *i beni del demanio e del patrimonio dello Stato* agli enti locali territoriali che lo richiedono, per la realizzazione di opere di interesse pubblico di propria competenza e che risultino, alla data di emanazione del decreto, non utilizzati in modo conforme al soddisfacimento degli interessi pubblici cui sono destinati.

Successivamente l'art. 2 comma 37 della legge 549/95, nell'intento di dare maggiore impulso alla politica di dismissione del patrimonio immobiliare statale, ha previsto che il Presidente del Consiglio possa disporre direttamente, con decreto, il trasferimento in proprietà agli enti locali che ne facciano richiesta (ma con priorità ai comuni) dei beni immobili e patrimoniali dello Stato risultanti non utilizzati alla data del 30/06/95 o che, anche

successivamente a tale data, risultino non più utili ai fini istituzionali delle amministrazioni statali.

Infine, la L. 449/97 ha stabilito che gli alloggi e le loro pertinenze di proprietà dello Stato o edificati in base a leggi speciali di finanziamento, possono essere trasferiti a titolo gratuito in proprietà ai comuni, che ne facciano richiesta, sui cui territori sono ubicati.

La gestione del patrimonio immobiliare degli enti locali si sostanzia prevalentemente nelle attività di conservazione dei beni demaniali e patrimoniali e nella migliore utilizzazione economica per quei beni che non sono direttamente strumentali ai fini istituzionali dell'ente.

In particolare, gli enti locali devono provvedere al mantenimento della funzionalità dell'immobile in relazione alla sua effettiva destinazione, mediante la manutenzione ordinaria e straordinaria, ed alla tutela del diritto di proprietà del bene da eventuali pretese di terzi.

La gestione, però, non va intesa come mera amministrazione e conservazione del patrimonio immobiliare, ma come trasformazione attiva di tutte le sue componenti e come ricerca di nuove soluzioni più redditizie e funzionali.

All'obbligo di diligenza della conservazione del patrimonio, si affianca anche quello di assicurare la redditività dei beni intesa, sia come attitudine del bene ad assicurare un'entrata all'ente locale, sia come possibilità o necessità di destinare i beni al soddisfacimento dei bisogni della collettività locale.

Si evidenzia dunque l'importanza degli indirizzi di governo e delle scelte operate nella gestione del patrimonio, che vanno opportunamente raccordati ai piani e ai programmi di attività, anche tradotti in termini finanziari nel bilancio annuale e nel bilancio pluriennale.

In proposito, sarà opportuno monitorare in futuro la tendenziale esternalizzazione della gestione dei beni patrimoniali degli enti locali, al fine di evitare il verificarsi di eventuali danni erariali.

Inoltre un'importante categoria di questioni che risulta necessario affrontare riguarda gli aspetti economici connessi alla pianificazione delle attività di manutenzione, l'informazione disponibile sull'argomento e la forma con la quale esprimere le previsioni di costo.

Appare evidente che la possibilità di stimare preventivamente l'entità dei costi rappresenta una condizione determinante per impostare corrette strategie di pianificazione e di gestione degli interventi.

I dati cui si riferiscono molte riflessioni in merito alle valutazioni economiche in materia di manutenzione fanno in realtà riferimento agli investimenti (e non ai costi) destinati annualmente a questa attività; l'entità di tali investimenti è soggetta a stime abbastanza consolidate che si attestano per l'Italia intorno al 1,2-1,5% annuo dei costi di costruzione.

Sono, invece, meno noti i costi tecnici di manutenzione corrispondenti agli interventi ed alle variegate attività indicate dai piani di manutenzione nei quali i predetti costi dovrebbero essere preventivati, verificandone la disponibilità di bilancio in fase di previsione annuale.

La conoscenza ed il censimento dei beni patrimoniali è condizione indispensabile per una corretta e consapevole politica della loro gestione e valorizzazione, oltre che di un governo complessivo del patrimonio che, basandosi sulla base conoscitiva propedeutica del censimento, si indirizzi verso articolati programmi di manutenzione preventiva ed eventualmente, ma consapevolmente, verso forme innovative di utilizzo/gestione del patrimonio, partendo dagli strumenti previsti dalla legge finanziaria 2007 (ad esempio: la “concessione di valorizzazione” ed i “programmi unitari di valorizzazione” rivolti a tutti gli enti locali ed ai soggetti privati interessati a diventare “partner” dello Stato al fine di promuovere progetti di valorizzazione, recupero e trasformazione di beni immobiliari pubblici).

Saranno necessari, dunque, programmi di attività di ampia e complessa portata che mirino a sviluppare a 360 gradi una “governance” reale e pianificata di un patrimonio di immenso valore economico.

Si deve poi aggiungere che l’autonomia ulteriormente riconosciuta agli enti locali, soprattutto da un punto di vista finanziario e tributario, richiede una capacità di programmazione ed una politica economica mirante all’ottimizzazione delle risorse, anche patrimoniali, al fine di garantire alla collettività la realizzazione di servizi conformi ai principi di efficacia, efficienza ed economicità.

Il finanziamento di spese di investimento attraverso le alienazioni patrimoniali, inoltre, non può essere considerato uno strumento finanziario ordinario, ma deve assumere un carattere di eccezionalità, pena l’impoverimento patrimoniale dell’ente; tale fonte di finanziamento può essere considerata utile se i beni dell’ente non sono più destinati ad uso pubblico, mentre le relative entrate potrebbero essere destinate al miglioramento del patrimonio immobiliare o all’acquisto di altri beni.

Una sana gestione del bilancio individua i canali di finanziamento più economici e di minor impatto sul bilancio e, quindi, sulla collettività, sia che si applichino politiche fiscali o tariffarie, sia che si tratti di politiche del debito e di finanziamento delle progettualità.

