

Comuni - Spese correnti

(milioni di euro)

TITOLO I	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Personale	16.250	16.058	15.729	-1,18	-2,05
Acquisto beni	1.691	1.622	1.559	-4,08	-3,88
Prestazione di servizi	21.348	22.957	23.738	7,54	3,40
Utilizzo di beni di terzi	559	555	527	-0,72	-5,05
Trasferimenti	5.854	5.718	5.443	-2,32	-4,81
Interessi passivi	2.717	2.510	2.215	-7,62	-11,75
Imposte e tasse	1.214	1.205	1.175	-0,74	-2,49
Altre spese correnti	690	790	805	14,49	1,90
Totale spese correnti	50.323	51.415	51.191	2,17	-0,44

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Siope

La lieve flessione per cassa della spesa corrente nel 2011 si verifica attraverso un contenimento esteso a quasi tutte le componenti che fanno segnare andamenti in flessione. Proseguendo la tendenza di contenimento del biennio precedente, la spesa del personale dei Comuni subisce ancora un lieve calo (-2,05%) e si attesta a 15.729 min di pagamenti, risultando diminuito anche il peso di tale intervento di spesa nel rapporto di composizione.

La spesa per acquisto di beni di consumo e materie prime prosegue nella tendenza discendente, con una riduzione del -3,88%. Al riguardo vanno richiamate le norme del d.l. n. 52 del 7 maggio 2012, convertito dalla l. 6 luglio, n. 94, che nell'ambito delle regole per la revisione della spesa delle pubbliche Amministrazioni (*spending review*) stabiliscono misure volte a rispettare i parametri del rapporto tra prezzo e qualità delle convenzioni stipulate da Consip S.p.A.

Tra le categorie di spesa corrente sottoposte a specifiche misure di contenimento si nota che le spese di rappresentanza hanno subito una consistente riduzione nel triennio, mentre quelle per incarichi professionali, dopo il calo del 2010, risultano in lieve ripresa.

Comuni		2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Titolo I int. 2	Acquisto di beni per spese di rappresentanza	28	25	19	-10,71	-24,00
Titolo I int. 3	Acquisto di servizi per spese di rappresentanza	26	22	16	-15,38	-27,27
Titolo I int. 3	Incarichi professionali	381	332	336	-12,86	1,20

Si riduce anche la spesa per interessi passivi (-11,75%). Rilevano per questi ultimi sia l'andamento dei tassi che il minore ricorso all'indebitamento degli ultimi anni. Aumenta ancora (3,40%) la spesa per prestazione di servizi, che rappresenta il 46,37% del Titolo, dimostrandosi in controtendenza rispetto agli altri principali interventi.

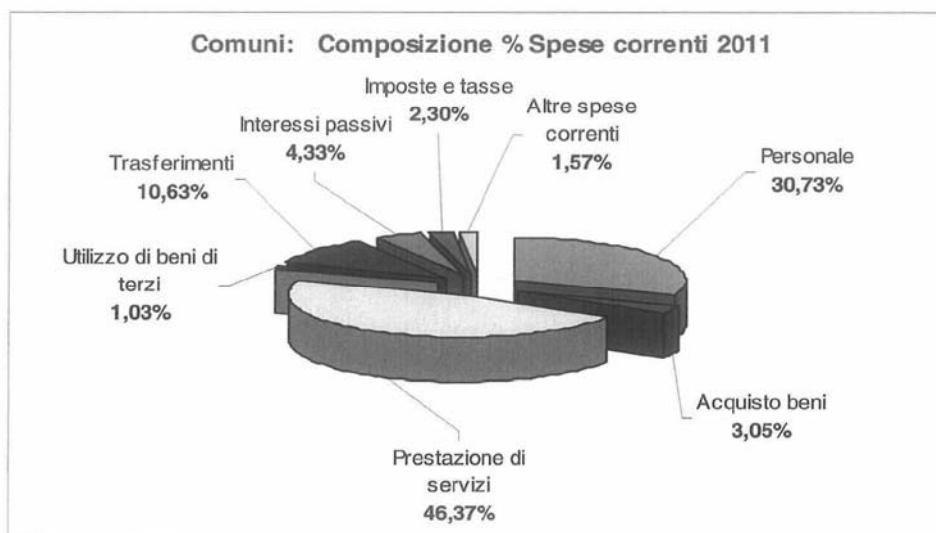
Il costante aumento delle prestazioni di servizi è il segno di una tendenza ormai stabile all'esternalizzazione. In particolare, va notato che ad una moderazione della spesa per il personale, perseguita dalle recenti manovre, si correla spesso un incremento della

spesa per prestazione di servizi, attraverso la quale viene operata una sorta di compensazione della minore disponibilità di addetti all'interno dell'Ente.

Comuni - Composizione % delle Spese correnti

TITOLO I	2009	2010	2011
Personale	32,29	31,23	30,73
Acquisto beni	3,36	3,15	3,05
Prestazione di servizi	42,42	44,65	46,37
Utilizzo di beni di terzi	1,11	1,08	1,03
Trasferimenti	11,63	11,12	10,63
Interessi passivi	5,40	4,88	4,33
Imposte e tasse	2,41	2,34	2,30
Altre spese correnti	1,37	1,54	1,57
Totale spese correnti	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Siope



Nel rapporto di composizione la spesa del personale nell'esercizio in esame si riduce al 30,73% di quella corrente.

