La Provincia di Trento, a partire del 2011, ha introdotto una nuova disciplina che si discosta dalle disposizioni in vigore negli esercizi precedenti[108]. L'accordo per il 2011 limita l'applicazione del patto agli enti con popolazione superiore a 3.000 abitanti. Le innovazioni riguardano la determinazione dell'obiettivo che, come nella disciplina nazionale, tiene conto della spesa corrente media del triennio 2006-2008, la percentuale di correzione è stata stabilita tenendo conto della dimensione demografica e l'obiettivo è rimasto stabilito in termini di saldo.

Nel Friuli Venezia Giulia[109], sin dall'esercizio 2007 è stata introdotta una disciplina particolare del patto che considera due obiettivi diversi da quelli fissati nella normativa nazionale, ritenuti più coerenti con quelli previsti a livello europeo. Si tratta del conseguimento dell'equilibrio economico di parte corrente e della riduzione del rapporto tra il debito dell'ente e il prodotto interno lordo nazionale[110]; nel 2010, sono stati obbligatoriamente soggetti al patto i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, le Province e le Comunità Montane, mentre è stata data facoltà di aderire ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Anche per il 2011, sono assoggettati al patto le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, mentre i Comuni con popolazione inferiore o uguale a 5.000 abitanti possono deliberare, attraverso il Consiglio, l'eventuale esclusione dai vincoli del patto di stabilità entro la data prevista per l'approvazione del bilancio (e comunque non oltre il 28 febbraio 2010)[111]. Queste disposizioni si applicano anche alle comunità montane. Per il 2011 la legge finanziaria regionale (lr n. 22/2010) pur lasciando fermo l'impianto di fondo della disciplina, ha introdotto alcune

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nella Provincia Autonoma di Bolzano i risultati del patto per il 2010 sono stati meno soddisfacenti rispetto al passato, sia in termini di adempimento, sia per l'impatto finanziario complessivo delle misure; infatti, si è registrato un miglioramento complessivo dei saldi inferiore all'obiettivo assegnato[112].

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

Per l'esercizio 2011 è emersa, sulla base dei dati provvisori, una situazione complessiva di adempimento analoga a quella rilevata nel precedente esercizio; in questo caso, le difficoltà riguardano maggiormente i Comuni di ridotte dimensioni; si registra, inoltre, un miglioramento del saldo tendenziale inferiore all'obiettivo[113].

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

---

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

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

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

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

3.6 Conclusioni

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 Le analisi particolari

Cons. Carmela Iamele

4.1 L'attività delle Sezioni regionali di controllo

Le attività svolte dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti consistono nei controlli di regolarità contabile e finanziaria ex art.1, co. 166 e ss. l. n. 266/2006, nei controlli di gestione ex art.7, co. 7 l. n. 131/2003, nell'attività consultiva ex art.7, co. 8 della medesima l. n. 131/2003, nel controllo preventivo di legittimità sugli atti delle amministrazioni decentrate dello Stato e controllo preventivo di legittimità sui provvedimenti emanati dai Commissari delegati del Governo in materia di protezione civile. A questi compiti istituzionali tipici, si affiancano ulteriori incombenze quali l'esame dei regolamenti locali per il conferimento di incarichi di collaborazione, studio, ricerca e consulenza, nonché di contratti di consulenza e collaborazione a soggetti esterni all'amministrazione ex art.3, co. 55 e ss. l. n. 244 del 24.12.2007 (legge finanziaria 2008); le verifiche di veridicità delle certificazioni sul mancato gettito ICI ex art. 2, co. 7 del decreto legge 7 ottobre 2008, n. 154[114]. Questi compiti ulteriori sono legati alla normativa pro tempore e rivestono ormai interesse relativo, perché l'esame dei regolamenti citati si confronta con un adeguamento generalizzato da parte degli enti[115], mentre la dichiarazione di attendibilità della certificazione, inerente la mancata riscossione dell'imposta comunale sulla prima abitazione, è superata dal nuovo regime giuridico[116].

