

Si conferma la distinzione in classi di comuni virtuosi e non, concentrando l'esigenza di correzione sugli Enti del secondo insieme.

La base di calcolo per l'obiettivo è riferita ad un arco temporale successivo rispetto a quello impiegato in precedenza, venendo in rilievo la media della spesa corrente riportata nel triennio 2007-2009, rispetto alla quale devono essere applicate percentuali stabilite in diversa misura per i Comuni più piccoli di recente ingresso nella disciplina del patto, per gli altri Comuni e le Province. Gli Enti virtuosi, come in precedenza, sono esentati dalla correzione del saldo.

I parametri per la determinazione degli Enti virtuosi sono sostanzialmente invariati rispetto al 2012 e riferibili al disposto dell'art. 20 co. 2 del d.l. 98/2011; resta ancora sospesa sino al 2014 l'applicazione dei parametri riguardanti la convergenza della spesa storica con i fabbisogni standard, la copertura dei costi dei servizi, il contrasto all'evasione e le dismissioni societarie. Inoltre la legge di stabilità 2013 ha introdotto due ulteriori indicatori di correzione, uno legato all'occupazione e uno alla base imponibile della tassazione immobiliare.

Come nel precedente esercizio, l'obiettivo viene corretto per neutralizzare gli effetti delle riduzioni dei trasferimenti effettuate ad opera del d.l. 78/2010, per evitare che il contributo richiesto agli Enti con maggiore dipendenza dai trasferimenti risultasse troppo oneroso.

La disciplina del patto, come nel recente passato, è completata da una serie di meccanismi di flessibilizzazione delle misure affidate al coordinamento territoriale.

Anche per il 2013 viene riproposto il patto regionale verticale incentivato che prevede, a favore delle Regioni ordinarie e della Sicilia e della Sardegna, l'erogazione di un contributo statale destinato alla riduzione del proprio debito in misura corrispondente ad una quota degli spazi finanziari ceduti agli Enti locali del proprio territorio, al fine di consentire il pagamento di residui in conto capitale. Per finanziare tale intervento è previsto uno stanziamento di 800 milioni¹³⁴ da ripartire tra Comuni e Province.

Per il 2013, inoltre, restano vigenti gli altri meccanismi di compensazione degli obiettivi del patto affidati al coordinamento regionale e cioè il patto regionale verticale (non incentivato) e quello orizzontale. E' stata sospesa, tuttavia, l'operatività del patto orizzontale nazionale introdotto dall'art. 4 ter del d.l. n. 16/2012, in base a quanto previsto dall'art. 1, co. 6 del d.l. 35/2013.

Non trova invece applicazione per l'esercizio il patto territoriale integrato previsto dall'art. 32 co. 16 della legge n. 183/2011, essendone rinviata l'applicazione all'esercizio 2014, previa adozione di un regolamento governativo.

¹³⁴ Il DM del 14 maggio 2013 ha elevato il contributo ad un importo complessivo di 1.272.006.281 euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014, da ripartire fra Province (318 milioni) e Comuni (954 milioni). La metà della quota destinata ai Comuni è riservata agli enti con popolazione compresa fra i 1.000 e 5.000 abitanti.

La disciplina delle sanzioni è stata riordinata a decorrere dal 1 gennaio 2013 dall'art. 1, co. 439 della legge di stabilità, introducendo una novella al testo dell'art. 31 co. 26 della legge 183/2011¹³⁵. Tra le innovazioni apportate è da segnalare il venir meno della clausola di salvaguardia che limitava la riduzione dei trasferimenti ad una quota delle entrate correnti. Nel caso in cui la violazione del patto sia accertata in un esercizio successivo all'anno seguente a quello in cui si è verificato il mancato rispetto le sanzioni si applicano all'anno seguente a quello dell'accertamento.

In caso di accertamento da parte della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti di comportamenti elusivi che hanno consentito surrettiziamente il rispetto del patto vengono irrogate sanzioni agli amministratori e al responsabile finanziario. I contratti di servizio e gli altri atti elusivi delle regole del patto sono considerati nulli.

L'introduzione ad opera del d.l. 95/2012 del fondo svalutazione crediti aveva generato perplessità applicative nel caso in cui gli Enti procedessero ad impegnare l'importo da accantonare, non essendo prevista nella disciplina del patto una esclusione ad hoc¹³⁶. Il Ministero dell'economia e delle finanze ha fornito chiarimenti sul punto nella circolare 5/2013, precisando che, in applicazione del principio contabile n. 1/53, l'importo accantonato non deve essere impegnato; in tal modo, in assenza di movimentazioni, lo stanziamento del fondo confluisce a fine esercizio nel risultato di amministrazione. Tale impostazione, delineando una procedura contabile nella quale non è previsto l'impegno delle somme,

¹³⁵ Il testo del co. sostituito è il seguente: In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, l'ente locale inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza: a) è assoggettato ad una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato. Gli enti locali della Regione siciliana e della Regione Sardegna sono assoggettati alla riduzione dei trasferimenti erariali nella misura indicata al primo periodo. In caso di incapienza dei predetti fondi gli enti locali sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue. La sanzione non si applica nel caso in cui il superamento degli obiettivi del patto di stabilità interno sia determinato dalla maggiore spesa per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell'Unione Europea rispetto alla media della corrispondente spesa del triennio precedente b) non può impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio c) non può ricorrere all'indebitamento per gli Investimenti; i mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie o finanziarie per il finanziamento degli investimenti, devono essere corredati da apposita attestazione da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente. L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione d) non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione e) è tenuto a rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza indicati nell'articolo 82 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni, con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010.

