

Tale procedura era, infatti, risultata particolarmente gravosa in quanto rendeva maggiormente oneroso l'obiettivo, senza consentire di giovare degli effetti finanziari favorevoli che derivano dall'applicazione delle sanzioni¹⁶³.

3.6 Il patto di stabilità nelle Regioni a statuto speciale

Gli Enti locali di alcune Regioni a statuto speciale, nonché delle Province autonome di Trento e Bolzano, non sono stati considerati nell'analisi che precede, in quanto per essi la disciplina del patto di stabilità interno è stata regolata sulla base di accordi con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, secondo disposizioni particolari in deroga alla normativa nazionale¹⁶⁴.

Le linee generali delle normative regionali sul patto di stabilità interno sono state già tracciate nelle precedenti relazioni alle quali si rimanda; nell'ultimo anno, sul piano della disciplina particolare, si registrano limitate innovazioni che contengono elementi specifici e si discostano dalla disciplina generale.

La Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano hanno sostanzialmente confermato le discipline precedenti, con qualche adattamento.

La Valle d'Aosta ha stabilito la disciplina di base del patto di stabilità per i propri Enti locali con l'art. 8 della legge regionale 19.12.2005, n. 34. La deliberazione della Giunta regionale del 30.12.2011 n. 3193 ha previsto come obiettivo per il 2012, secondo un disegno di continuità, il miglioramento del saldo finanziario per i Comuni, rispetto alla media di pregressi esercizi, un semplice monitoraggio finanziario per le Comunità montane¹⁶⁵ e la riduzione del debito per entrambe le tipologie di Enti¹⁶⁶.

Nella Provincia autonoma di Bolzano gli obblighi relativi al patto di stabilità e l'esercizio delle funzioni di coordinamento con riferimento agli Enti locali, sono fissate ai sensi dell'art. 79, terzo co., dello Statuto di autonomia. L'accordo sulla finanza locale per l'anno 2012, è stato stipulato in data 21 dicembre 2011 tra il Presidente della Provincia e il

¹⁶³ Le modalità per la rettifica dell'obiettivo dovuta alla sterilizzazione degli effetti delle sanzioni (ora non più vigente) si sono dimostrate problematiche, in quanto richiedevano una valutazione programmatica di non facile realizzabilità. Sul punto sono intervenute le SS.RR della Corte dei conti con la deliberazione n. 61/CONTR/2010/ precisando che le variazioni da apportare alla spesa corrente tendenziale dovessero essere determinate sulla base delle sole modifiche che dipendono da elementi oggettivi e siano indipendenti dall'applicazione delle sanzioni stesse.

¹⁶⁴ Le Province autonome di Trento e Bolzano, e alcune Regioni a statuto speciale, in virtù della competenza legislativa primaria in materia di finanza locale ed in base ad accordi siglati con il Ministero dell'economia, hanno provveduto a disciplinare in maniera autonoma il patto di stabilità interno per i propri enti locali derogando alla normativa nazionale. A tutt'oggi le Regioni che hanno dettato una normativa particolare per il patto sono la Valle d'Aosta ed il Friuli Venezia Giulia, oltre le due Province autonome.

¹⁶⁵ Poiché esse sono già, in via indiretta, sottoposte ai vincoli del Patto di stabilità; infatti, al loro finanziamento provvedono i Comuni, i cui trasferimenti finanziari alle Comunità montane incidono sulle risultanze del Patto per i Comuni stessi.

¹⁶⁶ Il vincolo relativo al debito consiste nel mantenerne il rapporto con le entrate proprie (titoli I e III) entro il limite di 2,5 volte il valore di tale rapporto riportato dall'insieme dei Comuni nel triennio 2006-2008. Si tratta di un criterio che mette a confronto lo stock di debito con una grandezza finanziaria, ammettendo anche valori piuttosto elevati del rapporto (sino a oltre 4 volte le entrate proprie).

Presidente del Consiglio dei Comuni, ai sensi dell'art. 12 della legge provinciale 14 febbraio 1992, n. 6. Nell'ambito di tale accordo si colloca il patto di stabilità provinciale, che prevede la modalità del saldo finanziario, espresso in termini di competenza mista e riguardante i 116 Comuni e le 7 Comunità comprensoriali del territorio. Il saldo obiettivo per l'anno 2012 per gli Enti locali della Provincia è stabilito in 24,86 milioni di euro e si compone di una quota effettivamente a carico degli Enti locali (14 milioni) e di un'altra assunta direttamente dalla Provincia autonoma di Bolzano (10,86 milioni)¹⁶⁷.

La Provincia di Trento, a partire del 2011, ha introdotto una nuova disciplina che si discosta dalle disposizioni in vigore negli esercizi precedenti¹⁶⁸. L'accordo per il 2012, in conformità a quello precedente, limita l'applicazione del patto agli Enti con popolazione superiore a 3.000 abitanti. A partire dal successivo esercizio la disciplina del patto verrà estesa agli Enti tra i 1000 e 3000 abitanti. L'obiettivo di comparto 2012, sulla base dell'accordo con il Ministero, è stato stabilito in 22,1 milioni di euro, dei quali 5,4 sono stati assunti a carico della Provincia ai sensi dell'art. 1, co. 139 della L. 220/2010.