Il capitolo che segue tralascia di esaminare i dati relativi alla funzione di controllo preventivo, per certi versi marginale, e riserva solo alcuni cenni agli aspetti fondamentali del citato controllo di regolarità contabile e finanziario ex art. 1, co. 166 e ss l. n. 266/2005 e al controllo di gestione ex art. 7, co. 7 della l. n. 131/2003. Queste disposizioni attribuiscono alle Sezioni regionali, da una parte il controllo finanziario che assicura il rispetto degli equilibri di bilancio, anche in relazione ai vincoli comunitari e, dall'altra, il controllo sulla gestione per il perseguimento di adeguati livelli di efficienza ed economicità. Su tali controlli ogni Sezione regionale riferisce agli organi rappresentativi degli enti, operando come organo della Repubblica, secondo la definizione novellata dell'art. 114 della Costituzione. Nel citato

---

[114] Il decreto, convertito in legge 4 dicembre 2008, n. 189, ha previsto l'obbligo da parte della Corte dei conti di verifica della veridicità delle certificazioni trasmesse al Ministero dell'Interno dai Comuni circa il mancato gettito derivante dall'esenzione, disposta a decorrere dal'anno 2008, sugli immobili adibiti ad abitazione principale dall'imposta comunale sugli immobili di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504.

[115] Il riesame di legalità e regolarità era, come altri, finalizzato all'adozione delle misure correttive indicate dalla Corte dei conti.

[116] Il decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011 recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (noto come "manovra Salva Italia") poi convertito, con modificazioni, in legge n. 214 del 22 dicembre 2011, ha anticipato l'introduzione dell'imposta municipale unica, già prevista dal d.lgs. n. 23 del 14 marzo 2011, artt. 7, 8 e 9, ai fini dell'attuazione del federalismo fiscale, in via sperimentale, a partire dal 2012, per poi essere applicata a regime a partire dal 2015, modificando, altresì, la natura dell'imposta, rendendola di fatto una nuova ICI anche sulle abitazioni principali ed anticipandone l'introduzione.

capitolo a seguire, verrà, invece, riservata una particolare e dettagliata attenzione all'esercizio della funzione consultiva.

L'attività delle Sezioni regionali, considerata nel suo complesso, ha permesso di identificare e approfondire sul territorio le problematiche relative a importanti realtà istituzionali, talora determinanti nella gestione della spesa, non solo locale, ma anche nazionale. Il numero elevatissimo di delibere emanate negli ultimi anni dalle Sezioni regionali è da attribuire, in primo luogo, all'attività di controllo della regolarità contabile, poiché essa avviene, indistintamente, su tutti i bilanci e i rendiconti degli enti locali, mentre il loro costante incremento è da imputare anche all'esercizio del controllo sulla gestione, che avviene sulla base dei Programmi di lavoro annuali che le Sezioni locali osservano, dopo una preventiva approvazione.

L'art.1, co. 166 e ss della l. n. 266/2005 non delinea solamente uno strumento che consolida il raccordo tra la Corte dei conti e gli organi di revisione ma ha, anche, introdotto, nell'ordinamento, un controllo diffuso e inderogabile su tutti i Comuni e le Province, in modo da monitorare strettamente la loro situazione finanziaria, grazie all'acquisizione su tutto il territorio nazionale di dati e informazioni richiesti con appositi questionari messi a punto dalla Sezione delle Autonomie. Questi controlli di regolarità contabile e finanziaria permettono a ciascuna Sezione regionale di controllo di eseguire, anno per anno, e su tutti gli enti locali l'analisi dell'intero ciclo di bilancio, per accertare e valutare se gli stessi abbiano adottato le misure idonee a correggere le irregolarità e a eliminare i rischi e le disfunzioni eventualmente segnalati dalle Sezioni stesse. Le 4353 delibere emanate nel 2010 e le 4.069 del 2011 si sono espresse, in parte sui rendiconti di gestione degli esercizi 2009 e 2010 e in parte sui bilanci di previsione degli esercizi 2010 e 2011. L'aspetto importante è che ogni Sezione regionale può constatare e giudicare, in sede di esame del rendiconto, le misure adottate dall'ente, per ovviare alle irregolarità segnalate al momento dell'esame del preventivo.