Le principali tipologie di debito contratte nel 2007 dalle amministrazioni comunali del campione per il finanziamento di acquisizioni di beni patrimoniali sono risultate le seguenti: mutuo, prestito obbligazionario, debito pluriennale, fondi comunali, BOC, BOP.

È, invece, ancora scarso il ricorso al *leasing* da parte degli enti locali (che già aveva trovato una sua definizione nell’art. 17 della L. 183/1976), sebbene l’utilizzo di tale strumento sia stato innovato dall’art. 1 commi 907, 908, 912 e 913 della L. 296/2006 (finanziaria 2007)

che ha consentito la locazione finanziaria (leasing) per la realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere pubbliche e di pubblica utilità.

Le operazioni di leasing, che sono pienamente praticabili dalla pubblica amministrazione, presenterebbero alcuni vantaggi:

- a) consentono una diversificazione dei rischi rispetto alle future evoluzioni del fluttuante mercato dei capitali e costituiscono una possibile fonte di finanziamento;
- b) favoriscono il raggiungimento degli obiettivi previsti dal patto di stabilità interno, la cui normativa si propone di ridurre le spese (correnti ed in conto capitale/investimenti); il vantaggio si verifica in quanto gli investimenti finanziati in modo tradizionale figurano nel loro intero ammontare nel bilancio preventivo, mentre quelli finanziati con il leasing vi figurano soltanto per il canone annuale.

PARTE II

LA FINANZA LOCALE NELL'ESERCIZIO 2006

5 Patto di stabilità interno

5.1 Il patto di stabilità interno nell'ambito della manovra di finanza pubblica

Le misure che sono state poste a carico degli enti locali nell'esercizio 2006 si inseriscono nel più ampio contesto della manovra di finanza pubblica in una fase in cui la condizione di quest'ultima risultava critica, mentre si intravedeva la prospettiva di una ripresa economica ancora incerta.

La manovra per il 2006 non è risultata di particolare impegno sul fronte delle entrate, mantenendo inalterata la linea già in precedenza seguita del blocco della leva fiscale locale.

Le disposizioni del patto di stabilità interno costituiscono principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica e rappresentano la misura più incisiva adottata nei confronti delle amministrazioni territoriali nell'ultimo decennio.²⁹⁹

Gli interventi di correzione erano rivolti ad un percorso di rientro imposto dalla situazione di disavanzo eccessivo che nel luglio del 2005 il Consiglio della UE aveva rilevato per l'Italia.

Gli obiettivi posti per gli enti locali miravano principalmente al rallentamento della spesa, ma anche ad una sua ricomposizione nel senso di concentrare le misure di riduzione sulla parte corrente e consentire un recupero del settore degli investimenti che nel 2005 aveva subito, anche a causa dei limiti fissati dal patto, una sensibile riduzione.³⁰⁰

La disciplina per il 2006, infatti, pur mantenendo l'impianto di fondo dell'esercizio precedente (definizione dei tetti di spesa) presenta modifiche tese a superare le criticità evidenziate dai risultati del 2005.

Va ricordato che le misure del 2006 sono state rafforzate attraverso la previsione di nuovi controlli assegnati alle Sezioni regionali della Corte dei conti finalizzati ad assicurare l'effettivo rispetto dei limiti di carattere finanziario imposti agli enti locali e dalla previsione di sanzioni in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi.

Rispetto all'esercizio finanziario 2005, l'obiettivo di contenimento posto a carico della spesa corrente è risultato di maggiore impegno non solo in termini quantitativi, ma anche

²⁹⁹ Altra misura di razionalizzazione della spesa derivava dal conferimento alle aggregazioni di enti locali della funzione di centrali di committenza in concorso ad altre misure volte alla maggiore efficienza degli acquisti.

³⁰⁰ Tali effetti sono stati determinati dalle scelte operative degli enti che all'interno di un unico limite avrebbero potuto comunque adottare comportamenti tali da non comprimere gli investimenti destinando, le misure più severe alla spesa corrente.

perché, non essendo più consentita la compensazione con il titolo II, le misure di contenimento hanno assunto maggiore rigidità.

In particolare i limiti per la spesa corrente e per quella in conto capitale sono stati differenziati, considerata l'esigenza di correggere gli effetti depressivi sugli investimenti verificatisi nel 2005 e di orientare pertanto le misure nella direzione della crescita della spesa di parte capitale.

Dall'applicazione del patto si attendeva, quindi, uno sforzo di consistente ridimensionamento della spesa corrente ed un incremento di quella in conto capitale che, grazie alle misure introdotte, avrebbe dovuto addirittura espandersi oltre la crescita tendenziale. I limiti a carico della spesa corrente si sono rilevati, invece, molto impegnativi soprattutto per quegli enti che avevano già operato significative riduzioni di spesa negli esercizi precedenti.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti in occasione dell'audizione alle Commissioni bilancio riunite sulla legge finanziaria per il 2006 hanno osservato che livelli di variazione predefiniti ed automatici non possono considerarsi sostitutivi di sistemi basati su una stringente responsabilità fiscale di entrata e di spesa; forte è infatti il rischio di inserire elementi distorsivi nell'operare degli enti territoriali senza un effettivo e duraturo beneficio per la finanza pubblica.

Tali indicazioni risultano in parte fatte proprie dal legislatore del 2007 che, rivedendo l'impianto generale della disciplina del patto di stabilità, è ritornato ad un sistema fondato sui saldi ed ha ridimensionato fortemente le esclusioni dalle voci soggette a vincolo.