L'obiettivo del singolo Ente, espresso in termini di saldo finanziario di competenza mista, è stato determinato applicando alla spesa corrente media del periodo 2006-2008, al netto dei trasferimenti correnti assegnati dalla Provincia. Gli obiettivi di comparto sono calibrati tenendo conto della dimensione demografica, nel senso di richiedere un maggiore sforzo ai Comuni oltre i 5 mila abitanti.

Nel Friuli Venezia Giulia¹⁶⁹, sin dall'esercizio 2007 è stata introdotta una disciplina particolare del patto che considera due obiettivi diversi da quelli fissati nella normativa

¹⁶⁷ Riguardo al concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica dei Comuni della Provincia, il Ministro dell'Economia e delle Finanze con nota del 14 dicembre 2012 (prot. 0098452), ha fatto presente che, ai sensi dell'art. 20, co. 2, del decreto - legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito con legge 15 luglio 2011, n.111, il meccanismo di riparto tra i singoli enti locali dell'ammontare del concorso agli obiettivi di finanza pubblica è basato su specifici criteri di virtuosità cui sono assoggettati anche gli enti ricadenti nei territori delle Autonomie speciali, ex articolo 20, co. 2, del decreto - legge 6 luglio 2011 n.98, convertito in legge dall'art.1, co. 1, della legge 15 luglio 2011, n.111. La richiesta era intesa a conoscere per ogni singolo ente, il saldo programmatico e i dati delle voci che concorrono alla sua determinazione. Tuttavia il Presidente della Provincia Autonoma di Bolzano non ha comunicato gli obiettivi di saldo riferiti ai singoli Comuni, fermo restando il necessario raggiungimento dell'obiettivo complessivo, ritenendo che le disposizioni statutarie in materia assegnino alla competenza della Provincia il riparto sul territorio provinciale delle relative misure.

¹⁶⁸ L'art. 8, co. 1168, della l.p. 27/2010 stabilisce che, in relazione a quanto disposto dall'articolo 79, commi 3 e 4, dello Statuto speciale, gli obblighi relativi al patto di stabilità con riferimento agli enti locali e ai loro enti e organismi strumentali siano disciplinati dalla Giunta provinciale, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali. La disciplina di riferimento per l'anno 2012 è stata definita con l'Intesa tra Provincia Autonoma di Trento e Consiglio delle Autonomie locali, sottoscritta in data 28 gennaio 2011, e con la successiva deliberazione n. 830 di data 27 aprile 2011, sulla base dei principi fissati nell'ambito della Conferenza Permanente per i rapporti tra Provincia e Autonomie locali, tenutasi in data 30 dicembre 2010.

Con il Protocollo d'intesa in materia di finanza locale per il 2012 e con il successivo Protocollo integrativo, gli obiettivi 2012 di comparto e dei singoli Enti sono stati riquantificati tenuto conto dell'evoluzione normativa nazionale (Legge di stabilità 2012) e, per taluni Comuni, della validazione dei dati finanziari (determinazione del Dirigente del Servizio Autonomie Locali n. 240/2012).

¹⁶⁹ 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

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 nazionale¹⁷⁰; nel 2012, 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.

La disciplina del patto di stabilità interno per il 2012 e per il triennio 2012-2014 in riferimento agli Enti locali della Regione Friuli Venezia Giulia è contenuta nell'articolo 12, commi 5 - 24, della legge regionale 30 dicembre 2008, n. 17 (l.f. regionale per il 2009)¹⁷¹ e si applica obbligatoriamente alle Province e ai Comuni della Regione con popolazione superiore a 5000 abitanti. Ai Comuni con popolazione inferiore o uguale a 5.000 abitanti è consentito entro il 28 febbraio 2012 di deliberare l'adesione ai vincoli del patto; la scelta rimane vincolante per l'intero triennio 2012-2014. Con la delibera n. 63 del 23/1/2012 della Giunta regionale, sono state fissate le modalità operative per il patto di stabilità per il triennio 2012-2014¹⁷².

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 2011, insieme a qualche prima risultanza relativamente all'esercizio 2012 resa sulla base dei dati previsionali o di consuntivo non ancora approvati. Tali risultanze dimostrano nel complesso come nell'esercizio 2012 la situazione di adempienza da parte degli Enti assoggettati a discipline particolari si presenti nell'insieme più ampia, evidenziandosi minori difficoltà per adeguarsi alle regole del patto.

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 2011, 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

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.

¹⁷⁰ 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. Il patto di stabilità interno per il 2012 e per il triennio 2012-2014 prevede l'obiettivo dell'equilibrio economico (in termini di competenza e di cassa) e l'obiettivo della riduzione dello stock di debito residuo (è ancora da definire l'applicazione dell'obiettivo del saldo finanziario in termini di competenza mista).

¹⁷¹ Come modificato ed integrato, da ultimo, dall'art. 18 della legge regionale 29 dicembre 2011, n. 18 e dall'art. 5 della legge regionale 9 marzo 2012, n. 3. In tali norme sono contenute le "regole per il concorso del sistema delle autonomie locali della Regione al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica ai fini del rispetto degli obblighi comunitari e dei principi di coordinamento della finanza pubblica".