La difficile situazione finanziaria ha comportato, a livello locale, l'emersione di numerose criticità che hanno riguardato, soprattutto, l'andamento delle entrate, la capacità di spesa e l'osservanza dei vincoli di finanza pubblica, tra i quali ultimi, i più stringenti afferiscono al patto di stabilità, all'indebitamento e alle assunzioni di personale. Da un punto di vista più formale, le Sezioni regionali hanno rilevato come gli enti locali approvino nei tempi il bilancio di previsione, mentre registrino situazioni di forte ritardo nell'approvazione del rendiconto della gestione.

Le osservazioni formulate dalle Sezioni regionali della Corte dei conti sui rendiconti di gestione degli enti locali sono contenute nelle relative delibere e hanno riguardato, soprattutto, il mancato rispetto del patto di stabilità, sia in termini di competenza che di cassa, la tardiva approvazione del rendiconto, l'elevata vetustà dei residui, l'eccessivo ricorso

ai debiti fuori bilancio e la mancata osservanza di limiti e vincoli in materia di spese di personale.

Nei rendiconti di gestione dell'esercizio 2008, si sono evidenziati, più nel dettaglio, il mancato riaccertamento e l'omessa cancellazione di poste inesigibili, le consistenti perdite delle partecipate, la violazione delle norme sui compensi agli amministratori, l'eccessivo ricorso alle anticipazioni di tesoreria, l'inattendibilità dell'avanzo di amministrazione, l'errata allocazione di poste contabili relative ad operazioni in strumenti di finanza derivata, la violazione dell'art. 1, co. 557 della l. n. 296/2006, in tema di riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale su quella corrente, la scarsa attendibilità del conto del patrimonio e la bassa capacità di recupero dell'evasione tributaria.

Nei rendiconti di gestione dell'esercizio 2009 si segnalano maggiormente le criticità rilevate in organismi partecipati e in fondazioni che abbiano chiuso le gestioni in perdita e tardato ad avviare i piani di dismissione[117], l'utilizzo di risorse straordinarie per finanziare spese correnti, l'omesso avvio dei provvedimenti di riequilibrio e il mancato riaccertamento del permanere del relativo credito, l'assenza di un nuovo accertamento dei residui attivi, le dimensioni e le modalità dell'indebitamento, il carente aggiornamento degli inventari, l'utilizzo improprio delle partite di giro, l'errata contabilizzazione delle poste in bilancio e l'elevato ricorso alle anticipazioni di tesoreria e di cassa.

Le osservazioni formulate dalle Sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci di previsione degli esercizi relativi sia al 2010 che al 2011 hanno riguardato soprattutto l'utilizzo di entrate correnti non ripetitive, non correlate a spese aventi le medesime caratteristiche e la violazione dei limiti posti all'evoluzione della spesa per il personale. Nei bilanci di previsione relativi al solo esercizio 2010 sono emersi, più in specie, l'errata contabilizzazione delle entrate derivanti da plusvalenze immobiliari, l'errata contabilizzazione delle somme erogate dall'ente alle partecipate, l'aumento dello *stock* del debito e la mancata o non corretta adozione del piano delle alienazioni e delle valorizzazioni immobiliari. Nei bilanci di previsione dell'esercizio 2011, le osservazioni hanno fatto emergere l'inosservanza dei limiti fissati a talune spese discrezionali, l'espansione dei debiti fuori bilancio, la mancata adozione delle modalità per la dismissione del patrimonio immobiliare e la rinegoziazione dei mutui e il superamento dei limiti all'indebitamento, non solo rispetto all'art. 119 della Costituzione, ma anche a fronte delle operazioni possibilmente elusive del patto di stabilità. In relazione a quest'ultimo aspetto, al fine di contrastare comportamenti elusivi, il legislatore è intervenuto in misura sempre più stringente, da ultimo con la legge di stabilità per il 2012 (legge l. 12-11-2011, n. 183). L'articolo 31, co. 26, della l. n. 183/2011, conferma le misure di carattere sanzionatorio di cui all'art. 7, commi 2 e ss., del decreto legislativo 6 settembre 2011, n.

[117] Art.3, co. 27-28-29 della l. n. 244/2007.

