

normativa che disciplina l'indebitamento e, quando si trova in presenza di opere improcrastinabili, ha l'onere di reperire ulteriori risorse proprie, ovvero di procedere ad economie di spesa che finanzino l'intervento.

Secondo la Sezione delle autonomie, nella delibera n. 5 dell'11.05.2012, la disposizione di cui all'art. 204, co. 1 del d.lgs. n. 267/2000, che esclude i contributi statali e regionali dall'ammontare annuo degli interessi sui mutui assunti dagli Enti locali, ai fini del rispetto dei limiti di indebitamento fissati dall'art.8 della legge di stabilità per il 2012, non può essere estesa in via analogica alle ipotesi di contributi erogati da soggetti terzi, quali, ad esempio, le società di gestione del servizio idrico o gli ATO. In caso contrario si determinerebbe l'elusione dei limiti d'indebitamento a carico dell'Ente locale. In effetti, la necessità di espungere i contributi statali e regionali dai limiti di indebitamento è coerente con le disposizioni di cui all'art. 1, commi 75 e 76 della l. n. 311/2004, secondo cui il mutuo viene riepilogato nel bilancio dell'Ente che provvede al pagamento degli interessi, ancorché il ricavato del prestito sia destinato ad un'amministrazione pubblica diversa; ciò allo scopo di evitare un'ingiustificata duplicazione dei limiti finanziari.

4.1.5 Le sponsorizzazioni

Tra le molteplici forme di sostegno a soggetti terzi in ambito locale, l'elemento che contraddistingue la contribuzione tuttora ammessa, distinguendola dalle sponsorizzazioni che sono vietate è, per il parere n. 346 del 10.09.2012 della Sezione per l'Abruzzo, lo svolgimento da parte del privato, di un'attività istituzionalmente propria del comune, in forma sussidiaria (ovvero di sussidiarietà orizzontale). L'attività deve rientrare nelle competenze dell'Ente locale ed essere esercitata in via mediata da privati destinatari di risorse pubbliche, piuttosto che, direttamente, dagli Enti locali, rappresentando una modalità alternativa di erogazione del servizio pubblico e non una forma di promozione dell'immagine dell'Amministrazione.

Le Sezioni riunite della Sicilia, con parere n. 67 del 29.10.2012 hanno ritenuto che nel divieto di spese per sponsorizzazioni non rientrino, dal 2011, ex art. 6, co.9 d.l. n. 78/2010, le forme di sostegno economico che si esplicano nelle attribuzioni istituzionali del comune, ma solo le spese di pubblicità indiretta della propria immagine. È, dunque, spesa di sponsorizzazione solo quella che abbia come finalità la segnalazione ai cittadini della presenza del Comune, così da promuoverne l'immagine, mentre non si configura come sponsorizzazione il sostegno ad iniziative che rientrino nei compiti propri dell'Ente locale, realizzati nell'interesse della collettività e secondo i principi di sussidiarietà orizzontale. Va sempre valutato se le attività oggetto di sostegno indiretto rispondano all'interesse generale della collettività e siano strettamente compatibili con le funzioni istituzionali dell'Ente.

4.1.6 I debiti fuori bilancio

Per il parere n. 311 del 26.07.2012 della Sezione per l'Emilia Romagna la spesa per rimborsare le spese legali sostenute dai dipendenti assolti con formula piena non è riconducibile ad alcuna delle tipologie di debiti fuori bilancio. L'Ente avrebbe dovuto accantonare le risorse necessarie a far fronte alle potenziali passività, anche mediante l'apposizione di un vincolo sull'avanzo di amministrazione accertato e disponibile. Qualora ricorrano i presupposti per il rimborso delle spese legali, l'Ente deve procedere al pagamento, ma seguendo il procedimento di spesa ordinario.

Il debito derivante dal lodo arbitrale in materia di lavori pubblici è riconoscibile dalla delibera n. 401 del 18.09.2012 della Sezione per la Lombardia quale debito fuori bilancio, attesa la sua equiparabilità, quanto all'efficacia, alla sentenza. Per la copertura è possibile provvedere mediante l'applicazione dell'avanzo di amministrazione disponibile, ovviamente nel pieno rispetto dei presupposti di legge, in specie dell'art. 187 del TUEL, e tenendo in considerazione l'obbligo giuridico del Comune di rispettare i vincoli derivanti dal patto di stabilità interno. Nella delibera di riconoscimento del debito, occorre individuare il soggetto responsabile della formazione della fattispecie debitoria e ad essa deve fare seguito l'adozione delle misure necessarie a tutela del patrimonio dell'ente, in particolare la messa in mora del debitore, provvedendo anche a trasmettere la relativa delibera alla Procura regionale della Corte dei conti.

4.1.7 Le indennità agli amministratori

Le riduzioni dell'indennità agli amministratori e dei gettoni di presenza ai consiglieri (30% in meno di cui all'art. 7, co. 2 d.lgs. n. 149 /2011), motivate dal mancato rispetto del patto di stabilità del 2011, si applicano, per il parere n. 155 del 26.04.2012 della Sezione per la Lombardia, sia agli amministratori cessati dalla carica, che a quelli subentrati al termine dell'ultimo scrutinio elettorale. La norma non lascia, infatti, alcun margine di discrezionalità agli Enti locali. La "ratio" della riduzione non è colpire con tagli "*ad personam*", quanto piuttosto l'intero corpo degli organi istituzionali resisi inadempienti, avendo permesso il mancato rispetto del patto.

Con la delibera n. 435 del 9.07.2012 della Sezione per il Veneto, i presidenti dei consigli circoscrizionali dei Comuni capoluoghi di Provincia aventi più di 250.000 abitanti hanno diritto a percepire l'indennità di funzione, mentre le medesime cariche in Comuni capoluogo inferiori a 250.000 abitanti hanno diritto ai permessi retribuiti. Il legislatore aveva previsto, per questi Enti non menzionati nella Costituzione, cariche gratuite. Sennonché, come esposto, si è preferito rimuovere ogni possibile impedimento all'esercizio di funzioni elettive, permettendo così a ogni cittadino di accedere alle cariche.