¹⁷² Tali modalità riguardano anche il monitoraggio e la modulistica; è stata anche emessa una circolare applicativa dalla Regione.

l'obiettivo del saldo finanziario superano il 5 per cento; dato, questo, in forte calo rispetto all'esercizio precedente (oltre il 16 per cento nel 2010). Il livello di adempimento all'obiettivo di riduzione del debito si eleva ad oltre l'89 per cento degli Enti, anche in questo caso con un sensibile miglioramento (quasi il 85 per cento nel 2010). Non sono disponibili i dati relativi al 2012, in quanto la verifica dei saldi inizierà solo successivamente al 30 giugno 2013, data finale di approvazione dei consuntivi.

Nella Provincia Autonoma di Trento nel 2012 sono stati assoggettati alle misure del patto solo i 28 Enti con popolazione superiore a 3.000 abitanti; dalla certificazione annua inviata dai Comuni emerge che l'obiettivo 2012 è stato conseguito a livello di comparto, con un margine positivo di oltre 8 milioni; inoltre nessun Comune risulta inadempiente.

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 2011 sono stati migliori 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 rispetto all'obiettivo assegnato.

Solo 2 dei 19 Comuni con più di 5.000 abitanti non hanno raggiunto gli obiettivi del patto 2011; 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 2006-2011.

Dei 97 Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, 87 hanno raggiunto gli obiettivi del patto di stabilità 2011; 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 2012 i risultati del patto si basano sul saldo finanziario di competenza con un obiettivo cumulato di saldo di 14 milioni. Sulla base dei dati provvisori è emersa, una situazione complessiva di adempimento migliore di quella rilevata nel precedente esercizio in quanto tutti i 116 Comuni tenuti hanno raggiunto l'obiettivo. Anche i Comuni di ridotte dimensioni non hanno incontrato difficoltà, inoltre il miglioramento del saldo è risultato superiore all'obiettivo¹⁷³.

¹⁷³ 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 tutti i Comuni. Nel complesso sono stati raggiunti gli obiettivi fissati dal patto di stabilità provinciale, venendo registrato un miglioramento del saldo superiore all'obiettivo.

I risultati per la Regione Friuli Venezia Giulia, sono desumibili dalle verifiche eseguite dalla Sezione di controllo della Corte presso la Regione sui bilanci di previsione degli Enti locali per l'esercizio 2012. Con riferimento al documento previsionale sono emerse le seguenti risultanze per quanto concerne il rispetto del patto di stabilità interno.

L'obiettivo dell'equilibrio economico previsto dall'art. 12, commi 6-11, della L.R. 17/2008 e successive modificazioni è verificato con riferimento all'art. 162, co. 6, del D.lgs. 267/2000 non è stato raggiunto da 4 Comuni (di cui 2 Enti con popolazione superiore a 5.000).

L'obiettivo del miglioramento del saldo finanziario di competenza mista di cui all'art. 18, co. 37, della L.R. 18/2011-non è stato raggiunto da 24 Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e da una Provincia.

L'obiettivo previsto dall'articolo 12, co. 12, lett. a) e b), della L.R. 17/2008 è stato mancato da 4 Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che non hanno ridotto il proprio debito residuo rispetto a quello in essere al 31 dicembre dell'anno 2011. Anche 4 Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, non hanno effettuato la riduzione del proprio debito residuo, ma in questo caso si tratta di un obiettivo consigliato e non imposto.

La Sezione ha rilevato, inoltre, che in 13 Comuni (di cui 11 con popolazione superiore a 5.000 abitanti) e una Provincia, che hanno rispettato gli obiettivi del Patto di stabilità, sussistono aspetti di criticità nelle modalità di compilazione dei relativi modelli. Non sono al momento disponibili i dati delle verifiche a consuntivo, dalle quali si sarebbero potuti dedurre elementi più significativi in ordine ai risultati del patto a gestione compiuta.

Nel 2012 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 rilevano non omogenee, inoltre 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.

3.7 Conclusioni

Nel 2012 migliora il livello complessivo di adeguamento agli obiettivi del patto se si considera il numero degli Enti adempienti e il risultato complessivo di saldo.

Risulta, tuttavia, diversificata la situazione delle due categorie di Enti esaminati infatti, mentre si riduce il numero di Comuni che non rispettano l'obiettivo le inadempienze delle Province aumentano decisamente. L'obiettivo nella prospettiva dei risultati degli Enti aggregati nel loro insieme viene conseguito dai Comuni e dalle Province; infatti viene realizzato uno scarto positivo rispetto alla correzione richiesta; il saldo complessivo resta comunque in avanzo.

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 2012, pur permanendo incisive, sono state maggiormente attenuate da interventi a sostegno degli investimenti.

Va, anche, considerato che nel 2012 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.

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.

Nei risultati aggregati emerge, infatti, che la flessibilità delle misure derivante dagli adattamenti da parte delle Regioni ha concorso efficacemente al raggiungimento dell'obiettivo complessivo. Dall'analisi delle inadempienze, emerge come la distribuzione degli spazi finanziari aggiuntivi si sia dimostrata più efficiente rispetto al precedente esercizio riuscendo a ridimensionare i casi di inadempienza e migliorando il risultato complessivo. La distribuzione delle quote di spesa aggiuntiva secondo criteri di massima razionalità avrebbe potuto consentire ad un maggior numero di Enti il rispetto del patto.

Nel 2012 la disciplina del patto si è dimostrata idonea ad ottenere l'obiettivo di finanza pubblica, consentendo una riduzione del livello di inadempimento, e concorrendo al miglioramento del risultato di indebitamento del comparto.

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.

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.