149[118], a carico dell'ente inadempiente e il comma 28, prevede l'applicazione di tali sanzioni, quando la violazione del patto sia accertata oltre l'anno seguente a quello cui la violazione si riferisce, nell'anno successivo a quello in cui è stato accertato il mancato rispetto del patto. La finanziaria 2006, legge 23 dicembre 2005, n, 266, art. 1 commi 166 e successivi, come integrati dall'articolo 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15, affida alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti l'attività di accertamento del mancato rispetto degli obiettivi del patto, la vigilanza sull'adozione da parte dell'ente delle necessarie misure correttive e sull'autoapplicazione delle sanzioni[119].

Le Sezioni regionali hanno anche stigmatizzato le ricorrenti condotte elusive del patto di stabilità, realizzate attraverso la non corretta imputazione di entrate o di spese, ai pertinenti capitoli di bilancio. É accaduto di imbattersi in operazioni contabili che impropriamente utilizzavano la voce *"servizi per conto terzi"* (partite di giro), registrando entrate e spese di importo corrispondente, senza che l'ente locale agisse in funzione strumentale alla realizzazione di interessi di altro soggetto. Tali condotte permettevano di sottrarre queste tipologia di poste contabili dal calcolo dei saldi del patto, generando effetti distorsivi in merito al rispetto del patto[120].

Al di là delle fattispecie concrete, si rilevano anche prassi più generalizzate che hanno contravvenuto al fondamentale principio di integralità e universalità del bilancio, con il rinvio ad esercizi successivi di pagamenti eccedenti i limiti posti dal patto. Parimenti, la sovrastima delle entrate, dovuta ad una valutazione non corretta dei presupposti dell'accertamento, contravviene all'altro noto principio della veridicità del bilancio.

I controlli introdotti dalla citata legge finanziaria 2006 hanno assunto, di recente, una maggiore rilevanza, se considerati alla luce del d.lgs. n. 149/2011 che, per prevenire i rischi dello squilibrio finanziario degli enti, affida alla Corte dei conti la verifica delle condizioni che possano condurre alla dichiarazione del dissesto. Questo controllo si svolge grazie alla collaborazione tra la Corte dei conti locale e i revisori dei conti dell'ente, sulla base delle linee guida predisposte dalla Corte, cui i revisori medesimi devono attenersi nel predisporre la relazione sul rendiconto dell'esercizio trascorso e del bilancio preventivo a venire. I quesiti rivolti ai revisori mirano a far emergere elementi importanti di possibile squilibrio, quali l'esistenza di debiti fuori bilancio, la sovrastima delle entrate, talora correlata all'impropria conservazione dei residui attivi, gli eccessivi oneri per il personale, gli oneri di gestione delle

---

[118] Tali disposizioni prevedono a carico dell'ente inadempiente, nell'anno successivo a quello del mancato rispetto del patto: la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio; il limite agli impegni per spese correnti pari all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio; il divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare gli investimenti;il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsiasi tipologia di contratto, anche con riguardo ai processi di stabilizzazione in atto; la riduzione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza.

[119] Sezione regionale di controllo per il Piemonte Delibera n.12/2012/PRSE.

[120] cfr., ad esempio, Sezione per la Liguria n. 20/2011/PRSP.

partecipate e le spese straordinarie. Le istruttorie svolte dalla Corte dei conti in contraddittorio con gli enti, su questi e altri "punti sensibili", hanno spesso consentito di pervenire all'accoglimento delle misure correttive proposte dalla Corte stessa e di ottenere, così, le necessarie variazioni di bilancio.