Nel 2011 prosegue la flessione sul versante della spesa in conto capitale; infatti, il totale dei pagamenti di spesa del Titolo II ammonta a 15.482 mln di euro con un calo che si dimostra ridotto (-1,21%).

Tuttavia, depurando dalla spesa in conto capitale le concessioni di crediti, che costituiscono mere operazioni finanziarie, la flessione si espande (-3,35%); infatti, la loro evoluzione in crescita decisa (20,18%) ha influenzato positivamente l'andamento del titolo. Si inverte la tendenza osservata nel precedente esercizio, nel quale i pagamenti di spesa per investimenti erano in calo, ma il comparto della spesa di investimento, al netto delle partite finanziarie, dimostrava ancora una certa tenuta.

In questo caso il forte ridimensionamento può essere addebitato al limite stabilito nella sede del patto che, per il Titolo II, si riferisce esclusivamente ai pagamenti; tuttavia,

sembra che il risultato vada oltre le limitazioni del patto e debba trovare spiegazione anche nella flessione degli incassi di entrate destinate agli investimenti e, quindi, nella carenza di disponibilità liquide per disporre i pagamenti.

Comuni - Spese in conto capitale

(milioni di euro)

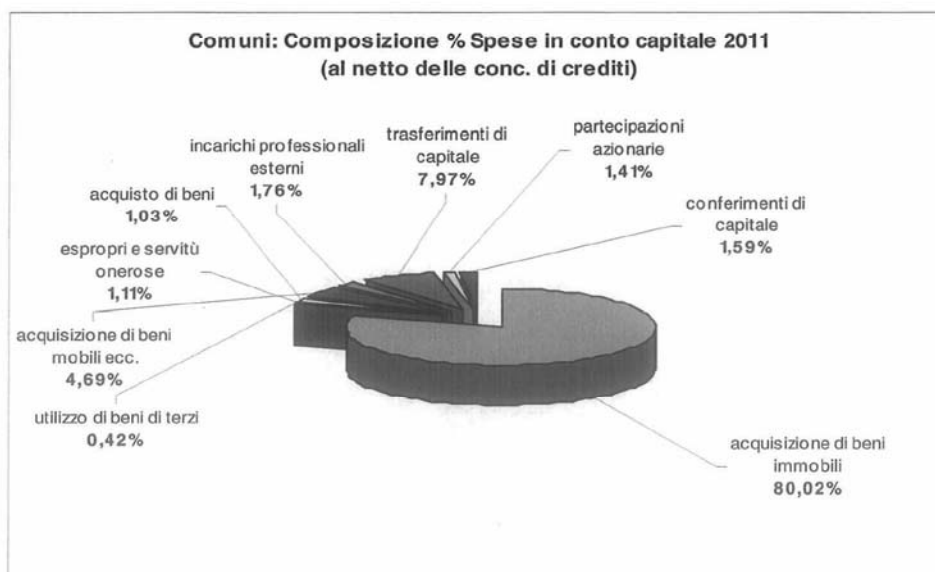
TITOLO II	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
acquisizione di beni immobili	13.749	11.539	11.016	-16,07	-4,53
espropri e servitù onerose	225	186	153	-17,33	-17,74
acquisto di beni	179	152	142	-15,08	-6,58
utilizzo di beni di terzi	70	59	58	-15,71	-1,69
acquisizione di beni mobili ecc.	808	650	646	-19,55	-0,62
incarichi professionali esterni	336	283	242	-15,77	-14,49
trasferimenti di capitale	1.312	1.130	1.097	-13,87	-2,92
partecipazioni azionarie	201	133	194	-33,83	45,86
conferimenti di capitale	267	112	219	-58,05	95,54
Totale Titolo II (al netto delle conc. di crediti)	17.147	14.244	13.767	-16,93	-3,35
Int. 10 Concessioni di crediti e anticipazioni	2.190	1.427	1.715	-34,84	20,18
Totale Titolo II	19.337	15.671	15.482	-18,96	-1,21

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Siope

All'interno del complessivo e deciso calo della spesa in conto capitale, l'analisi delle sue componenti fa emergere andamenti nel complesso convergenti. L'acquisizione di beni immobili, che costituisce la componente di maggior rilievo e sino al 2009 era ancora in espansione, nonostante l'operatività dei limiti del patto, risulta ancora in calo (-4,53%). Le altre voci che costituiscono gli investimenti diretti (acquisto di beni mobili ed espropri) risultano complessivamente in diminuzione. Diminuiscono anche i trasferimenti di capitale (-2,92%).

L'aumento deciso delle partecipazioni azionarie e dei conferimenti di capitale, che potrebbe sembrare non in linea con le norme che impongono limitazioni all'operatività delle partecipate locali, potrebbe derivare da interventi in soccorso a società in difficoltà oppure da operazioni di ristrutturazione indotte dall'esigenza di rivedere l'assetto della *governance* locale¹²¹.