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. Si rileva una moderazione della spesa corrente di competenza. Nell'ultimo esercizio l'andamento in flessione della spesa corrente in termini di competenza si contrappone all'aumento 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 positivo potrebbe attenuarsi.

La condizione della finanza provinciale si dimostra, invece, complessivamente problematica, in quanto le esigenze della finanza pubblica hanno imposto per il 2012 una manovra onerosa per le Province, la cui attuazione prescrive un arduo sentiero di correzione. Le azioni degli Enti dovranno ancora rivolgersi essenzialmente alla riduzione di spesa.

Il livello raggiunto dalla pressione fiscale non dovrebbe consentire ulteriori aumenti delle entrate proprie degli Enti locali per cui l'attenzione dovrebbe concentrarsi sulla riduzione della spesa considerato anche che 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 della finanza che consenta margini di recupero alla spesa di investimento, concentrando maggiormente le misure a carico della parte corrente dei bilanci.

4 L'attività consultiva 2012

4.1 Premessa

Nel corso del 2012 le sole Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti¹⁷⁴ hanno emanato 1.036 pareri nell'esercizio della funzione consultiva di cui all'art. 7, co.8, della l. 131/2003. Le pronunce, consistenti nella dazione di pareri nelle materie di contabilità pubblica, sono numericamente ripartite in modo differente nelle varie Regioni e hanno avuto un incremento dell'8,14% rispetto al 2011, anno in cui ne erano state emanate 844. La differenza numerica tra pronunce delle diverse Regioni è considerevole, ma comprensibile se si riflette sulla diversa quantità di Enti locali ubicati nei rispettivi territori, sulla popolazione residente e, soprattutto, sull'entità e importanza delle società partecipate, che sono più numerose e articolate nelle realtà territoriali contraddistinte da economie più floride e da maggiore benessere generale.

Le materie prevalentemente affrontate hanno riguardato il patto di stabilità, le assunzioni di personale, il conferimento d'incarichi, la spesa per il personale, la mobilità del personale, le progressioni di carriera, le società partecipate, l'indebitamento, le sponsorizzazioni, i debiti fuori bilancio, le indennità agli amministratori, i contratti (v. grafico).

Esiste, poi, un filone residuale, rubricato come "varie", contenente delibere su argomenti diversi che, solo per esemplificazione, potrebbero rientrare in categorie ulteriori come la spesa per i servizi in convenzione, i finanziamenti comunitari, le concessioni di contributi, l'edilizia residenziale, il trattamento accessorio del personale, le conseguenze ai casi di reinternalizzazione dei servizi, la ristrutturazione del debito.

È, soprattutto, grazie al locale esercizio della funzione consultiva che fonti normative importantissime e di vasta applicazione¹⁷⁵ hanno avuto modo di essere oltre che esaminate, interpretate nel più approfondito dettaglio. Si è così formata una giurisprudenza di merito che attesta in modo analitico l'applicazione di molte disposizioni ricorrenti, comprese quelle di modifica del Testo unico n. 267/2000 (in specie l'art. 110) e di variazione del d.lgs 165/2001 (in specie l'art. 19, co.6)¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Escluse le Sezioni riunite e la Sezione delle autonomie che ne hanno emanate, limitatamente alla funzione consultiva, rispettivamente sette e quattro.

¹⁷⁵ Come la l. n. 296/2006, il d.l. n. 112/2008, il d.l. n. 78/2010, il d.l. n. 98/2011, il d.lgs. n. 149/2011 e il d.l. n. 95/2012 (quest'ultimo solo in parte).

¹⁷⁶ Le norme più spesso interpretate sono state le seguenti: l. n. 296/2006 (l.f. 2007) art. 1, co. 562 e co. 577 - d.lgs. n. 163/2006 art. 33, co. 3; art. n. 92, co. 2; art. n. 125, commi 8 e 11; art. n. 160-ter - d.l. n. 112/2008 conv. l. n. 133/2008 art. 76, commi 4,7 - d.l. n. 78/2010 conv. l. n. 122/2010, art. 5, c. 2-bis; co. 5 art. 6, commi 8, 9, 12, 19; art. 9, commi 11, 21, 28; art. 14, commi 27, 32 - d.l. n. 98/ 2011 conv. l. n. 111 /2011 art. 16, commi 4,5 - d.lgs. n. 149/2011, art. 7, co. 2 - d.l. n. 95/2012 conv. l. n. 135/2012 art. 6, co. 9; art. 14, commi 7,27, 28 - d.l. n. 16/2012 conv. l. n. 44/2012 art. 4-ter, co. 11 - d.l. n.1/2012 conv. l. n. 27/2012 art. 25, co. 2.