La platea di enti assoggettati alle misure del patto è rimasta invariata rispetto all'esercizio precedente³⁰¹, mentre è stato ampliato il numero dei comuni sottoposti alla rilevazione trimestrale da parte della Ragioneria Generale dello Stato, estendendosi anche a quelli con popolazione compresa fra 20000 e 30000 abitanti. È rimasta ferma la necessità di predisporre una previsione di cassa cumulata e articolata per trimestri

Le misure a carico della spesa corrente risultano più severe rispetto alle precedenti versioni del patto; sino ad allora era stato, infatti, perseguito un contenimento della crescita, mentre nel 2006 -per la prima volta- questa viene sottoposta ad un taglio rispetto al livello riportato in un esercizio pregresso.³⁰²

Le percentuali di riduzione della spesa corrente rispetto a quella del 2004 non sono stabilite in modo uniforme, ma correlate al livello di spesa riportato nel periodo di riferimento.

³⁰¹ La legge finanziaria aveva incluso i comuni con popolazione compresa tra i 3000 e i 5000 abitanti tra gli enti assoggettati al patto, tuttavia con un successivo provvedimento d'urgenza il limite per l'applicazione è stato riportato a quello per il 2005.

³⁰² La base di calcolo per la determinazione degli obiettivi è costituita dai risultati dell'esercizio 2004, esercizio nel quale, tra l'altro, si sono dispiegati gli effetti del c.d. decreto taglia spese. La decurtazione da applicare alla spesa corrente del 2004 (6,5% o 8%) viene determinata in funzione del livello medio di pagamenti registrato da ogni ente nel triennio 2002-2004; mentre per la spesa in conto capitale, il riferimento è alla spesa effettuata nel 2004 con la possibilità di incremento dell'8,1 per cento. Gli obiettivi programmatici, scorporati tra spesa corrente e capitale, di cassa e di competenza, si elevano dunque a quattro.

Risulta rilevante a tal fine che l'ente si collochi al di sotto della media di spesa della propria classe demografica, così come individuata dal legislatore stesso.

Il vincolo per la spesa in conto capitale non risulta, invece, costrittivo. È consentito un margine di sviluppo fino ad un massimo dell'8,1 per cento rispetto a quella effettuata nel 2004.

Altre modifiche più marginali riguardano le esclusioni che per la parte corrente si riferiscono alla spesa per il personale, ai trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato e comunque individuate dall'elenco predisposto dall'Istat oppure, indipendentemente dal regime giuridico, a soggetti amministrati o controllati da amministrazioni pubbliche, purché considerati "no market".³⁰³ Ulteriori voci da detrarre sono la spesa sociale³⁰⁴ e gli interessi passivi.

Per la spesa in conto capitale vengono esclusi i trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche e le concessioni di crediti.

L'esclusione maggiormente rilevante è quella relativa alla spesa per il personale³⁰⁵ e trova ragione nella circostanza che detta spesa è stata assoggettata dalla stessa legge finanziaria per il 2006 ad altro genere di misure di contenimento.³⁰⁶

La separazione degli obiettivi tra spesa corrente e spesa in conto capitale ne comporta lo sdoppiamento per cui, considerando anche la gestione di competenza e di cassa, gli obiettivi assommano a quattro. Il mancato rispetto anche di uno solo di tali obiettivi avrebbe dovuto comportare, secondo la disciplina stabilita nella stessa legge finanziaria, l'applicazione delle norme sanzionatorie previste dal comma 33 della legge n.311 del 2004.³⁰⁷

La legge finanziaria per il 2007, che ha indubbiamente segnato un momento di discontinuità nella disciplina del patto, ha anche apportato modificazioni alla disciplina dell'esercizio precedente, privandola sostanzialmente degli effetti penalizzanti. Il comma 701 dell'art. 1 della l. 27 dicembre 2006 n.296, infatti, ha cancellato le sanzioni poste a carico degli

³⁰³ I trasferimenti ad amministrazioni pubbliche da escludere sono quelli codificati all'intervento 05 del titolo I e 07 del titolo II e non devono avere natura di corrispettivi di servizi

³⁰⁴ La spesa da escludere è solo quella allocata al codice funzionale 08 per le province e 10 per i comuni.

³⁰⁵ Essa deve essere intesa come quella codificata all'intervento 01 del titolo I della spesa, ma integrata anche da altre voci previste nella circolare n.8/2006 del Ministero dell'Economia e Finanze.

³⁰⁶ Per il 2006 la spesa suddetta al lordo degli oneri riflessi a carico dell'ente e al netto delle spese per arretrati relativi ad anni precedenti per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali non può superare il corrispondente ammontare del 2004 diminuito dell'1%.

³⁰⁷ Il comma 33 prevedeva che: "Gli enti locali che non hanno rispettato gli obiettivi del patto di stabilità interno stabiliti per l'anno precedente non possono a decorrere dall'anno 2006:

- a) effettuare spese per acquisto di beni e servizi in misura superiore alla corrispondente spesa dell'ultimo anno in cui si è accertato il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno, ovvero, ove l'ente sia risultato sempre inadempiente, in misura superiore a quella del penultimo anno precedente ridotta del 10 per cento. Per gli enti locali soggetti al patto di stabilità interno dall'anno 2005 il limite è commisurato, in sede di prima applicazione, al livello delle spese dell'anno 2003;
- b) procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo;
- c) ricorrere all'indebitamento per gli investimenti."

enti risultati inadempienti ai limiti di spesa, vale a dire il divieto d'indebitamento e il taglio del 10 per cento della spesa corrente, lasciando, invece, operanti solo quelle connesse al divieto di assunzione di personale stabilite dal comma 561 della stessa finanziaria per il 2007. In sede di conversione del c.d. decreto milleproroghe (d.l. 300/2006) con gli emendamenti approvati in Senato³⁰⁸ anche quest'ultima sanzione è stata eliminata.