¹²¹ L'aumento registrato nei conferimenti di capitale si riferisce essenzialmente ad un'operazione finanziaria effettuata dal Comune di Campione d'Italia relativa ad un conferimento di diritto reale, cui corrisponde un'alienazione di beni per pari importo. Per quanto riguarda invece le partecipazioni azionarie, il Comune di Milano nel 2011 ha effettuato pagamenti per 82 mln di euro (il 42% del totale nazionale) nel servizio 3 - Trasporti pubblici e servizi connessi - funzione 8 - Viabilità e trasporti, importo che raddoppia rispetto all'anno precedente (40 mln).



2.3.3 Il raffronto tra entrate e spese

I saldi presi di seguito in esame mettono a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci, approssimandosi allo schema dei risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli Enti locali e tendono ad evidenziare la presenza di avanzi/disavanzi di cassa¹²².

Comuni - Saldo gestione di parte corrente

	(milioni di euro)		
	2010	2011	2012
Entrate correnti +	55.125	53.945	57.432
Spese correnti -	51.415	51.746	51.307
Rimborso prestiti (int. III - IV e V) -	3.506	3.457	3.861
Saldo gestione di parte corrente	204	-1.258	2.264

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Siope

Appare di immediata evidenza il deciso miglioramento del saldo di cassa di parte corrente dei Comuni, da mettere in relazione all'andamento delle entrate correnti. Nel primo esercizio del periodo di osservazione è presente un avanzo di cassa di parte corrente che viene meno nel 2011 e si ripropone nel successivo esercizio, nel quale l'aumento delle entrate si affianca ad una flessione della spesa corrente.

Il risultato non è particolarmente influenzato dall'andamento del rimborso prestiti. Nel 2012 risultano in calo il Pil nominale ed anche la spesa corrente complessiva, mentre si dimostrano in aumento le entrate correnti. Si evidenzia, quindi, un miglioramento della situazione economica di cassa dei Comuni che torna in avanzo, risultato indicativo di un

¹²² Il livello di aggregazione dei dati di cassa disponibili non avrebbe comunque consentito di inserire nel calcolo alcuni elementi contemplati nello schema dei risultati differenziali previsti dalla contabilità.

equilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente, anche assicurando la copertura del rimborso prestiti.

Comuni - Saldo gestione di parte capitale

(milioni di euro)

	2010	2011	2012
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti) +	10.864	10.531	9.963
Accensione di prestiti (cat. 3 ^a e 4 ^a) +	3.504	3.398	2.769
Spese in c/capitale (al netto delle concessioni di crediti) -	14.244	13.772	13.734
Saldo gestione di parte capitale	124	157	-1.002

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Siope

Il saldo delle partite in conto capitale, per l'insieme degli Enti esaminati, inverte la tendenza degli anni precedenti, in quanto, dopo i saldi positivi del 2010 e del 2011, riporta un disavanzo nella gestione di cassa pari a 1.002 mln. Il peggioramento del saldo è dovuto essenzialmente ad un calo delle entrate in conto capitale al netto delle riscossioni di crediti, passate dai 13.929 del 2011 ai 12.732 del 2012.

Tale risultato può essere considerato favorevolmente, in quanto è indicativo di un livello di spesa in conto capitale superiore a quello che avrebbe potuto consentire il pieno impiego delle correlative risorse e di un apporto di risorse correnti destinate ad investimenti. Infatti, è auspicabile un pieno impiego delle risorse destinate agli investimenti, mentre la presenza di un disavanzo di cassa nel saldo della gestione in conto capitale è un evento fisiologico indicativo del fatto che una quota di pagamenti è avvenuta attraverso economie della parte corrente.

Il risultato del 2012 deriva da un calo esteso a tutte le componenti del saldo. Alla riduzione dei pagamenti fa riscontro una dinamica in flessione delle correlative entrate.

La riduzione dei pagamenti per gli investimenti, che corrispondono alle effettive realizzazioni, assume una dimensione meno rilevante rispetto al precedente esercizio; appare, comunque, preoccupante il perdurare negli ultimi esercizi di una tendenza che non può essere esclusivamente addebitata alle limitazioni del patto.

Totale generale entrate Comuni

(milioni di euro)

	2010	2011	2012	Var% 2010-2011	Var% 2011-2012
Entrate tributarie	20.671	30.638	34.986	48,22	14,19
Trasferimenti	23.679	11.803	10.725	-50,15	-9,13
Entrate extratributarie	10.775	11.504	11.721	6,77	1,89
Entrate da alien. transf. cap. e risc. cred.	12.749	12.460	10.812	-2,27	-13,22
Entrate da acc. prestiti	6.960	7.747	7.076	11,31	-8,66
Entrate da servizi c/terzi	7.183	6.476	6.198	-9,85	-4,29
TOTALE DEI TITOLI	82.017	80.628	81.518	-1,69	1,10
Incassi da regolarizzare	1.373	1.398	1.732	1,82	23,89
TOTALE GENERALE	83.390	82.026	83.250	-1,63	1,49
% Incassi da regolarizzare sul Totale generale	1,65%	1,70%	2,08%		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Siope

Totale generale spese Comuni

(milioni di euro)

	2010	2011	2012	Var% 2010-2011	Var% 2011-2012
TITOLO I - Spese correnti	51.415	51.746	51.307	0,64	-0,85
TITOLO II - Spese in conto capitale	15.671	15.487	14.312	-1,17	-7,59
TITOLO III - Rimborso prestiti	6.922	7.570	8.385	9,36	10,77
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	7.205	6.624	6.225	-8,06	-6,02
TOTALE DEI TITOLI	81.213	81.427	80.229	0,26	-1,47
Pagamenti da regolarizzare	1.290	1.402	1.662	8,68	18,54
TOTALE GENERALE	82.503	82.829	81.891	0,40	-1,13
% Pagamenti da regolarizzare sul Totale generale	1,56%	1,69%	2,03%		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Siope