¹³⁶ La Sezione regionale di controllo per la Toscana con la deliberazione n. 287/2012 aveva affermato la rilevanza ai fini della determinazione del saldo del patto di stabilità interno degli impegni effettuati per la costituzione del fondo per la svalutazione crediti. La Sezione ha ritenuto che l'esclusione, da parte del Comune, nella costruzione del patto di stabilità, della quota di spesa corrente prevista per il fondo svalutazione crediti, non sia conforme ai principi di coordinamento per il raggiungimento dei generali obiettivi di finanza pubblica al quale devono concorrere gli enti locali. L'impostazione contabile suggerita dalla circolare MEF consente di superare la questione, rendendo neutrale l'operazione e non necessaria l'introduzione di una esclusione atipica dai limiti del patto degli impegni per la costituzione del fondo.

risolve il problema interpretativo, evitando che le operazioni per la dotazione del fondo possano comportare spesa rilevante ai fini del patto.

Altra questione generata dall'applicazione del d.l. 95/2012 nei confronti dei Comuni riguarda la destinazione dei risparmi generati dall'applicazione delle riduzioni di spesa all'abbattimento del debito. Per i Comuni che nel corso del 2012 non sono riusciti ad effettuare tale destinazione o lo hanno fatto solo parzialmente dovrà essere trattenuta la differenza nel corso del 2013, in tale ipotesi anche l'obiettivo del patto per il 2013 dovrà essere conseguentemente rideterminato.

La disciplina del patto per il 2013 risulta, inoltre, influenzata dalle innovazioni introdotte dal d.l. 35/2013 al fine di accelerare le procedure di pagamento della pubblica amministrazione. Le misure introdotte in tal sede potrebbero arginare il fenomeno dell'accumulazione di una mole dei residui passivi del conto capitale che anche nelle recenti rilevazioni è risultata di ingenti dimensioni. Il conferimento di spazi finanziari (cioè minori limiti da patto) destinati prioritariamente per il pagamento di residui di parte capitale in favore degli Enti locali potrebbe, in concorso con le altre misure adottate, contribuire alla loro riduzione.

In particolare viene disposta dal provvedimento d'urgenza l'esclusione dai limiti del patto di stabilità interno per il 2013 dei pagamenti di debiti di parte capitale da parte degli Enti locali per 5 miliardi, nonché l'istituzione di un fondo per assicurare la liquidità per effettuare pagamenti di crediti certi, liquidi ed esigibili. Si tratta, quindi di misure che dovrebbero contribuire ad alleviare la situazione di stallo dei pagamenti in conto capitale.

L'intento di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica ha comportato anche una limitazione della possibilità di erogare spesa produttiva, risultando problematico perseguire efficacemente gli obiettivi di finanza pubblica, senza produrre anche un rallentamento della spesa in conto capitale.

Lo sforzo del legislatore è stato, quindi, orientato ad individuare modalità che possano distribuire in modo più efficace le riduzioni di spesa che, tuttavia, sinora non sono riuscite a raggiungere pienamente l'obiettivo.

Deve essere considerato, infine, che il contesto di regole che deriva dall'attuazione della recente riforma costituzionale e dalla legge rinforzata impone una rigorosa disciplina fiscale rispetto alla quale la regolamentazione del patto deve risultare coerente.

Le maggiori limitazioni all'indebitamento concorrono con le regole poste nella sede del patto di stabilità interno, richiedendo interventi rigorosi sulla spesa complessiva che dovrebbero auspicabilmente comprimere maggiormente quella corrente.

3.4 La disciplina per impedire i comportamenti elusivi

Un punto di interesse nell'applicazione delle regole del patto di stabilità interno è costituito dalla verifica della loro corretta attuazione e dell'esatta imputazione al bilancio di entrate e spese rilevanti. Al fine di assicurare il rispetto sostanziale della disciplina del patto di stabilità interno da parte degli Enti locali sono state introdotte dai commi 30 e 31 dell'articolo 31 della legge n. 183 del 2011 misure volte ad impedire comportamenti elusivi. In generale, si configura una fattispecie elusiva del patto di stabilità interno ogni qualvolta siano attuati comportamenti, anche se di per sé legittimi, che risultino intenzionalmente e strumentalmente finalizzati ad aggirare il vincolo di finanza pubblica. L'elusione può discendere dalla non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio¹³⁷ o altre forme elusive. Nell'individuazione della fattispecie di cui ai richiamati commi 30 e 31, risulta determinante la valutazione della finalità economico-funzionale del provvedimento adottato. In particolare, il co. 30 si appunta sui contratti di servizio e sugli altri atti posti in essere dagli Enti locali e ne dispone la nullità qualora si configurino elusivi delle regole del patto. Le norme non prevedono, quindi, fattispecie tipiche di comportamenti elusivi in quanto risulterebbe difficile individuarle ex ante, ma si limitano a fornire sommarie indicazioni, individuando nei contratti di servizio possibili mezzi per attuare l'aggiramento delle regole.

Lo strumento societario può essere utilizzato per eludere le regole del patto di stabilità interno, quando spese rilevanti ai fini del patto sono poste al di fuori del perimetro del bilancio dell'ente per trovare imputazione in quello delle società da esso partecipate. Per aggirare i vincoli del patto medesimo può essere utilizzato lo strumento della concessione di crediti nei confronti di una società partecipata.