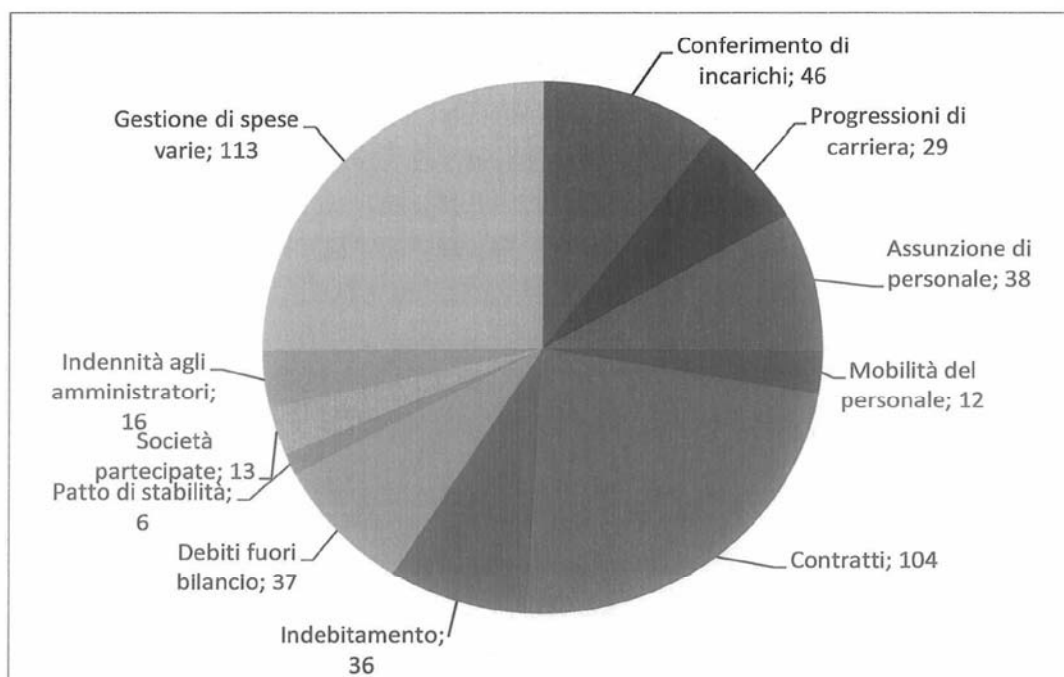
Nel triennio 2010/2012 è stata avviata ed incrementata l'attività di orientamento generale, con effetti vincolanti per le Sezioni regionali di controllo nelle materie di contabilità pubblica, nell'ambito della funzione "nomofilattica" delle Sezioni riunite ex art. 17, co.31 del d.l.1 settembre 2009, n. 78, convertito dalla l. 3.agosto 2009, n.112, che si sono espresse nei casi di difformità tra pronunce regionali o su questioni di massima e di coordinamento della finanza pubblica.

Quest'attività è proseguita per quasi tutto il 2012, fino a che, con l'entrata in vigore del citato art. 6,co. 4 del d.l. n. 174/2012, la Sezione delle autonomie non ha assunto una competenza prevalente, con delibere vincolanti per la quasi generalità dei casi (sono escluse le questioni di coordinamento della finanza pubblica e su contrasti tra Uffici centrali della Corte). È questa la Sezione che fissa la certezza del principio di diritto da applicare, il quale si fonda, a sua volta, sul principio costituzionale del trattamento uguale a fronte di casi analoghi.

Si affronta, ora, un sintetico esame dei pareri emessi, nelle materie sopra elencate, dalle Sezioni regionali di controllo e dalla Sezione delle autonomie nel corso del 2012¹⁷⁷.

Per ragioni di ordine espositivo si sono tralasciate le delibere emanate nel corso del 2013, verosimilmente oggetto d'esame nel corso del prossimo anno. In questa sede si vuole innanzitutto 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 i destinatari ma anche, in genere, per gli operatori del diritto. Naturalmente, non sono state omesse, per evidenti ragioni di completezza, le pronunce delle Sezioni Riunite che, almeno per la più parte del 2012, hanno dettato il definitivo avviso dell'Istituto.

¹⁷⁷ Delle menzionate 1.036 delibere contenenti pareri (comprese quelle emanate dalle Sezioni riunite e dalla Sezione delle autonomie il numero sale a 1.047) la maggioranza sono di argomento diverso. Se le si escludono e si rimane nell'ambito dei soli filoni d'interesse richiamati in questa sede (riguardanti 588 pareri) si annoverano 138 delibere in materia di spesa per il personale, 46 per il conferimento di incarichi dirigenziali ed esterni, 29 nelle progressioni di carriera, 38 nelle assunzioni di dipendenti e 12 in materia di mobilità di personale. Le delibere sui contratti sono state circa 104, 36 si sono occupate di indebitamento e 37 di debiti fuori bilancio. Per il patto di stabilità e le società partecipate si contano, rispettivamente 6 e 13 delibere. Le indennità agli amministratori sono state argomento di 16 delibere, mentre le spese varie annoverano 113 pareri.



4.1.1 Il patto di stabilità

La delibera n. 29 del 23.03.2012 del Piemonte asserisce che, per la verifica del rispetto del patto, che è condizione cui il Legislatore subordina la destinazione delle risorse aggiuntive per finanziare la contrattazione integrativa decentrata, occorre aver riguardo non solo all'esercizio che precede, ma anche all'esercizio in corso. Nell'esercizio che precede quello di destinazione delle risorse, si verifica la sussistenza della condizione del rispetto del patto di stabilità ex art. 40, co.3 *quinquies* del d.lgs. n. 165/2001, mentre nell'esercizio in corso si valuta la possibilità di mantenimento delle citate risorse variabili nel relativo Fondo.