Nel 2012 l'andamento dei pagamenti totali di tutti i Titoli della spesa (comprensivi dei pagamenti da regolarizzare), che ammontano a circa 81,8 mld di euro, è in diminuzione dell' 1,13% rispetto al 2012; effettuando la depurazione delle partite finanziarie, la riduzione ammonta a -0,25%. La flessione riguarda sia il Titolo I che il II, mentre il rimborso prestiti è in aumento, ciò potrebbe derivare dall'impiego degli avanzi ottenuti nell'applicazione del patto di stabilità destinati ad estinzione mutui.

Nel comparto di conto capitale si genera un disavanzo, mentre in quello di parte corrente un avanzo; si tratta di una situazione nella quale l'avanzo di parte corrente sostiene la spesa d'investimento. Il saldo tra gli incassi e i pagamenti in attesa di regolarizzazione presenta un dato positivo per cui, all'esito della definizione delle partite sospese, l'avanzo potrebbe risultare limitatamente migliorato. Va, peraltro, considerato che al termine dell'esercizio il fondo cassa è risultato in aumento.

	2010	2011	2012
TOTALE GENERALE ENTRATE (comprensivo di incassi da regolarizzare)	83.390	82.026	83.250
TOTALE GENERALE SPESE (comprensivo di pagamenti da regolarizzare)	82.503	82.829	81.891
SALDO	887	-803	1.359

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Siope

	2010	2011	2012
TOTALE GENERALE ENTRATE (al netto di incassi da regolarizzare)	82.018	80.628	81.518
TOTALE GENERALE SPESE (al netto di pagamenti da regolarizzare)	81.213	81.427	80.229
SALDO	805	-799	1.289

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Siope

Le tendenze emerse per il 2012 mettono in evidenza segnali di maggiore stabilità per i Comuni. Deve essere valutata positivamente la prosecuzione della flessione delle spese correnti che interessa i principali interventi e potrebbe acquisire carattere strutturale; l'andamento declinante della spesa in conto capitale risulta meno spinto rispetto a quello registrato in precedenza. L'aumento delle entrate complessive si contrappone ad una riduzione delle spese.

2.4 Conclusioni

Nel 2012 continuano le difficoltà della finanza locale, tuttavia dall'esame delle risultanze di cassa emerge una situazione nel complesso differente tra Comuni e Province, in quanto per queste ultime la riduzione delle risorse disponibili è risultata di notevole intensità. In entrambe le categorie di Enti si assiste ad una riduzione della spesa corrente di cassa, nel tentativo di mantenere una situazione di stabilità.

Gli effetti della crisi e delle misure attuate per l'equilibrio della finanza pubblica vengono risentiti maggiormente dalle Province. La crescita delle entrate correnti registrata nel 2011 si interrompe ed emergono segnali di difficoltà nel controllo del saldo corrente, in quanto le entrate diminuiscono in misura maggiore rispetto alle spese. La finanza provinciale risulta complessivamente ridimensionata dopo un quadro di maggiore tenuta registrato nel 2011.

Nei Comuni si assiste, invece, ad un aumento delle entrate correnti correlato ad un incremento dei tributi propri che consente di assorbire la riduzione dei trasferimenti statali.

Nelle due categorie di Enti, risulta ancora critico il fronte delle entrate e spese per investimenti.

Nei Comuni l'andamento delle entrate correnti risulta positivo, infatti, a seguito della anticipata introduzione dell'Imu e di interventi di inasprimento delle aliquote delle addizionali, si elevano sia le entrate tributarie sia quelle correnti; nelle Province, invece, nonostante un ulteriore sforzo di manovra delle principali entrate proprie, il comparto delle entrate correnti segna una diminuzione anche in correlazione alla prima attuazione del fondo sperimentale di riequilibrio.

L'andamento dei trasferimenti è invece omogeneo; infatti, sia nelle Province che nei Comuni si registra un sostanzioso calo.

Per le Province il calo dei pagamenti di spesa corrente è maggiormente significativo; tra le componenti della spesa corrente si nota che quella per il personale risulta in diminuzione sia nelle Province che nei Comuni.

Il calo della spesa in conto capitale costituisce una costante degli ultimi esercizi, tuttavia nei Comuni si dimostra meno intenso rispetto al passato.

La flessione investe anche le entrate in conto capitale; le riscossioni per accensioni di prestiti nei Comuni si riducono del 18,51% e nelle Province del 21,37%, provocando un effetto depressivo sul livello delle risorse destinate alle iniziative in conto capitale. In entrambe le categorie di Enti, inoltre, non si verifica l'espansione delle entrate del Titolo IV che in passato aveva compensato un minore ricorso all'indebitamento. Le emissioni di prestiti obbligazionari aumentano sensibilmente nelle Province e nei Comuni. La riduzione del ricorso all'indebitamento, nel finanziamento degli interventi in conto capitale, risulta più intensa rispetto al passato, rispondendo agli indirizzi di coordinamento finanziario e segnando una tappa nel percorso verso l'attuazione della regola del pareggio di bilancio.

