SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Doc. **XLVI**
n. **5**

CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

DELIBERAZIONE E RELAZIONE SUI RISULTATI DELL'ESAME DELLA GESTIONE FINANZIARIA E DELL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI LOCALI PER GLI ESERCIZI FINANZIARI 2010-2011

(Articolo 13, quinto comma, del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, e dell'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131)

DELIBERAZIONE N. 13 DEL 2012

Comunicata alla Presidenza il 6 agosto 2012

PAGINA BIANCA

INDICE

Deliberazione 13/SEZAUT/2012/FRG ..... *Pag.* 7

Sintesi ..... » 9

PARTE I

EVOLUZIONE DELLA FINANZA LOCALE - ESERCIZIO 2011

1. Il sistema normativo e le linee di sviluppo della finanza locale ..... » 25
   1.1 L'attuazione dell'autonomia finanziaria locale ..... » 25
   1.2 Il sistema di premi e sanzioni ..... » 28
   1.3 L'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci ..... » 29
   1.4 I nuovi limiti costituzionali all'indebitamento ..... » 32
2. La finanza locale nell'esercizio 2011 ..... » 35
   2.1 Le prime analisi dei risultati dell'esercizio ..... » 35
      2.1.1 La situazione dell'economia e della finanza pubblica nel 2011 ..... » 37
      2.1.2 La manovra di finanza pubblica per il 2011 ..... » 39
      2.1.3 Le entrate correnti e la disciplina dei trasferimenti erariali ..... » 45
   2.2 Le province ..... » 49
      2.2.1 Le entrate ..... » 49
      2.2.2 Le spese ..... » 54
      2.2.3 Il raffronto tra entrate e spese ..... » 58
   2.3 I Comuni ..... » 61
      2.3.1 Le entrate ..... » 61
      2.3.2 Le spese ..... » 66
      2.3.3 Il raffronto tra entrate e spese ..... » 70
   2.4 Conclusioni ..... » 73
3. Il patto di stabilità interno per gli enti locali nel 2011 ..... » 76
   3.1 Premessa ..... » 76
   3.2 La disciplina del patto di stabilità interno nel 2011 ..... » 79
   3.3 La disciplina del patto di stabilità nel 2012 – Cenni ..... » 83
   3.4 I risultati del patto nel 2011 ..... » 86
      3.4.1 Province ..... » 89
      3.4.2 Comuni ..... » 98
   3.5 Il patto di stabilità nelle Regioni a statuto speciale ..... » 112
   3.6 Conclusioni ..... » 116

4. Le analisi particolari ..... *Pag.* 120
4.1 L'attività delle Sezioni regionali di controllo ..... » 120
4.2 L'attività consultiva 2010-2011 ..... » 125
4.2.1 Il patto di stabilità ..... » 129
4.2.2 Le assunzioni di personale ..... » 133
4.2.3 Il conferimento di incarichi ..... » 137
4.2.4 Le spese di personale ..... » 143
4.2.5 La mobilità del personale ..... » 150
4.2.6 Le progressioni di carriera ..... » 153
4.2.7 Le società partecipate e consorzi ..... » 154
4.2.8 Le sponsorizzazioni ..... » 159
4.2.9 L'indebitamento ..... » 161
4.2.10 I debiti fuori bilancio ..... » 163
4.2.11 Le indennità agli amministratori ..... » 165
4.2.12 Il *leasing* ..... » 168
4.2.13 La gestione di altre spese varie ..... » 169
4.3 Gli organismi partecipati dagli enti locali ..... » 171
4.3.1 L'evoluzione del quadro normativo ..... » 171
4.3.2 La dismissione di partecipazioni ..... » 175
4.3.3 Il ripiano delle perdite e le ricapitalizzazioni ..... » 175
4.3.4 Le partecipazioni degli enti locali in imprese collegate e controllate, nei dati del conto del patrimonio ..... » 177
4.4 Il conto del patrimonio nelle Province e nei Comuni ..... » 186
4.4.1 Premessa ..... » 186
4.4.2 Il conto del patrimonio ..... » 189
4.4.3 Aspetti della gestione patrimoniale – Analisi dei dati ..... » 192
4.4.4 Conclusioni ..... » 210
4.5 La riforma dei controlli interni alla luce del d.lgs. n. 150/2009 .. » 214
4.5.1 Lineamenti del d.lgs. n. 150/2009 e rinnovata impostazione dei controlli ..... » 214
4.5.2 L'indagine presso i Comuni e le risposte ai quesiti ..... » 217
4.5.3 Le valutazioni sui controlli interni Regione per Regione ..... » 222
4.5.4 Considerazioni finali ..... » 239

PARTE II

LA GESTIONE DEI BILANCI NELL'ESERCIZIO 2010

5. Il metodo delle analisi finanziarie e gli assetti normativi nella finanza locale nel 2010 ..... » 242
5.1 Il metodo delle analisi finanziarie ..... » 242
5.2 La prospettiva del nuovo sistema di finanza locale – Cenni ..... » 246
5.3 I provvedimenti normativi con effetti sulla finanza locale ..... » 248
5.4 Le entrate correnti e la disciplina dei trasferimenti erariali ..... » 249
6. I Comuni ..... » 251
6.1 La gestione in parte corrente ..... » 251
6.1.1 Le entrate tributarie ..... » 251
6.1.2 I trasferimenti ..... » 257
6.1.3 Le entrate extratributarie ..... » 259
6.1.4 La riscossione delle entrate ..... » 266
6.1.5 Gli indicatori finanziari ..... » 274
6.1.6 La spesa corrente (spesa per le funzioni fondamentali) ..... » 280
6.2 La gestione in conto capitale ..... » 295
6.2.1 Premessa ..... » 295

6.2.2 Cenni preliminari sulle fonti ed i risultati da rendiconto delle entrate ..... *Pag.* 296
6.2.3 Proventi da concessioni edilizie (contributo per il permesso di costruire) destinate a spese correnti e plusvalenze da alienazioni di beni patrimoniali (titolo IV, categorie I e V) ..... » 299
6.2.4 Riscossione di crediti (titolo IV, categoria VI) ..... » 301
6.2.5 Anticipazioni di cassa (titolo V, categoria I) ..... » 301
6.2.6 La spesa ..... » 303
6.2.7 L'entrata/la spesa ..... » 306
6.2.8 I debiti di Comuni e Province ed i ritardi nei pagamenti verso i fornitori ..... » 316
7. Le Province ..... » 327
7.1 La gestione in parte corrente ..... » 327
7.1.1 Le entrate tributarie ..... » 329
7.1.2 Le entrate da trasferimenti ..... » 339
7.1.3 Le entrate extratributarie ..... » 340
7.1.4 Spesa corrente (spesa per le funzioni fondamentali) ..... » 346
7.1.5 La spesa per funzioni fondamentali ..... » 350
7.2 La gestione in conto capitale ..... » 353
7.2.1 Le entrate ..... » 353
7.2.2 La spesa ..... » 356
7.2.3 L'entrata/La spesa ..... » 358
8. Le Comunità Montane – L'evoluzione del quadro normativo nel sistema di finanziamento ed i suoi effetti sulle gestioni ..... » 360
8.1 Le entrate ..... » 360
8.2 Le spese ..... » 368
9. Gli andamenti ed equilibri finanziari complessivi nella gestione 2010 di Comuni, Province e Comunità Montane ..... » 372
9.1 I Comuni ..... » 372
9.1.1 Premessa ..... » 372
9.1.2 Gli andamenti ..... » 373
9.1.3 Gli indici di equilibrio ..... » 375
9.2 Le Province ..... » 382
9.2.1 Premessa ..... » 382
9.2.2 Gli andamenti ..... » 383
9.2.3 Gli indici di equilibrio ..... » 385
9.3 Le considerazioni d'insieme per Comuni e Province ..... » 388
9.4 Le Comunità Montane ..... » 397
9.4.1 Gli indici di equilibrio ..... » 397
10. Il debito finanziario di Comuni e Province ..... » 401
10.1 Premessa ..... » 401
10.2 Le rilevazioni della Sezione ..... » 401
10.2.1 Consistenza ..... » 402
10.2.2 Sostenibilità ..... » 403
10.3 Considerazioni d'insieme ..... » 407
11. I debiti fuori bilancio ..... » 422
11.1 La nozione e la disciplina formativa ..... » 422
11.2 L'indagine della Sezione ..... » 423
11.2.1 I debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2010 ..... » 425
11.2.2 I debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2011 ..... » 428
11.2.3 I debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2010 e nel 2011. Raffronti ..... » 432

11.2.4 I debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2009 e nel 2010 dalle Province e dai Comuni. Incidenza sulla finanza locale ..... *Pag.* 434
11.3 Considerazioni d'insieme ..... » 435
12. Gestioni in disavanzo di Province e Comuni ..... » 457
12.1 Il disavanzo e squilibrio effettivo ..... » 457
12.2 I dati della rilevazione ..... » 458
12.3 Considerazioni d'insieme ..... » 459
13. Il dissesto finanziario degli enti locali ..... » 460
13.1 Il sistema normativo vigente ..... » 460
13.2 Enti in dissesto ..... » 463
13.3 Enti in dissesto 2011-2012 ..... » 466
13.3.1 Enti in dissesto 2011 ..... » 466
13.3.2 Enti in dissesto 2012 (gennaio febbraio) ..... » 473
13.4 L'articolo 6, co. 2 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 ..... » 477
13.5 Le considerazioni d'insieme ..... » 481

Appendice ..... » 484
Comuni inadempienti all'obbligo di invio telematico dei rendiconti per gli esercizi finanziari 2008-2010 ..... » 484

Deliberazione n.13/SEZAUT/2012/FRG

Corte dei Conti

Sezione delle Autonomie

Adunanza del 25 luglio 2012

Presieduta dal Presidente della Corte – Presidente della Sezione delle Autonomie
Luigi GIAMPAOLINO

Composta dai magistrati:

Presidente di Sezione	Giuseppe Salvatore LAROSA
Presidenti delle Sezione Regionali	Nicola MASTROPASQUA, Vittorio LOMAZZI, Vittorio GIUSEPPONE, Raffaele DEL GROSSO Enrica LATERZA, Roberto TABBITA
Supplenti	Consiglieri Rosario SCALIA, Giovanni MOCCI, Silvio DI VIRGILIO, Luisa D'EVOLI Primo Referendario Giuseppe TETI Referendario Antonio DI STAZIO
Consiglieri	Teresa BICA, Francesco PETRONIO, Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI

Vista la legge 5 giugno 2003 n. 131, art. 7, co. 7, che attribuisce alla Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte degli enti territoriali, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea;

Visto l'art. 9 del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite della stessa Corte n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con deliberazione n. 2/2003 del 3 luglio 2003 e con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP/2008, secondo cui la Sezione delle autonomie riferisce al Parlamento, almeno una volta l'anno, sugli andamenti complessivi della finanza locale per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte dei comuni, province, città metropolitane ed altri enti, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, anche in base all'attività svolta dalle Sezioni regionali;

Vista la deliberazione n. 4/SEZAUT/2012/INPR, con la quale è stato esaminato il problema dei ritardi che alcuni Enti, negli ultimi tre esercizi considerati, hanno frapposto nell'adempimento della trasmissione dei rendiconti;

Considerato che i comportamenti degli enti inadempienti all'obbligo di trasmissione telematica del rendiconto, individuati in apposito elenco allegato all'unita Relazione, producono ricadute negative sulla funzionalità dei controlli e sulla completezza delle analisi dei risultati finanziari;

Udita, nell'adunanza del 25 luglio 2012, la relazione finale dei Consiglieri Francesco Petronio e Rinieri Ferone

delibera

di approvare l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sulla gestione finanziaria degli Enti Locali per gli esercizi finanziari 2010 e 2011.

Le osservazioni conclusive sono contenute nella "Sintesi", che è parte integrante della Relazione.

Ordina che copia della presente deliberazione, con l'allegata relazione, sia trasmessa al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati, ai Presidenti dei Consigli regionali e comunicata, altresì, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'Economia e delle Finanze, al Ministro dell'Interno, al Ministro della Salute, al Ministro per gli Affari Regionali, ai Presidenti delle Giunte regionali.

Copia della deliberazione, con annessa relazione, sarà altresì comunicata in formato elettronico, a cura della segreteria della Sezione, alle Amministrazioni interessate.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 25 luglio 2012.