L'art. 6, co. 2 del d.lgs. n. 149/2011, denominato "premi e sanzioni", costituisce una novità d'impostazione, perché muove dall'intento di rendere più concreto, e quindi più sicuro, il risanamento degli enti in crisi. Una pronuncia della Corte dei conti che attesti comportamenti dell'ente difformi dalla sana gestione, nonché tali da determinarne il dissesto, cui si accompagni la mancata adozione nei termini di misure correttive, determina da parte del Prefetto e con apposita procedura, la dichiarazione dello stato di dissesto e lo scioglimento del Consiglio. Le "prime linee di orientamento" ai fini dell'adempimento di tale norma, contestata dai rappresentanti di Regioni, Comuni e Province[121], sono state indicate con deliberazione del 27 settembre 2011, n. 204/2011/INPR della Sezione regionale di controllo per la Toscana, che sollevava, anche, una questione di massima concernente le modalità d'applicazione del citato art. 6, co. 2 del d.lgs. n. 149/2011, in materia di dissesto finanziario degli enti locali. La questione di massima è stata risolta con successiva deliberazione n. 2/2012/QMIG, approvata, nella adunanza del 20.12.2011, dalla Sezione delle Autonomie, che indica le modalità operative da seguire nelle istruttorie preordinate all'individuazione delle criticità idonee a indurre il dissesto. Come accennato, il procedimento si colloca all'interno delle verifiche di sana gestione finanziaria di cui all'art. 1, co. 166 e ss. della l. n. 266/2005 e all'art. 7, co. 7 della l. n. 131/2003 e i comportamenti oggetto di attenzione sono gli squilibri strutturali di bilancio[122]. Nel momento in cui fanno la prognosi di dissesto, le Sezioni regionali deliberano, prima individuando le misure correttive idonee a ristabilire l'equilibrio e poi, verificandone l'adozione, con altra separata delibera.

Si ricorda che particolare attenzione è stata dedicata, riservandole specifica trattazione nel paragrafo che segue , alla funzione consultiva che, pur vantando un numero di delibere complessivamente meno alto rispetto ai controlli ex art. 1, co. 166 e ss. legge finanziaria 2006, sottende, per la molteplicità dei contenuti trattati, una straordinaria varietà di questioni che, non solo provengono, per così dire, "dal basso", ma si riallacciano a prescrizioni normative importanti anche a livello nazionale, che hanno coinvolto gli enti locali in questioni che realmente investono l'intero complesso della finanza pubblica.

---

[121] Si rinvia al documento di analisi approvato nella riunione del 5 maggio 2011 della Conferenza unificata Regioni e Province Autonome – 11/63/CU4/C1-C2.

[122] Il procedimento si avvia con la condizione d'illiquidità, cui l'ente non riesce a rimediare con normali delibere di riequilibrio o di riconoscimento di debiti fuori bilancio e comporta, in istruttoria, la verifica, in contraddittorio con l'ente, del Piano di rientro, in quanto la carenza di liquidità, se perpetuata in una prospettiva triennale, si tramuta in previsione d'insolvenza.

4.2 L'attività consultiva 2010-2011

Nel corso del 2010 le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti hanno emanato 844 pareri, nell'esercizio della funzione consultiva di cui all'art. 7, co. 8 della l. n. 131/2003, numericamente ripartiti in modo differente nei vari territori. L'ammontare delle delibere è differentemente distribuito e va dai 213 pareri emessi, ad esempio, dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia ai 7 espressi della Sezione per il Molise. Le pronunce hanno avuto un incremento del 31%, rispetto al 2009, anno in cui ne erano state emanate 668. Le materie prevalentemente trattate hanno riguardato il patto di stabilità, le assunzioni di personale, il conferimento di incarichi, la spesa per il personale, la mobilità del personale, le progressioni di carriera, l'indebitamento, i debiti fuori bilancio, le società partecipate e i consorzi, le sponsorizzazioni e il *leasing*. Esiste, poi, un filone residuale, rubricato come "Gestione di spese varie", contenente delibere su argomenti molto diversificati quali, a solo titolo di esempio, i costi per gli apparati amministrativi o le spese straordinarie[123]. Nel corso del 2011 sono state emanate 944 delibere d'esercizio della funzione consultiva, con un incremento complessivo di circa il 15% sull'anno precedente. Alle materie già indicate, si sono aggiunte le indennità agli amministratori e i compensi agli organi collegiali.