Per quantificare i gettoni di presenza dei consiglieri comunali il parere n. 250 dell'11.09.2012 della Sezione per la Toscana applica, ex art. 1, co. 54 della l. n. 266/2005, la riduzione del 10% rispetto all'ammontare risultante al 30 settembre dello stesso anno. Non si applicano, inoltre, le maggiorazioni del 2% e 3% di cui al d.m. n. 119/2000.¹⁹² L'indennità del Presidente del Consiglio di un Comune capoluogo di Provincia con abitanti da 5.000 a 100.000 è parametrata al 60% dell'indennità percepita dai sindaci dei Comuni delle medesime classi e non può tenere conto della maggiorazione prevista per i sindaci dei Comuni capoluoghi. Lo stesso criterio si applica ai consiglieri comunali di un Comune capoluogo che, infatti, non percepiscono la maggiorazione attribuita ai sindaci dei Comuni capoluoghi.

Le Sezioni riunite, con la delibera n. 1 del 12.01.2012 si sono espresse in tema di indennità e gettoni di presenza spettanti agli amministratori e agli organi politici locali e hanno stabilito che è perdurante la vigenza dell'art. 1, co. 54 della l. n. 266/2005 che ha disposto la riduzione del 10% dei predetti compensi, rispetto a quanto gli interessati avevano percepito alla data del 30.09.2005.

4.1.8 I contratti

Si premette che il contratto di disponibilità è stato introdotto dall'art. 44 del d.l.n. 1/2012 convertito dalla l. n. 27/2012 e consente a una stazione appaltante di utilizzare un'opera costruita dal privato e che tale rimane per scopi pubblici. Esso si inserisce nel corpus del c.d. codice dei contratti e rientra tra quelli considerati di partenariato pubblico/privato. L'amministrazione corrisponde all'affidatario un canone di utilizzazione, come corrispettivo della costruzione e messa a disposizione dell'opera. Le parti, se è stabilito che al termine del periodo di disponibilità il bene sia trasferito all'amministrazione, possono prevedere un contributo in corso d'opera, non superiore al 50% del costo di costruzione, nonché un prezzo di trasferimento pari al residuo valore di mercato dell'opera. Per la delibera n. 66 del 31.05.2012 della Sezione per la Puglia la spesa relativa a quest'operazione può essere considerata fuori dal bilancio dell'Ente (*off balance*) e quindi dal debito, perché non dà luogo ad indebitamento, anche considerando che i rischi di costruzione e disponibilità sono in capo al contraente privato. Poiché il legislatore non ha previsto uno schema ben definito, il corretto inquadramento contabile di ciascuna operazione non può che scaturire caso per caso, dall'attenta valutazione di ogni singola fattispecie, salva l'obbligatoria applicazione delle decisioni EUROSTAT. L'esclusione dell'iscrizione in bilancio della spesa, quale investimento, dipende dalla particolare distribuzione dei rischi, vale a dire dall'effettiva allocazione dei rischi di costruzione e di disponibilità, tutti in capo alla parte privata.

¹⁹² In tal senso SS.RR. n. 1 / 2012.

Premesso che dall'1.04.2013 i Comuni fino a 5000 abitanti faranno acquisti mediante una centrale unica di committenza per beni, forniture e aggiudicazioni di lavori pubblici (art. 1, del d.l. n. 95/2012) il parere n. 271 del 6.07.2012 della Sezione per il Piemonte osserva che, ai sensi dell'art. 33, co. 3-*bis* del d.lgs. n. 163/2006, venivano attratte nella sfera di competenza delle centrali di committenza anche le acquisizioni in economia, mediante procedura di cottimo fiduciario costituenti procedura negoziata. Sono, viceversa, da escludere le acquisizioni in economia mediante amministrazione diretta, nonché le ipotesi eccezionali di affidamento consentite dalla legge, quali quelle di cui ai commi 8 e 11 dell'art. 125 del c.d. codice dei contratti, che permettono di affidare direttamente lavori, servizi e forniture per un valore al di sotto dei 40.000 euro.

In caso di accollo di un mutuo contratto da un soggetto privato non avente scopo di lucro e che agisca in convenzione con l'amministrazione pubblica per la gestione di impianti sportivi comunali, non appare legittimo, per la delibera n. 352 del 30.07.2012 della Sezione per la Lombardia, un soccorso finanziario in suo favore, senza aver accertato preventivamente l'esistenza di garanzie patrimoniali in grado, eventualmente, di ristorare il comune in via di regresso.

Per il parere n.290 del 30.08.2012 della Sezione per il Piemonte, l'art. 92, co. 6 del d.lgs. n. 163/2006 àncora il riconoscimento del diritto ad ottenere il compenso incentivante per la progettazione interna in capo ai dipendenti degli uffici tecnici, alle due circostanze, che la redazione dell'atto di pianificazione sia riferita all'opera pubblica, e non ad atti di pianificazione del territorio, e che la stessa sia avvenuta all'interno dell'Ente (la pianificazione esterna, infatti, non fa sorgere il diritto ad alcun compenso). Il responsabile del procedimento partecipa alla ripartizione dell'incentivo, solo se in relazione ad atti di pianificazione collegati alla realizzazione di opere pubbliche e, dunque, non in ragione della sua qualifica, quanto in relazione allo svolgimento interno dell'attività di progettazione. Si ribadisce che, per la pianificazione con affidamento all'esterno non esiste il diritto del responsabile del procedimento al compenso per un'attività che rientrerebbe, invece, nei suoi compiti e doveri d'ufficio.

Ancora in tema di applicazione dell'art. 92 co. 6 del d.lgs. n. 163/2006, il parere n. 256 del 2.10.2012 della Sezione per la Toscana non consente di riconoscere specifici incentivi al personale che fornisca supporto con attività meramente sussidiarie alla redazione di un atto di pianificazione affidato ad un professionista esterno. In tali casi uno speciale compenso è dovuto solo se la prestazione dei dipendenti non consista in un'attività sussidiaria, ma nella redazione di un atto di pianificazione, per la cui redazione non vi sia stato affidamento all'esterno.

Ancora in tema di stipulazione di un contratto di disponibilità il parere n. 432 del 26.10.2012 della Sezione per l'Emilia Romagna non costituisce indebitamento, perché i rischi di costruzione e disponibilità sono, per legge, a carico della parte privata, motivo per cui l'infrastruttura può essere contabilizzata fuori bilancio (cfr. EUROSTAT dell'11.02.2004). La somma che l'Ente impegna a titolo di canone, per godere della disponibilità dell'opera, incide sui saldi rilevanti ai fini del calcolo del rispetto del patto di stabilità e va iscritto al Titolo I, intervento 4. Il contributo in corso d'opera e il prezzo di trasferimento vanno contabilizzati come spese in conto capitale. Ai fini del patto di stabilità queste voci incidono sui saldi, ma limitatamente alle rate annuali.