I Relatori

f.to Francesco Petronio

f.to Rinieri Ferone

Il Presidente

f.to Luigi Giampaolino

Depositata in Segreteria il 2 agosto 2012

Il Dirigente
f.to Romeo Francesco RECCHIA

Sintesi

La relazione sulla finanza degli enti locali per gli esercizi 2010 e 2011 è preceduta da un quadro riepilogativo degli aspetti salienti nell'evoluzione normativa che riguardano lo sviluppo del sistema di maggiore autonomia degli enti locali. A seguito dell'attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 42 del 2009 ed in particolare dell'emanazione del d.lgs. n. 23 del 2011, con l'istituzione del fondo sperimentale di riequilibrio è stata avviata una prima fase di esecuzione del nuovo modello.

Allo sviluppo dell'autonomia, che dovrà conoscere nelle fasi successive maggiore effettività, deve accompagnarsi anche un sistema di regole che assicuri il raggiungimento degli obiettivi generali di finanza pubblica anche attraverso la previsione di sanzioni. Con il d.lgs. n. 149 del 2011 sono stati introdotti premi e sanzioni e, in particolare, meccanismi volti a far emergere le situazioni critiche per le quali è necessario attivare la procedura di dissesto. Un supporto indispensabile al funzionamento dei procedimenti volti al coordinamento finanziario può derivare dall'armonizzazione dei sistemi contabili per la quale, nel 2011, è stata avviata la fase della sperimentazione presso un campione significativo di enti.

Altro aspetto di rilievo nello scenario complessivo di finanza pubblica è costituito dalla recente emanazione della novella costituzionale che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio. Tale principio, che non può che estendersi al complesso delle amministrazioni pubbliche, trova per le amministrazioni locali particolari modalità applicative che prevedono un ruolo di coordinamento regionale che è stato già utilizzato per consentire maggiore flessibilità nell'applicazione del patto di stabilità interno.

Risultati di finanza pubblica nel 2011

Nell'esercizio 2011 l'andamento dei conti pubblici è stato influenzato da un quadro congiunturale ben più sfavorevole rispetto al precedente; infatti, si sono intensificati gli effetti della crisi finanziaria che ha interessato particolarmente l'Europa e l'Italia.

L'andamento positivo del prodotto nel 2010 (in crescita dell'1,8%) è proseguito nei primi mesi del successivo esercizio nel quale ha perso di slancio sino ad invertire la tendenza, attestandosi complessivamente allo 0,4 per cento. Il volume del Pil nel 2011 resta ancora a livelli ben inferiori a quelli registrati negli anni precedenti la crisi economica. Tale situazione risulta molto diversa da quella programmata nel DPEF del 2008 che per il triennio 2009-2011 prevedeva una crescita cumulativa del 4 per cento.

Dall'elaborazione del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni si rileva che l'indebitamento netto si è ridotto al 3,9 per cento del PIL, risultando quindi in miglioramento rispetto all'esercizio precedente, pur non rientrando ancora nell'ambito del relativo parametro. Il livello d'indebitamento dal 2009 rimane al di sopra della soglia stabilita; in presenza di una fase di recessione con sfavorevoli prospettive di crescita, il percorso per rientrare nei parametri previsto nei successivi esercizi si dimostra complesso.

Il miglioramento dimostrato dai conti pubblici nel 2011 può essere messo in relazione alle misure di correzione adottate in corso d'esercizio che hanno comportato un aumento delle entrate totali ed una riduzione delle spese complessive con un calo maggiore della componente in conto capitale. La capacità di contenere la spesa corrente ha conseguito risultati migliori rispetto al passato.

La spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche è aumentata di 0,4 punti in termini di prodotto, risultato questo che si determina in correlazione al notevole rallentamento della dinamica del prodotto.

Le spese per interessi passivi fanno registrare un energico aumento, dopo la sostanziale stabilità del precedente esercizio.

L'avanzo primario è tornato di segno positivo, ma raggiunge appena l'1 per cento del PIL.

Il debito pubblico, che negli ultimi anni si è sviluppato ad un ritmo elevato continua a crescere e raggiunge il 120,1 per cento del PIL, costituendo un onere per la finanza pubblica

nel suo complesso e rendendo difficile la mobilitazione di risorse per il sostegno della crescita economica.

I risultati della finanza locale vanno inquadrati nel descritto contesto di finanza pubblica, che permane indebolito dalla crisi economica e vengono meno i segnali di ripresa che si intravedevano nel precedente esercizio. Il percorso di risanamento dei conti pubblici nazionali si prospetta arduo, le difficoltà si proiettano sui prossimi esercizi in presenza di una crescita economica che non mostra segnali di ripresa.

Dai risultati di contabilità nazionale l'apporto delle amministrazioni locali (Regioni, enti locali e sanità) al risultato d'insieme dell'indebitamento netto è in miglioramento rispetto al precedente esercizio.

Risultati di cassa 2011

I risultati dell'esercizio 2011 hanno risentito di una serie di interventi di correzione introdotti nelle ripetute manovre rese necessarie negli ultimi anni per misurarsi con gli effetti della crisi in atto, che hanno accresciuto le difficoltà per la finanza pubblica e generato maggiori esigenze di sostegno ai redditi ed all'economia. Per gli enti locali la contrazione delle entrate da trasferimenti ha provocato effetti rilevanti, generando la necessità di attuare azioni per il riequilibrio.

Le risultanze di cassa per il 2011 dimostrano nel complesso che, a fronte di un quadro della finanza locale che si dimostra più critico, entrambe le categorie degli enti hanno attuato azioni volte a ricercare una situazione di sostanziale stabilità, indirizzando misure alla riduzione della spesa. Lo sforzo si è maggiormente appuntato verso azioni di riqualificazione della spesa che hanno interessato in particolare la spesa per il personale.

Gli effetti della crisi vengono risentiti maggiormente dai Comuni che non riescono a compensare la riduzione dei trasferimenti. Per le Province si registrano, invece, minori difficoltà in quanto attraverso la manovra dei tributi riescono a conservare il livello delle entrate correnti.

La lieve crescita delle entrate correnti registrata nei Comuni nel 2010 si interrompe ed emergono segnali di difficoltà nel controllo del saldo corrente, perché le entrate diminuiscono in misura maggiore rispetto alle spese.

Mentre nelle Province si elevano sia le entrate correnti sia le entrate tributarie, nei Comuni, nonostante il notevole rialzo di queste ultime dovuto alla prima applicazione del fondo sperimentale di riequilibrio, il comparto delle entrate correnti segna una diminuzione.

Nel 2011 sia per le Province che per i Comuni si osserva un calo dei pagamenti di spesa corrente che risulta maggiormente significativo nelle Province; tra le componenti della spesa corrente si nota che quella per il personale risulta in diminuzione sia nelle Province che nei Comuni.

Il calo delle riscossioni per accensioni di prestiti che si osserva nei Comuni si dimostra meno intenso rispetto al passato, ma non trova riscontro in una espansione del titolo IV; ciò comporta un minore finanziamento degli interventi in conto capitale. Il ricorso all'indebitamento nelle Province è invece in moderata espansione.

Le emissioni di prestiti obbligazionari permangono in calo sia nelle Province sia nei Comuni.

Le tendenze della gestione di cassa dei Comuni e delle Province si osservano contestualmente a maggiori difficoltà da parte dei Comuni al raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno, mentre le Province ottengono ancora un saldo finanziario consolidato ampiamente positivo.

Nel periodo tra il 2009 e il 2011 diminuisce la spesa complessiva sia nei Comuni che nelle Province, attestandosi su cali del 4,03% nei Comuni e del 8,90% nelle Province. Il comparto degli investimenti nell'arco del triennio registra una variazione negativa, rispettivamente, del 19,94% e del 25,87%.

La quota di bilancio del conto capitale si riduce di anno in anno malgrado il gap infrastrutturale italiano rispetto agli altri paesi europei e lo stimolo che tale settore potrebbe rappresentare per l'economia. Il perdurare di tale diminuzione, specialmente per i Comuni,

che dovrebbero realizzare la maggior parte degli investimenti pubblici del Paese, concorre a determinare effetti depressivi.

In prospettiva lo sviluppo degli strumenti per assicurare il finanziamento autonomo dei Comuni e consentire una ottimizzazione dell'utilizzo dei cespiti fiscali disponibili potrebbe costituire un valido contrappeso alla riduzione dei trasferimenti. Il superamento del blocco della leva fiscale, che ha caratterizzato gli ultimi esercizi, il completamento della disciplina sul federalismo fiscale e l'avvio dell'attuazione del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, relativo all'autonomia finanziaria dei Comuni, potranno restituire spazi di manovra agli enti in uno scenario in cui la pressione fiscale complessiva ha raggiunto livelli che non dovrebbero consentire ulteriori incrementi.

Il patto di stabilità interno

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

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

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

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

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

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

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

Nel 2011 la disciplina del patto ha concorso al miglioramento del risultato di indebitamento del comparto, nonostante che l'obiettivo complessivo di finanza pubblica non sia stato raggiunto da parte dei Comuni e il livello di adempimento sia risultato ridotto rispetto al passato.

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

La 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 tratta tuttavia di un dato che non è conseguenza diretta dello sviluppo dei tributi effettivamente manovrabili dagli enti, ma risente della trasformazione di trasferimenti in entrate proprie attraverso la prima attuazione del fondo sperimentale di riequilibrio.

La spesa corrente di competenza diminuisce sia nei Comuni che nelle Province. Tuttavia, nei Comuni l'andamento della spesa corrente in termini di competenza nell'ultimo esercizio, pur risultando in flessione risulta inferiore al calo delle correlative entrate dovuto alla diminuzione dei trasferimenti.

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.

Le esigenze di coordinamento della finanza pubblica hanno imposto per il 2011 una manovra onerosa per gli enti locali, la cui attuazione prescrive un arduo sentiero di correzione. In una condizione della finanza locale che permane, complessivamente, problematica le azioni degli enti dovranno ancora rivolgersi essenzialmente alla riduzione di spesa, in quanto il livello raggiunto dalla pressione fiscale non sembra consentire significativi aumenti delle entrate proprie e la crisi della finanza nazionale costringe alla continua riduzione dell'intervento pubblico. Le regole del patto dovranno essere inserite in un contesto di programmazione della finanza pubblica che sappia confrontarsi con le attuali occorrenze, dovendo coniugare le esigenze di rigore con interventi per riqualificare la spesa a favore di quella produttiva.

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

L'attività consultiva 2010-2011

L'esercizio dell'attività consultiva (art.7, c.8. L.131/2003), da parte delle Sezioni regionali di controllo è, nuovamente, oggetto di esame nell'ambito della relazione sulla finanza locale (la precedente relazione risale al 2010). Le delibere esaminate hanno riguardato tanto il 2010 quanto il 2011 e sono state suddivise in filoni d'interesse, cercando di dare maggiore rilevanza ad argomenti essenziali, quali il patto di stabilità, le assunzioni di personale, il conferimento di incarichi, la spesa di personale, la mobilità di personale, le progressioni di carriera, l'indebitamento, i debiti fuori bilancio, le società partecipate, le sponsorizzazioni, il leasing, le indennità agli amministratori e le spese varie. Di anno in anno l'incremento dei pareri è stato costante e dal 2009 al 2011 si è registrato un maggior numero, prima del 31% e poi del 15%.

Le pronunce rese delle Sezioni territoriali in sede consultiva costituiscono indirizzi per gli operatori del diritto e per gli enti locali in generale, ma sono anche un elemento di valutazione utile a considerare i fenomeni che si svolgono in seno alla finanza locale, sui prevalenti temi di contabilità pubblica. Tali indirizzi, benché costituiscano autorevoli avvisi, sono suscettibili di ulteriore esame da parte delle Sezioni riunite le cui pronunce, sollecitate per contrasti giurisprudenziali o per questioni di massima, hanno, invece, carattere vincolante. In questa sede sono state esaminate 180 delibere, di cui 137 provengono dalle Sezioni regionali, 32 dalle Sezioni Riunite e 11 dalla Sezione delle Autonomie. Dalla loro lettura traspare il valore di ausilio che danno agli enti territoriali, in quanto costituiscono una fonte d'interpretazione idonea a definire un vasto complesso di linee d'indirizzo che coprono molteplici aspetti della vita gestionale delle comunità locali. Dalle delibere emerge come gli effetti dell'inosservanza del patto di stabilità influenzino la disciplina delle assunzioni di personale e come quest'ultime s'intersechino con i numerosi profili della mobilità del personale. Del resto, l'esperimento della stessa mobilità è condizionata all'osservanza del patto, così come il contenimento della spesa è normalmente esteso alle società partecipate.