Le tendenze in peggioramento della gestione di cassa delle Province si osservano contestualmente alle maggiori difficoltà per il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno, mentre nei Comuni si riducono le inadempienze e il saldo finanziario consolidato rimane ampiamente positivo.

Nel periodo tra il 2010 e il 2012 diminuisce la spesa complessiva sia nei Comuni che nelle Province, attestandosi su cali dello 0,74% nei Comuni e del 9,25% nelle Province. Il comparto degli investimenti nell'arco del triennio registra una variazione negativa, rispettivamente, dell'8,67 e del 27,65%¹²³.

La quota di bilancio del conto capitale si riduce di anno in anno, malgrado il *gap* infrastrutturale italiano rispetto agli altri paesi europei e lo stimolo che tale settore potrebbe rappresentare per l'economia. Il perdurare di tale diminuzione, specialmente per i Comuni, che dovrebbero realizzare la maggior parte degli investimenti pubblici del Paese, concorre a determinare effetti depressivi.

Anche nell'attuale momento di grave difficoltà della finanza pubblica, è necessario che si ristabiliscano margini adeguati, in linea con gli obiettivi nazionali di finanza pubblica, che consentano agli Enti di realizzare gli investimenti necessari alla crescita.

Le manovre attuate negli ultimi anni hanno dovuto misurarsi con gli effetti della crisi in atto che hanno accresciuto le difficoltà per la finanza pubblica e generato maggiori

¹²³ Il dato si riferisce al totale del Tit. II: tale risultato, operando la depurazione delle concessioni di crediti, si eleva per i Comuni al -3,58% e per le Province al -24,57%.

esigenze di sostegno ai redditi ed all'economia. Tuttavia è risultato difficile mobilitare risorse per sostenere la crescita economica, per cui lo sforzo si è maggiormente appuntato verso azioni di riqualificazione della spesa pubblica che hanno interessato in particolare la spesa per il personale.

Si accrescono gli strumenti per assicurare il finanziamento autonomo dei Comuni e per consentire un'ottimizzazione dell'utilizzo dei cespiti fiscali disponibili. Il superamento del blocco della leva fiscale, che ha caratterizzato i precedenti esercizi, il completamento della disciplina sul federalismo fiscale, in attuazione del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 e il rilancio dell'imposta immobiliare potranno restituire spazi di manovra agli Enti in uno scenario in cui la pressione fiscale complessiva ha raggiunto livelli che non dovrebbero consentire ulteriori incrementi.

3 Il patto di stabilità interno per gli Enti locali nel 2012

3.1 Premessa

Anche nell'esercizio 2012 gli indirizzi di politica economica nazionale sono stati condizionati dagli effetti della crisi economica, emersi in modo evidente nel 2009, che nel successivo esercizio sembravano attenuati e dalle tensioni che dalla seconda metà del 2011 hanno investito il debito pubblico. Tutti questi fattori hanno imposto la previsione di misure anticongiunturali che hanno anche interessato gli interventi correttivi stabiliti dal patto di stabilità interno, che nel 2012 hanno operato contestualmente alla progressiva riduzione delle risorse trasferite.

Le limitazioni derivanti dal patto, rivolte ad assicurare un concorso alla riduzione dell'indebitamento, da parte delle Regioni e degli Enti locali, hanno richiesto nel 2012 un contributo ai Comuni, in termine di miglioramento dei saldi, pari a 4,2 miliardi di euro e di 1,2 miliardi per le Province.

Il sistema complessivo di queste misure ha gravato sulla spesa di investimento degli enti locali investendo anche l'avvio di nuove iniziative nella fase dell'impegno, che seppure non attratta direttamente nell'ambito di applicazione del patto è risultata negli ultimi anni in costante flessione. Le restrizioni, che si dimostrano più stringenti nella fase del pagamento, non consentono di superare le difficoltà nella erogazione della spesa per gli investimenti locali. Le misure adottate al fine di alleggerire la pressione sugli investimenti e consentire un maggiore livello di pagamenti non hanno avuto effetti risolutivi. Resta ancora ingente l'entità dei residui passivi del conto capitale nei bilanci degli Enti locali; si tratta degli impegni di spesa assunti per le opere programmate, ma non pagati anche in relazione ai limiti ai

pagamenti¹²⁴ che in alcune aree territoriali risultano in quota rilevante relativi a periodi risalenti¹²⁵. L'esigenza di smaltire i residui passivi relativi alle opere infrastrutturali al fine di sostenere il rilancio dell'economia, ha trovato riconoscimento nel recente d.l. dell'8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla l. del 6 giugno 2013, n. 64 che dovrebbe tra l'altro consentire lo sblocco delle risorse necessarie a disporre i pagamenti per i lavori in esecuzione.

Altre misure come l'adozione della compensazione orizzontale a livello nazionale, di recente introdotta con il d.l. n. 16/2012 a valere dall'esercizio 2012, hanno già svolto effetti nell'esercizio comportando un ulteriore estensione dei margini di flessibilità del patto. Tale misura consente ai Comuni che non riescono a rientrare nei limiti per sostenere il pagamento di residui passivi di parte capitale di operare la compensazione con gli spazi finanziari ceduti dagli enti che riescono a raggiungere l'obiettivo con uno scarto positivo.