Gli atti elusivi delle regole del patto o del rispetto artificioso dello stesso, oltre ad essere sanzionati con la nullità possono provocare, secondo il disposto del co. 31, l'applicazione di sanzioni pecuniarie nei confronti dei responsabili. Le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertano con sentenza che il rispetto del patto di stabilità interno sia stato artificiosamente conseguito, mediante un comportamento elusivo e in caso affermativo irrogano le sanzioni previste¹³⁸.

Le verifiche della Corte dei conti dirette ad accertare il rispetto del patto di stabilità interno possono estendersi all'esame della natura sostanziale delle entrate e delle spese

¹³⁷ Una comune modalità di elusione potrebbe essere rappresentata dalla surrettizia imputazione di poste in sezioni di bilancio - in entrata e in uscita - non rilevanti ai fini del patto che invece avrebbero dovuto essere imputate in posizioni rilevanti.

¹³⁸ Le sanzioni agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi possono ammontare fino a dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione quelle per il responsabile del servizio economico-finanziario fino a tre mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali.

escluse dai vincoli, in applicazione del principio generale di prevalenza della sostanza sulla forma.

Tra le fattispecie elusive si inserisce l'allocazione tra le spese per servizi per conto di terzi di poste che, sulla base dei principi contabili elaborati dall'Osservatorio per la finanza e contabilità degli Enti locali avrebbero dovuto trovare corretta appostazione tra le spese correnti, oppure della imputazione ai servizi per conto di terzi di pagamenti relativi alla realizzazione di opere pubbliche finanziate, anche integralmente, da contributi in conto capitale ricevuti da parte di altri Enti pubblici¹³⁹. Non è ammessa l'imputazione dei pagamenti tra i servizi per conto di terzi¹⁴⁰, anche nell'ipotesi in cui sussista uno sfasamento temporale tra la riscossione del contributo concesso ed il pagamento delle relative spese. Le ipotesi in cui l'elusione delle regole del patto di stabilità deriva da una non corretta redazione dei documenti di bilancio non si esauriscono nell'impropria gestione delle partite di giro. Anche l'evidente sovrastima delle entrate correnti o di accertamenti effettuati in assenza dei presupposti indicati dall'articolo 179 del Testo unico degli Enti locali realizza, oltre che irregolarità che rendono inaffidabile la situazione di equilibrio esposta nel rendiconto, anche un fattispecie elusiva dei vincoli del patto.

Altri comportamenti elusivi possono verificarsi nell'ambito delle valorizzazioni dei beni immobiliari, attraverso le operazioni poste in essere dagli Enti locali con le società partecipate con la finalità esclusiva di reperire risorse senza pervenire ad una effettiva vendita del patrimonio.

Le nuove norme antielusive dovrebbero costituire un serio deterrente all'impiego di modalità di rappresentazione contabile o di adozione di atti strumentali ad un artificioso rispetto del patto. Il verificarsi in modo ricorrente di siffatti comportamenti potrebbe giungere ad inficiare i risultati di comparto e ad attenuare gli effetti complessivi del vincolo di finanza pubblica. Per queste ragioni oltre all'attività sanzionatoria affidata alle Sezioni giurisdizionali sono approntati diversi sistemi per intercettare tali comportamenti con particolare riferimento alle linee guida per la verifica dei rendiconti degli Enti locali che costituiscono un sicuro presidio per rendere l'esposizione contabile dei fatti di gestione maggiormente aderente alle regole e ai principi di contabilità, anche attraverso l'ausilio degli organi di revisione che operano in più stretto raccordo con l'attività dell'ente.

¹³⁹ Il contributo in conto capitale ricevuto da parte dello Stato, della Regione o da altro ente pubblico deve essere contabilizzato al Titolo IV dell'entrata, mentre le relative spese vanno contabilizzate al Titolo II della spesa, così come vanno contabilizzati ai medesimi Titoli le riscossioni ed i pagamenti effettuati.

¹⁴⁰ Tale ipotesi si realizza quando un ente locale anticipa "per cassa" i pagamenti a causa di un ritardo nell'erogazione della provvista economica da parte del soggetto finanziatore.

3.5 I risultati del patto nel 2012

Il contributo alla manovra richiesto agli Enti di autonomia territoriale, imposto dalle regole del patto è stato calibrato in relazione alla difficile situazione innescata dalla crisi e alla necessità di operare importanti correzioni all'andamento tendenziale dei risultati di finanza pubblica. Agli interventi orientati ad ottenere una riduzione significativa del contributo all'indebitamento netto della pubblica amministrazione, sono state affiancate misure per limitare gli ostacoli allo sviluppo, espandendo gli spazi riservati ai pagamenti del conto capitale.

Nel 2012 la disciplina di fondo del patto non ha subito rilevanti cambiamenti, tuttavia anche in tale esercizio le restrizioni imposte per il rispetto degli obiettivi hanno operato contestualmente ad una contrazione delle risorse assegnate agli Enti.

Le rilevazioni sui risultati del patto di stabilità interno per l'esercizio 2012, in questa sede effettuate, si riferiscono ai dati del monitoraggio alla data 31 marzo 2013; essendo avvenute prima dell'approvazione del rendiconto, esse sono suscettibili di aggiustamenti in sede di rendicontazione¹⁴¹.

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.