É grazie all'esercizio della funzione consultiva che le principali norme, soprattutto, della l. n. 296/2006, del d.l. n. 112/2008 e del d.l. n. 78/2010 hanno avuto modo di essere interpretate e discusse nel massimo dettaglio.

Gli organismi partecipati dagli enti locali

L'indagine sulle partecipazioni degli enti locali in imprese collegate e controllate, nei dati del conto del patrimonio di 6.590 enti locali (biennio 2009-2010), dà un contributo alla comprensione delle tendenze in atto nella trasformazione dei portafogli azionari dei Comuni, sia con riferimento alle nuove acquisizioni e agli aumenti di capitale per il ripiano delle perdite, sia con riguardo alle variazioni di valore delle partecipazioni detenute.

I Comuni dell'area Nord detengono, nel 2010, il 73,52% del valore totale delle partecipazioni, (in particolare, il Nord Ovest rappresenta il 40,16%), con la Lombardia che presenta l'incidenza maggiore (25,40%) rispetto all'area e al totale nazionale. Il fenomeno si concentra nel Centro-Nord, aree nelle quali si addensa il 92,07% del valore delle partecipazioni.

In termini di variazione dello *stock* della consistenza iniziale e finale delle partecipazioni, nel 2009 e nel 2010, è sempre il Nord Ovest a presentare una dinamica di crescita costante nel biennio (+4,57% nel 2009, +6,17% nel 2010), mentre i Comuni del Centro segnano, dopo la crescita del 2009 (+4,06%), una sostanziale stasi nel 2010 (+0,68%). In controtendenza, le Isole mostrano, nel 2010, una sensibile variazione negativa (-9,46%), sostanzialmente influenzata dall'andamento dei Comuni siciliani (-12,67%).

L'osservazione del dato aggregato nazionale indica, tuttavia, percentuali di crescita del tutto analoghe sia nel 2009 (+3,30%) che nel 2010 (+3,80%).

Per apprezzare i movimenti relativi agli acquisti e agli ulteriori versamenti per copertura di perdite degli organismi partecipati, sono state osservate le variazioni delle consistenze iniziali da conto finanziario positive, che ammontano complessivamente a 483,28 milioni di euro, in aumento rispetto al dato 2009 (pari a circa 375 milioni di euro).

Correlativamente, la vendita di partecipazioni e titoli si riflette nelle variazioni da conto finanziario negative, che passano da 79,4 milioni di euro nel 2009 a 293,5 milioni di euro nel 2010, il che denota la progressiva riduzione del portafoglio azionario detenuto dai Comuni.

Il conto del patrimonio

Il trasferimento agli enti locali di beni immobili dello Stato (decreto legislativo n. 85 del 21 maggio 2010) che comporta, in attuazione dell'art. 19, l'attribuzione agli enti locali, a titolo non oneroso, di beni patrimoniali, dovrebbe incidere in modo evidente su questo aspetto della gestione. Nelle rilevazioni effettuate con riferimento all'esercizio 2010, tuttavia, non sono ancora visibili gli effetti patrimoniali di tale importante riforma. Inoltre, a causa dei ritardi verificatisi nella pubblicazione della lista dei beni che possono costituire oggetto di trasferimento dalla disponibilità dello Stato a quella degli Enti locali, anche ad oggi gli effetti della citata normativa non si sono esplicati in modo evidente.

Per l'esercizio 2010, dall'analisi dei dati concernenti la situazione patrimoniale dell'insieme di enti esaminato, relativo a 6590 Comuni, è emerso che il valore del patrimonio immobiliare è complessivamente aumentato del 6,03%, principalmente per via dell'incremento dei beni demaniali, pari all'11,37%; i valori dell'attivo circolante presentano, a livello complessivo, valori sostanzialmente stabili rispetto al 2009, mentre il patrimonio netto, risulta incrementato di un valore pari a circa il 3,37%.

Riguardo alle 103 Province delle quali sono stati esaminati i conti del patrimonio, è emersa una tendenza conforme a quella dei Comuni, anche se con dimensioni più modeste in termini di incrementi percentuali. Infatti, il patrimonio immobiliare (che incide per circa il 73% rispetto al totale delle immobilizzazioni materiali) è, complessivamente, aumentato di circa il 2,23%, dato influenzato dall'incremento del 5,61% registrato per i beni demaniali. I valori dell'attivo circolante presentano, a livello complessivo, un aumento pari a circa il 3% (con valori negativi riscontrati in Sicilia e Sardegna). Il patrimonio netto registra un lieve decremento (-0,40%), in controtendenza rispetto a quello riscontrato nei Comuni.

La riforma dei controlli interni alla luce del d.lgs. n. 150/2009

L'attenzione del referto 2012 sui controlli interni non è più tanto riservata alle novità del d.lgs. n. 150/2009 che si sono tradotte, quasi ovunque, in modifiche dei regolamenti interni, ovvero in fonti regolamentari *ad hoc*, quanto al funzionamento dei nuovi organismi di controllo, gli OIV che, nella stragrande maggioranza dei casi, svolgono diffusamente le verifiche di gestione e le valutazioni di dirigenti e funzionari responsabili, ricevendo dalle Amministrazioni degli enti, adeguato supporto per lo svolgimento dei controlli. I questionari di rilevazione di quest'anno, contenenti undici domande, hanno investito 454 enti con popolazione superiore a 20.000 abitanti e, diversamente dallo scorso anno, sono stati tutti restituiti, debitamente compilati.

L'adozione del ciclo di gestione della *performance* e del relativo sistema di valutazione sono stati un po' più soddisfacenti dello scorso anno, così come è apparso meno carente il monitoraggio del funzionamento del sistema di misurazione (e valutazione). Nei vari aspetti e profili in cui il sistema si articola, circa i 2/3 dei Comuni hanno impiantato il nuovo assetto di giudizio, basato sull'apprezzamento delle valutazioni sia individuali che collettive. La nuova valutazione sulle prestazioni dei dirigenti di vertice è stato proposta dall'organo di controllo OIV alla Giunta, in circa la metà dei casi. É stata, invece, molto limitata e, in effetti, deludente l'applicazione dell'art. 14, co. 4 del d.lgs. n. 150/2009, che prevedeva la comunicazione delle criticità riscontrate dall'OIV alla Corte dei conti, tanto che vi hanno ottemperato appena otto Comuni. Viceversa, meritano valutazioni positive l'adeguamento delle fonti, l'abituale valutazione di dirigenti e funzionari e, in specie, l'adozione di tutti gli strumenti idonei a porre gli OIV nelle condizioni di lavorare. Gli enti della regione Toscana hanno fornito l'applicazione più completa, con risposte quasi tutte affermative a ogni quesito, mentre i Comuni più carenti sono stati quelli della regione Puglia. L'adempimento più negletto è stato l'adozione del Programma triennale della trasparenza e dell'integrità.

Si rammenta che l'interessante aspetto legato all'adozione delle fasce di merito e al riconoscimento delle correlate premialità ha subito una battuta d'arresto. Ciò nonostante, benché si registrino disfunzioni e ritardi, il sistema di controlli interni è ormai radicato, tanto che solo in circa il 5% dei Comuni medio – grandi, esso è assente. Al tempo stesso la più moderna mentalità, incentrata sull'organo di controllo unico e sulla *performance* della dirigenza sembra almeno prendere piede. Questo miglioramento del complessivo assetto non è, per ora, ancora sufficiente a confortare l'auspicio che, grazie ad un migliore rapporto tra la Corte dei conti e i neo istituiti OIV, che si estende anche ad aspetti della gestione finanziaria, sia in grado di avvicinare il sistema alle finalità di risanamento assegnate alla finanza locale.

Comuni – Province – Comunità Montane

Gestione corrente 2010

Anche nel 2010 la finanza degli enti locali ha avuto un assetto segnato dalle esigenze di stabilità dei conti pubblici. Nella complessiva strategia delle linee di coordinamento della finanza pubblica il comparto degli enti locali ha continuato a mantenere un profilo non dinamico sulle basi imponibili, ad adeguarsi sul versante della spesa alle varie misure restrittive e ad impostare la gestione dei bilanci secondo i vincoli del patto di stabilità interno, sul quale si scaricano le tensioni prodotte dalla rigidità della spesa corrente degli enti locali a scapito degli investimenti.

In una rapida prospettazione di sintesi articolata per tipologia di enti (Comuni, Province e Comunità Montane) e per partizioni dei bilanci, (parte corrente e parte in conto capitale) può dirsi, per quel che riguarda le entrate correnti dei Comuni, che le stesse sono cresciute, rispetto al 2009, negli accertamenti del 2,74% e nelle riscossioni del 3,85%. Le maggiori risorse sono arrivate dalle entrate tributarie i cui accertamenti hanno avuto un incremento del 6,34% (tra queste +13,50% TARSU e + 6,29% dalla compartecipazione IRPEF), ciò soprattutto per effetto della manovrabilità della TARSU e delle maggiorazioni di alcune tariffe. Sono rimasti stabili i volumi delle risorse trasferite (+0,72% acc. rispetto al 2009)

Per le Province si è, invece, registrata una flessione dell'1,63% delle entrate correnti accertate e del 4,50% di quelle riscosse, sia per effetto della contrazione delle imposte provinciali per la formalità di trascrizione (IPT), nella misura del -5,56% e, in termini più contenuti, dell'imposta sull'assicurazione per la RC auto, -0,64%, sia per un andamento decrescente dei trasferimenti. In particolare, dallo Stato sono stati accertati minori trasferimenti nella misura del -4,61% (da 931,7mln a 879,4mln), dalla Regione -2,70% (da 1,760mld a 1,712mld), dalla Regione per funzioni delegate -4,83% (da 1,610mld a 1,532mld).

Per le Comunità Montane, per le quali nell'esercizio 2010 si è pressoché azzerato il contributo dello Stato, sostituito dall'intervento delle Regioni, le entrate correnti flettono del 4,76%, negli accertamenti e del 6,27% nelle riscossioni; nell'ambito di queste cedono di più le entrate da trasferimento (Titolo I) che costituiscono oltre il 70% delle entrate correnti, fenomeno che, come si accennerà nel trattare gli equilibri di bilancio, ha determinato situazioni di difficoltà in parecchi enti del Sud.

Letta, attraverso i dati sintetici degli indicatori finanziari, la struttura del sistema di finanziamento di Comuni e Province (le Comunità Montane vivono di finanza quasi totalmente derivata) nel 2010 non presenta alcuna significativa variazione.

Nella relazione si è cercato di porre in luce la dimensione dei rapporti finanziari tra centro e periferia, misurando, in termini contabilmente atecnici, la capacità finanziaria dei Comuni, ossia il livello di autosufficienza delle entrate proprie rispetto al totale delle spese (sia in parte corrente che in conto capitale) constatando un livello di autonomia ancora insufficiente. Dai dati riferiti complessivamente al campione di Comuni esaminati (6767 su 8094) risulta che a fronte di accertamenti di entrate proprie per 30,967mld, sono state impegnate spese per 63,813mld. In pratica, le entrate proprie coprono il 48,53% delle spese; il resto viene in gran parte dai trasferimenti. Le aree dove è più marcata la distanza tra risorse proprie e spese, sono quelle delle Isole (le entrate coprono il 36,31% delle spese) ed il Sud, (41,96%); il miglior livello di autosufficienza si registra nel Nord-Ovest (55,82%).

Per quel che riguarda la spesa corrente nei Comuni, le misure di contenimento imposte con le manovre sui conti pubblici hanno conseguito l'effetto della riduzione della spesa per il personale, -1,50%, quella di funzionamento, -1,07%, ma il risultato complessivo che si riassume in una crescita del 2.03% della spesa impegnata nel 2010 rispetto al 2009 e dell'1,88% di quella pagata, è da attribuirsi, principalmente, alla spinta delle spese per prestazione di servizi: +8,50%, intervento, questo, che assorbe il 46,28% delle spesa corrente. L'incremento percentuale della spesa corrente impegnata non è omogeneo nelle aree geografiche, oscillando tra il +5,16% nel Nord.Ovest, - 2,27%, per gli enti del Centro.

In termini procapite, il dato medio nazionale della spesa corrente impegnata, pari a 894,05 euro, è in aumento rispetto al 2009 (era 880,60 euro) e a livello di analisi territoriale dai risultati da rendiconto si evidenziano maggiori incrementi nel Nord-ovest, che passa da 872 euro a 912 euro procapite.