Per la delibera della Lombardia n. 405 del 18.09.2012 la vendita con patto di riscatto è elusiva del patto di stabilità, se eseguita per perseguire obiettivi di finanziamento, garanzia ecc., anziché determinare l'effettivo passaggio dei rischi del trasferimento della proprietà dall'alienante all'acquirente. Pertanto, l'Ente dovrà motivare le ragioni che lo avrebbero spinto a vendere un immobile, con la prospettiva di riacquistarlo. Si ravvisa, in specie, il rischio di elusione se il Comune contraente ha come controparte una società interamente partecipata. L'operazione non deve, dunque, solo conformarsi alle regole di mercato, ma occorre una corretta rappresentazione della stessa nelle scritture contabili, per cui il corrispettivo della vendita va iscritto al Titolo IV delle entrate, mentre il prezzo di riscatto al Titolo II delle spese.

Per il parere n. 300 dell'11.10.2012 della Sezione per il Piemonte un Ente non può attivare una cessione del credito onerosa, allo scopo di rispettare i vincoli del patto di stabilità. In tal caso, è evidente che, se l'amministrazione sostiene gli oneri della cessione disposta da un'impresa creditrice che esegue dei lavori per l'Ente, la relativa operazione di cessione è finalizzata a consentire i pagamenti dell'opera. Con tale diversa *ratio*, anziché agevolare il rispetto del patto si finisce con l'aggararlo. L'eventuale operazione va, inoltre, verificata ai fini dell'applicazione della sanzione di nullità prevista dall'art. 20 co. 10 del d.l. n. 98/2011, che dispone che i contratti elusivi delle regole del patto di stabilità interno sono nulli.

La Sezione delle autonomie ha emanato la delibera n. 6 dell'11.05.2012 che affronta le interferenze interpretative tra assunzioni di personale e patto di stabilità. I Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti, che dall'anno 2013 sono chiamati ad osservare, in virtù dell'art. 16, co. 31, del d.l. n. 138/2011, le regole del patto di stabilità interno, sono suscettibili di incorrere nel divieto di assunzioni previsto dal co. 4 dell'art. 76 del d.l. n. 112/2008 soltanto a decorrere dall'anno 2014, in quanto la valenza chiaramente sanzionatoria del divieto, ricollegabile all'inosservanza dei vincoli del patto di stabilità, restringe l'ambito soggettivo di operatività della disposizione ai soli Enti connotati dall'esistenza di un pregresso vincolo obbligatorio, in forza del quale essi stessi possono essere chiamati a rispondere dell'inadempimento loro imputabile. L'assenza di specifiche disposizioni di diritto intertemporale in ordine all'applicazione dei nuovi vincoli alla spesa di personale (ovvero dell'estensione della disciplina del patto di stabilità interno ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti) non consente di legittimare interpretazioni additive o derogatorie dell'art. 76, co. 7, del d.l. n. 112/2008 e successive modificazioni, sussistendo margini organizzativi idonei a colmare eventuali deficit di competenze tecniche o amministrative, legati all'inadeguatezza degli organici o alla insufficienza di risorse economiche dei Comuni di più ridotte dimensioni, che avrebbero potuto pregiudicare il compiuto assolvimento dei servizi e delle funzioni fondamentali che la Costituzione demanda agli Enti locali.

4.1.2 Il personale

4.1.2.a Assunzioni

Per le assunzioni di dirigenti a termine è da segnalare il parere della Sezione Toscana n. 6 del 31.01.2012 per il quale i vincoli di spesa per le assunzioni flessibili si sommano ai vincoli numerici per le assunzioni ex art. 110 del TUEL. Sussistono, infatti, numerose limitazioni derivanti dal rispetto del patto di stabilità, del tetto di spesa complessivo annuale e del rapporto massimo del 50% tra spesa di personale e spesa corrente. A ciò si aggiunga

sia l'obbligo di rimanere entro il tetto del 50% della spesa sostenuta nel 2009 per le assunzioni flessibili, che quello di mantenersi entro i limiti numerici per dette assunzioni.

Il tema del *part-time* è oggetto della delibera della Sezione Emilia Romagna n. 8 del 13.02.2012, secondo cui il semplice incremento di orario di un contratto a tempo parziale non può essere considerato nuova assunzione, a meno che non si determini una vera e propria trasformazione in rapporto a tempo pieno. Con l'occasione la Sezione rammenta che l'incremento di orario, intanto può avvenire, in quanto siano rispettati i limiti e i vincoli di cui all'art.1, co. 557 l. n.296/2006, in tema di spesa di personale degli Enti soggetti al Patto di stabilità.¹⁷⁸ Il problema è collegato all'altro, se l'incremento di ore nel contratto a tempo parziale sia assimilabile a una "nuova assunzione", diversa da quella originaria impostata sul *part-time*. Questa impostazione minoritaria è sostenuta da un parere del 17.02.2012 della Sezione per la Lombardia¹⁷⁹ ed evita che vengano elusi i limiti al *turnover*.

Per il parere n. 51 del 5.03.2012 della Sezione per la Lombardia, negli Enti locali non sottoposti al patto di stabilità, le cessioni per mobilità volontaria possono essere considerate equiparabili a quelle intervenute per collocamento a riposo, nella sola ipotesi in cui l'Ente che riceve non sia, a sua volta, sottoposto a vincoli assunzionali (art. 1, co. 562 l. n. 296/2006). Nel caso di dipendente assunto a tempo parziale, l'aumento delle ore lavorative è assimilabile ad una nuova assunzione. Invece, la trasformazione da tempo parziale a tempo pieno non è assimilabile a nuova assunzione, nel caso in cui il dipendente sia stato assunto all'origine a tempo pieno e abbia solo successivamente avuto una riduzione di orario.