Nel complesso le norme intervenute hanno privato la disciplina del patto di stabilità per il 2006 di ogni genere di conseguenza ad eccezione di una misura premiante stabilita dal comma 702 della finanziaria per il 2007 che prevede, per i soli comuni che abbiano rispettato il patto, il riparto nel corso del 2008 dell'incremento del gettito della compartecipazione dinamica all'IRPEF.³⁰⁹

Oltre al venir meno della disciplina sanzionatoria, la disciplina 2006 è stata resa meno impegnativa a seguito di alcuni interventi a carattere interpretativo che hanno ridotto l'incisività dei vincoli. Si rammenta tra questi l'esclusione dalle spese rilevanti dei trasferimenti alle istituzioni (assimilate alle altre amministrazioni pubbliche) e l'esclusione dall'assoggettamento al patto degli enti per i quali nel corso del 2004 e 2005, anche solo per una frazione di anno, l'organo consiliare sia stato commissariato.

L'insieme di queste modifiche alla disciplina del 2006, avvenute a gestione compiuta, non possono che aver indebolito la credibilità complessiva del sistema; infatti gli enti che, operando politiche di spesa compatibili con il rispetto degli obiettivi, hanno sacrificato utili iniziative, si sono visti sostanzialmente equiparati a quelli che in tali limiti non si sono contenuti.

5.2 I risultati del patto nel 2006

I risultati del patto di stabilità interno per il 2006, già raccolti attraverso un'apposita istruttoria avviata nei primi mesi del 2007, sono stati revisionati ed integrati con i dati comunicati dagli enti a seguito della presentazione del rendiconto e pertanto, in questa sede, non risentono della provvisorietà che caratterizzava l'esposizione del giugno 2007.

³⁰⁸ Infatti l'art. 8 *sexies* ha abrogato l'ultima sanzione che era rimasta per la violazione del patto di stabilità (introdotta dal comma 561 della LF per il 2007), cioè il divieto di assunzione di personale. In sede di conversione del decreto legge 28 dicembre 2006, n.300 erano stati introdotti i seguenti commi:

8-*sexies*. Per l'anno 2007 agli enti che non abbiano rispettato per l'anno 2006 le regole del patto di stabilità interno non si applicano le disposizioni previste dall'art. 1, co. 561, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. 8-*septies*. Ai fini del rispetto del patto di stabilità interno relativo all'anno 2006, tra le esclusioni di cui all'articolo 1, commi 142, lettera c), e 143, lettera a), della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono comprese le spese per trasferimenti destinati alle istituzioni previste dall'art. 114, co. 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

³⁰⁹ Va inoltre ricordato che con l'art. 2 della l. 3 agosto 2007, n. 127 di conversione del d.l. 2 luglio 2007, n. 81, viene recuperata una forma di penalizzazione per il mancato rispetto del patto 2006 in quanto la possibilità di escludere dalle spese rilevanti per il patto 2007 le spese di investimento finanziate con l'utilizzo di una quota dell'avanzo di amministrazione viene riconosciuta solo a quegli enti che abbiano rispettato il patto negli ultimi tre anni (pertanto anche nel 2006).

È stata come di consueto svolta un'attività istruttoria finalizzata a rendere omogenee le informazioni provenienti dagli Enti, visto che la disciplina attuativa del patto ha comunque generato dubbi interpretativi.³¹⁰

Non sono mancate, infatti, interpretazioni della normativa volte a facilitare il raggiungimento degli obiettivi, ampliando le possibilità di esclusione dalla spesa rilevante. In particolare vanno segnalate quelle relative ai trasferimenti a pubbliche amministrazioni, a proposito dei quali si è posta la questione dei trasferimenti alle istituzioni, e quella relativa ai debiti extrabilancio che, ai fini della esclusione, dovevano essere limitati a quelli derivanti da sentenze³¹¹, non dovendo essere ammessa l'esclusione per le altre categorie di debiti, in ragione della eccezionalità dell'istituto che non dovrebbe consentire alcuna interpretazione estensiva.

La possibilità di detrarre i trasferimenti a pubbliche amministrazioni ha inciso sul modello di *governance* degli enti, venendo incentivata la rimodulazione dell'assetto organizzativo attraverso l'affidamento di compiti di gestione alle istituzioni. Ciò in quanto, secondo le indicazioni fornite dalle istruzioni ministeriali, i trasferimenti ad esse erogati potevano essere esclusi dal computo della spesa rilevante. I processi di esternalizzazione -avviati successivamente al triennio 2002-2004 preso a base di calcolo- risultano quindi incentivati, comportando una riduzione della spesa a carico diretto dell'ente e tali da rendere più facile il contenimento nell'ambito dei limiti fissati dal patto.

La spesa del personale, detratta secondo l'esclusione stabilita dalla normativa per il 2005 e il 2006 e valutata al netto dei maggiori oneri derivanti dal nuovo contratto del personale, viene sottoposta a restrizioni volte a limitarne l'ammontare ad un importo corrispondente a quella sostenuta nel 2004 ridotta dell'1 per cento.³¹² Tuttavia il controllo esercitato su tale spesa non è risultato di particolare incisività, in quanto il comma 198 è sprovvisto di sanzioni e anche quelle introdotte in sede di decretazione d'urgenza sono state successivamente rimosse.