All'analisi dimensionale della spesa i maggiori scostamenti del valore medio del dato procapite nelle sei fasce, sono collocati nei Comuni della 1^ fascia (0-999 abitanti), che misura un valore pari ad € 1.110,59 e della sesta fascia, pari a € 1259,45. La misura ottimale è quella dei Comuni della 4^ fascia (5000-19999), più prossimo al predetto valore medio nazionale.

In linea con il dato statistico appena commentato si pone il parametro economico-finanziario che misura la rigidità della spesa corrente, attraverso il quale si pondera l'incidenza della spesa del personale e quella per gli ammortamenti dei mutui e dei prestiti sul complesso delle entrate correnti. Dall'osservazione dei dati disaggregati per fasce demografiche si vede che la spesa con maggiore coefficiente di rigidità si colloca nei Comuni appartenenti alle prime due-tre fasce nei quali soprattutto il coefficiente della spesa per il personale fa elevare il quoziente.

Più decisa la dinamica della spesa corrente nelle Province che fa registrare un decremento degli impegni dell'1,63%, (da 9,99mld impegni 2009 a 9,83mld impegni 2010)

con i risparmi di maggior volume nella spesa per il personale (-3,15%) ed in quella di funzionamento (-7,4%), ma anche qui è l'incremento della spesa impegnata per le prestazioni di servizi (+3,99%) a sterilizzare parte degli effetti di contenimento.

Nelle Comunità Montane la spesa corrente frena nella misura del 4,48% in meno degli impegni nel 2010, ciò che in parte coincide con l'obiettivo di risparmio atteso all'esito dei provvedimenti di riordino ex art. 2. comma 17, della legge 244/2007.

Gestione in conto capitale

Nell'esercizio 2010, la gestione della parte in conto capitale dei bilanci per tutti gli enti esaminati si riassume nell'osservazione comune del persistente divario tra programmazione degli investimenti, misurati in termini di risorse da destinarvi ed attuazione degli stessi. Dai dati esaminati dei Comuni si rileva che a fronte di 62,5mld di previsioni definitive di entrate da accertare in conto capitale (46,4mld dal Titolo IV e 16,1mld dal Tit.V) sono state accertate entrate per 19,08mld (12,8mld Tit.IV e 6,2mld Tit.V). Per le Province, le previsioni definitive cifravano 8,2mld, (6,5mld Tit.IV ed 1,6mld Tit.V) ma gli accertamenti effettivi si sono fermati a 2,88mld (2,33mld Tit.IV, 550mln Tit.V). Analogamente, ma per volumi di gran lunga inferiori, lo scostamento tra previsioni ed accertamenti nelle Comunità Montane.

L'andamento delle entrate del conto capitale destinate agli investimenti e cioè al netto dei movimenti finanziari, non mostra particolari flessioni sia per i Comuni che per le Province, soprattutto per effetto dei trasferimenti, mentre trova conferma anche per l'esercizio 2010, la linea di riduzione dell'indebitamento. Diverso è stato l'andamento nelle Comunità Montane il cui totale delle entrate in conto capitale perde terreno.

In termini di dati contabili, i Comuni fanno registrare un incremento del + 5,4% delle entrate accertate nel Tit.IV (depurate della riscossione dei crediti) e cedono l'8,63% negli accertamenti del Tit.V (depurato delle anticipazioni di cassa) incrementando, complessivamente, le entrate destinate agli investimenti di una minima percentuale:+1,88%(in valore assoluto 13,9mld nel 2010; nel 2009 erano state 13,5mld). Le Province destinano agli investimenti 2,5mld, risorse tratte, oltre che dai trasferimenti, in parte anche dai maggiori accertamenti delle entrate del Tit.IV (depurate dalle riscossioni di crediti) nella misura del +19,71%, mentre gli accertamenti delle entrate del Tit.V (depurate delle anticipazioni di cassa) flettono del 22,24%. Le Comunità Montane fanno registrare, in proporzione ai volumi propri, una forte contrazione delle entrate del Tit.III pari a -17,29% (in valore assoluto accertano 316mln; nel 2009 avevano accertato entrate dello stesso Tit. per 382mln), mentre incrementano quelle del Tit.IV, ma si tratta, anche in questo caso, di risorse di poca consistenza: 47,1mln di euro accertati nel 2009, 68,7mln nell'esercizio in esame.

Anche la spesa in conto capitale nei Comuni, è caratterizzata dal forte scostamento tra previsioni (53,9mld di impegni previsti) ed impegni effettivi (16,2mld pari al 30,13% delle previsioni) e cresce dello 0,19%; in valore assoluto sono state impegnate somme per 14,8mld di euro (al netto delle concessioni di crediti), destinate soprattutto agli interventi di "acquisizione dei beni immobili", (82% di tutti gli interventi) sostanzialmente coincidenti con la categoria dei lavori pubblici. Ma continua a pagarsi poco di ciò che si impegna: nel 2010 solo il 12,22% (1,8mld su 14,8mld impegnati) delle somme impegnate nella competenza. Anche in calo sono stati registrati i pagamenti totali, ammontanti a 12,7mld, (di cui 10,9mld in conto residui), in forte calo rispetto ai 15,3mld di euro nel 2009, sempre con riferimento al campione di enti esaminati. I residui passivi totali crescono del 2,05% ed ammontano a 51,2mld nel 2010, rispetto ai 50,1mld del 2009.

Nelle Province la spesa in conto capitale, che impegna il 40,77% degli stanziamenti (8,3mld previsti, 3,4mld impegnati) cresce del 7,29% (in valore assoluto 3,1mld le somme impegnate). Il 79,08% di queste somme sono destinate, anche qui, agli interventi nel settore dei lavori pubblici, ma anche per le Province si paga solo l'8.81% degli impegni (su 3,1mld somme impegnate per la competenza, 275,4mln, pagati). Peggiora la fluidità di cassa nel 2010 anche sui pagamenti totali che ammontano a 2,6mld (di cui 2,3mld in conto residui), rispetto ai 3,1mld del 2009.

I residui passivi totali diminuiscono di una misura minima: 0,44% ed ammontano, in valore assoluto a 13,9mld.

Nelle Comunità Montane la spesa in conto capitale flette del 10,42%; anche per questi enti lo scostamento tra programmazione ed attuazione si legge nei dati di consuntivo secondo i quali dei 379,1mln di euro impegnati sono state pagate somme pari a 108,3mln e cioè il 28,5%.

Andamenti ed equilibri finanziari complessivi della gestione

I descritti andamenti della gestione dei bilanci definiscono una situazione di sostanziale "stallo" delle politiche di promozione dello sviluppo delle comunità locali, comprimendo il perimetro dell'intervento amministrativo limitato, essenzialmente, alla cura dei compiti ordinari. In questa situazione il comparto degli enti locali, in larga parte, mantiene gli equilibri di bilancio: nel 2010 solo 3 Province e 97 Comuni hanno chiuso l'esercizio in disavanzo di amministrazione. Più difficile appare la situazione per le Comunità Montane, in particolare per quelle che ricadono nell'area del Sud, in gran parte delle quali sono stati rilevati segni di sofferenza nei principali saldi di bilancio, sia di parte corrente che di conto capitale. Anzi, sempre nel riferito ambito territoriale, la diffusa condizione di squilibrio economico-finanziario, alimentata dallo squilibrio di parte corrente, fa presagire condizioni di sofferenza finanziaria, peraltro non gestibili normativamente in quanto le Comunità Montane, ai sensi dell'art. 244, comma 2, del TUEL non sono assoggettabili alle norme sul risanamento degli enti locali dissestati, per cui è necessario anche colmare tale vuoto normativo con disposizioni adeguate alla natura dell'ente, non necessario sotto il profilo istituzionale e caratterizzato da un sistema di finanziamento quasi totalmente derivato.

Tornando alle condizioni generali del comparto, per i Comuni, a livello di aggregato nazionale va annotato, innanzitutto, che migliora l'equilibrio finanziario di gestione: le entrate coprono il 99,94% delle spese (nel 2009 era il 98,58%). I risultati della gestione di competenza hanno segno positivo con un aumento degli accertamenti totali del +2,55%, contro un incremento degli impegni dell'1.15% e con un *"surplus"* nella parte corrente (+6,32%; nel 2009 era stato del +5,59%) che si legge anche nel miglioramento dei dati concernenti l'equilibrio economico finanziario, e cioè nella capacità dell'ente di far fronte con le entrate correnti a tutte le spese correnti ed al pagamento della quota capitale dei mutui in ammortamento. Tuttavia, pur riscontrandosi, nel 2010, un aumento dei Comuni con indice positivo, 3853, con popolazione pari al 45,72% di quella totale considerata, i rimanenti 2914 enti con indice negativo si riferiscono al 54,28% della popolazione, quindi, tendenzialmente, interessa i Comuni più popolosi.

I flussi di cassa complessivi risultano stabili rispetto al 2009: si riscuote il 51,80% di quello che si accerta (non così nei Comuni di piccole dimensioni) e si paga il 49% di quello che si impegna. Molto più fluida la cassa per la parte corrente. Poche variazioni si registrano nei residui finali, con un lieve decremento di quelli passivi.

Anche per le Province, guardando al più ampio quadro riassuntivo dei risultati della gestione di competenza, si evidenzia una situazione in complessiva tenuta, anche se nell'esercizio 2010 gli accertamenti totali crescono meno degli impegni totali:0,16%, i primi e 0,31% i secondi. Va annotato, tuttavia, che nella parte corrente la diminuzione delle spese è inferiore alla riduzione delle entrate, ciò comporta un peggioramento del margine corrente rispetto al 2009, all'inverso di quanto si rileva nel risultato del conto capitale, dove, come già ricordato, gli accertamenti del Titolo IV crescono più degli impegni. Tali tendenze si riscontrano in maniera non omogenea nell'articolazione per aree geografiche, tra le quali il Nord-est dove la parte corrente mostra segni di migliore equilibrio. Questi dati portano ad un peggioramento della situazione degli enti con equilibrio economico-finanziario positivo che sono 59 nel 2010, rispetto ai 63 del 2009 e ad un incremento di quelli con indice negativo: da 40 (2009) a 44 nell'esercizio esaminato.

Questa situazione non pregiudica, comunque, l'equilibrio finanziario entrate e spese finali (cioè depurate, rispettivamente, delle risorse provenienti dai mutui e prestiti e della

quota capitale in rimborso degli stessi) riassunto nell'indice del 97,85%, comprovante la capacità delle entrate di coprire nella predetta misura le spese, che è superiore, quindi, all'equilibrio finanziario di gestione pari a 97,16% ciò che comprova una diminuzione dello *stock* di debito.

Per quanto concerne i flussi di cassa, dai risultati da rendiconto non si registrano variazioni significative rispetto agli andamenti ordinari. Così si evidenzia che viene riscosso il 42,73% delle partite accertate e pagati il 67,13% degli impegni assunti. I pagamenti della parte corrente, così come per i Comuni, sono quasi il doppio di quelli concernenti le partite del conto capitale. Il valore totale dei residui rimane invariato, sia per la parte dell'entrata che per la spesa; nella disaggregazione dei dati per partizioni di bilancio si osserva, invece, che nella gestione di parte corrente si ha un aumento dei residui sia attivi che passivi.

In relazione a quanto innanzi, si può dire che la situazione del comparto per l'esercizio 2010 nel suo complesso e ad eccezione della specifica situazione delle Comunità Montane dell'area del Sud, non mostra andamenti di particolare preoccupazione. Tuttavia, come già rilevato nelle precedenti relazioni, sussistono dubbi e perplessità sulla piena attendibilità di una componente determinante del saldo di amministrazione: i residui attivi, cioè i crediti vantati dall'ente la cui vetustà è notoria essere forte indizio di inesigibilità dello stesso.

Per dare certezza alla qualità dei risultati si è più volte manifestato il convincimento che non è, comunque, sufficiente che l'Ente debba annualmente verificare la persistenza delle ragioni del credito e la sua esigibilità (art. 228, comma 3 TUEL). Nella direzione di tale maggiore certezza muovono le norme introdotte con il recente decreto legge n. 95 recante le "disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini" che all'art. 6, comma 17, dispone che, a decorrere dall'esercizio finanziario 2012, gli enti locali iscrivono nel bilancio di previsione un fondo di svalutazione crediti non inferiore al 25% dei residui attivi, di cui ai titoli I e III, aventi anzianità superiore a 5 anni.