Nell'intero biennio è andata avanti l'attività di orientamento generale nella materia di contabilità pubblica sia da parte delle Sezioni regionali che, in sede di coordinamento, da parte della Sezione delle Autonomie e delle Sezioni Riunite, queste ultime ai sensi dell'art. 17, co. 31 del d.l. n. 78 del 1 07.2009, convertito dalla legge n. 102 del 3.08.2009. Questa disposizione ha diversamente articolato l'esercizio della funzione consultiva da parte delle Corte dei conti, assegnando alle Sezioni Riunite un ruolo di orientamento generale e vincolante, nei casi di conclamata difformità tra pronunce rese dalle Sezioni regionali sulla medesima questione, ovvero su rilevanti questioni di massima, che concernino il coordinamento della finanza pubblica e la realizzazione del federalismo fiscale. Detta funzione, definita "nomofilattica", è attivata dall'iniziativa di rimessione alle SS.RR. ed è prerogativa del Presidente della Corte dei conti, su richiesta della Sezione regionale che chieda di dirimere la questione di massima o controversa. L'attività consultiva svolta dalla Sezione delle Autonomie, pur estrinsecandosi in delibere d'indirizzo, sollecitate anch'esse dalle Sezioni regionali di controllo e ad essa assegnate dal Presidente della Corte, si colloca in posizione diversa da quella delle Sezioni Riunite. Le sue delibere, che orientano e coordinano, ma non sono vincolanti, vengono pronunciate su contrasti giurisprudenziali potenziali, ovvero su questioni interpretative per le quali si ravvisa l'opportunità di fornire, in via preventiva,

[123] Esistono, infine, delibere di un qualche rilievo che, dato il loro ammontare elevatissimo non hanno trovato allocazione nel presente lavoro e che riguardano la ristrutturazione del debito, la spesa per i servizi in convenzione, i finanziamenti comunitari, le concessioni di contributi, l'edilizia residenziale, ecc.

indirizzi di coordinamento. Tale facoltà di indirizzo è per certi versi assimilabile a quella esercitata per l'emanazione delle linee guida per il controllo. In pratica, al consistente numero di pareri espressi, in sede consultiva, in riferimento alle disparate tematiche di finanza pubblica, dalle delibere delle Sezioni regionali nel corso del 2010 e del 2011 si affiancano le pronunce emesse dalle Sezioni Riunite e dalla Sezione delle Autonomie.

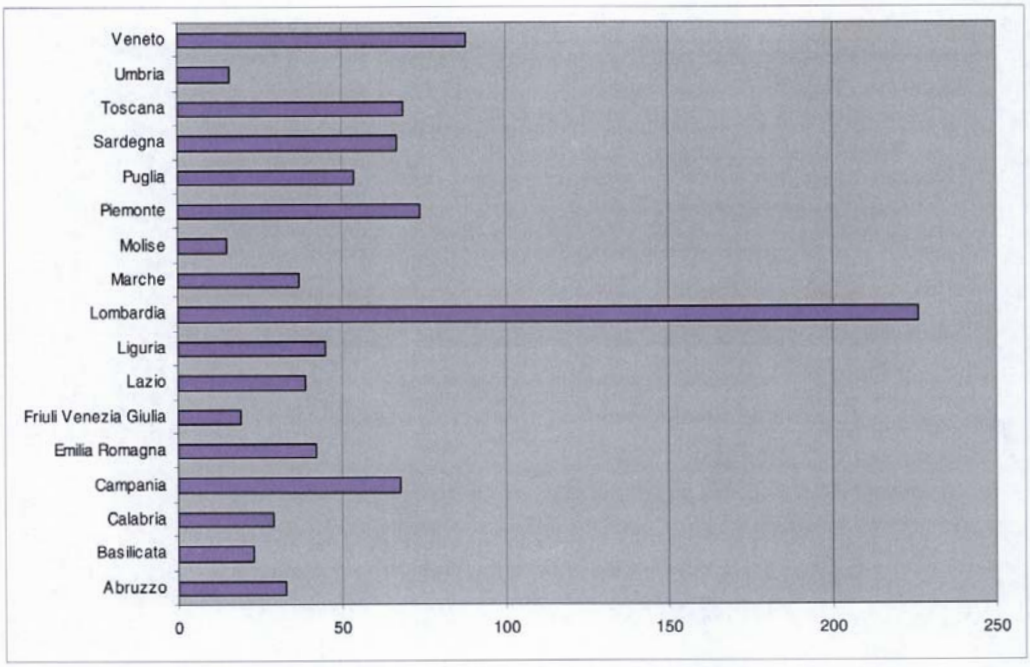
Buona parte delle delibere riguardano l'applicazione del d.l. n. 112/2008 e, soprattutto, del d.l. n. 78/2010, anche se ricorrono articoli significativi della legge n. 296/2006. Da esse emerge come gli effetti dell'inosservanza del patto di stabilità riverberino sulla disciplina delle assunzioni di personale e come queste s'intersechino con numerosi aspetti relativi alla mobilità dei dipendenti. In effetti, gli enti che intendano esperire la mobilità possono farlo a condizione di aver osservato il patto, così come non possono assimilare le vacanze d'organico dovute a trasferimenti a quelle imputabili a cessazioni. I vincoli di contenimento della spesa sono normalmente estesi alle partecipate e si parla di un indebitamento che si muova nei limiti della capacità di autofinanziamento della spesa corrente.