L'obiettivo del patto è stato ancora determinato fondandosi su criteri di correzione dell'andamento storico con riferimento in particolare all'andamento della spesa corrente in un pregresso triennio. L'intervento delle Regioni per introdurre correttivi per l'applicazione del patto per gli Enti locali, è avvenuto modificando gli obiettivi assegnati (sia nel caso della compensazione che del patto verticale), mentre altre misure hanno evidenza nel modello di monitoraggio.

Il livello della spesa corrente, preso a parametro per la determinazione degli obiettivi dirige maggiormente gli interventi di correzione nei confronti degli Enti che hanno riportato un elevato livello medio in un precedente triennio di programmazione. La connotazione negativa assegnata al livello della spesa corrente potrebbe spingere gli Enti ad attuare azioni di razionalizzazione. Va anche considerato al riguardo che, in presenza di un'elevata propensione alla esternalizzazione dei servizi, il criterio prescelto potrebbe risultare svantaggioso per gli Enti che hanno fatto minore ricorso a tale modalità.

Gli Enti con un livello medio più elevato della spesa corrente nel periodo di osservazione devono apportare un contributo più impegnativo al miglioramento dei saldi.

¹⁴¹ La rilevazione dei dati presso il sistema RGS è avvenuta nel mese di giugno e tiene conto delle sistemazioni e completamenti intervenuti.

Per evitare la determinazione di effetti incongruenti nel calcolo dell'obiettivo le norme prevedono la detrazione della riduzione dei trasferimenti erariali del d.l. 78/2012 e l'applicazione di una clausola di salvaguardia per i cosiddetti "Enti non virtuosi".

L'applicazione della disciplina del patto spinge gli Enti ad ottenere un saldo finanziario in avanzo¹⁴², fornendo così un contributo al risultato di indebitamento netto nel conto delle pubbliche Amministrazioni¹⁴³. 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 2012 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 (eventi sismici, Comune di Parma, manutenzione beni trasferiti) e specialmente ha meglio esplicitato le sua potenzialità la possibilità di rimodulare gli obiettivi del patto a livello regionale e nazionale.

La pressione derivante dall'applicazione del patto sulle erogazioni di cassa per gli investimenti, ha trovato sostegno oltre che nell'interventi regionali già in atto, nel nuovo patto nazionale e in quello verticale incentivato. Ciò non ha impedito il verificarsi di criticità nella gestione degli interventi in conto capitale generate del 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 2012 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 2012 le somme complessive indicate trovano sostanziale corrispondenza in quelle che le Regioni hanno considerato nei loro modelli ai fini dell'applicazione del patto.

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

¹⁴² 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.

¹⁴³ 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.

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 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 finanziario¹⁴⁴. 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.

3.5.1 Province

L'indagine sulle Province nel 2012 è stata effettuata sui risultati dei 102 Enti che costituiscono l'universo di quelli tenuti ad osservare la normativa nazionale sul patto di stabilità interno. Nella tabella di seguito riportata, i risultati aggregati di tutte le Province 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 anche nel 2012, tuttavia il differenziale positivo rispetto all'obiettivo si riduce notevolmente rispetto al precedente esercizio, quando l'eccedenza si attestava intorno a 150 milioni di euro. Nel 2012 il differenziale positivo si riduce a 7,5 milioni di euro e pertanto gli obiettivi assegnati al comparto provinciale vengono raggiunti con uno stretto margine.

Sia l'obiettivo che il saldo finanziario complessivo sono in avanzo, tuttavia in alcuni ambiti regionali essi risultano in disavanzo.

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 a quella del 2011. La quota esclusa dall'entrata risulta superiore a quella eliminata dalla spesa di 74 milioni.

I margini di adempimento si riducono rispetto a quelli dell'anno passato, nel quale l'insieme delle Province aveva conseguito l'obiettivo del saldo richiesto con un ampio differenziale positivo e verificandosi un solo caso di inadempienza. Nell'esercizio 2012,

¹⁴⁴ 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.

invece, risultano inadempienti 9 Province ed alcune di esse, pur avendo aderito ai patti regionali, non sono riuscite a raggiungere l'obiettivo.

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 peggioramento del risultato complessivo di circa 5,3 milioni di euro.

Risulta inoltre rilevante il contributo a favore delle Province da destinare alla riduzione del debito previsto dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95¹⁴⁵.

¹⁴⁵ L'articolo art. 17, co. 13-bis, prevede per il 2012 un contributo per le Province destinato alla riduzione del debito, nei limiti di un importo complessivo di 100 milioni di euro, che viene escluso dalle entrate rilevanti ai fini del patto di stabilità interno.

Tabella 1 - Province - risultati aggregati del patto 2012 - ENTRATE

(valori in migliaia di euro)