D'altra parte non bisogna trascurare di considerare che gli effetti delle manovre correttive adottate dal 2011 in poi, hanno prodotto e produrranno tensioni sui bilanci la cui solidità reale sarà elemento indispensabile per poter sopportare gli ulteriori vincoli e restrizioni sul piano delle entrate e delle spese.

Il debito finanziario di Comuni e Province

Il debito finanziario complessivo dei Comuni, nel 2010, può stimarsi in 62,084 miliardi di euro[1] (proporzionando alla popolazione nazionale complessiva il debito accertato in 54,460 miliardi su enti che rappresentano il 90,65% dell'intera popolazione) e rimane, rispetto al 2009, sostanzialmente invariato.

Quello delle Province, in 11,816 miliardi di euro (accertato in 11,204 miliardi relativamente a 103 enti su 107 complessivi) con un andamento, anche in questo caso, sostanzialmente invariato rispetto al 2009.

Modeste dinamiche sono riscontrabili in termini di debito *pro-capite*: il debito dei Comuni, nel 2010, grava sulla popolazione residente per 904,46 euro pro-capite, in leggera diminuzione rispetto al dato riscontrato per l'esercizio 2009 (911,41 euro); quello delle Province, sempre nel 2010, ha una incidenza pro-capite di 196,24 euro, a fronte dei 199,46 euro rilevato per il 2009.

La sostenibilità finanziaria, che ha come parametro essenziale il raffronto con le entrate correnti, è complessivamente positiva per entrambe le categorie di enti. Nell'analisi per aree geografiche i risultati di maggiore criticità si rinvengono negli enti del Centro.

Anche la sostenibilità economico-finanziaria, riferita ai meri interessi passivi, è nel suo complesso positiva. Lo è meno, invece, se non si considera più, quale costo del debito, il peso dei soli interessi. Infatti, considerando gli interessi alla stessa stregua delle spese correnti, come d'altra parte le stesse disposizioni in tema di equilibri prevedono, e includendo nel costo del debito, anche le quote capitale in ammortamento, i risultati sono meno confortanti,

---

[1] La stima tiene conto anche del debito finanziario del comune di Roma trasferito alla gestione straordinaria.

mostrando la insostenibilità da parte della gestione ordinaria in circa dei due terzi degli enti comunali e per non poche Province.

La sostenibilità patrimoniale, pur risentendo della minore attendibilità che, allo stato, è da attribuire ai valori espressi nel conto patrimoniale rispetto a quello finanziario, può ritenersi accettabile e nel rapporto tra debito e netto patrimoniale si rivela, per i Comuni, un valore medio del 53,77% e, per le Province, del 64,19%.

Conclusivamente, prescindendo da situazioni specifiche, può sostenersi che i dati aggregati del debito finanziario degli enti locali mostrino valori assoluti e costi di gestione in grado di essere sostenuti dall'attuale finanza locale. Tuttavia, in diversi Comuni e in alcune Province, la sostenibilità del debito è garantita col ricorso ad una anomalia: finanziando buona parte dell'onere, che è di natura certa e di lunga durata, con il ricorso a risorse di natura straordinaria (non strutturali) che, per definizione, hanno caratteri opposti (avanzi di amministrazione generati per lo più da positiva revisione dei residui, cosiddetti oneri di urbanizzazione, plusvalenze nelle vendite immobiliari, ecc.).

Anche i recenti interventi non hanno rivisto una incongruenza del vigente sistema normativo che, pur codificando il principio che tutto il costo del debito (interessi e quote capitale in ammortamento) più tutte le altre spese correnti non possano essere complessivamente superiori alle entrate correnti (art. 162, comma 6 TUEL), imponendo che l'intero costo del "servizio del debito" debba trovare copertura nel "saldo finanziario" della parte corrente, stabilisce una regola per fissare il valore limite per il ricorso a nuovo e ulteriore indebitamento, che considera il solo peso degli interessi -senza alcun riferimento alla quota capitale in ammortamento- e lo raffronta alle sole entrate correnti -senza alcun riferimento alle spese- prescindendo dal valore del saldo e, quindi, da ogni considerazione di natura economica (art. 204, comma 1 novellato, TUEL). L'incidenza del costo degli interessi dovrebbe avere a parametro il saldo corrente piuttosto che le entrate correnti, che possono costituire un parametro non del costo degli interessi, ma della dimensione dello *stock* del debito così come, d'altra parte, avviene presso le Istituzioni finanziarie per l'assegnazione del "merito di credito" ai soggetti debitori. Potrebbe, quindi, rivelarsi opportuno, che la disciplina del TUEL (art.204, comma 1 novellato) che pone la regola per consentire o inibire nuovo indebitamento, accogliesse parametri coerenti con i principi posti dall'altra norma a salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Gli indirizzi normativi attuali sono nel segno di porre limiti progressivamente stringenti alla possibilità di contrarre nuovo indebitamento a partire dal comma 108 dell'articolo unico della legge di stabilità 2011 che, per il triennio 2011-2013, ha ridotto all'8% il limite dell'incidenza del costo degli interessi sulle entrate correnti. Il limite dell'incidenza del costo degli interessi sulle entrate correnti per il triennio 2012/2014, è stato ulteriormente ridotto dall'art. 8, comma 1 della legge n.183/2011, sulla cui effettiva portata dispositiva è intervenuta la norma interpretativa contenuta nell'art. 16, comma 11 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 che precisa i limiti che condizionano il ricorso a nuovo indebitamento

Deve, tuttavia, essere considerato, al riguardo, che l'introduzione del principio costituzionale del pareggio di bilancio esteso alle amministrazioni territoriali avrà incidenza sul livello di indebitamento ammesso, i cui spazi andranno a restringersi ulteriormente, essendo consentito il ricorso al debito nel rispetto dell'equilibrio complessivo dell'aggregato regionale.

Debiti fuori bilancio

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio si conferma persistente e rilevante per gli importi riconosciuti, interessa un numero consistente di enti e costituisce elemento di precarietà nella prospettiva degli equilibri di bilancio.

Il legislatore con la disciplina sanzionatoria delle norme del TUEL, rafforzata dalle limitazioni al ricorso all'indebitamento per la copertura dei debiti e, con la legge finanziaria per il 2003, con l'obbligo dell'invio alle Procure regionali della Corte dei conti delle delibere di

riconoscimento dei debiti, aveva cercato di porre limiti al dilagare del fenomeno, ma con scarsi risultati.

Gli importi dei debiti fuori bilancio riconosciuti derivanti da sentenze esecutive rappresentano, sia per le Province che per i Comuni e nei diversi anni, sempre una tipologia rilevante.

Nella rilevazione dei debiti fuori bilancio dell'anno 2011, è stato chiesto di indicare negli strumenti di copertura utilizzati, anche, l'importo degli stanziamenti previsti in bilancio per debiti da riconoscere, come quelli relativi alla soccombenza in giudizio; le somme relative a tali stanziamenti, utilizzate per la copertura dei debiti riconosciuti nell'anno, 16,899 milioni di euro nelle Province, 79,880 milioni di euro nei Comuni, rappresentano, sul totale degli strumenti di copertura, rispettivamente il 21,20% ed il 14,50%.

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio è rappresentato, compiutamente per il comparto delle Amministrazioni provinciali, avendo tutte le Province inviato i dati richiesti. Nell'anno 2008 riconoscono debiti fuori bilancio 54 Province per 48,130 milioni di euro, nel successivo 2009, 68 enti per 55,206 milioni di euro. Nell'esercizio 2011 sia il numero delle Province interessate al fenomeno che l'importo dei debiti riconosciuti, diminuiscono, rispetto al 2010, i primi, da 75 a 67 enti, il 10,67% in meno il numero degli enti, ed il secondo, nella misura del 14,40%, 79,696 milioni di euro; l'importo dei debiti fuori bilancio dichiarati ma non ancora riconosciuti ammonta nel 2010 a 17,319 milioni di euro e nell'ultimo anno di riferimento a 20,423 milioni di euro, pertanto l'importo totale dei debiti fuori bilancio ammonta nel 2011 a 100,119 milioni di euro, in diminuzione di circa il 9,33% rispetto all'anno precedente.

Per quanto riguarda il comparto delle Amministrazioni comunali, l'importo totale dei debiti riconosciuti nell'esercizio 2008 di 623,674 milioni di euro, aumenta, nel 2009, a 720,196 milioni di euro, ma, in controtendenza con l'andamento rilevato negli anni precedenti, negli ultimi due anni, diminuiscono gli importi, rispettivamente a 628,763 milioni di euro e 550,941 milioni di euro, pur con un aumento del numero dei Comuni interessati dal fenomeno, 2006 e 1928. L'importo dei debiti fuori bilancio dichiarati ma non ancora riconosciuti, ammonta, nel 2010, a 353,055 milioni di euro e nell'ultimo anno di riferimento a 257,027 milioni di euro, pertanto, l'importo totale dei debiti fuori bilancio dei Comuni ammonta nel 2011 a 807,968 milioni di euro, in diminuzione del 17,7% rispetto all'anno precedente. Tali dati, certamente, scontano la diversità numerica della platea degli enti che hanno risposto, nei diversi anni, al questionario inviato dalla Sezione, per raccogliere gli elementi necessari ed indispensabili alla rappresentazione del fenomeno: sul totale di 8.094 Comuni hanno inviato, compilato, il questionario relativo ai debiti riconosciuti nell'esercizio 2008, 7788 Comuni, nel 2009, 8035 Comuni, mentre i dati relativi ai debiti riconosciuti negli ultimi due esercizi, 2010 e 2011, riguardano, rispettivamente, 8091 ed 8088 Comuni, la quasi totalità degli enti considerati.

Gestioni in disavanzo

Nel confronto 2009-2010, si rileva un andamento in lieve diminuzione, per numero di Comuni in disavanzo di amministrazione, pari circa il 5%: da 102 a 97 enti.

Fra le Province, che nel 2008 erano assenti, nel 2010 tre sono in disavanzo. Anche in ordine all'importo globale dello squilibrio finanziario si registra un andamento decrescente, per i Comuni, di quasi il 23% e l'incidenza media dello squilibrio sulle entrate correnti passa dal 14,22% del 2008 al 15,15% del 2009 e al 14,69% nel 2010. Per le Province l'incidenza è del 10,88%. Il fenomeno delle gestioni in disavanzo interessa quasi l'1,2% del totale dei Comuni ed il 2,8% delle Province. Il dato potrebbe, però, essere corretto in termini peggiorativi, stante l'osservazione che per gli enti che dichiarano il dissesto, invero pochi, non sempre si riscontrano, negli anni immediatamente antecedenti, saldi di amministrazione in disavanzo e che altri enti, nel 2010, in numero di 4 Comuni ed 1 provincia, pur non in formale disavanzo, mostrano uno squilibrio nel confronto tra risultato di amministrazione e fondi vincolati.

Dissesti

La normativa che ha introdotto nell'ordinamento giuridico degli enti locali, a seguito della riforma costituzionale, il principio che gli enti dissestati debbano provvedere al loro risanamento, senza ricorrere a mutui con il concorso dello Stato nell'ammortamento, ha invertito la tendenza a ricorrere alla dichiarazione di dissesto, pur in assenza di vincolanti presupposti, al fine di poter lucrare sugli aiuti da parte dello Stato; ciò, però, ha reso maggiormente difficile il risanamento.

La mancanza di finanziamenti erariali per il sostegno del risanamento, pur se ha generato una nuova consapevolezza nei cittadini, circa il rischio delle conseguenze per loro sfavorevoli, per l'inevitabile innalzamento della pressione fiscale e contributiva, ha reso Sindaci e Presidenti di provincia meno propensi a dichiarare lo stato di dissesto degli enti che amministrano, rendendo più difficile un duraturo risanamento.

Nel d.lgs. 6 settembre 2011 n. 149, emanato a seguito della legge 5 maggio 2009 n 42 recante la delega al Governo in materia di federalismo fiscale, meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni, il legislatore delegato con l'art. 6, co. 2 ha affidato alle Sezioni regionali di controllo della Corte il compito di accompagnare gli enti in difficoltà verso un duraturo risanamento o, quando questo sia impossibile, di segnalare al Prefetto ed alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica il perdurante inadempimento dell'ente, nel termine assegnato, nell'adozione delle misure correttive per il raggiungimento ed il mantenimento di una sana gestione finanziaria, ed avviare la procedura per la dichiarazione del dissesto dell'ente.

Con la delibera n.2 del 26 gennaio 2012, la Sezione delle Autonomie ha individuato le concrete modalità da seguire, dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, nelle istruttorie preordinate all'individuazione delle situazioni di criticità in grado di provocare il dissesto finanziario dell'ente.