Il parere n. 439 del 31.10.2012 della Sezione per la Lombardia sostiene che l'accertamento se l'infrastruttura realizzata in esecuzione di un contratto di disponibilità possa essere considerata fuori dal bilancio e, quindi dal debito pubblico, va effettuato sulla base dei criteri contenuti nelle decisioni EUROSTAT, tenendo conto del principio per cui la spesa inerente alla costruzione di opere pubbliche non grava sul bilancio dell'ente, allorché il rischio ricada sul privato realizzatore, permettendo così che la fattispecie sia riconducibile al c.d. partenariato pubblico/privato. Solo se si applica rigorosamente il criterio del riparto dei rischi tra soggetto pubblico e privato, il contratto di disponibilità non costituisce una forma di indebitamento ed è possibile escludere l'iscrizione in bilancio del canone di disponibilità come spesa d'investimento. Se, viceversa, sia prevista, in capo all'amministrazione la facoltà di riscatto di cui all'art. 160-ter del d.lgs. n. 163/2006, trovano applicazione i principi espressi dalle Sezioni Riunite nella deliberazione n. 49 del 16.09.2011 in materia dei *leasing*.¹⁹³

Sul tema dell'Incentivo alla progettazione il parere n. 459 del 18.12.2012 della Sezione per la Toscana ha detto che, in caso di redazione di singole varianti al Piano strutturale o al Regolamento urbanistico, esso è ascrivibile alla materia dei lavori pubblici, presupponendosi una procedura ad evidenza pubblica finalizzata alla realizzazione di un'opera di pubblico interesse. Quanto alla possibilità di applicare l'incentivo in parola anche ad attività prodromiche alla realizzazione di un lavoro pubblico, quali la realizzazione di lavori di manutenzione di immobili o di sistemazione della segnaletica stradale, si è stabilito che questi ultimi non rientrino nelle fattispecie che prevedono la facoltà di incentivare il personale interno.¹⁹⁴

¹⁹³ Se il comune si fa carico di un'operazione finanziaria in favore di una società totalmente partecipata affidandole, quale attività istituzionale, l'incarico per la fornitura, progettazione, realizzazione e successiva gestione di un'opera, gli oneri per il leasing finanziario immobiliare debbono essere direttamente imputati alla gestione dell'ente locale. Laddove si ritenga che l'intermediazione attraverso una società totalmente partecipata sia effettuata surrettiziamente per sottrarre l'ente al rispetto di vincoli di finanza pubblica, gli effetti sono ricondotti alla responsabilità finanziaria e patrimoniale del comune.

¹⁹⁴ Si è ribadito il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui gli incarichi per la resa di servizi o per obbligatorie adempimenti di legge, non rientrano nella disciplina legislativa sul conferimento di incarichi esterni e, quindi, nel relativo limite di spesa.

4.1.9 Varie

Per il parere n. 64 del 14 marzo 2012 della Sezione per la Lombardia, l'affidamento diretto di opere di urbanizzazione primaria avente importo inferiore alla soglia dei 5.000 euro, avviene automaticamente a favore del privato che sia già titolare del permesso di costruire, e ciò per le sole convenzioni stipulate dopo il d.l. n. 201/2011, che ha disposto in tal senso. Per gli accordi stipulati antecedentemente al 6.12.2011, data di entrata in vigore del citato decreto legge, il comune e il privato possono modificare la convenzione preesistente che abbia diverso contenuto, stabilendo che le opere di urbanizzazione siano eseguite direttamente dal costruttore.

Per la delibera n. 335 del 19.07.2012 della Sezione per la Lombardia, i Comuni possono erogare contributi per l'acquisto di libri di testo alle famiglie di alunni residenti della scuola secondaria di primo grado, ulteriori rispetto ai contributi regionali. Questa concessione non è soggetta all'art.6, commi 8 e 9 del d.l.n. 78/2010, perché esula sia dal concetto di spesa per sponsorizzazioni, che da quello per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza. L'amministrazione deve evidenziare i presupposti di fatto e di diritto dell'erogazione e gli stessi devono avere caratteri di generalità e astrattezza. Il contributo deve essere finalizzato a garantire il diritto allo studio e vanno previste forme di controllo per assicurarne la corretta destinazione.

La normativa più recente dispone che i Comuni inferiori ai 5.000 abitanti gestiscano obbligatoriamente in forma associata almeno tre funzioni fondamentali (art. 14, co. 27 d.l. n. 78/2010). Per il parere n. 287 del 30.08.2012 della Sezione per il Piemonte spetta agli Enti interessati individuare le modalità di organizzazione ottimali, per raggiungere gli obiettivi di maggiore efficienza, razionalizzazione e risparmio che il legislatore intende ottenere, associando più Comuni. Gli Enti che si aggregano devono dunque unificare gli uffici e prevedere le responsabilità in capo ad un unico soggetto per cui, se due o più Enti si associano per gestire una funzione, solo un dipendente ne diviene titolare di responsabile e usufruisce del compenso. L'atto costitutivo deve prevedere le modalità di nomina dei responsabili e il regolamento di ciascun Ente deve adeguarsi allo svolgimento associato delle funzioni. Naturalmente gli Enti devono evitare di adottare soluzioni organizzative che si pongano in contrasto con le finalità, anche di risparmio, perseguite dal legislatore. Le funzioni svolte unitariamente possono anche far capo a più uffici di Enti diversi, ma devono essere espressione di un disegno unitario. In concreto gli Enti devono disegnare la nuova organizzazione, adottando un modello che non sia elusivo degli intenti di riduzione di spesa e degli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità voluti dal legislatore, non essendo semplicemente sufficiente che il nuovo modello non preveda costi superiori a quelle praticati nella fase in cui ciascun Comune provvedeva solo per sé.