ENTRATE FINALI		Accertamenti
TOTALE TITOLO 1°		5.202.032
TOTALE TITOLO 2°		3.034.789
TOTALE TITOLO 3°		811.772
<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. 31, co. 7, legge n. 183/2011)	7.075
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti provenienti dallo Stato a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 31, co. 9, legge n. 183/2011)	-
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 31, co. 10, legge n. 183/2011)	241.603
<i>a detrarre:</i>	Entrate provenienti dall'ISTAT connesse alla progettazione ed esecuzione dei censimenti di cui all'articolo 31, co. 12, legge n. 183/2011	382
<i>a detrarre:</i>	Contributo a favore dei Comuni che partecipano al Patto di stabilità interno "orizzontale nazionale" da destinare alla riduzione del debito (art. 4-ter del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16)	-
<i>a detrarre:</i>	Contributo a favore delle Province di cui all'art. 17, co. 13-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, da destinare alla riduzione del debito	99.748
<i>a detrarre:</i>	Erogazioni destinate ai comuni non ridotte ai sensi dell'art. 16, co. 6-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, da destinare alla estinzione anticipata del debito	-
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti, di cui all'art. 2, co. 6, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, trasferite dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna e destinate agli interventi di ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012, di cui al decreto-legge n. 74/2012 (art. 2, co. 6, terzo periodo del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74)	164
<i>a sommare</i>	saldo fondo pluriennale di parte corrente (previsioni definitive di entrata e previsioni definitive di spesa)	- 30.219
Totale entrate correnti nette		8.669.402
		Riscossioni
TOTALE TITOLO 4°		1.428.724
<i>a detrarre:</i>	Entrate derivanti dalla riscossione di crediti (art. 31, co. 3, legge n. 183/2011)	167.471
<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. 31, co. 7, legge n. 183/2011)	57.190
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 31, co. 9, legge n. 183/2011)	14.360
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 31, co. 10, legge n. 183/2011)	64.004
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato a favore del comune di Parma per la realizzazione degli interventi di cui al co. 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. 115/2009 (art. 31, co. 14, legge n. 183/2011)	-
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale di cui all'art. 2, co. 6, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, trasferite dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna e destinate agli interventi di ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012, di cui al decreto-legge n. 74/2012 (art. 2, co. 6, terzo periodo del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74)	699
Totale entrate in conto capitale nette		1.125.000
ENTRATE FINALI NETTE		9.794.402

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tabella 1 - Province - risultati aggregati del patto 2012 - SPESE

(valori in migliaia di euro)

SPESE FINALI		
		Impegni
TOTALE TITOLO 1°		7.761.776
<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. 31, co. 7, legge n. 183/2011)	9.171
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti sostenute a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 31, co. 9, legge n. 183/2011)	-
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti relative all'utilizzo di entrate correnti provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 31, co. 10, legge n. 183/2011)	234.161
<i>a detrarre:</i>	Spese connesse alle risorse provenienti dall'ISTAT per la progettazione ed esecuzione dei censimenti di cui all'articolo 31, co. 12, legge n. 183/2011	129
<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. 31, co. 15, legge n. 183/2011)	-
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti a valere sulle risorse trasferite dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna per gli interventi di ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012, di cui al decreto-legge n. 74/2012 (art. 2, co. 6, terzo periodo del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74)	58
Totale spese correnti nette		7.518.257
		Pagamenti
TOTALE TITOLO 2°		2.000.469
<i>a detrarre:</i>	Spese derivanti dalla concessione di crediti (art. 31, co. 3, legge n. 183/2011)	93.428
<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. 31, co. 7, legge n. 183/2011)	56.845
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 31, co. 9, legge n. 183/2011)	14.360
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale relative all'utilizzo di Entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 31, co. 10, legge n. 183/2011)	84.452
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute dai comuni della Provincia dell'Aquila in stato di dissesto relative agli investimenti deliberati entro il 31 dicembre 2010 (art. 31, co. 13, legge n. 183/2011)	-
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute dal comune di Parma per la realizzazione degli interventi di cui al co. 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. 115/2009 (art. 31, co. 14, legge n. 183/2011)	-
<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. 31, co. 15, legge n. 183/2011)	-
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale a valere sulle risorse trasferite dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna per gli interventi di ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012, di cui al decreto-legge n. 74/2012 (art. 2, co. 6, terzo periodo del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74)	2.046
Totale spese in conto capitale nette		1.749.338
SPESE FINALI NETTE		9.267.595
SALDO FINANZIARIO		526.807
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE 2012		519.306
DIFFERENZA TRA IL RISULTATO NETTO E OBIETTIVO ANNUALE SALDO FINANZIARIO		7.501

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.

Nel 2012 le esclusioni dalla spesa in conto capitale delle Province, non considerando le partite finanziarie, sono più rilevanti rispetto al precedente esercizio. Ciò non ha impedito che la spesa netta assoggettata ai limiti del patto sia diminuita complessivamente in misura di poco superiore rispetto alla riduzione dei pagamenti del titolo II al lordo.

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

(migliaia di euro)

Regione	Enti aderenti al patto regionalizzato	Enti inadempienti	SALDO OBIETTIVO al netto dei trasferimenti e della riduzione sperimentazione	PATTO REGIONALE Verticale Variazione obiettivo	PATTO REGIONALE Orizzontale Variazione obiettivo	peso % patto regionale sul totale	OBIETTIVO FINALE 2012	SALDO FINANZ. 2012	diff.
PIEMONTE	8	1	113.176	-87.765	0	22,2	28.700	31.429	2.729
LOMBARDIA	12	0	189.794	-35.003	0	8,8	152.780	161.360	8.580
LIGURIA	4	1	33.929	-44.874	60	11,3	-9.784	-12.350	-2.566
VENETO	5	0	72.331	-6.000	3.900	0,5	60.965	65.101	4.136
E. ROMAGNA	8	0	92.729	-23.402	-10.023	8,4	61.002	66.560	5.558
TOSCANA	10	0	93.533	-36.000	0	9,1	60.375	62.334	1.959
UMBRIA	2	0	20.043	-5.214	0	1,3	15.524	16.130	606
MARCHE	5	1	43.047	-30.815	0	7,8	13.576	3.272	-10.304
LAZIO	5	0	88.216	-75.836	-1.067	19,4	13.981	19.173	5.192
ABRUZZO	3	1	10.797	0	524	-0,1	12.045	13.359	1.314
MOLISE	0	0	-3.104	0	0	0,0	-2.908	-1.732	1.176
CAMPANIA	1	1	57.092	-5.697	0	1,4	54.553	33.621	-20.933
PUGLIA	1	2	36.596	0	824	-0,2	25.224	32.148	6.925
BASILICATA	2	0	7.967	-24.000	0	6,1	-15.469	-13.435	2.033
CALABRIA	0	0	10.416	0	0	0,0	11.833	31.388	19.554
SICILIA	0	2	23.615	0	0	0,0	25.901	6.807	-19.094
SARDEGNA	7	0	25.352	-15.228	0	3,8	11.008	11.645	637
Totale	73	9	915.529	-389.834	-5.782	100,0	519.306	526.807	7.501