Le cause principali e ricorrenti, che portano al dissesto dell'ente, sono da ricercare: negli squilibri nella gestione dei residui, mantenimento in bilancio di residui attivi spesso sopravalutati, risalenti a parecchi esercizi precedenti ed inesigibili o, perlomeno di difficile e dubbia esigibilità; crisi irreversibile di liquidità con ricorso sistematico ad anticipazioni di tesoreria di notevole entità, che diventano veri e propri finanziamenti; ingenti debiti fuori bilancio per i quali l'ente non ha adeguate risorse per ottemperare agli obblighi intrapresi; mancanza di equilibrio di bilancio causato dalla sopravalutazione di alcune entrate e dalla sottovalutazione di alcune spese, debiti inerenti gli andamenti dei derivati stipulati.

Nei casi esaminati, 10 dissesti nel 2011 e 5 nei primi due mesi del 2012, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, rilevando criticità ed irregolarità nei bilanci preventivi e nei rendiconti, hanno provveduto, per tempo, a richiamare gli organi politici ed amministrativi all'esercizio di una corretta amministrazione ed a porre in essere tutti gli adempimenti necessari ed indispensabili per scongiurare situazioni più gravi, che avrebbero portato inevitabilmente al dissesto, poi concretizzatosi.

Negli ultimi anni, per alcuni grandi Comuni, che presentavano situazioni finanziare di rilevante difficoltà, sono state emanate norme particolari che, nonostante la mancata dichiarazione di dissesto, hanno riconosciuto poteri speciali ai nominati commissari straordinari ed hanno attribuito fondi per far fronte alle passate passività altrimenti insanabili.

PAGINA BIANCA

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

PARTE I

EVOLUZIONE DELLA FINANZA LOCALE – ESERCIZIO 2011

1 Il sistema normativo e le linee di sviluppo della finanza locale

Cons. Francesco Petronio

1.1 L'attuazione dell'autonomia finanziaria locale

Con la legge 5 maggio 2009, n. 42 per l'attuazione del "federalismo fiscale" il percorso per l'assegnazione di maggiori livelli di autonomia agli enti locali ha subito un'accelerazione e negli ultimi anni sono stati emessi i principali provvedimenti per i quali era stata conferita delega al Governo, sulla scorta di molteplici principi e criteri direttivi orientati al rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale.

Tuttavia, l'evoluzione del sistema e la sua effettiva realizzazione continua a doversi confrontare con gli effetti della crisi finanziaria che hanno determinato l'adozione di misure per la salvaguardia degli equilibri complessivi di finanza pubblica che, spesso, impongono precetti che non sono in sintonia con le linee generali della riforma.

In questo scenario problematico è, comunque, proseguita l'attuazione delle deleghe e il conseguente iter applicativo e in particolare con il d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, "Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale", è stata impiantata la disciplina per realizzare uno snodo fondamentale del sistema attraverso la definizione della riforma delle entrate tributarie dei Comuni e più in generale delle loro fonti di finanziamento ordinario. La norma è rivolta all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e mira a realizzare, attraverso un complesso coacervo di regolamentazione, la piena autonomia finanziaria degli enti locali.

L'effettiva attuazione del principio dell'autonomia finanziaria previsto dall'articolo 119 della Costituzione, come modificato con la legge di riforma costituzionale n. 3 del 2001, verrà conseguita all'esito di un percorso attraverso il quale, con la realizzazione del c.d. federalismo fiscale, risulterà profondamente modificato il modello di finanziamento delle autonomie locali con i conseguenti effetti sul coordinamento finanziario dei diversi livelli di governo.

Questo complesso processo normativo è rivolto ad una serie di obiettivi di fondo che vanno dal miglioramento dell'efficacia della spesa pubblica ad un più razionale coordinamento dei vari comparti della pubblica amministrazione per favorire il rispetto del patto europeo di stabilità e crescita.

All'ampliamento e consolidamento dell'autonomia finanziaria sul versante sia delle entrate che delle spese (anche attraverso il trasferimento di beni immobili dallo Stato) si accompagna una riforma del sistema di perequazione nei confronti degli enti locali, volta ad evitare il trasferimento a carico della collettività nazionale degli extra costi di singole amministrazioni legati a inefficienze e cattivo uso delle risorse.

In tale rinnovato contesto emerge l'esigenza di un rafforzamento dei controlli sulla gestione delle risorse decentrate e sul rispetto del patto di stabilità interno, anche con il ricorso a meccanismi premiali e sanzionatori che presuppone un miglioramento della trasparenza dei bilanci degli enti territoriali e della comparabilità dei loro dati.

Il punto focale della riforma è costituito dall'introduzione di una nuova struttura delle entrate dei Comuni rivolta allo scopo di sostituire i trasferimenti da parte dello Stato con entrate di tipo fiscale, ottenendo l'effetto di connettere maggiormente il finanziamento delle spese alle risorse prodotte nel territorio di ciascun ente. A tale intento si collega la riforma dei tributi propri dei Comuni e l'ampliamento della loro estensione, in modo da rafforzare l'autonomia tributaria. In particolare, le innovazioni relative alle entrate tributarie dei Comuni attribuiscono un rinnovato ruolo di centralità al prelievo fiscale sugli immobili (con aspetti che riguardano anche il prelievo dello Stato) anche nell'intento di semplificare gli oneri amministrativi a carico del contribuente e favorire la lotta all'evasione.

La trasformazione dei trasferimenti in entrate fiscali viene attuata assegnando ai Comuni compartecipazioni al gettito di preesistenti tributi erariali sui redditi di immobili e terreni (escluso quello agrario) e sul passaggio della proprietà o dell'uso (come avviene nelle locazioni) di tali beni. Viene, inoltre, devoluta una compartecipazione al gettito dell'Iva ed assegnato il gettito di un nuovo tributo erariale sulla locazione di immobili ad uso abitativo, la "cedolare secca"; questa imposta sul reddito degli immobili locati può essere applicata, a discrezione del contribuente, in sostituzione dell'Irpef.

Va rilevato che i Comuni non dispongono della facoltà di manovrare le aliquote di queste entrate tributarie, mentre possono influire sulla determinazione del gettito collaborando con lo Stato nella lotta all'evasione. Nel 2011 si è registrata una prima applicazione del complesso sistema di finanziamento che è stato progressivamente introdotto, attraverso i provvedimenti di attuazione adottati a partire da giugno 2011[2].

Tale operazione dovrebbe comportare la completa (o quasi) sostituzione nei bilanci dei Comuni dei trasferimenti assegnati dallo Stato con entrate tributarie ripartite su base

[2] Il d.p.c.m. 17 giugno 2011, "Disposizioni attuative degli articoli 2, comma 4, e 14, comma 10, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, in materia di attribuzione ai comuni delle regioni a statuto ordinario della compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto per l'anno 2011" (G.U. n. 204/2011, S.O.); il d.m. 21 giugno 2011, Riduzione dei trasferimenti erariali (art. 2, co. 8 del d. lgs. n. 23/2011) (G.U. n. 178/2011); il d.m. 21 giugno 2011, "Fondo sperimentale di riequilibrio (art. 2, comma 7, d.lgs. n. 23/2011)" (G.U. n. 178/2011); il d.m. 10 ottobre 2011 "Revisione della codifica SIOPE, modalità e tempi di attuazione per gli enti locali" (G.U. n. 286/2011).

geografica e soprattutto con tributi propri, cioè con imposte manovrabili da parte dei singoli enti almeno in termini di aliquote.

Tuttavia, all'esito di tale prima applicazione, per via dell'operare di meccanismi di compensazione non dovrebbero verificarsi cambiamenti di notevole rilievo rispetto al precedente esercizio. Nell'applicazione successiva il finanziamento degli enti locali si baserà maggiormente su fonti di entrata locali e su scelte impositive autonome, mentre si ridurrà il ruolo dei trasferimenti statali, verosimilmente anche delle risorse rivolte a finalità perequative.

La messa a regime di un sistema di più estesa autonomia di entrata si deve confrontare con i problemi che hanno in passato reso impervia la realizzazione di riforme ispirate a tale intento, sostanzialmente riferibili alla presenza di rilevanti divergenze sul territorio.

In un quadro in cui l'imposta immobiliare torna a rappresentare il fulcro del sistema, assumono rilievo la dislocazione del patrimonio immobiliare, le differenze regionali delle basi imponibili e le modalità di determinazione dei valori.

Il gettito delle compartecipazioni rappresenterà per i Comuni, sin dalla prima applicazione, un'entrata sostitutiva degli attuali trasferimenti dello Stato di parte corrente, senza incidere sostanzialmente sul livello delle assegnazioni complessive; l'attuazione del decreto dovrebbe comportare, quindi, la tendenziale cancellazione dei trasferimenti correnti da parte dello Stato.

Il gettito delle compartecipazioni non è stato attribuito direttamente ai Comuni in base al criterio della collocazione territoriale dell'imponibile, ma fatto confluire in un apposito fondo, denominato "Fondo Sperimentale di Riequilibrio", istituito dal comma 3 dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario[3]. Le modalità di alimentazione e di riparto del fondo sperimentale, nonché le quote del gettito dei tributi che, anno per anno, sono devolute al Comune ove sono ubicati gli immobili oggetto di imposizione non sono state definite nella norma primaria, mentre sono state rimesse ad un provvedimento interministeriale - previo accordo in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali emanato nell'estate 2011[4].

L'istituzione del fondo, disposta dal comma 7 dell'articolo 2, è stata ispirata alla finalità di "realizzare in forma progressiva ed equilibrata la devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare" derivante dalla istituzione delle compartecipazioni prima elencate,

---

[3] Tale articolo ha istituito, per la durata di tre anni e fino alla data di attivazione del fondo perequativo di cui all'art. 13 della l. 5 maggio 2009, n. 42, un fondo sperimentale di riequilibrio, per i comuni delle regioni a statuto ordinario, alimentato con il gettito, o quote di gettito, di alcuni tributi attribuiti ai comuni e relativi ad immobili ubicati nel loro territorio.

[4] Decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 21 giugno 2011 (Pubblicato nella G.U. n. 178/2011)

esclusa quella all'IVA. La confluenza del gettito nel Fondo Sperimentale di Riequilibrio è necessaria, soprattutto nella fase iniziale dell'attuazione della riforma, per evitare eccessive penalizzazioni a carico dei Comuni a bassa capacità fiscale. Infatti, se il gettito delle compartecipazioni venisse interamente e immediatamente distribuito con il criterio geografico, la sua distribuzione territoriale risulterebbe molto diversa da quella dei trasferimenti soppressi che – escludendo le compensazioni per l'ICI prima casa – avevano finalità perequative e, quindi, privilegiavano soprattutto i Comuni localizzati in aree a bassa capacità fiscale.

Nel riparto del fondo sperimentale di riequilibrio per l'anno 2011 non si è tenuto conto della incidenza dei fabbisogni standard, in quanto la loro determinazione non era stata ancora definita; tale carenza indebolisce la portata della prima applicazione.

1.2 Il sistema di premi e sanzioni

Un rilevante momento nel complesso iter per l'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 in materia di federalismo fiscale è costituito dall'emanazione del d.lgs. n. 149 del 6 settembre 2011. Il decreto legislativo, che presenta un carattere ordinamentale di chiusura del disegno che ha delineato un quadro di maggiore autonomia finanziaria degli enti locali, introduce meccanismi sanzionatori e premiali per le Regioni, le Province e i Comuni al fine di garantire la tenuta del nuovo sistema normativo[5]. Tale esigenza è avvertita, in quanto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione comporta il decentramento del livello di governo per l'adozione delle scelte pubbliche e, di conseguenza, tende a redistribuire le relative responsabilità che necessitano di essere presidiate attraverso un sistema di incentivi e di sanzioni.

Il quadro dei meccanismi sanzionatori già vigenti in materia di rispetto del patto per la salute[6] e del patto di stabilità interno[7], risulta ampliato e vengono, inoltre, introdotte nuove cause di rimozione, di interdizione e di ineleggibilità degli amministratori ritenuti responsabili del dissesto finanziario. I maggiori spazi di autonomia derivanti dalle innovazioni introdotte attraverso l'attuazione del federalismo fiscale vengono, così, coniugati con un complesso

---

5 Cfr. Corte dei conti SS.RR. in sede di controllo elementi per l'audizione sullo schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni presso la Commissione parlamentare per il federalismo fiscale, 15 giugno 2011.