Il recente art. 27, co. 28 del d.l. n. 95/2012, convertito nella l. n. .135/2012, in materia di nuova organizzazione delle funzioni è commentato dal parere n. 422 dell'11.10.2012 della Sezione per la Lombardia. Lo scopo dell'articolo sarebbe migliorare l'organizzazione degli Enti interessati, al fine di fornire servizi più adeguati a cittadini e imprese, nell'osservanza dei principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, spettando agli Enti di disegnare la nuova organizzazione delle funzioni, secondo un modello che non sia elusivo degli obiettivi richiamati. Il comune deve dunque dotare l'Ente associato delle risorse umane necessarie allo svolgimento delle funzioni e questo attraverso un'allocazione stabile di dipendenti. Al riguardo, la disciplina vincolistica in materia di personale non incide solo su quello alle dipendenze dell'ente, ma anche su quello che svolge al di fuori la propria attività e, comunque, in tutte le forme di esternalizzazione. Ne consegue che l'amministrazione, per rendere correttamente certificazioni e attestazioni relative al rispetto dei parametri di spesa di personale, deve conteggiare la quota parte di spesa dell'unione che sia riferibile al Comune.

La funzione del segretario, in seno all'elenco delle funzioni fondamentali di cui all'art. 14, co. 27 del d.l. n. 78/2010, appare riconducibile, per il parere n. 304 del 12.10.2012 della Sezione per il Piemonte, alla fattispecie sub a), ovvero all' "organizzazione generale dell'Amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo", ma non esaurisce l'intera categoria delle citata lettera che, al contrario, ricomprende altre distinte funzioni. In quest'ottica è indubbio che la funzione di segreteria, essendo fondamentale e specifica, possa essere oggetto di gestione associata, tramite convenzione o unione di Comuni.

Per il parere n. 456 dell'8.11.2012 della Sezione per la Lombardia, in caso di spese sostenute da un Ente in "conto proprio", anche se in virtù di una gestione associata con altri Enti, le relative somme vanno imputate nei titoli di entrata e di spesa che sostengono lo svolgimento delle proprie attività e non nei servizi in conto terzi. Quest'ultima inclusione non costituisce, infatti, una partita di giro, bensì un'irregolarità grave, che non consente di valutare correttamente il risultato e gli equilibri di gestione, mentre può comportare elusione del patto di stabilità. Infatti, le partite di giro, proprio perché devono necessariamente pareggiare, non sono computate ai fini del calcolo dei saldi.

La deroga alla regola della determinazione dei canoni dei beni pubblici secondo logiche di mercato appare giustificata dalla delibera n. 716 del 28.11.2012 della Sezione per il Veneto, che ritiene ciò avvenga solo nei casi di assenza dello scopo di lucro da parte dell'attività svolta in concreto da un'associazione di interesse collettivo che sia destinataria di tali beni e, soprattutto, che operi nei campi della cultura, dello sport o del sociale.

In caso di scioglimento dell'Unione, il parere n. 497 del 21.12.2012 della Sezione per il Piemonte ritiene che i dipendenti vadano rinquadrati negli Enti di appartenenza, purché

questi ultimi, dopo la costituzione dell'Unione, abbiano mantenuto liberi i posti in organico, oppure abbiano ridotto la dotazione in misura corrispondente al numero di dipendenti transitati nell'Unione (dotazione da riportare, in aumento, entro il limite antecedente alla costituzione dell'Unione). In questo modo si garantisce la continuità nell'erogazione dei servizi, evitando anche che si registrino aumenti degli organici delle Amministrazioni pubbliche interessate all'organizzazione associata di funzioni.

PARTE II

LA GESTIONE DEI BILANCI NELL'ESERCIZIO 2011

1 Il metodo delle analisi finanziarie ed il quadro normativo di riferimento della finanza locale nel 2011

1.1 Il metodo delle analisi finanziarie

La gestione finanziaria degli Enti locali nell'esercizio 2011 ha già formato oggetto di una prima anticipata analisi formalizzata nella relazione approvata dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 22 febbraio 2013 e depositata il 5 marzo 2013 con n. SEZAUT/7/2013/FRG che ha preso in esame i rendiconti degli Enti per l'esercizio 2011 regolarmente acquisiti attraverso il sistema di trasmissione telematica previsto dall'art. 227, co. 6 del TUEL di 5.877 Comuni e 101 Province, pari, rispettivamente, al 72,6 ed al 91,8% del totale degli stessi. Sull'aspetto della tempestività della trasmissione dei rendiconti, alla quale è legata la possibilità per la Corte di fornire non solo una visione d'insieme più immediata e completa dei fenomeni in atto, ma anche un supporto conoscitivo di dati utile ai fini dell'approvazione della manovra annuale di finanza pubblica, in altra parte della relazione è già stato ricordato che il fenomeno è destinato, comunque, ad un ridimensionamento, a seguito della recente novella dell'art. 227 del TUEL, introdotta dall'art. 3, co. 1, lett. I), del d.l. n. 174/2012, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, che ha sanzionato, al co. 2-*bis*, la mancata approvazione del rendiconto di gestione entro i termini previsti (30 aprile dell'anno successivo) con lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali secondo la procedura prevista dal co. 2 dell'art. 141 del TUEL.

Nella ricordata relazione (SEZAUT/7/2013) si rinviava al presente referto per un esame di maggior dettaglio sulle più specifiche dinamiche delle gestioni, in funzione di una più larga base di dati relativi ai rendiconti 2011 trasmessi dai Comuni e dalle Province. Un capitolo sarà dedicato alle Comunità montane.

Le valutazioni che si vanno a svolgere riguardano, infatti, i risultati da rendiconto della gestione di 6.896 Comuni, pari all'85,22% degli 8.092 Comuni tenuti all'invio dei consuntivi, esaminati per il biennio 2010-2011, che incidono sul 91,43% della popolazione (fonti ISTAT). Alcuni dati verranno analizzati anche sulla base di una suddivisione degli Enti in fasce demografiche.

I Comuni della Valle d'Aosta (74 Enti compresi nel computo generale di 8.092 Comuni) non inviano i rendiconti al SIRETEL, in quanto il sistema contabile che definisce la struttura dei bilanci previsto dalla legislazione regionale, differisce da quello sul quale si fondano gli schemi di conto consuntivo approvati con il d.p.r. n. 194/1996 e di conseguenza

non sono compatibili con le modalità *standard* di acquisizione attraverso il sistema informatico.