Nel 2006 gli effetti dei rinnovi contrattuali del personale degli enti locali sono stati avvertiti in modo determinante e ciò ha comportato una crescita della spesa corrente complessiva in modo assolutamente antitetico alla misura di riduzione prevista dal patto a carico di una parte ridotta di essa. Risulta peraltro difficile in questa sede determinare la quota di incremento dovuta alle vicende contrattuali rispetto a quella derivante da altri motivi. Una più

³¹⁰ Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato presso il Ministero dell'economia e delle finanze che gestisce operativamente il patto di stabilità ed esercita nei confronti degli enti una funzione di ausilio ha concorso alla risoluzione dei casi dubbi. Le indicazioni aggiuntive del MEF incidono sulle modalità di calcolo degli obiettivi programmatici e sulla verifica degli stessi, tenendo conto delle particolari situazioni rappresentate dalle amministrazioni interessate.

³¹¹ Con la circolare n. 8 /2006, il MEF, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, ha chiarito (punto B.3.1.g) che, nella nozione di sentenza, possono rientrare anche il lodo arbitrale e il decreto ingiuntivo esecutivo.

³¹² L'ammontare di tali spese va considerato a lordo degli oneri a carico delle amministrazioni e dell'IRAP.

completa valutazione di questa situazione potrà essere, invece, effettuata attraverso l'esame dei questionari sul rendiconto 2006, presentati alle Sezioni regionali di controllo.

Da un punto di vista della correttezza degli adempimenti si nota una maggiore attitudine rispetto agli anni precedenti da parte dei comuni di dimensioni medio-piccole ad un attento monitoraggio dei vincoli del patto.

Tale comportamento potrebbe anche essere messo in relazione alla applicazione a partire dal bilancio di previsione del 2006, del sistema di controllo esteso a tutti gli enti soggetti al patto che si fonda sul ruolo di verifica delle Sezioni regionali di controllo a tal fine coadiuvate dal collegio dei revisori.

Specie per gli enti non sottoposti al monitoraggio del Ministero dell'Economia e Finanze, la funzione affidata alle Sezioni regionali e agli organi di revisione economico-finanziaria è di cruciale rilevanza per garantire l'effettiva applicazione della normativa e del sistema di limitazioni della spesa al quale dovrebbero attenersi gli enti inadempienti. Per il 2006, inoltre, spetta al collegio dei revisori anche l'onere della comunicazione al Ministero dell'economia e finanze e al Ministero dell'interno del mancato rispetto dell'obiettivo annuale.³¹³

Le verifiche sul patto di stabilità interno effettuate dalle Sezioni regionali hanno riguardato nel 2006 anche il bilancio di previsione e in numerose pronunce è stato rilevato che le previsioni di bilancio si sono dimostrate non coerenti con il rispetto del patto, prevedendo l'erogazione di livelli di spesa superiori rispetto a quelli che avrebbero consentito il rispetto degli obiettivi.

L'esame condotto dalle Sezioni regionali di controllo sui bilanci di previsione oltre a mettere in luce molti casi nei quali la programmazione di bilancio non era stata realizzata in modo adeguato per consentire il rispetto del patto di stabilità interno, ha riguardato questioni applicative della normativa, discostandosi rispetto alla disciplina ministeriale.

Due questioni di carattere generale sono venute all'esame delle Sezioni e cioè quella della detraibilità della spesa per trasferimenti alle istituzioni e quella dell'assoggettamento al patto degli enti che negli esercizi pregressi hanno avuto un periodo di commissariamento.

Su entrambe le questioni le indicazioni fornite dalla normativa di attuazione comportavano soluzioni favorevoli agli enti per consentire il rispetto del patto. Su tali argomenti le Sezioni regionali della Corte dei conti, sia nella sede consultiva che nelle pronunce di controllo, hanno espresso orientamenti difformi. Tuttavia con interventi normativi *ad hoc*, adottati anche dopo la fine dell'esercizio, e cioè quando le questioni avevano perso di rilevanza, sono state date interpretazioni conformi a quelle rese dal Ministero dell'economia nell'ambito delle indicazioni applicative.

³¹³ L'art. 29, co. 16 della legge n. 289 del 2002 prevede che nel caso in cui il collegio si rendesse inadempiente è prevista una responsabilità personale dei singoli membri. Inoltre il collegio dei revisori è coinvolto nelle attività di verifica in corso di gestione attraverso la valutazione della congruenza della gestione del bilancio con i saldi di cassa programmati in sede di programmazione dei flussi finanziari e di indicazione trimestrale degli obiettivi del patto.

L'analisi che segue non considera gli enti di alcune regioni a statuto speciale, nonché delle province autonome di Trento e Bolzano per i quali la disciplina del patto di stabilità interno è regolata autonomamente, in deroga rispetto a quella nazionale.³¹⁴

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 alcune innovazioni non sempre improntate ad una maggiore coerenza con la disciplina generale.

Nel Friuli Venezia Giulia³¹⁵ è stato imposto per il 2006 l'obiettivo del miglioramento del saldo programmatico consistente nella differenza tra entrate finali e spese correnti, depurate dalle detrazioni previste in sede regolamentare. Per il 2007, invece, sono stati adottati criteri innovativi, ovvero il conseguimento dell'equilibrio economico di parte corrente e la riduzione del rapporto tra il debito dell'ente e il prodotto interno lordo nazionale. Per il 2007, inoltre, è stata data ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e alle comunità montane facoltà di sottoporsi alla disciplina del patto (hanno optato per l'adesione 37 comuni e 3 comunità montane).

La Valle d'Aosta ha provveduto a disciplinare il Patto di stabilità, in continuità con la normativa pregressa, con un Protocollo d'intesa per gli anni 2006/2008.³¹⁶

Per la Provincia Autonoma di Trento, nel biennio di riferimento, si conferma l'impegno al contenimento dell'andamento del saldo finanziario di parte corrente entro il tasso annuo del 2%. Per gli enti che non avessero rispettato il patto negli anni precedenti è previsto un allungamento dei tempi per i piani di rientro.