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

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 beneficiato per importi più significativi le Province del Piemonte, seguite da quelle del Lazio.

L'applicazione del patto regionale orizzontale, invece, ha movimentato importi di scarsa rilevanza rispetto a quello verticale e per le Province, il saldo degli spazi finanziari complessivamente scambiati è stato nell'ordine di 5,8 milioni¹⁴⁶.

Analizzando la situazione finanziaria complessiva delle Province desumibile dai dati utilizzati per il monitoraggio del patto, emerge una riduzione delle risorse sul fronte degli accertamenti di competenza delle entrate correnti per effetto della contrazione dei trasferimenti e della sostanziale stazionarietà delle entrate tributarie, che non trovano compensazione nell'aumento delle entrate extra-tributarie.

¹⁴⁶ Il saldo tra spazi ceduti e acquisiti di maggiore importo si è riscontrato in Emilia Romagna.

Tabella 3: Entrate e spese delle Province nel triennio 2010-2012

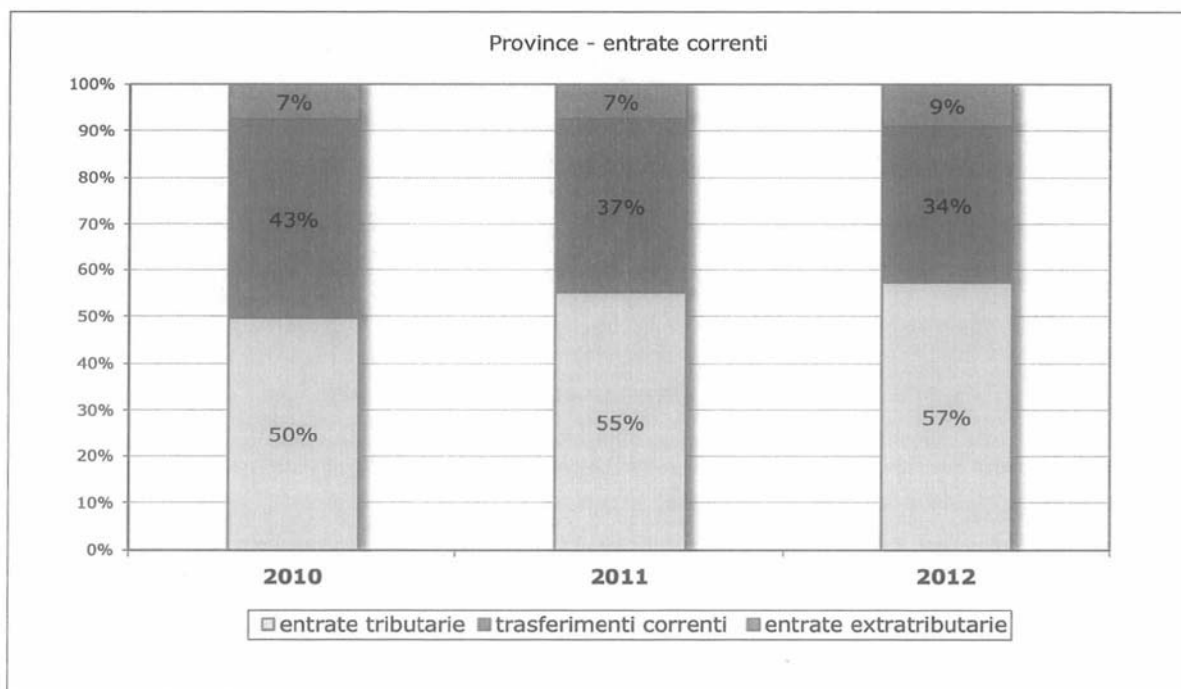
(migliaia di euro)

	2010	2011	2012	2011/2010 Var. %	2012/2011 Var. %
entrate tributarie	4.698.880	5.090.227	5.062.874	8,33	-0,54
entrate da trasferimenti correnti	4.059.512	3.463.665	2.984.107	-14,68	-13,85
entrate extra-tributarie	706.408	683.967	799.010	-3,18	16,82
entrate correnti totali	9.464.800	9.237.859	8.845.991	-2,40	-4,24
entrate correnti nette	9.202.996	8.983.307	8.471.981	-2,39	-5,69
spese correnti	8.656.947	8.118.615	7.571.795	-6,22	-6,74
spese correnti nette	8.393.211	7.865.022	7.331.821	-6,29	-6,78
entrate in conto capitale	1.867.325	1.513.640	1.353.382	-18,94	-10,59
entrate in conto capitale nette	1.332.192	1.215.175	1.087.074	-8,78	-10,54
spese in conto capitale	2.741.951	2.389.166	1.966.241	-12,87	-17,70
spese in conto capitale nette	2.068.963	2.136.953	1.726.336	3,29	-19,22
saldo di competenza	809.785	1.118.285	1.140.160	38,10	1,96
saldo di cassa	-736.771	-921.778	-639.262	25,11	-30,65
ENTRATE FINALI NETTE	10.535.188	10.198.482	9.559.055	-3,20	-6,27
SPESE FINALI NETTE	10.462.174	10.001.975	9.058.157	-4,40	-9,44
SALDO FINANZIARIO	70.950	196.507	500.898	176,97	154,90
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE	-59.194	34.987	501.996	-159,11	1.334,81