Per quel che riguarda le Province, i dati che saranno esaminati riguardano la totalità degli Enti tenuti all'invio dei rendiconti e cioè 107 Enti e per le Comunità Montane, formeranno oggetto di analisi, 164 rendiconti su 254, corrispondenti al numero di Enti tenuti all'invio.

1.2 I Comuni oggetto di indagine: composizione per fascia demografica

Nell'insieme dei Comuni esaminati per la presente relazione, sono stati inclusi tutti gli Enti che hanno fornito per i due esercizi valutati (2010-2011) il rendiconto quadrato (6.896). L'analisi che segue mostra che la composizione demografica dei Comuni oggetto di indagine è sostanzialmente omogenea a quella del totale dei Comuni italiani.

La suddivisione in otto fasce demografiche dei Comuni oggetto di indagine evidenzia, in primo luogo, la prevalenza dei micro-Comuni sugli Enti di maggiori dimensioni. Il semplice dato numerico espone che il 68% di essi si posiziona nelle prime tre fasce (da 1 a 4.999 abitanti), come dalla Tab. 1 e dal Grafico 1a. Analogo risultato emerge dalla lettura del dato nazionale, con il 70% degli Enti nelle prime tre fasce (Tab. 1a e Grafico 1b).

La parcellizzazione dei Comuni nelle diverse aree geografiche consente di leggere che il 36% degli Enti è collocato in Piemonte e in Lombardia (Grafico negli allegati). Più in dettaglio (Tabella negli allegati) si evince che il 33% dei Comuni appartenenti alla I fascia è ubicato nella Regione Piemonte e il 19% della stessa categoria si trova in Lombardia, Regione che detiene il primato per Comuni dalla II alla VII fascia (rispettivamente il 22, il 26, il 23, il 19, il 15 e il 15% del totale), ospitando 1.428 dei 6.896 Enti esaminati.

La significativa incidenza dei micro-Comuni sul totale degli Enti esaminati (e sul totale nazionale) deve essere apprezzata contestualmente al loro peso economico, dal momento che l'esclusione, sino al 2013, dalle disposizioni sul patto di stabilità interno dei Comuni con popolazione al di sotto dei 5.000 abitanti, ha trovato giustificazione in relazione al loro ridotto assorbimento di risorse pubbliche.

In effetti, dalla Tab. 2 relativa ai pagamenti totali dei quattro Titoli della spesa del solo esercizio 2011 di 7.080 Comuni si riscontra che gli Enti appartenenti alle prime tre fasce rappresentano l'11% delle spese totali, mentre le maggiori risorse sono assorbite dai Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti (60).

Le predette risultanze sono, in parte, corrette dall'esame della spesa totale *pro capite*. Dalla lettura del Grafico 2 risulta che i micro-Comuni presentano il maggior livello di spesa per abitante (euro 2.121 in I fascia), valore che tende a decrescere nei Comuni più popolosi

(euro 1.009 in V fascia), con valori in risalita nei Comuni con più di 20.000 abitanti (euro 1.884 in VIII fascia).

L'andamento del Grafico 2 mostra che i Comuni collocati nelle fasce centrali sono caratterizzati da una minore spesa totale, mentre valori più elevati si riscontrano ai margini (micro e macro Comuni). Ciò vale a dire che l'elevato numero degli Enti di I fascia è associato a gestioni poco efficienti e che la ridotta spesa totale, in termini assoluti, è dovuta soltanto alla minore densità di popolazione degli Enti esaminati. A conferma del fatto che l'aspetto dimensionale degli Enti ha una notevole incidenza sul costo dei servizi, sarebbe preferibile svolgere taluni di questi solo a fronte di bacini di utenza sufficientemente estesi, per migliorare l'efficienza gestionale complessiva. Per ragioni opposte, analoga inefficienza, riconducibile alla difficoltà di gestire realtà urbane complesse, si coglie nei Comuni più grandi, che pure evidenziano una elevata spesa.

Pur in presenza di importanti differenze tra le aree geografiche, nel complesso, la Tab. 3 e i Grafici relativi alle Regioni esaminate, confermano la regola della riduzione della spesa *pro capite* nelle fasce IV e V (da 5.000 a 20.000 abitanti).

Dall'analisi dei dati relativi alla spesa *pro capite* per singola Regione e per fasce demografiche, trova conferma il dato particolarmente elevato per i Comuni di I fascia, che si avvicina all'importo di 3.000 euro in Toscana, Umbria, Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige e Friuli Venezia Giulia, per raggiungere il valore massimo in Puglia (5.645 euro).

Tab. 1.a

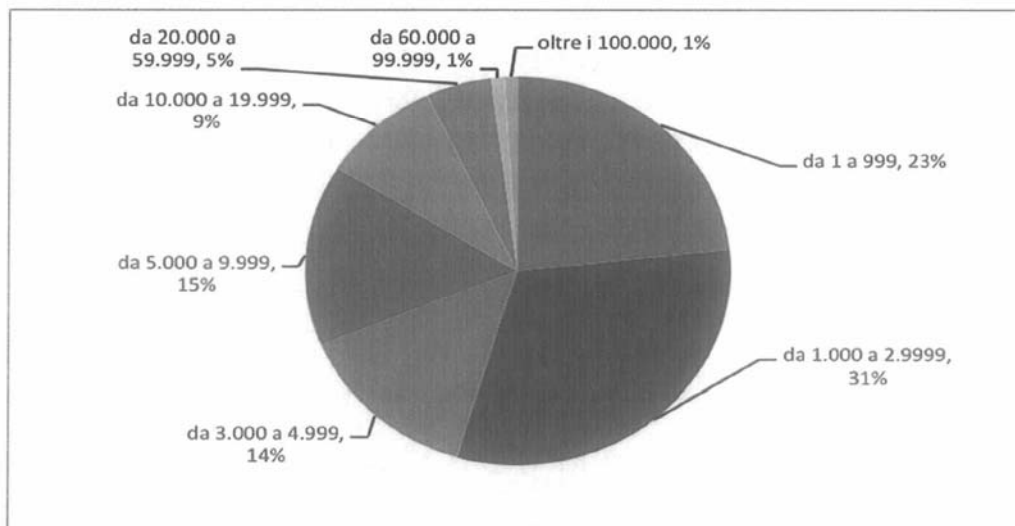
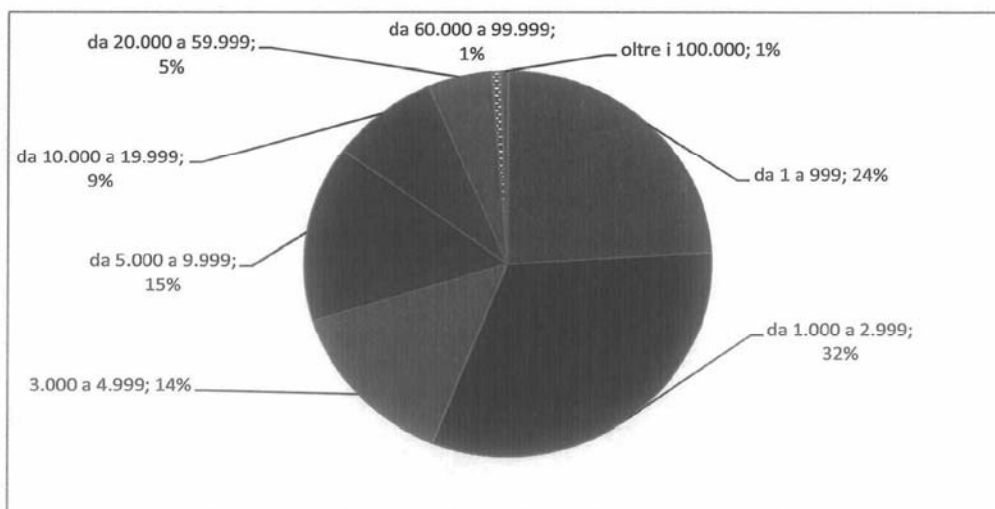
Comuni oggetto di indagine per fascia demografica