La provincia autonoma di Bolzano, che fino a tutto il 2006 aveva attuato il sistema del confronto tra le spese correnti di un biennio pregresso, nel 2007—in base all'accordo sulla finanza locale stipulato in data 12 dicembre 2006—è passata a un sistema basato sui saldi ed esteso a tutti i comuni della Provincia.

Le risultanze per il 2006 comunicate dagli Uffici regionali o provinciali deputati al monitoraggio del patto degli enti locali di competenza dimostrano che nel detto esercizio la situazione di adempienza da parte degli enti assoggettati a discipline particolari si presenta non

³¹⁴ 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 alle due province autonome.

³¹⁵ 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 per il 2006, è stato approvato con decreto del Presidente della Giunta n. 091/2006. Per il 2007, analogo decreto n. 064/2007.

³¹⁶ Detto Protocollo, approvato con delibera della Giunta regionale (n. 858/2006), ha sostanzialmente confermato il raffronto tra il saldo finanziario dell'anno di competenza e la media dei saldi finanziari depurati dalle entrate e dalle spese straordinarie e rivalutati degli anni precedenti.

uniforme. Infatti, degli enti locali del Friuli soggetti a vincolo, per il 2006 dieci non hanno raggiunto gli obiettivi del patto: tre in soli termini di competenza, uno in soli termini di cassa e sei sia per cassa che competenza. Tutti gli enti inadempienti si sono adeguati alle misure restrittive previste dal decreto del Presidente della Regione (091/2006, art. 5) in materia.

Per la Valle d'Aosta, nella quale il Patto è applicato a tutti i comuni, compresi quelli di ridotte dimensioni, il dato finanziario aggregato risulta coerente con l'obiettivo del saldo programmatico, pur valutando che, per il 2006, i singoli enti che non hanno rispettato l'obiettivo del saldo finanziario assommano all'8,11%, dato comunque in miglioramento rispetto all'esercizio precedente, quando la percentuale era del 10,81%.

La provincia autonoma di Trento, per il comparto dei Comuni e loro Unioni, ha raggiunto l'obiettivo prefissato, con un miglioramento del saldo finanziario computabile in termini percentuali all'11,1%. I comuni di Trento e Rovereto, unici con popolazione superiore ai 20 mila abitanti (nell'esercizio precedente era soltanto il comune di Trento), hanno entrambi contenuto il proprio saldo finanziario nei limiti del saldo-obiettivo. Anche l'obiettivo di contenimento della spesa del personale, previsto nel Protocollo d'intesa in materia di finanza locale, è stato conseguito a livello aggregato. L'obiettivo del contenimento del livello di indebitamento, infine, anch'esso contemplato nel predetto protocollo ma non vincolante, evidenzia viceversa un lieve peggioramento per tutti i comuni assoggettati sia per i comuni superiori ai 20 mila abitanti che per gli tutti gli altri comuni e loro Unioni.

La Provincia Autonoma di Bolzano ha verificato che, tra i comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti, non hanno rispettato i limiti 3 enti su un totale di 16, mentre, nei comuni di dimensioni demografiche inferiori alle 5000 unità, non hanno rispettato i parametri stabiliti 23 comuni sui 100 assoggettati al Patto (per un totale di 26 enti inadempienti su 116).

La Sardegna con legge regionale n. 1 del 2006, art. 1 ha previsto³¹⁷ limitate deroghe alla disciplina nazionale del patto, senza tuttavia addivenire previamente ad un accordo con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato che determinasse la misura massima dei flussi di spesa in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica. Le deroghe introdotte, che consistono essenzialmente nella facoltà di escludere dal patto le spese effettuate sulla base di trasferimenti regionali, non hanno impedito di includere gli enti della Sardegna nell'analisi generale, risultando sufficiente introdurre nei modelli di rilevazione una ulteriore riga per consentire le suddette detrazioni di spesa non previste nella disciplina nazionale.

³¹⁷ La legge finanziaria 2006 della Regione Sardegna è stata impugnata dinanzi alla Corte Costituzionale anche in relazione alla deroga disposta in ordine alla disciplina del patto. Con la sentenza 13 luglio 2007, n. 275 la questione è stata dichiarata non fondata.

5.3 L'analisi dei risultati 2006

Il monitoraggio dell'andamento nel triennio 2004-2006 delle singole voci che concorrono alla determinazione della spesa soggetta a vincolo ha consentito di valutarne gli andamenti complessivi e di verificare altresì la congruenza delle poste contabili.

La situazione complessiva del 2006 può essere ora compiutamente valutata anche alla luce delle risultanze dei conti consuntivi.

La questione che viene maggiormente in evidenza è quella del risultato non appagante ottenuto nel contenimento della spesa corrente sulla quale si appuntavano maggiormente se non esclusivamente le misure del patto. Sul punto si è già avuto occasione di notare che nel 2006 l'andamento della spesa ha risentito delle conseguenze della tornata contrattuale che ha provocato una crescita generalizzata della spesa in esame.

Come accennato in precedenza, l'analisi condotta in punto di adempimento degli obiettivi posti dalla disciplina del patto è risultata di minore interesse per via della perdita di rilevanza della situazione di inadempienza dalla quale non derivano specifiche conseguenze, al di fuori della pronuncia di irregolarità emessa dalle Sezioni regionali di controllo.

La cancellazione delle sanzioni potrebbe trovare ragione nella circostanza che nell'esercizio 2006 a differenza del passato venivano paventati livelli molto estesi di inadempimento, che poi si sono effettivamente riscontrati.

