

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 La disciplina del patto di stabilità nel 2012 – cenni

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4 I risultati del patto nel 2011

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4.1 Province

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(valori in migliaia di euro)

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

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

(valori in migliaia di euro)

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

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

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

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

(migliaia di euro)

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

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

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

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

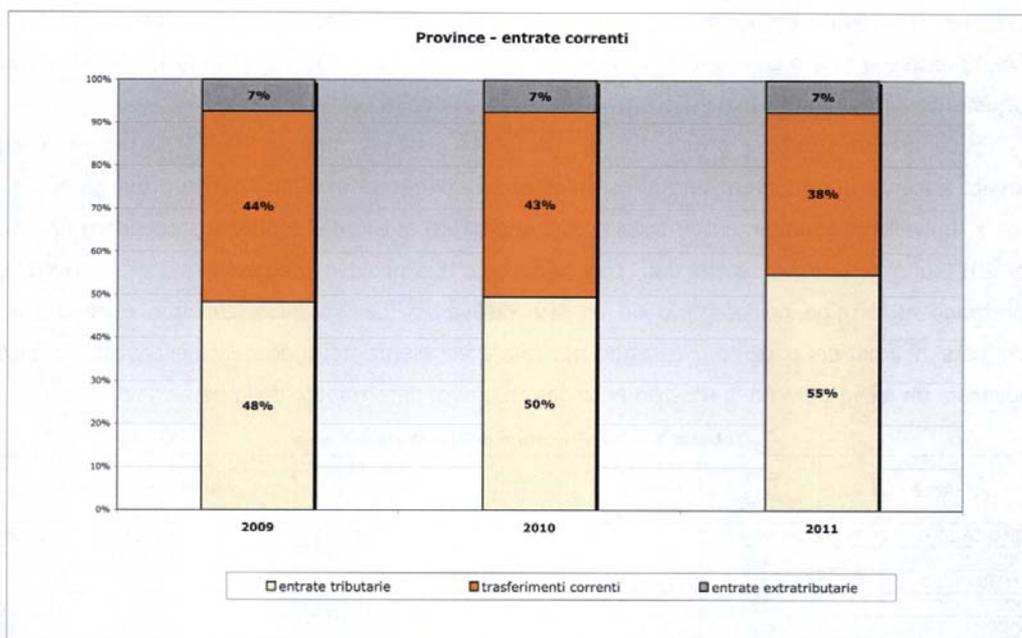
finanziari complessivamente ceduti sono stati nell'ordine dei 24 milioni, dei quali i più consistenti nel Lazio.

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

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

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

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



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabella 3 – Distribuzione dei risultati per area

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

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

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

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

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

Tab. 4 - PROVINCE - Risultati aggregati per Regione

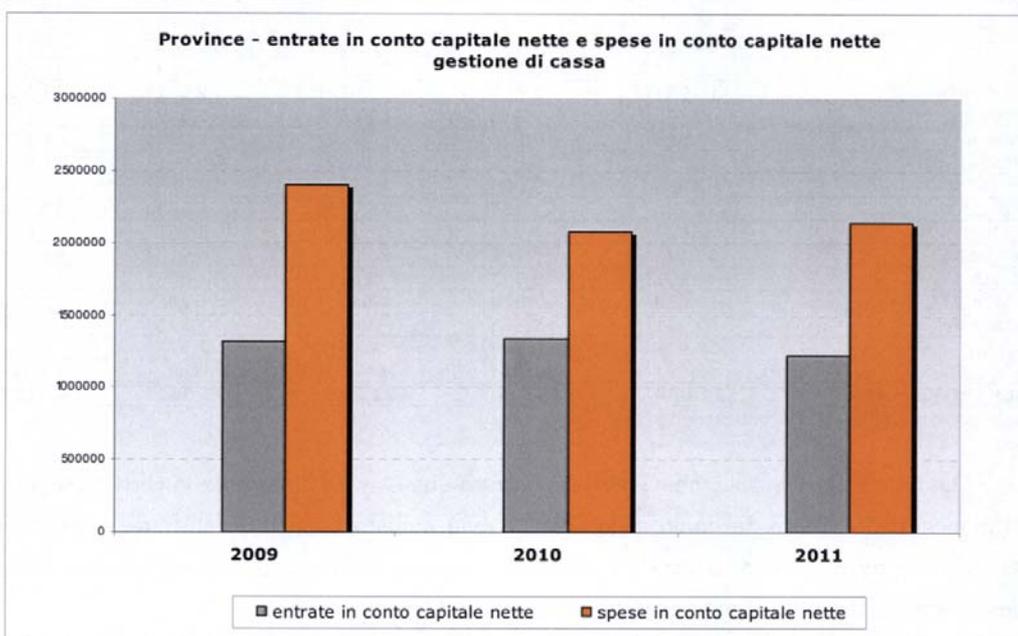
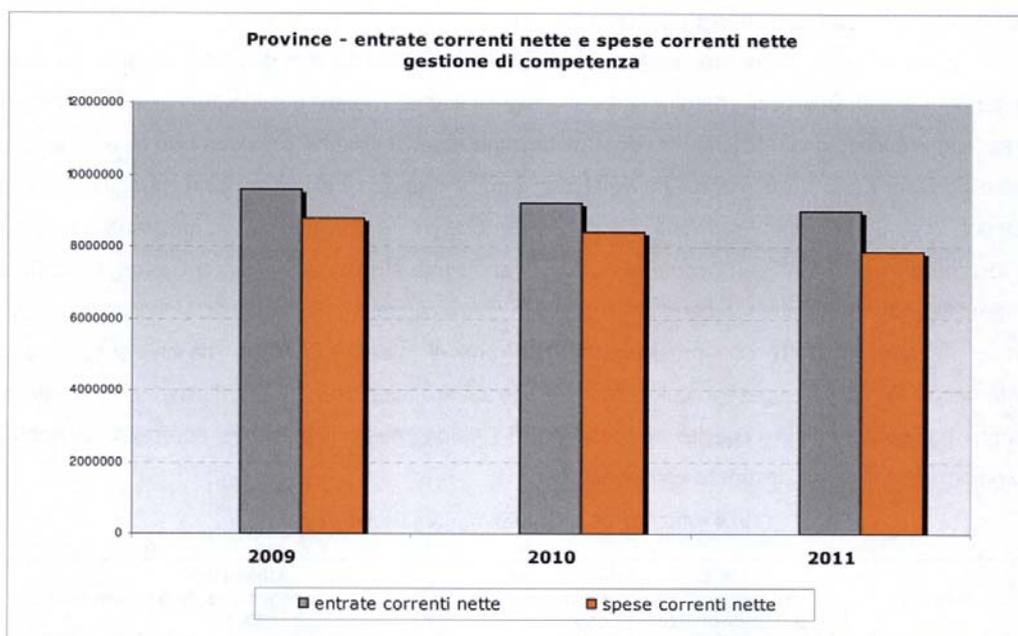
(migliaia di euro)

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

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

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



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