	Fascia 1	Fascia 2	Fascia 3	Fascia 4	Fascia 5	Fascia 6	Fascia 7	Fascia 8	
Abitanti	da 1 a 999	da 1.000 a 2.999	da 3.000 a 4.999	da 5.000 a 9.999	da 10.000 a 19.999	da 20.000 a 59.999	da 60.000 a 99.999	oltre i 100.000	TOTALE
n. Enti	1.556	2.168	990	1.056	652	377	52	45	6.896
	23	31	14	15	9	5	1	1	100

Tab 1.b

Comuni italiani per fascia demografica (Fonte: censimento ISTAT 2011)

	Fascia 1	Fascia 2	Fascia 3	Fascia 4	Fascia 5	Fascia 6	Fascia 7	Fascia 8	
Abitanti	da 1 a 999	da 1.000 a 2.999	Da 3.000 a 4.999	da 5.000 a 9.999	da 10.000 a 19.999	da 20.000 a 59.999	da 60.000 a 99.999	oltre i 100.000	TOTALE
n. Enti	1.945	2.583	1.155	1.192	701	412	57	47	8.092
	24	32	14	15	9	5	1	1	100

Grafico 1a**Comuni oggetto di indagine per fascia demografica****Grafico 1b****Comuni italiani per fascia demografica (Fonte: censimento ISTAT 2011)**

Le tabelle e i grafici seguenti sono relativi ad elaborazioni del solo esercizio 2011 sui 7.080 Comuni con riferimento alla somma dei quattro Titoli della spesa (pagamenti totali) suddivisi per zona geografica, Regione e fasce di popolazione.

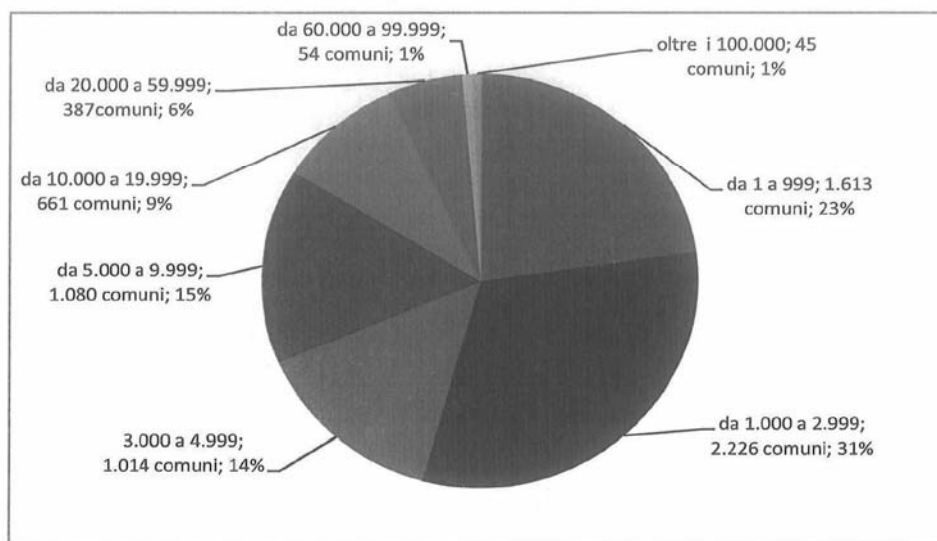
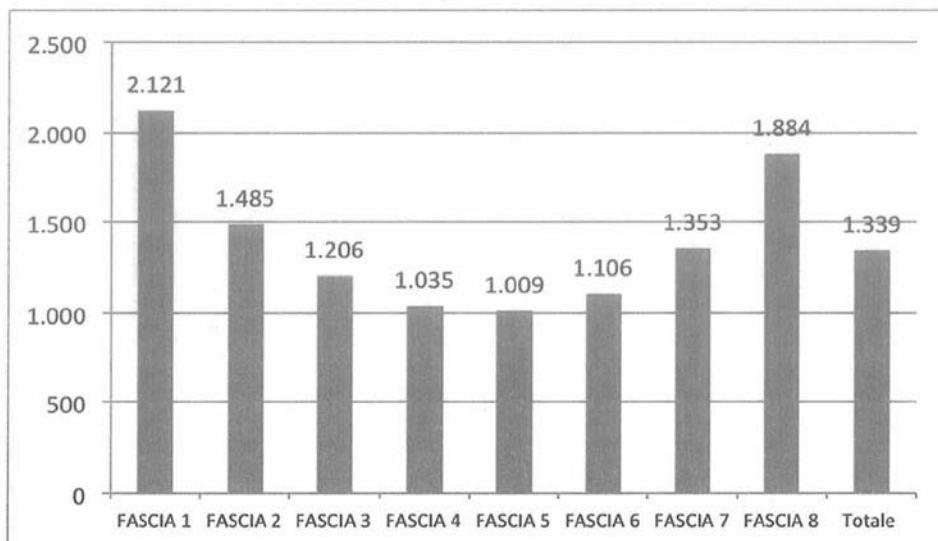
Tab. 2.**Comuni oggetto di indagine per fascia demografica. Esercizio 2011. Spese totali* (pagamenti)**