Di rilevante interesse è il parere n. 30 del 13.03.2012 della Sezione per la Toscana. A suo giudizio non è applicabile agli Enti locali l'art. 9, co.11 del d.l. n. 78/2010, secondo cui le assunzioni effettuabili in base alle cessazioni dell'anno precedente, riferite a ciascun anno e inferiori all'unità, sono cumulabili con le cessazioni degli anni successivi, fino al raggiungimento dell'unità. Dunque, diversamente che nello Stato e nei piccoli Enti non territoriali, i c.d. "resti" non contano, nel senso che le quote non utilizzate per le assunzioni a tempo indeterminato non sono cumulabili con quelle derivanti dalla cessazioni relative agli anni successivi, fino al raggiungimento dell'unità. Di diverso avviso è la Sezione Marche che, con delibera n. 9 del 14.06.2012 ha stabilito che gli Enti locali possono adoperare, ai fini del *turnover* i "resti" non utilizzati delle cessazioni degli anni precedenti. Così, nel 2012 si può ricorrere alle quote di *turnover* del 2011. La Sezione "legge" come segue l'art. 76, co.7 del d.l. n. 112/2008: in assenza una norma *ad hoc* che vieti o di una prassi che consenta la

¹⁷⁸ Concordano le sezioni di Piemonte, Toscana e Campania.

¹⁷⁹ Cfr. anche Funzione Pubblica nota n. 46078/2010.

facoltà, si ritiene che i principi generali in tema di assunzioni non escludano questa applicazione.¹⁸⁰

Sempre in tema di assunzioni la delibera della Sezione per la Sardegna n. 67/2012 del 23.07.2012 ne sintetizza alcuni punti essenziali e ritorna sul lavoro a tempo parziale.¹⁸¹ Se negli Enti con meno di 5.000 abitanti il numero delle assunzioni è limitato alle cessazioni intervenute nel precedente anno (art. 1, co. 562 l. n.296/2006), nei comuni con più di 5.000 abitanti, non può essere superato il 20% della spesa per coprire le cessazioni intervenute nell'anno precedente (art. 76, co.7 d.l. n.112/2008). Inoltre, questi Enti possono assumere, purché rispettino gli altri due limiti dell'incidenza percentuale della spesa di personale su quella corrente che non può superare il 50% e delle nuove assunzioni che non possono superare il tetto di spesa, sostenuto per quella voce nel 2008. La Sezione interpreta poi l'art. 3, co. 101 della l. n. 244/2007, nel senso che l'incremento di ore che trasforma un rapporto di lavoro a tempo parziale in uno a tempo pieno va considerato come nuova assunzione, per cui ne sottostà ai limiti. Da ultimo il Collegio sostiene che, a fronte di un'unica cessazione, l'Ente può procedere a una sola assunzione, scegliendo tra un lavoratore a tempo e uno a tempo determinato, ovvero, infine, trasformando in tempo pieno il rapporto di un dipendente assunto inizialmente a tempo parziale. Quest'ultima fattispecie equivarrebbe, infatti, a una nuova assunzione.

Le assunzioni di personale negli Enti locali non soggetti al patto di stabilità sono considerate dal parere n. 4 del 20.09.2012 della Sezione per la Puglia. Tali Enti possono applicare il regime del *turnover*, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, in sostituzione di quello cessato tra il 2004 e l'esercizio precedente a quello in cui avviene l'assunzione, a patto che l'assunzione stessa non comporti, a regime, un incremento di spesa che travalichi il tetto impegnato nel 2004 (divenuto poi 2008), e sempre che la percentuale d'incidenza della spesa di personale su quella corrente non sia superiore al 50%.

Il divieto di assunzioni prescritto per tutte le Province ex art. 6, co. 9 del d.l. n. 95/2012, sulla *spending review* è affrontato dalla Sezione per la Lombardia con parere n. 417 dell'11 ottobre 2012. Si ritiene che le assunzioni con procedura di mobilità e quelle obbligatorie, relative alle c.d. categorie protette siano sottratte al divieto di assunzioni. Questo perché la legislazione sulle categorie protette è di diritto speciale che, tutelando diritti costituzionalmente rilevanti, è in grado di derogare a uno dei due divieti. È fatta salva anche la mobilità volontaria che mantenga in equilibrio le dotazioni organiche, purché sia osservato il patto di stabilità del precedente anno.

¹⁸⁰ Conformemente Veneto n. 488 del 24.07.2012.

¹⁸¹ Il parere veniva reso all'Ente su diversi quesiti.