Anche dai risultati di cassa del 2012, tuttavia, emerge una prosecuzione della linea discendente della spesa d'investimento che non si conforma all'intento perseguito, l'andamento in flessione avviene per i Comuni ad un ritmo meno elevato rispetto al passato. Potrebbe in tal modo essere riconosciuta una certa efficacia alle misure inserite nella disciplina del patto finalizzate a ridurre l'incidenza dei limiti sulla spesa produttiva e in particolare a quelle connesse con l'intervento regionale. Diversa è la situazione delle Province, per le quali il quadro finanziario complessivo mostra segnali di deterioramento.

Le regole del patto di stabilità interno rappresentano un presidio per assicurare che le risultanze complessive della finanza locale risultino in linea con obiettivi generali assegnati all'Italia in sede comunitaria, tuttavia sono emersi una serie di aspetti critici che nell'attuale momento in cui il tema della crescita assume rilevanza cruciale vengono più attentamente considerati.

Le conseguenze che vengono addebitate al rispetto delle regole del patto riguardano essenzialmente la costante riduzione della spesa per investimenti registrata negli ultimi anni, mentre non sarebbero state idonee a stimolare adeguatamente un processo di riduzione della spesa corrente.

Nel sistema dei vincoli di bilancio per gli Enti locali derivanti da esigenze di coordinamento della finanza pubblica è da considerare la recente riforma costituzionale sul pareggio di bilancio e la successiva emanazione della legge rinforzata (l. 243 del 2012) che stabilisce per gli Enti locali modalità specifiche per il conseguimento del pareggio di bilancio.

Le regole da applicare a partire dal prossimo esercizio impongono il pareggio del saldo generale di bilancio tra entrate finali e spese finali, ma anche il pareggio di parte

¹²⁴ Il principio contabile n. 3 punto 60 prevede che negli enti locali possono essere riportate al conto residui esclusivamente le somme impegnate secondo i criteri stabiliti dal TUEL, non essendo contemplati residui di stanziamento se non nei casi espressamente previsti dalle norme.

¹²⁵ Si veda sul punto il "rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica" Appendice I i residui dei Comuni per anno di provenienza.

corrente e consentono l'accesso al debito, riservato alle spese di investimento, a condizione che venga preservato il complessivo equilibrio nell'aggregato regionale.

La nuova disciplina implica un ulteriore sviluppo dell'azione di coordinamento finanziario assegnata alle Regioni richiedendo un'accurata programmazione da parte degli Enti degli interventi in conto capitale realizzabili e la reciproca concessione di spazi finanziari.

La legge rinforzata, tuttavia, fa rinvio a norme specifiche per regolare il contributo aggiuntivo degli Enti che potrebbero adottare il criterio di esercitare una maggiore pressione sulla spesa corrente.

Si tratta, quindi di un sistema normativo che impone complesse limitazioni che si affiancano alle regole del patto e che non mancano di assoggettare a vincoli la spesa in conto capitale che è inclusa nel saldo complessivo di bilancio e sopporta ulteriori vincoli per l'accesso ai finanziamenti in debito.

Il tratto distintivo che si può cogliere con immediatezza tra la costruzione degli obiettivi del patto e quelli imposti dalla legge rinforzata, riguarda il profilo temporale, infatti gli obiettivi di riduzione del saldo finanziario che progressivamente è stato condotto in avanzo vengono stabiliti con il raffronto con esercizi pregressi, mentre la regola del pareggio e i limiti all'indebitamento si appuntano sull'esercizio in corso.

Va anche considerato che il principio del pareggio guarda il conto in tutte le sue componenti, mentre le esclusioni previste dalla disciplina del patto spesso hanno dato luogo a comportamenti elusivi che in una visione contabile complessiva sono di più difficile realizzazione.

Si rende quindi necessaria una ponderazione per stabilire raccordi tra i due sistemi di regole in modo da consentirne un armonico funzionamento e il loro concorso al perseguimento del comune obiettivo della stabilità del comparto.

Tornando ai risultati dell'esercizio 2012 si rileva che dai dati di contabilità nazionale emerge che le Amministrazioni locali hanno raggiunto gli obiettivi assegnati, risultando migliorato il proprio saldo primario di comparto rispetto alle stime del DEF dell'aprile 2012; il contributo richiesto alle Amministrazioni locali (Regioni, Province e Comuni) al risultato complessivo di finanza pubblica era stato previsto in disavanzo, mentre quello conseguito è ampiamente positivo¹²⁶.

L'andamento della spesa si è dimostrato complessivamente in calo con una riduzione delle uscite complessive. Tale flessione è da addebitare alla ulteriore riduzione della spesa in conto capitale, ma anche all'andamento in flessione (1,2%) della spesa corrente che si

¹²⁶ Cfr. Corte dei conti Sezioni riunite in sede di controllo, Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica parte prima, risultati del 2012 e confronto con gli obiettivi programmatici", pag. 5.

registra per la prima volta dalla metà degli anni novanta¹²⁷. Il risultato complessivo ha evidenziato un minore livello di indebitamento nonostante il calo delle entrate con particolare riferimento a quelle trasferite che hanno risentito della riduzione dei trasferimenti dello Stato.