importi in migliaia di euro

	Fascia 1	Fascia 2	Fascia 3	Fascia 4	Fascia 5	Fascia 6	Fascia 7	Fascia 8	
Abitanti	da 1 a 999	da 1.000 a 2.999	3.000 a 4.999	da 5.000 a 9.999	da 10.000 a 19.999	da 20.000 a 59.999	da 60.000 a 99.999	oltre i 100.000	TOTALE
n. Enti	1.613	2.226	1.014	1.080	661	387	54	45	7.080
spese	1.924.798	6.158.934	4.776.777	7.949.544	9.226.230	14.107.400	5.554.003	75.604.409	125.302.095
	2	5	4	6	7	11	4	60	100

*Le spese totali sono date dalla somma dei quattro titoli delle spese

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL

Grafico 2**Spese totali dei Comuni oggetto di indagine per fascia demografica****Grafico 3****Comuni oggetto di indagine. Spese pro capite per fascia demografica e totali 2011 (importi in euro)**

La tabella seguente (Tab.5) illustra le spese totali (somma dei quattro Titoli - pagamenti totali) *pro capite* per fasce di popolazione dei Comuni oggetto di indagine distinte per Regione. In alcune Regioni, l'andamento delle spese *pro capite* per fasce demografiche non ricalca l'andamento complessivo evidenziato nel Grafico 4 esposto in precedenza.

Tab.3

Comuni oggetto di indagine. Spese totali (somma dei quattro Titoli - pagamenti totali) *pro capite* per fasce di popolazione e Regione relative al 2011

importi in euro

Zona	Regione	fascia 1	fascia 2	fascia 3	fascia 4	fascia 5	fascia 6	fascia 7	fascia 8	TOTALE
Nord Ovest	Piemonte	1.673	1.095	1.002	890	916	1.124	1.235	2.056	1.320
	Lombardia	1.711	1.427	1.016	898	908	1.031	1.248	3.159	1.431
	Liguria	1.854	1.439	1.218	1.423	1.544	1.525	1.202	1.689	1.539
Nord Est	Trentino A. A.	3.271	2.525	2.506	2.279	2.106	2.173	0	2.284	2.401
	Veneto	1.917	1.299	1.056	827	859	928	1.052	1.770	1.084
	Friuli V. G.	3.135	1.581	1.430	1.513	1.667	2.333	1.735	1.981	1.768
	E. Romagna	2.073	1.559	1.176	987	1.038	1.258	1.058	1.334	1.199
Centro	Toscana	2.870	1.812	1.566	1.178	1.001	1.135	1.490	1.343	1.266
	Umbria	2.683	1.548	1.364	1.359	1.369	1.438	0	1.688	1.511
	Marche	2.270	1.409	1.261	1.113	1.103	1.444	0	1.487	1.287
	Lazio	2.389	1.358	1.238	1.024	1.062	1.142	1.258	2.013	1.648
Sud	Abruzzo	2.475	1.361	1.016	897	1.118	1.139	4.606	1.139	1.365
	Molise	1.997	1.606	1.231	1.218	1.524	1.186	0	0	1.393
	Campania	2.182	1.450	1.241	983	868	975	1.311	1.735	1.207
	Puglia	5.645	1.416	1.122	905	816	844	1.420	1.195	998
	Basilicata	2.263	1.615	1.240	998	1.007	0	1.887	0	1.396
	Calabria	1.688	1.204	1.076	943	954	1.347	1.247	0	1.139
Isole	Sicilia	2.924	1.859	1.502	1.210	1.245	1.077	1.101	1.520	1.280
	Sardegna	2.849	1.829	1.579	1.424	1.336	1.320	1.046	1.531	1.530
Spese totali <i>pro capite</i>		2.121	1.485	1.206	1.035	1.009	1.106	1.353	1.884	1.339

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL

1.3 Il quadro normativo di riferimento

Nella relazione dello scorso mese di marzo si è dato conto del momento particolarmente delicato per gli Enti locali a causa del sensibile aggravamento delle condizioni della finanza pubblica che ha reso necessari reiterati provvedimenti per il riequilibrio dei conti pubblici che hanno inciso pesantemente sulla finanza locale. Infatti, le difficoltà generate dalla crisi hanno comportato nel corso del 2011 interventi correttivi del disavanzo pubblico di poco inferiori a 50 miliardi.

I risultati della finanza locale vanno inquadrati in tale prospettiva¹⁹⁵, che permane indebolita dalla crisi economica e i fievoli segnali di ripresa del precedente esercizio scompaiono.

Nel 2011 le difficoltà del contesto italiano si sono riflesse anche sul sistema delle misure che riguardano la finanza locale; la difficile fase congiunturale ha imposto l'adozione di reiterati provvedimenti, rivolti in via prioritaria a fronteggiare la situazione di emergenza finanziaria così come ad assicurare il controllo della spesa e dell'indebitamento.

¹⁹⁵ Per approfondimenti su tali aspetti si veda Corte dei conti Sezione riunite in sede di controllo deliberazione n. 14/CONTR/2012 del 31 maggio 2012, *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*.

Nel biennio 2010-2011 sono stati emanati numerosi provvedimenti che hanno coinvolto la finanza locale per avviare un percorso di riequilibrio a fronte delle difficoltà che andavano progressivamente a prospettarsi; gli interventi sono stati maggiormente rivolti alla prospettiva di tenere sotto controllo la spesa pubblica.

In questo difficile contesto sono stati, comunque, compiuti progressi nel processo di riforma delle entrate degli Enti locali; infatti nel 2011 si è registrata una prima applicazione dell'articolato sistema di finanziamento previsto dal d.lgs. n. 23/2011, la cui attuazione ha avuto importanti sviluppi nel 2012, come riferito in altra parte della relazione.