Si affronta ora un sintetico esame dei pareri emessi, nelle materie sopra elencate, dalle Sezioni regionali e dalla Sezione delle Autonomie nel corso del 2010/2011. Per ragioni di ordine espositivo si sono, per il momento, tralasciate le delibere emanate nel corso del 2012[124]. In questa sede si vuole evidenziare il ruolo della giurisprudenza di merito che, in tutti i numerosissimi casi non controversi, e quindi non deferiti ai più alti Collegi, ha tracciato un solco interpretativo di sicuro riferimento per gli enti territoriali e per gli operatori del diritto. Naturalmente, sono state riportate, perché di necessario completamento, le pronunce delle Sezioni Riunite che, esprimendosi sui temi più spinosi, hanno dettato il definitivo avviso dell'Istituto.

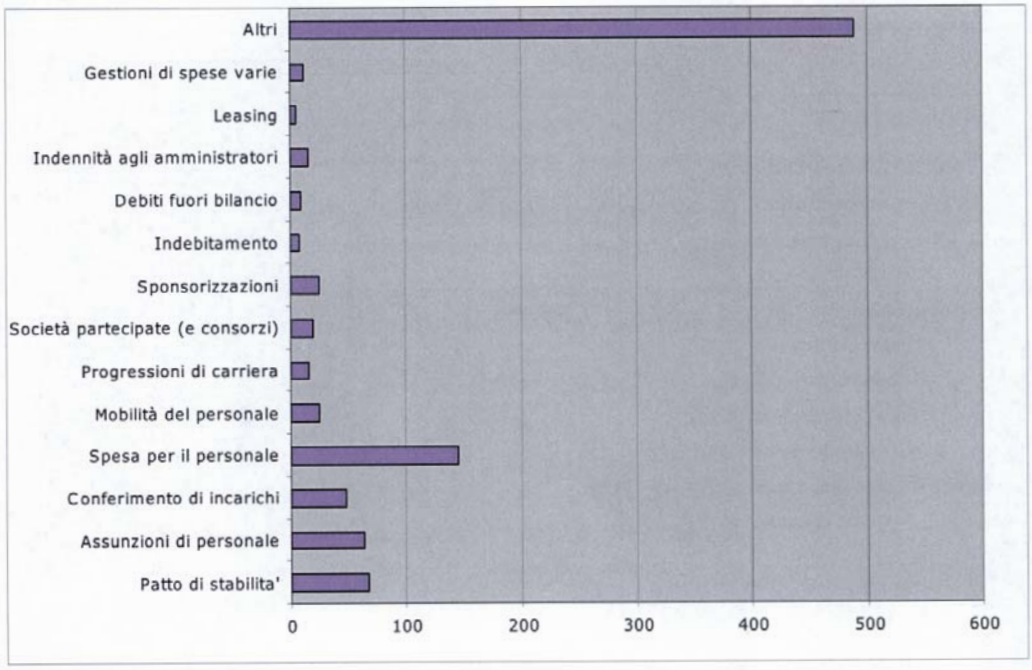
[124] verosimilmente oggetto di esame nel referto del prossimo anno.

ATTIVITA' CONSULTIVA 2010

Distribuzione per Regione degli 844 pareri emessi dalle Sezioni regionali di controllo nell'anno.