Infatti, la situazione di ampia adempienza emersa nelle analisi effettuate sul patto di stabilità interno sino al 2005 non ha trovato ulteriore riscontro, in particolare per i comuni che nel complesso non adempiono per il 26,4% per cento, con un'elevata concentrazione del fenomeno nelle aree meridionali ed insulari. Ciò dovrebbe derivare dalla maggiore onerosità degli obiettivi, dal fatto che essi siano riferiti distintamente ai due titoli della spesa in termini di competenza e di cassa (quindi raddoppiati) ed anche dalla ridotta possibilità di adattamento conseguente all'applicazione di distinti limiti per la spesa corrente e quella d'investimento senza possibilità di compensazione.

Per le province, invece, la situazione di difficoltà osservata nel 2005 si è attenuata e oltre il 93% degli enti esaminati ha rispettato tutti e quattro gli obiettivi posti dal patto 2006.

I risultati delle province, peraltro, vanno inquadrati in una situazione di ampio adempimento da parte di questa categoria di enti sempre rilevata nelle precedenti relazioni e perdurata sino all'esercizio 2005. Va notato che la situazione di difficoltà, riscontrata nel 2005, traeva origine dallo sviluppo dei programmi di spesa d'investimento del periodo precedente. Risultava, infatti, arduo dar seguito per cassa a tali programmi senza infrangere il limite

indifferenziato. I migliori risultati riportati dalle province nell'esercizio 2006 hanno probabilmente risentito del diverso limite stabilito per la spesa in conto capitale.

Inoltre l'avvenuta assegnazione di nuove funzioni che aveva comportato l'espansione delle spese nel periodo sino al 2004 si è assestata con favorevoli effetti per il rispetto della disciplina del patto.

Diversamente, nei comuni la situazione di scarsa dinamicità delle spese rilevanti per il patto dimostrata nei precedenti esercizi non si è riproposta ed essi hanno incontrato maggiori difficoltà a realizzare ulteriori interventi di contenimento della spesa.

Quanto alla correttezza dei dati monitorati si osserva che la complessa articolazione delle voci da escludere dai vincoli, alcune da considerare anche per il calcolo degli obiettivi, altre da detrarre solo in fase gestionale, altre ancora da imputare o detrarre "virtualmente" ai fini del patto³¹⁸, non ha giovato alla trasparenza, alla affidabilità ed omogeneità degli aggregati di spesa rappresentati ai fini dei vincoli posti dalla disciplina del patto.

5.3.1 Province

L'indagine per questo aggregato è stata effettuata sulle 96³¹⁹ province che costituiscono l'universo di quelle tenute alla osservanza delle regole nazionali del patto di stabilità interno.

Nella tabella di seguito riportata sono stati calcolati gli obiettivi programmatici 2006 per l'intero aggregato delle province e vengono evidenziati gli andamenti, nel triennio posto a raffronto, delle singole voci rilevanti per il patto.

Si evidenzia che nell'intero aggregato i livelli di spesa registrati nel 2006, sia in termini di competenza che di cassa, si mantengono al di sotto dell'obiettivo programmatico.

Anche alla luce dei dati definitivi del 2006 si conferma più impegnativo l'obiettivo riferito alla gestione di cassa, in particolare per la spesa corrente il cui risultato effettivo si avvicina maggiormente al tetto massimo di spesa consentita. Tuttavia tali enti, contrariamente a quanto si è verificato nell'esercizio precedente, dimostrano meno difficoltà ad adempiere anche a questo limite che —infatti— non è stato rispettato da un numero ridotto di province.

L'equilibrio del comparto viene ottenuto mediante le correzioni relative alle spese da escludere dal computo ed alle detrazioni per gli enti capofila che sono in forte aumento sia per la spesa corrente che per quella in conto capitale.

³¹⁸ le spese sostenute dagli enti capofila per conto di altri, o le spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni che possono essere detratte solo se le Regioni considerano detti trasferimenti soggetti alle regole del patto regionale e provvedono a ricalcolare il proprio obiettivo

³¹⁹ Tre delle province esaminate non sono incluse nell'analisi dei dati in quanto due di esse non soggette all'applicazione del patto perchè commissariate in uno degli esercizi rilevanti per il calcolo degli obiettivi ed una per aver inviato la necessaria documentazione non in tempo utile per l'elaborazione dei dati.

Tab. 1 Province – Risultati aggregati
Monitoraggio Obiettivi programmatici per l'anno 2006

(migliaia di euro)