La legge di stabilità 2011 (l. n. 220 del 13 dicembre 2010), ha rivisto la disciplina del patto di stabilità interno per le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti per il triennio 2011-2013. Non sono stati modificati gli obiettivi complessivi della manovra stabiliti dal decreto legge n. 112/2008, (2,9 miliardi per i Comuni e 400 milioni per le Province) ed anche la riduzione dei trasferimenti erariali, introdotta dal decreto legge n. 78/2010 resta invariata (1,5 miliardi per i Comuni e 300 milioni per le Province).

Tra le novità introdotte va riportato che l'art. 1, co. 108, ha previsto misure di contenimento del debito degli Enti locali¹⁹⁶, mentre le procedure di monitoraggio degli adempimenti (commi 109 e 110) non si discostano nella sostanza dalle regole già dettate dal d.l. n. 112/2008¹⁹⁷. Le misure di carattere sanzionatorio (commi 119, 120 e 121) corrispondono, nella sostanza, a quelle già previste dai commi 20 e 21 dell'articolo 77-bis del d.l. n. 112/2008 (introdotto dalla legge di conversione n. 133 del 2008), per il mancato rispetto del patto negli anni 2008-2011. Risulta, invece ridisegnato il sistema di premialità per gli Enti virtuosi¹⁹⁸; infatti, il meccanismo introdotto dal co. 122 prevede la possibilità di ridurre gli obiettivi annuali degli Enti locali sottoposti al patto, sulla base di criteri da stabilire

¹⁹⁶ Con la delibera n. 11 del 2011 la Sezione regionale per il controllo della Corte dei conti per il Piemonte ha espresso un orientamento in merito alle modalità di applicazione del tetto all'indebitamento degli Enti locali.

¹⁹⁷ Il monitoraggio interessa tutti gli Enti cui si applica il patto (tutte le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti), anche al fine di acquisire elementi informativi utili per la finanza pubblica anche relativamente alla loro situazione debitoria. Gli Enti sono tenuti a trasmettere semestralmente al Ministero dell'economia e finanze le informazioni riguardanti le risultanze in termini di competenza mista, attraverso il sistema *web*. La mancata trasmissione del prospetto contenente gli obiettivi programmatici entro 45 giorni dalla pubblicazione del relativo decreto costituisce inadempimento al patto di stabilità interno. Analogamente, la mancata comunicazione della situazione di commissariamento di un Ente per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso determina, per l'Ente, l'assoggettamento alle regole del patto di stabilità interno. Ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno, gli Enti ad esso soggetti devono inviare al Ministero dell'economia, entro il termine perentorio del 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, una certificazione del saldo finanziario conseguito in termini di competenza mista; la mancata trasmissione entro il termine del 31 marzo costituisce inadempimento al patto di stabilità interno. Ai sensi del co. 115, le informazioni inviate dagli Enti locali al Ministero dell'economia ai fini del monitoraggio devono essere messe a disposizione dell'UPI e dell'ANCI e delle Camere da parte del Ministero medesimo.

¹⁹⁸ Il co. 122 reca una riformulazione del sistema di premialità già introdotto dal d.l. n. 112/2008 (art. 77-bis, commi 23-26) e disapplicato nell'anno 2010 ai sensi dell'art. 14, co. 12 del d.l. n. 78/2010.

con decreto ministeriale¹⁹⁹, in misura pari alla differenza, registrata nell'anno precedente, tra l'obiettivo programmatico assegnato ed il saldo conseguito da Comuni e Province inadempienti al patto di stabilità interno.

Viene confermata dal co. 123, sino all'attuazione del federalismo fiscale, la sospensione del potere degli Enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti, fatta eccezione per gli aumenti relativi alla tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU). Tale sospensione è stata successivamente rimossa dall'esercizio 2012 con la manovra correttiva dell'estate 2011.

La legge di stabilità ha anche previsto misure per intervenire sulla onerosa situazione di ritardo nei pagamenti che interessa le pubbliche Amministrazioni locali, istituendo un fondo per gli interessi passivi per ritardati pagamenti al quale possono attingere gli Enti che abbiano rispettato il patto di stabilità nell'ultimo triennio ed abbiano un rapporto tra spesa di personale e spesa corrente inferiore alla media. Si tratta di una misura che si inserisce nel solco delle ben più corpose misure intervenute nel 2013 in tema di pagamento dei debiti della pubblica amministrazione con il d.l. n. 35/2013, convertito dalla l. n. 64/2013, anche questo illustrato nel capitolo introduttivo della presente relazione.

Il d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito nella l. 26 febbraio 2011, n. 10, c.d. "decreto milleproroghe", ha prorogato a tutto il 2012 (ora 2014 v. nota 6) la facoltà per i Comuni di destinare a spese correnti fino al 75% delle entrate derivanti da oneri di urbanizzazione²⁰⁰, inoltre, ha rivisto la misura del limite all'indebitamento, derivante dal rapporto tra quota interessi e spesa corrente, riducendolo progressivamente nel triennio²⁰¹, sino a raggiungere l'8% nel 2012. Tale misura è stata ulteriormente ridotta ad opera della legge di stabilità per il 2012. Lo stesso d.l. n. 225/2010 ha, inoltre, posticipato al 31 dicembre 2013 il termine entro il quale i Comuni con popolazione fino a 30 mila abitanti devono mettere in liquidazione le Società partecipate ed ampliato i casi di esclusione del divieto²⁰².

Il decreto sviluppo 2011 (d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito dalla l. 12 luglio 2011, n. 106) riguarda solo marginalmente gli Enti locali recando disposizioni in materia di

¹⁹⁹ Con apposito decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, emanato di concerto con il Ministro dell'Interno e di intesa con la Conferenza Stato-città.

²⁰⁰ Tali risorse possono essere utilizzate per una quota non superiore al 50% per il finanziamento di spese correnti e per una quota non superiore ad un ulteriore 25% esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale. L'art. 10, co. 4-ter del d.l. n. 35/2012 convertito dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, ha ulteriormente prorogato fino al 2014 tale facoltà.

²⁰¹ Il rapporto è fissato al 12% nel 2011 e all'8% nel 2012.

²⁰² Gli Enti possono evitare la cessione, qualora la società registri un bilancio attivo negli ultimi tre anni di esercizio, e non abbia subito negli esercizi precedenti ripiani di perdite o aumenti di capitale obbligatori.