Nota: Nel triennio di riferimento sono state esaminate 98 Province

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Il rapporto di composizione delle entrate correnti, in termini di competenza, mette in evidenza un incremento dell'autonomia finanziaria che è dovuto essenzialmente allo sviluppo delle entrate extra-tributarie e alla riduzione dei trasferimenti.



Nota: Nel triennio di riferimento sono state esaminate 98 Province

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Dall'andamento del saldo finanziario corrente (accertamenti delle entrate del Titolo I, II e III – impegni delle spese del Titolo I) si nota un lieve incremento dell'avanzo che si eleva di circa 20 milioni rispetto a quello dell'esercizio precedente, grazie al contenimento della spesa corrente.

Il comparto della parte corrente del bilancio esprime, in termini di competenza, un avanzo di circa 1.151 milioni, 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 2012 risultano in calo (-6,7%), mentre le entrate correnti diminuiscono del 4,2%.

L'andamento di cassa rilevato dai dati del patto, dimostra per le entrate in conto capitale al netto del Titolo V una riduzione ben più elevata (-10,6%). 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.

Come nel precedente esercizio il Titolo IV diminuisce anche al netto della riscossione crediti (-6,3%), che a sua volta risulta in notevole riduzione (-52%).

Anche le spese per investimenti lorde sono in forte calo (17,7%). Prosegue anche la flessione (-15,7%) del titolo II della spesa, al netto della concessione crediti. Il perdurare e l'intensificarsi del calo degli investimenti è un dato che mette in evidenza le complessive difficoltà della gestione di cassa, nonostante il differenziale positivo che proviene dalla parte corrente.

Il livello di adempimento delle Amministrazioni provinciali agli obiettivi del patto risulta decisamente in diminuzione, nonostante l'apporto positivo della parte corrente.

Le inadempienze¹⁴⁷ risultano 9, dimostrando una situazione ben più critica rispetto all'esercizio precedente, nel quale una sola Provincia del sud, con saldo obiettivo positivo, non aveva rispettato l'obiettivo. Nel 2012 le Province che non rispettano si collocano maggiormente al sud e nelle isole.

Tabella 4 – Distribuzione dei risultati per area

Area	Enti esaminati	Enti che non rispettano	Enti che rispettano	Saldo finanziario 2012	Obiettivo programmatico 2012	Differenza
NORD OVEST	24	2	22	180.439	171.696	8.742
NORD EST	16	0	16	131.660	121.967	9.694
CENTRO	22	1	21	100.909	103.456	-2.547
SUD	24	4	20	95.348	85.278	10.069
ISOLE	16	2	14	18.451	36.909	-18.457
Totale	102	9	93	526.807	519.306	7.501

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

¹⁴⁷ La Provincia di Taranto non raggiunge l'obiettivo per un margine esiguo (circa 500 euro).

Anche se a livello di aggregato complessivo il risultato si dimostra positivo, l'analisi regionale in alcuni casi dimostra il mancato raggiungimento, infatti alcune Regioni riportano un differenziale negativo (Liguria, Marche, Campania e Sicilia).

Il saldo corrente risulta sempre positivo anche se con margini diversi, mentre il saldo finanziario è negativo in soli tre aggregati regionali, che non coincidono necessariamente con le Regioni con differenziale negativo. Considerato che il saldo si determina essenzialmente computando le entrate e le spese finali, al netto delle entrate da indebitamento, il disavanzo può essere considerato un indice di un maggiore ricorso all'indebitamento per gli investimenti. Tuttavia risulta dai dati di cassa che le Province hanno decisamente ridotto il sostegno agli investimenti con ricorso al debito, in quanto la loro struttura finanziaria è diventata più precaria. Il vincolo ai pagamenti della spesa in conto capitale, che ha un ciclo di esecuzione più lungo, concorre a produrre una pressione nei confronti di iniziative avviate che si realizzano lentamente. Le spese in conto capitale risentono più intensamente dei limiti, in quanto per contenere la capacità di spesa entro i valori massimi potrebbe essere stata ridotta maggiormente la parte destinata agli investimenti.