All'interno del comparto delle Amministrazioni locali, il risultato complessivo conseguito dei Comuni è stato in linea con gli obiettivi del patto; mentre il dato dalle Amministrazioni provinciali è stato influenzato dalla decisa riduzione delle risorse assegnate. Nel 2012 sia i Comuni che le Province hanno riportato un saldo di competenza mista positivo.

Il quadro delle entrate ha risentito di interventi che hanno esteso l'ampiezza della autonomia finanziaria riconosciuta ai Comuni e il livello complessivo delle risorse disponibili si è ampliato. La situazione di debolezza delle entrate nelle Province conduce inevitabilmente ad operare gli interventi sul lato della spesa, comprimendo maggiormente la spesa in conto capitale. Nel 2012 anche la spesa corrente netta rilevante per il saldo di Comuni e Province è risultata in flessione nonostante la maggiore rigidità strutturale che la caratterizza.

3.2 La disciplina del patto di stabilità interno nel 2012

Nella determinazione degli obiettivi del patto di stabilità interno 2012 per gli enti locali, sono stati ancora una volta introdotti elementi innovativi che 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 audizione, rilevando la consistenza del contributo richiesto alle Amministrazioni locali¹²⁸. Gli obiettivi di correzione per le Amministrazioni territoriali determinati in tale sede si sono associati alle riduzioni dei trasferimenti in precedenza previste.

Con il successivo d.l. n. 138/2011 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 co. 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

¹²⁷ Si veda Corte dei conti Sezioni riunite in sede di controllo "rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica".

¹²⁸ 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.

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 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.

L'introduzione di nuovi criteri per distribuire tra gli enti lo sforzo di correzione rappresenta un elemento di discontinuità rispetto alla precedente disciplina; assumono rilevanza al riguardo 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 ad opera del d.l. n. 138/2011, gli Enti sono stati 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. Gli Enti classificati nella prima fascia avrebbero altresì beneficiato di un ulteriore peggioramento dei loro saldi, a condizione che non ne 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).

La determinazione della virtuosità nel sistema delineato dal d.l. n. 98/2011 è affidata a dieci indicatori finanziari 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.

Con l'art. 1, co. 8 del d.l. n. 138/2011 il più articolato sistema di indicatori è stato rivisto e semplificato a decorrere dal 2012, riducendo a due sole classi secondo 5 parametri di virtuosità il sistema per ripartire l'ammontare del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per gli enti locali. Per il successivo esercizio sono stati previsti parametri più estesi, successivamente determinati dalla legge di stabilità per il 2013 (art. 1 co. 428 della l. n. 228/2012)¹²⁹.

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

¹²⁹ In tale sede sono stati stabiliti 11 parametri che partono dalla prioritaria convergenza della spesa storica e costi e fabbisogni standard che tuttavia è applicabile dal 2014.

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, mentre quelli stabiliti in prima applicazione non contemplano la consistenza del debito in rapporto alle entrate correnti, al fine di non ostacolare ulteriormente la provvista per gli investimenti. Potrebbe meritare analoga considerazione la situazione di Enti considerati virtuosi che hanno già raggiunto i limiti all'indebitamento e devono ridurre la loro esposizione.

La nuova disciplina del patto ha previsto a partire dall'esercizio 2013 l'estensione del novero dei soggetti tenuti al rispetto delle regole, nel quale le limitazioni riguarderanno anche i Comuni con popolazione compresa tra i 1000 e i 5000 abitanti. Il primo impatto di tale innovazione è già stato avvertito nella programmazione per il triennio 2012-2014 nella quale gli enti di minori dimensioni assoggettati al patto hanno dovuto adeguare le previsioni del bilancio pluriennale alle limitazioni imposte per il rispetto delle regole.

Va ricordato, inoltre che è stata operata una riduzione *ad hoc* per gli Enti che partecipano alla sperimentazione.

Una innovazione riguarda l'ampliamento delle possibilità di stabilire a livello regionale specifiche discipline, previo accordo concluso in sede di consiglio delle Autonomie locali.

Le misure per ridurre l'onerosità degli obiettivi dei Comuni hanno avuto un'evoluzione nel corso dell'anno, non solo per effetto dell'applicazione del criterio di virtuosità e delle agevolazioni per gli Enti in sperimentazione, ma soprattutto per effetto degli interventi normativi di incentivazione dei patti di solidarietà. Si tratta di strumenti rivolti a favorire il pagamento dei residui passivi di parte capitale degli Enti e che si prefiggono l'obiettivo di della riduzione del debito¹³⁰. Altri interventi sono rivolti a sostenere le popolazioni colpite da eventi sismici delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto¹³¹.

L'attuazione di queste ultime misure avviene con le modalità previste per l'applicazione del patto verticale, ossia attraverso il trasferimento di spazi finanziari dalle Regioni ai Comuni ricadenti nel loro territorio.

L'applicazione del patto "orizzontale nazionale"¹³² ha, invece, lo scopo di redistribuire sul territorio nazionale l'eccedenza di risparmio ottenuta da alcuni Enti in favore di quei Comuni che prevedono di incontrare difficoltà nel raggiungimento dell'obiettivo. In tal modo viene evitata la dispersione dell' eccedenza riportata rispetto allo sforzo richiesto dalla manovra finanziaria consentendone una redistribuzione.