6 Sul punto sono state formulate perplessità dalle regioni in sede di Conferenza Unificata circa gli intrecci tra la disciplina vigente (in materia di patto per la salute) che utilizza come paradigma per l'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato l'art. 120 della Costituzione e quella proposta che richiama invece, essenzialmente, l'art. 126 della Costituzione per la disciplina di intervento sugli organi.

7 Per il mancato rispetto del patto di stabilità interno nelle regioni e negli enti locali sono sostanzialmente riprodotte le sanzioni in atto vigenti sulla base della legge finanziaria 2011 (divieto di assunzione di personale, divieto di indebitamento, limite all'assunzione di spese correnti, riduzione dell'indennità di funzione degli amministratori) e introdotte anche misure di ripristino delle condizioni di equilibrio di finanza pubblica a seguito dell'inadeguato concorso degli enti locali al patto di stabilità interno che, da misure di recupero in termini macroeconomici degli obiettivi di finanza pubblica, assumono il carattere sanzionatorio.

sistema di responsabilità e incentivi attraverso procedimenti alla cui attuazione è connaturato il ruolo della Corte.

Relativamente al dissesto finanziario negli enti locali vengono stabiliti effetti sanzionatori alle pronunce adottate dalla Corte dei conti in sede giurisdizionale concernenti responsabilità per le situazioni di dissesto finanziario. Vengono, inoltre, rafforzate le misure conseguenti a pronunce della Corte dei conti adottate in sede di controllo su comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o su irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente in grado di provocare il dissesto, prevedendo immediate conseguenze sugli organi in relazione allo stato di accertato dissesto. Risulta, così, consolidata l'effettività delle pronunce delle sezioni regionali di controllo nel sistema di coordinamento della finanza pubblica attraverso la verifica dell'adozione delle misure correttive conseguenti all'accertamento da parte delle sezioni regionali di violazioni di obiettivi di finanza pubblica, di irregolarità contabili, di squilibri strutturali di bilancio e di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria.

L'accertamento demandato alla Corte dei conti è determinante per riscontrare la sussistenza delle condizioni in grado di provocare il dissesto; solo a seguito del compimento della procedura presso la Sezione regionale di controllo può attuarsi l'intervento sostitutivo del Prefetto, che è preordinato non soltanto alla dichiarazione di dissesto, ma anche allo scioglimento del consiglio dell'ente. La Sezione delle Autonomie ha emesso una pronuncia di orientamento al fine di stabilire le linee comuni di applicazione da parte delle Sezioni regionali di controllo dei compiti ad esse affidate dall'art. 6, co. 2, d.lgs. n. 149/2011, le quali sono chiamate a valutare se la gravità della situazione della gestione finanziaria dell'ente sia tale da fare emergere la condizione di dissesto. Ciò può essere evidenziato nel corso delle verifiche sul bilancio di previsione e sul rendiconto degli enti; infatti la Corte in tale sede ha rilevato in più occasioni situazioni di squilibrio e profili di irregolarità nell'amministrazione, richiamando gli organi rappresentativi degli enti a porre in essere tutti gli adempimenti necessari per scongiurare situazioni più gravi, che avrebbero portato inevitabilmente al dissesto, poi concretizzatosi.

1.3 L'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci

Altro punto rilevante riguarda l'avvio dell'iter per l'attuazione del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, "Armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42". Tale provvedimento, che risulta di notevole supporto per assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, introduce i principi contabili generali ed applicati per gli enti territoriali, e i loro enti strumentali e definisce la struttura degli strumenti contabili.

L'intento di fondo di garantire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sotto i diversi profili finanziario, economico e patrimoniale, è perseguito attraverso il ricorso ad un sistema omogeneo di contabilità economico-patrimoniale. Tra i postulati più rilevanti vengono posti il principio di competenza finanziaria[8] e l'adozione di un comune piano di conti integrato.

Il sistema di bilancio è rivolto a disciplinare la programmazione, la previsione e la rendicontazione dei fatti gestionali, sulla base di comuni schemi di bilancio finanziari, economici e patrimoniali, e attraverso l'introduzione di una metodologia unitaria di rilevazione e classificazione delle spese e delle entrate necessaria al fine di rendere possibili raffronti. Il piano dei conti integrato è funzionale al raccordo tra i conti delle amministrazioni pubbliche e il Sistema europeo dei conti nazionali.

L'allegato al decreto contiene una sintetica enunciazione e descrizione dei principi contabili generali, mentre i principi contabili applicati dovranno essere stabiliti con successivi decreti dopo un periodo di sperimentazione di durata biennale, durante il quale alcune amministrazioni selezionate secondo criteri di rappresentatività in base alla loro collocazione geografica e alla dimensione demografica, procedono ad applicare dal 2012 le norme previste.

L'adeguamento ai nuovi modelli contabili risulta un'operazione complessa che deve essere preceduta da tale fase sperimentale[9], al termine della quale, ed in base ai risultati della stessa, verranno precisate le regole contabili definitive a regime dal 2014, con particolare riferimento, tra l'altro, ai contenuti del nuovo principio della competenza finanziaria[10].

L'adozione di un piano dei conti integrato per il monitoraggio dei conti pubblici, consentendo il raccordo con il sistema europeo dei conti nazionali, dovrebbe avvenire sulla base della classificazione omogenea utilizzata nel sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche (SIOPE). Il piano è composto

---

[8] Il principio contabile generale della competenza finanziaria è definito nell'allegato n. 1, fermi restando i principi contabili specifici nell'ambito sanitario recati dal Titolo II del d. lgs. n. 118/2011.

[9] Il d.p.c.m. 25.05.2012, pubblicato sulla G.U. n. 129 del 5 giugno 2012, sostitutivo del primo d.p.c.m. del 28.12.2011 (Individuazione delle amministrazioni che partecipano alla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118) individua ai fini della sperimentazione biennale 5 Regioni, 12 Province e 68 Comuni: tali enti sono stati individuati sulla base di criteri che tengono conto della collocazione geografica e della dimensione demografica. Il secondo d.p.c.m. del 28.12.2011 (Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118) prevede che "a decorrere dal 1^ gennaio 2012 è avviata la sperimentazione, della durata di due esercizi finanziari, avente ad oggetto i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi strumentali previsti dal titolo primo del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, volta a verificarne la rispondenza alle esigenze conoscitive della finanza pubblica e ad individuarne eventuali criticità per le conseguenti modifiche intese a realizzare una più efficace disciplina della materia".

[10] In particolare secondo la nuova impostazione le obbligazioni attive e passive (che danno luogo, rispettivamente, alle entrate ed alle spese) devono essere registrate nell'esercizio nel quale le stesse vengono a scadenza.

dall'elenco delle articolazioni delle unità elementari sia del bilancio finanziario gestionale che dei conti economico-patrimoniali.

Il periodo di sperimentazione consentirà di stabilire se le esigenze conoscitive della finanza pubblica possano effettivamente essere assicurate dal nuovo assetto contabile e anche la possibilità di fare emergere eventuali criticità del sistema e di porvi rimedio prima della completa operatività[11].

Tra i diversi aspetti oggetto della sperimentazione risulta rilevante l'applicazione del principio di competenza finanziaria, in base al quale le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate sono registrate nelle scritture contabili con l'imputazione all'esercizio nel quale vengono a scadenza e i bilanci di previsione annuale e pluriennale assumono carattere autorizzatorio. Il principio è applicato solo a quei documenti che compongono il sistema di bilancio redatti secondo la contabilità finanziaria, ed è funzionale all'attuazione della funzione autorizzatoria degli stanziamenti del bilancio di previsione[12].

L'applicazione del nuovo principio comporta che le obbligazioni debbano essere registrate nelle scritture contabili al momento del loro perfezionamento, mentre l'imputazione deve essere riferita all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza. É, in ogni caso, fatta salva la piena copertura finanziaria degli impegni di spesa giuridicamente assunti a prescindere dall'esercizio finanziario in cui gli stessi sono imputati.

Tale impostazione risulta maggiormente rilevante per l'attività di investimento che comporta impegni di spesa che vengono a scadenza in più esercizi finanziari, per la quale al momento della registrazione del primo impegno deve essere assicurata la copertura finanziaria per l'intera durata dell'investimento.

In tal modo risulta rafforzato il ruolo assegnato al bilancio pluriennale che è il documento più idoneo a garantire la copertura complessiva e a dar conto delle obbligazioni che travalicano la durata del singolo esercizio finanziario, si configura così la necessità di una verifica degli equilibri che non si limiti all'esercizio in corso, ma che si estenda al periodo di programmazione, venendo così assegnato un ruolo di effettiva cogenza al bilancio pluriennale.

---

[11] La sperimentazione riguarda, in particolare, l'adozione del bilancio di previsione finanziario annuale di competenza e di cassa, la classificazione del bilancio finanziario per missioni e programmi di cui agli artt. 13 e 14 del d.lgs. n. 118/2011 e la tenuta della contabilità finanziaria sulla base di una definizione del principio della competenza finanziaria. Anche le modalità di attuazione della classificazione per missioni e programmi da parte degli enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio Sanitario Nazionale di cui all'art. 19, co. 2, lett. c) del citato d.lgs. n. 118/2011, sono oggetto di sperimentazione.

[12] Il carattere autorizzatorio del bilancio di previsione annuale e del bilancio di previsione pluriennale costituisce un limite agli impegni di spesa, che devono essere contenuti nel limite degli stanziamenti. La funzione autorizzatoria fa riferimento a tutte le entrate incluse quelle per accensione di prestiti fatta eccezione per le partite di giro/servizi per conto di terzi e per i rimborsi delle anticipazioni di cassa.

1.4 I nuovi limiti costituzionali all'indebitamento

L'esigenza del rispetto dei vincoli economici e finanziari che derivano dall'appartenenza all'Unione europea, resa più pressante dalle recenti difficoltà e dall'interesse per il rafforzamento del coordinamento sui saldi di bilancio espresso dagli organi di governo dell'Unione europea, dal FMI e dall'OCSE, ha comportato l'introduzione negli ordinamenti nazionali di regole di finanza pubblica rivolte al perseguimento dell'equilibrio dei bilanci e del contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni.

La legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 ha introdotto al massimo livello delle fonti una nuova disciplina dei principi cardine della finanza pubblica nell'ambito della quale è stata anche limitata la facoltà di indebitamento degli enti territoriali che risulta condizionata alla contestuale definizione di piani di ammortamento e, comunque, all'equilibrio complessivo del comparto. Un aspetto di assoluto rilievo nel nuovo quadro costituzionale è quello di porre al centro del sistema della contabilità pubblica l'equilibrio dei conti pubblici riflesso nel conto consolidato della pubblica amministrazione e dei sottosettori come indicato nel SEC 95[13].

La nuova disciplina, che interessa anche la dimensione territoriale dell'ordinamento della Repubblica, contempla alcune modifiche al testo dell'art. 119 della Costituzione, che reca i fondamenti per il coordinamento della finanza pubblica[14].

Le disposizioni contenute nella riforma si inseriscono, quindi, in un quadro di rapporti che si sviluppava anche nel sistema in atto e che trova nella legge di contabilità una compiuta disciplina[15]. La prescrizione costituzionale comporta, in aggiunta all'impianto vigente, l'obbligo che gli obiettivi strutturali per l'intera Amministrazione Pubblica dovranno essere previsti in equilibrio. Nell'articolazione degli obiettivi tra sottosettori è attribuito, in particolare, allo Stato di assicurare l'equilibrio o esercitare la facoltà di disavanzo in connessione con l'andamento del ciclo.

Le modificazioni che riguardano il primo comma dell'art. 119 Cost. comportano l'inserimento del principio dell'equilibrio dei bilanci degli enti territoriali e del concorso ad assicurare il rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea[16]. In particolare nel testo vigente dell'art. 119, che stabilisce l'autonomia finanziaria

---

[13] Il sottosettore delle amministrazioni locali comprende gli enti pubblici territoriali la cui competenza si estende soltanto a una parte del territorio economico.

[14] Le Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo, nell'audizione del 26 ottobre 2011, n. 54/AUD/11, hanno ritenuto chiara e condivisibile la scelta innovativa (rispetto all'impianto della vecchia legge n. 468 del 1978) di estendere l'ambito di applicazione delle norme di contabilità e di finanza pubblica al complesso delle amministrazioni pubbliche, nozione i cui confini discendono dal rispetto delle regole internazionali di contabilità nazionale (SEC95) che definiscono i criteri di inclusione degli enti.