Tabella 5 - PROVINCE - Risultati aggregati per Regione

(migliaia di euro)

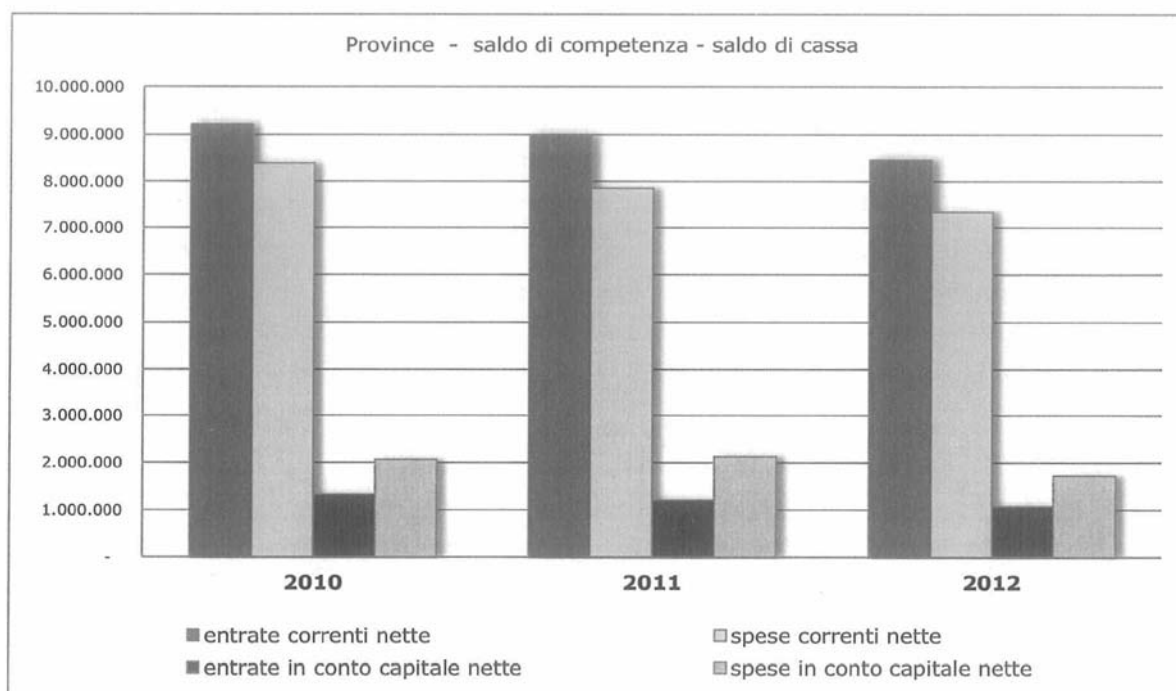
Regione	SALDO DI COMPETENZA	SALDO DI CASSA	SALDO FINANZIARIO	OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE 2012	DIFFERENZA
PIEMONTE	62.964	-31.535	31.429	28.700	2.729
LOMBARDIA	220.868	-59.508	161.360	152.780	8.580
LIGURIA	23.708	-36.058	-12.350	-9.784	-2.566
VENETO	113.011	-47.910	65.101	60.965	4.136
EMILIA ROMAGNA	102.683	-36.123	66.560	61.002	5.558
TOSCANA	96.412	-34.078	62.334	60.375	1.959
UMBRIA	10.568	5.562	16.130	15.524	606
MARCHE	12.245	-8.973	3.272	13.576	-10.304
LAZIO	100.443	-81.270	19.173	13.981	5.192
ABRUZZO	26.272	-12.913	13.359	12.045	1.314
MOLISE	2.654	-4.386	-1.732	-2.908	1.176
CAMPANIA	111.750	-78.129	33.621	54.553	-20.933
PUGLIA	62.127	-29.979	32.148	25.224	6.925
BASILICATA	3.498	-16.933	-13.435	-15.469	2.033
CALABRIA	92.079	-60.691	31.388	11.833	19.554
SICILIA	68.456	-61.649	6.807	25.901	-19.094
SARDEGNA	41.410	-29.765	11.645	11.008	637
Totale	1.151.145	-624.338	526.807	519.306	7.501

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 2011 aveva rivelato segnali di ripresa, nell'ultimo esercizio ha manifestato una serie di difficoltà. Per la prima volta infatti si eleva il numero delle Province che non hanno rispettato l'obiettivo assegnato, alcune delle quali hanno avuto difficoltà a raggiungere non solo l'equilibrio di cassa, ma anche quello di competenza.

Su 9 Province inadempienti, infatti, 8 non riescono a coprire le spese in conto capitale con le corrispondenti entrate, mentre 2 riscontrano un saldo di competenza negativo.

In particolare si segnala il caso di una Provincia che riporta un disavanzo corrente ed un esiguo avanzo di cassa, che non riesce a far conseguire l'obiettivo. Tale risultato potrebbe essere causato dall'avvenuta costituzione di una nuova Provincia che, avendo incorporato parte del territorio, ha anche assorbito una parte delle entrate tributarie di competenza territoriale, mettendo in difficoltà la Provincia preesistente.



Nota: Nel triennio di riferimento sono state esaminate 98 Province
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nell'attuale fase di assestamento, in attesa della risistemazione dello scenario della finanza provinciale, emergono segnali di sofferenza finanziaria e di difficoltà a sostenere le spese di investimento, che risultano in continua riduzione, malgrado gli interventi di compensazione ottenuti tramite i patti regionali.

Le Province nel 2012 hanno dimostrato difficoltà nell'adeguarsi agli obiettivi della disciplina del patto, sia per la numerosità degli Enti inadempienti che per i risultati mancati in alcuni ambiti regionali. La situazione di minore rispetto si fonda su andamenti finanziari complessivi che mettono in evidenza segni negativi, specie sul fronte delle entrate correnti.

Va segnalata la riduzione della spesa corrente complessiva del 9 per cento rispetto alla media del triennio 2006-2008, preso a riferimento per la determinazione degli obiettivi dei singoli Enti. Tale riduzione interessa tutti gli ambiti regionali tranne un Regione del sud