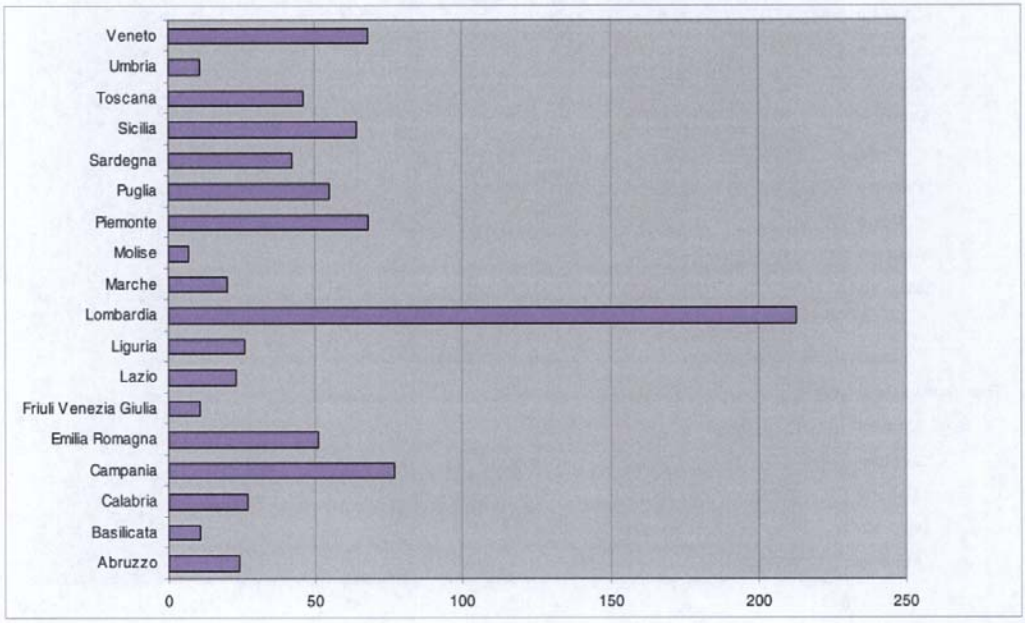
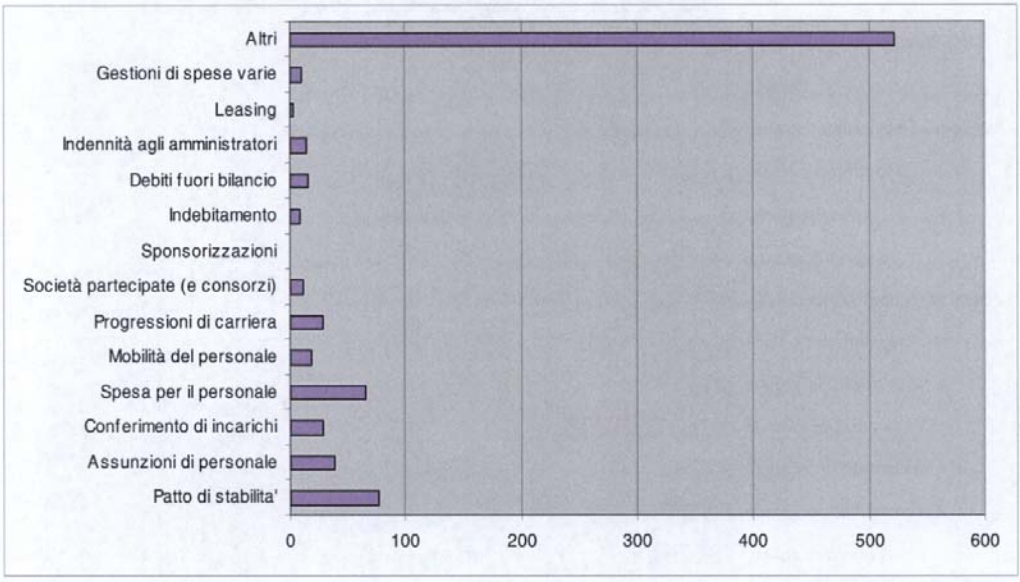


Distribuzione per tipologia dei 944 pareri emessi dalle Sezioni regionali di controllo nell'anno.



ATTIVITA' CONSULTIVA 2011

Distribuzione per Regione dei 944 pareri emessi dalle Sezioni regionali di controllo nell'anno.



Distribuzione per tipologia degli 844 pareri emessi dalle Sezioni regionali di controllo nell'anno.