SPESA CORRENTE		Pagamenti (RS+CP)			Impegni		
		2004	2006	var%	2004	2006	var%
	TOTALE TITOLO I*	7.175.734	7.638.462	6,4	7.476.397	7.706.734	3,1
a detrarre	Spese per il personale (comma 142, lettera a, legge n. 266/2005)	2.188.513	2.380.371	8,8	2.177.105	2.327.583	6,9
	Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (comma 142, lettera c, legge n. 266/2005)	639.654	840.814	31,4	640.234	796.960	24,5
	Spese di carattere sociale (comma 142, lettera d, legge n. 266/2005)	152.667	170.120	11,4	158.616	200.136	26,2
	Spese per interessi passivi (comma 142, lettera e, legge n. 266/2005)	349.310	428.413	22,6	359.352	415.563	15,6
	Spese per calamità naturali (comma 142, lettera f, legge n. 266/2005)	12.361	26.868	117,4	9.257	27.432	196,3
	Spese per oneri da sentenze che originino debiti fuori bilancio (comma 142, lettera g, legge n. 266/2005)	14.870	20.245	36,1	18.838	44.679	137,2
	Spese per funzioni trasferite o delegate dal 1° gennaio 2005 (comma 142, lettera h, legge n. 266/2005)	-	286.631	-	-	301.425	-
	Altre detrazioni nette	26.744	144.783	441,4	29.333	149.556	409,9
	SPESA CORRENTI NETTE	3.791.615	3.340.217	-11,9	4.083.662	3.443.400	-15,7
	OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE CORRENTI		3.517.867			3.796.263	
	DIFFERENZA TRA OBIETTIVO E RISULTATO		177.650			352.863	
SPESA IN CONTO CAPITALE		Pagamenti (RS+CP)			Impegni		
	TOTALE TITOLO II	4.156.971	4.117.332	-1,0	6.059.513	4.837.983	-20,2
a detrarre	Spese per trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche (comma 143, lettera a, legge n. 266/2005)	194.682	318.782	63,7	284.883	411.338	44,4
	Spese per concessione di crediti (co. 143, lett. b, legge n. 266/2005)	835.469	694.578	-16,9	763.778	713.401	-6,6
	Spese per calamità naturali (comma 143, lettera c, legge n. 266/2005)	95.817	99.097	3,4	89.853	140.790	56,7
	Spese per oneri da sentenze che originino debiti fuori bilancio (punto B.3.1, lett g, circolare n. 8/2006)	5.943	10.619	78,7	61.796	15.529	-74,9
	Spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dalla U.E., ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale - solo per il 2006 - (comma 147, legge n. 266/2005)	124.060	241.812	94,9	170.735	598.570	250,6
	Spese per funzioni trasferite o delegate dal 1° gennaio 2005 (comma 143, lettera d, legge n. 266/2005)	-	44.713	-	-	44.887	-
	Altre detrazioni nette	5.053	9.968	97,3	21.778	17.544	-19,4
		SPESA IN CONTO CAPITALE NETTE	2.895.947	2.697.763	-6,8	4.666.690	2.895.924
	OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE IN CONTO CAPITALE	-	3.130.523	-	-	5.044.690	-
	DIFFERENZA TRA OBIETTIVO E RISULTATO	-	432.760	-	-	2.148.766	-

L'evoluzione della spesa corrente presenta un *trend* di crescita (opposta a quella della spesa per investimenti); infatti la variazione della spesa dell'intero titolo I rispetto al 2004 è in aumento, pari al 6,4% in termini di cassa e al 3,1% in termini di competenza. Tale dato risente tuttavia della notevole tendenza espansiva osservata nel 2005, che non è stata del tutto compensata dall'andamento registrato nel 2006 dagli impegni correnti.

L'andamento della spesa corrente totale dimostra un più efficace contenimento per la competenza e maggiore difficoltà di ridurre i pagamenti. I risultati del patto di stabilità vanno peraltro esaminati alla luce delle detrazioni consentite che complessivamente superano il 50% della spesa totale. Tali detrazioni avendo, tutte, un andamento crescente, riportano la spesa

soggetta ai vincoli ampiamente al di sotto dei tetti massimi consentiti sia in termini di pagamenti (-11,9%) che di impegni (-15,7%).

La voce esclusa di maggiore rilievo è la spesa per il personale che rappresenta oltre il 30% della spesa corrente e risulta in aumento sia per la competenza che per la cassa. Segue l'esclusione riferita alla spesa per trasferimenti a pubbliche amministrazioni che raggiunge l'11,05 % della spesa corrente e si dimostra in forte aumento, confermando l'ipotesi che le modificazioni introdotte dalla normativa per il 2006 possano avere indotto le amministrazioni locali ad assegnare funzioni ad altri organismi estranei all'ente.

Per quanto riguarda la spesa in conto capitale, il livello ammissibile di spesa in termini di competenza continua a risultare di gran lunga più elevato rispetto a quello di cassa³²⁰ ed il differenziale positivo rispetto all'obiettivo degli impegni supera i 2 miliardi di euro.

La forte contrazione degli impegni di spesa del titolo II osservata nel raffronto 2004-2006 (al netto delle voci a detrarre dal patto -37,9%), ha, in effetti, il suo picco nell'esercizio 2005; nel 2006, invece, seppure non si assista ad una inversione di tendenza, la flessione risulta comunque più contenuta.

Sempre in relazione alla spesa in conto capitale netta, si rileva sul fronte della cassa una riduzione dei pagamenti nel triennio meno drastica (si attesta al -6,8%); tale variazione si compone di una forte flessione tra 2004 e 2005 ed una ripresa dei pagamenti nel biennio successivo.

Ciò dimostra che il nuovo impianto normativo che avrebbe dovuto consentire un recupero degli investimenti non ha prodotto l'effetto sperato e in termini di competenza la spesa capitale risulta in calo nell'intero periodo.

L'analisi per tipologia di obiettivo conferma maggiori difficoltà per il rispetto del limite posto ai pagamenti correnti³²¹ che infatti non viene rispettato da tutte le province inadempienti.

L'obiettivo di competenza risulta, invece, raggiunto con maggiori margini specie per la spesa in conto capitale per la quale si registrano solo 3 inadempienze.

Guardando invece alla distribuzione nelle aree geografiche si evidenzia una certa caratterizzazione territoriale dell'inadempimento, vista la concentrazione dei casi di mancato

³²⁰ Per la spesa in conto capitale, che ha un ciclo di esecuzione più lungo, il livello più elevato dell'obiettivo di competenza rispetto a quello di cassa, è indicativo di iniziative avviate, ma che si realizzano lentamente. Inoltre sino al 2004 la spesa delle province in conto capitale ha conosciuto momenti di notevole espansione.

³²¹ Le province che non rispettano l'obiettivo di cassa corrente presentano una spesa pro capite, al netto delle detrazioni consentite, più elevata (72 euro di pagamenti contro 68 euro della media complessiva di tutte le province); mentre le province che riescono a rientrare nel parametro registrano livelli di spesa pro capite decisamente più contenuti (56 euro di pagamenti pro capite contro una media complessiva di 75 euro).