¹³⁰ Art. 16, commi 12-bis e segg. del decreto legge n. 95/2012.

¹³¹ Art. 1, D.P.C.M. 9 agosto 2012. I maggiori spazi finanziari concessi ai Comuni possono essere utilizzati anche per sostenere spese correnti.

¹³² Previsto dall'art. 4-ter, commi 1 e segg., , decreto legge 16/2012.

I livelli di miglioramento dei saldi richiesti dal 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 necessaria 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 l'art. 1, co. 12 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. La distribuzione di tale riduzione tra i comparti interessati è disposta con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata. Successivamente con la legge di stabilità per il 2012 (l. 12 novembre 2011, n. 183) la riduzione è stata quantificata in 1,8 mld e ripartita tra le categorie di enti territoriali.

La legge di stabilità per il 2012 al comma 2 dell'art. 31 ha stabilito le modalità di determinazione dell'obiettivo; il livello del saldo finanziario che i Comuni e le Province devono conseguire si ottiene applicando alla media della spesa corrente registrata nel periodo 2006-2008 le percentuali stabilite distintamente per i Comuni e le Province.

Per alleviare gli effetti derivanti dalla riduzione dei trasferimenti erariali stabilita dall'art. 14 co. 2 del d.l. n. 78/2010 è stata prevista una correzione dell'obiettivo, in assenza della quale la disciplina sarebbe risultata maggiormente restrittiva nei confronti degli enti che hanno una maggiore dipendenza dai trasferimenti statali.

Come anticipato il calcolo dell'obiettivo tiene conto dei parametri di virtuosità definiti, attraverso il decreto di cui all'art. 20 co. 2 del d.l. n. 98/2011, in base ai quali gli Enti sono ripartiti in due classi alle quali è richiesto un differente impegno di correzione. Il decreto del Ministero dell'economia e finanze ha stabilito l'elenco degli Enti che appartengono alla classe dei virtuosi, identificati come tali in base ad appositi parametri, specificati nel decreto stesso¹³³. I Comuni 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 maggiore concentrazione nell'area nord.

Il quadro delle norme rilevanti per il 2012 si è completato in corso d'anno con le disposizioni introdotte dal d.l. del 2 marzo 2012, n. 16, c.d. "decreto-legge fiscale", che all'art. 4-ter ha inserito dal 2012 una nuova modalità di compensazione orizzontale degli obiettivi a livello nazionale che si affianca a quella assegnata al coordinamento delle Regioni.

¹³³ Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, il Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport e il Ministro per la coesione territoriale, d'intesa con la Conferenza Unificata, del 25 giugno 2012, n. 0048345 emesso ai sensi dell'articolo 20, co. 2 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98.

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 obiettivo, per un importo pari alla metà della quota acquisita. Il sistema, diretto principalmente a consentire maggiori pagamenti, prevede l'assegnazione di un contributo destinato alla riduzione del debito ai Comuni che cedono spazi finanziari, mentre gli altri saranno tenuti, nei due anni successivi, a peggiorare i loro obiettivi.

3.3 La disciplina del patto nel 2013

La legge di stabilità per il 2013 (legge 24 dicembre 2012, n. 228) ha ulteriormente modificato, con riferimento al triennio 2013-2016 la disciplina del patto che era stata in parte rivista dalla precedente legge di stabilità. Non viene, tuttavia, dismessa la linea di fondo tracciata per la determinazione dell'obiettivo che è ancora basato sul livello del saldo espresso in termini di competenza mista.

Come già anticipato dall'esercizio 2013 la disciplina del patto viene estesa ai comuni di minori dimensioni sino a 1000 abitanti. Le misure a carico di tali Enti, che devono confrontarsi per la prima volta con le regole del patto, sono meno drastiche rispetto a quelle per l'insieme degli Enti più grandi.

L'estensione della disciplina ai comuni di minori dimensioni ha avuto un primo impatto nella fase della programmazione del bilancio triennale 2012-2014 che già doveva essere ispirata al rispetto dell'obiettivo del patto ed in particolare si è manifestata l'esigenza di programmare i pagamenti in conto capitale per assicurare il rispetto dei limiti.

Altra estensione significativa dell'ambito di applicazione della disciplina, che decorre dall'esercizio 2014, riguarda le unioni di comuni costituite fra comuni con popolazione inferiore ai 1000 abitanti; con tale misura viene coperto un ulteriore ambito di gestione, tale da rendere marginale l'area esclusa.

La disciplina del patto dal 2013 dovrebbe essere anche estesa alle aziende speciali e alle istituzioni degli Enti locali secondo modalità da stabilire con decreto del Ministro dell'economia e finanze di concerto con i Ministri dell'interno e degli affari regionali (art. 25 co. 2 del d.l. n. 1/2012 che modifica art. 114 TUEL). Tale provvedimento non risulta tuttora emesso.

Sempre a decorrere dall'esercizio 2013 gli Enti commissariati per infiltrazioni mafiose non sono più esclusi dall'applicazione del patto; anche questi Enti devono così contribuire ad un difficile percorso di riallineamento agli obiettivi di finanza pubblica.

Gli obiettivi complessivi del patto per il 2013 permangono impegnativi e si elevano a 2 mld per i comuni, richiedendo ancora un considerevole sforzo di correzione.