La Sezione per la Lombardia ha emanato due pareri diversi sull'assimilabilità ad una nuova assunzione dell'aumento di ore lavorative del personale a tempo parziale (delibere n. 51 del 5.03.2012 e n. 462 del 30.10.2012). La prima pronuncia propende per l'assimilabilità e considera che in un solo caso gli Enti non sottoposti al patto e assoggettati ai vincoli di cui all'art. 1, co. 562 l. n. 296/2006 le cessioni per mobilità volontaria sono equiparabili a quelle per collocamento a riposo, visto che l'Ente ricevente non è sottoposto a vincoli assunzionali. Negli altri casi, a livello di comparto, può conseguirsi l'obiettivo della neutralità finanziaria dell'operazione, quando entrambi gli Enti, stando in regola con il patto di stabilità, siano soggetti a vincoli assunzionali. Ne consegue che, se si tratti di valutare se trasformare i contratti *part-time* in contratti a tempo pieno, l'Amministrazione deve considerare, non solo i limiti posti alle assunzioni dalla normativa vigente, ma anche il fatto che occorre proiettare la maggior spesa derivante dall'incremento delle ore su tutto l'arco temporale interessato. Il secondo parere, che giunge a conclusioni diverse, sostiene che l'incremento di spesa derivante dall'aumento di orario di un lavoro *part-time* va conteggiato nelle spese di personale e soggiace all'art. 1, co. 562 l. n. 296/2006 come modificato dall'art. 4-ter. co. 11 del d.l. n. 16/2012 conv. l. n. 44/2012. L'aumento da 24 a 30 ore settimanali non incontra, invece, il limite di cui all'art. 3 co. 101 l.f. 2008 che stabilisce che per il personale assunto con contratto a tempo parziale la trasformazione in tempo pieno può avvenire solo nel rispetto delle vigenti disposizioni in tema di assunzioni. In pratica, si ritiene che il mero incremento di orario non sia assimilabile ad una nuova assunzione, ad eccezione dell'unico caso espressamente previsto dall'art. 1, co. 101 l.f. 2007 che raffigura una fattispecie di trasformazione del rapporto da parziale a tempo pieno.

Le graduatorie di concorso sono oggetto della delibera della Sezione Lombardia n. 476 dell'8.11.2012 che evidenzia come il ricorso alle stesse per l'assunzione di chi vi si sia utilmente posizionato, non sia sempre scontato. Infatti, in caso di dimissioni di un dipendente neoassunto, non si può attingere, per scorrimento, dalla graduatoria concorsuale in favore del concorrente utilmente classificato. Viceversa, il perdurare degli effetti della graduatoria può essere utilizzato qualora l'amministrazione si trovi nelle condizioni di assumere, rimanendo in linea con i parametri di incidenza delle spese di personale su quelle correnti e nel rispetto del vincolo del 40% degli assumibili dal *turnover*. Dal 2013, infatti, il comune può calcolare il limite del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni precedenti su base annua, e non sul costo effettivamente sostenuto nella fattispecie concreta, attesa la conformità dei criteri di sana gestione al fatto che la spesa impegnata per l'assunzione abbia

una base di calcolo annuale e non risenta degli avvenimenti infrannuali che non incidono sul rapporto di lavoro individuale.¹⁸²

Per la Sezione Toscana, parere n. 452 del 12.12.2012, per sostituire una dipendente in maternità, e quindi ricorrere ad un rapporto di lavoro a termine, non si può in alcun modo derogare ai limiti di spesa di cui all'art. 9, co.28 del d.l. n. 78/2010, secondo cui dal 2011 le Amministrazioni possono avvalersi di personale a tempo determinato o in convenzione o di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50% della stessa spesa sostenuta nel 2009. Comunque, gli Enti possono determinare discrezionalmente di quanto ridurre la spesa, relativamente ad ogni tipologia contrattuale, purché, poi, il vincolo di cui al citato art. 9 sia cumulativamente rispettato.

La problematica del personale delle Unioni di Comuni è oggetto d'esame della delibera della Sezione per il Piemonte n. 497 del 21.12.2012. In caso di scioglimento di un'Unione di Comuni, i dipendenti vanno rinquadrati negli Enti di appartenenza, purché questi ultimi, a seguito della costituzione dell'Unione, abbiano mantenuto i posti in organico senza occuparli con l'assunzione di nuovi dipendenti, ovvero abbiano ridotto la dotazione organica in misura corrispondente al numero dei dipendenti transitati nell'Unione. Operando in questo modo viene garantita la continuità nell'erogazione dei servizi, evitando, contemporaneamente, che si registrino aumenti degli organici delle Amministrazioni interessate, visto che costituzione, funzionamento e scioglimento dell'Unione non devono essere un mezzo per aumentare gli organici degli interessati all'operazione, ma una modalità operativa per migliorare e rendere più conveniente lo svolgimento dei servizi. Qualora l'Unione si sia costituita prima del 2007 e vi sia stato l'azzeramento delle dotazioni degli Enti costitutori, per osservare i vincoli di personale bisognerà ricostruire in modo figurato la dotazione organica e la spesa sia degli Enti che dell'Unione e ciò sia prima che dopo la costituzione dell'organismo associativo, così da verificare la progressiva e continua osservanza dei limiti di spesa.

Le Sezioni riunite, con delibere n. 3, 4 e 26 del 2 e 3 febbraio, nonché del 24.10.2012, hanno stabilito che, in caso di reinternalizzazione di servizi, anche se la gestione diretta da parte dell'Ente con proprio personale risulti più conveniente del servizio esternalizzato, non è ugualmente possibile derogare alle norme del legislatore statale in tema di contenimento della spesa di personale. Si tratta di disposizioni cogenti, introdotte per imprescindibili esigenze di riequilibrio e coordinamento finanziario, connesse ad obiettivi nazionali ancorati ad obblighi comunitari ineludibili.

¹⁸² Per il restante periodo dell'anno in corso, l'Ente può sostituire solo il personale cessato per mobilità, anche intercompartimentale, tra Enti che soggiacciono alla medesima disciplina vincolistica.