[15] Il Documento di Economia e Finanza (DEF) indica gli obiettivi strutturali per la PA (cioè al netto degli effetti del ciclo e delle misure una tantum), i valori programmatici (nominali) e la loro articolazione per sottosettori (art. 10, co.1, lett. e) della l. n. 196/2009, e successive modifiche).

[16] Il testo inserito prevede che: «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e concorrono ad assicurare il rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea».

dei Comuni, delle Province, delle città metropolitane e delle Regioni, viene prescritto che tale autonomia possa essere esercitata esclusivamente nei limiti del rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, in tal modo estendendo il principio di equilibrio anche nei confronti del mondo delle autonomie[17].

La facoltà concessa allo Stato dall'art. 81 novellato di modulare le proprie politiche di bilancio conseguentemente all'andamento del ciclo, non dovrebbe estendersi alle autonomie territoriali tenute all'osservanza degli specifici vincoli previsti dall'art. 119 che indicano le sole possibilità di indebitamento previste. Il principio del pareggio espresso dal nuovo testo dell'art. 119, comma primo, non consente infatti alle Autonomie territoriali di derogare, con politiche anticicliche, al vincolo dell'equilibrio di bilancio.

Un argine all'indebitamento degli enti territoriali era già contenuto nel precedente testo dell'articolo 119 che ne ammetteva l'esclusiva finalizzazione alla spesa per investimenti, facoltà questa che deve essere ora armonizzata con il principio di equilibrio che è contestualmente affermato. Per contemperare la possibilità di effettuare gli investimenti con ricorso al debito e l'affermazione del nuovo principio di equilibrio è stata inserita nel corpo del sesto comma la frase: "*con contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio*". In sostanza il principio di equilibrio, piuttosto che essere imposto al singolo ente, viene proiettato sull'aggregato delle amministrazioni pubbliche decentrate in ambito regionale.

Le regole suddette comportano l'assoggettamento del ricorso all'indebitamento a due nuovi e distinti vincoli che si aggiungono a quello della finalizzazione a spesa d'investimento. Il primo, di natura finanziaria, impone a ciascun ente di accantonare contabilmente in bilancio le risorse necessarie al rimborso del prestito, mentre il secondo, di natura economica, si rivolge al complesso delle amministrazioni pubbliche e prescrive il rispetto dell'obiettivo di equilibrio. Le amministrazioni locali possono finanziare con indebitamento la spesa per investimenti, a condizione che sia rispettato l'equilibrio di bilancio per il complessivo sottosettore delle amministrazioni locali[18].

La determinazione del piano di ammortamento riguarda il singolo ente che deve garantire l'equilibrio complessivo in un dato arco temporale[19], mentre l'equilibrio

---

[17] All'articolo 119 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:
a) al primo comma sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea»;
b) al sesto comma, secondo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

[18] Cfr. Corte dei conti SS.RR. in sede di controllo n. 54/AUD/11, 26 ottobre 2011, pag. 11 e 12.

[19] La relazione al d.d.l. A.C. 4620 del Governo (per questa parte non modificato) chiarisce che "i piani di ammortamento, da definire contestualmente all'accensione del debito, sono quelli che devono garantire un equilibrio

dell'aggregato regionale al quale l'ente appartiene riguarda un più ampio aggregato, infatti la compensazione nel territorio costituisce una condizione necessaria per l'assunzione di nuovo debito. Tale ultima condizione rafforza il ruolo del coordinamento finanziario assegnato al livello regionale che nella realizzazione del patto di stabilità interno a livello territoriale ha avuto un valido avvio.

L'impostazione della nuova disciplina costituzionale non è limitata ad enunciazioni di principio, in quanto introduce una serie di aspetti rilevanti che investono valori suscettibili di valutazione quantitativa; nella norma giuridica vengono, infatti, trasposti concetti propri della letteratura economica in materia, elevando perciò a parametri di legittimità valutazioni di tipo statistico-finanziario. Per la concreta applicazione dei nuovi precetti oltre ad un approccio giuridico, necessario per la valutazione degli effetti che discendono dalla rigidità delle norme costituzionali nel nostro ordinamento, è necessario anche considerare fondamentali concetti di teoria economica e di scienza delle finanze[20].

Un punto cruciale per l'effettiva realizzazione del principio dell'equilibrio dei conti pubblici e del pareggio del bilancio statale è costituito da un efficiente sistema di verifica e controllo, sia nella fase della programmazione di bilancio, sia in quella consuntiva. La fase di costruzione dei conti e quella di definizione degli obiettivi e degli strumenti per conseguirli dovrà essere adeguata tenendo conto delle modifiche necessarie per i bilanci finanziari degli enti inclusi nelle Amministrazioni pubbliche al fine di ridefinirne gli aggregati in modo coerente con i criteri adottati nel SEC95.

L'attuazione della riforma costituzionale, che rimette ampi ambiti di completamento della disciplina all'emanazione della legge rinforzata potrebbe far emergere l'esigenza che il legislatore nazionale adotti una disciplina generale sui "principi di coordinamento della finanza pubblica", che dovrebbero costituire regole durature nei rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali nel cui ambito dovrebbero incardinarsi le iniziative legislative sul "patto di stabilità interno" legate alle necessità di correzioni congiunturali.

---

intertemporale tra disavanzo dell'anno di realizzazione dell'investimento e i successivi avanzi necessari per ammortizzarlo".

[20] Cfr. Corte dei conti SS.RR. in sede consultiva n. 3/2011/CONS pag. 1.

2 La finanza locale nell'esercizio 2011

2.1 Le prime analisi dei risultati dell'esercizio

L'analisi sugli andamenti generali della finanza locale nell'ultimo esercizio di seguito condotta, è stata realizzata sulla base delle rilevazioni di cassa, non essendo ancora disponibili le elaborazioni dei dati tratti dai rendiconti; tuttavia, l'anticipazione del termine[21] per l'approvazione dei documenti contabili consuntivi degli enti e una maggiore fluidità nell'acquisizione dei modelli telematici, potranno in prospettiva consentire prime analisi sulla finanza locale supportate dal rendiconto.

Per ottenere questo risultato per l'esercizio 2011 è stato ulteriormente abbreviato il termine per la resa del conto telematico; permane, tuttavia, la necessità che tutti gli enti provvedano tempestivamente a tale adempimento, potendosi in tal modo avvalersi della completa operatività del sistema per la trasmissione telematica dei rendiconti[22].

Al riguardo la Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 4 dell'8 febbraio 2012, nel rilevare un significativo livello di inadempienza alla rendicontazione telematica, specie da parte dei Comuni di minori dimensioni, ha sollecitato un più puntuale assolvimento dell'obbligo. Con la deliberazione n. 7/2012 la Sezione delle autonomie, nello stabilire gli adempimenti connessi alla trasmissione del rendiconto per il 2011, ha fissato scadenze più ravvicinate al termine previsto per l'approvazione. Peraltro, la presenza di termini per la rendicontazione dilazionati per gli enti di alcune Regioni a statuto speciale può rendere meno agevole la tempestività della rilevazione.

In attesa dell'operatività del sistema suddetto sono state utilizzate, anche per l'esercizio 2011, altre fonti finalizzate a garantire il monitoraggio dei conti pubblici. A tale fine l'art.13 della legge n. 196 del 2009 ha previsto che le amministrazioni pubbliche provvedano a inserire in una banca dati unitaria accessibile alle stesse amministrazioni pubbliche, secondo modalità da stabilire sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e l'Ente nazionale per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione

---

[21] Il termine di approvazione del rendiconto della gestione, in precedenza fissato al 30 giugno, è stato anticipato al 30 aprile dall'art. 2-quater, comma 6 del decreto-legge 7 ottobre 2008 n. 154 convertito, con modificazioni nella legge L. 4 dicembre 2008, n. 189 recante *disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali*, che ha modificato l'art. 151, comma 7 e l'articolo 227, comma 2, primo periodo del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

[22] La procedura di trasmissione telematica del rendiconto, introdotta dall'art. 28 della legge n. 289 del 27 dicembre 2002 ha reso più complete e tempestive le informazioni a disposizione della Corte dei conti per effettuare analisi sulla finanza locale. La piena entrata a regime di tale norma, la cui attuazione è stata graduale, consente la raccolta di una notevole mole di informazioni e la netta riduzione dei tempi di esame dei rendiconti. Dall'esercizio 2009 -sesto anno di applicazione della procedura- la trasmissione telematica ha riguardato tutti i comuni a prescindere dalle loro dimensioni e anche le comunità montane. Le informazioni vengono raccolte utilizzando uno standard accreditato per il colloquio telematico tra sistemi, consentendo di ricevere il complesso dei quadri di rendiconto.

(DigitPA), i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi e quelli relativi alle operazioni gestionali.[23]

Tra le fonti di informazioni suddette si è fatto riferimento, in particolare, al sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE)[24] fondato su contestuali rilevazioni di cassa che intercettano tutte le operazioni di incasso e pagamento effettuate dai tesorieri delle amministrazioni pubbliche. Tale sistema rappresenta uno strumento utile ai fini della verifica delle regole previste dall'ordinamento comunitario (procedura su disavanzi eccessivi e patto di stabilità e crescita)[25].

Gli incassi e i pagamenti effettuati dai tesorieri di tutte le amministrazioni pubbliche (articolo 14, commi da 6 a 11, della legge 31 dicembre 2009, n.196) devono essere codificati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale e i tesorieri/cassieri degli enti non possono dare corso alle operazioni prive della codifica SIOPE.

L'uniformità delle rilevazioni per tipologia di enti consente di superare le differenze tra i sistemi contabili attualmente adottati dai vari comparti delle amministrazioni pubbliche, senza incidere sulla struttura dei bilanci degli enti in questione. La classificazione dei dati secondo una codificazione uniforme consente il miglioramento delle informazioni relative ai conti pubblici sia sotto il profilo qualitativo, dato il livello di dettaglio, sia sotto il profilo della tempestività.

Tra le fonti di informazioni utilizzate in questa sede, oltre ai predetti dati di cassa, sono stati impiegati, attraverso un'apposita rilevazione, i dati del patto di stabilità interno che forniscono anche elementi di competenza (limitati alla parte corrente) e che dall'esercizio 2007 abbraccia anche il comparto dell'entrata.

La Corte dei conti raccoglie, inoltre, una serie di informazioni attraverso l'esame delle relazioni sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali effettuato ai sensi dei commi 166 e seguenti dell'articolo unico della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria 2006). La sistematizzazione di tali informazioni potrà offrire un apporto notevole alla conoscenza degli andamenti significativi della finanza locale, consentendo approfondimenti dei fenomeni sulla base dei dati raccolti in una serie di quadri specifici annessi alle relazioni suddette.

---

[23] Il Ministero dell'economia e delle finanze svolge compiti di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, utilizzando anche i dati della banca dati unitaria e provvede a consolidare le operazioni delle amministrazioni pubbliche sulla base degli elementi acquisiti, a monitorare gli effetti finanziari delle misure previste dalla manovra di finanza pubblica e dei principali provvedimenti adottati in corso d'anno.

[24] In attuazione dell'articolo 28 della legge n. 289/2002 è stato istituito un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri di tutte le amministrazioni pubbliche (SIOPE) in collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'ISTAT. Rispetto al precedente sistema di rilevazione trimestrale dei flussi di cassa, il SIOPE dovrebbe consentire la disponibilità di informazioni più complete per la conoscenza dell'andamento dei conti pubblici, oltre che una maggiore tempestività. Nella finanziaria per il 2008 al comma 379 dell'art. 1 è presente un ulteriore accenno alla realizzazione di un nuovo sistema di acquisizione di dati, in questo caso riguardanti la competenza finanziaria, che dovrebbe completare le rilevazioni di mera cassa.

[25] Il sistema di rilevazione trimestrale dei flussi di cassa, dismesso dall'esercizio 2010, ha rappresentato sino a tale esercizio la fonte utilizzata per il monitoraggio dei conti degli enti locali, attraverso la rilevazione del fabbisogno e l'acquisizione delle informazioni necessarie alla predisposizione delle relazioni di contabilità nazionale.

Le tendenze della finanza degli enti locali potranno essere, quindi, esaminate attraverso altre fonti idonee a fornire indicazioni estese all'aspetto della competenza e particolarmente mirate alla verifica degli effettivi equilibri.

La valutazione sia sul fronte della gestione di cassa sia della competenza, che può essere svolta in presenza di un quadro articolato di elementi informativi, consente la rilevazione degli andamenti secondo distinte angolazioni dal cui esame congiunto possono trarsi maggiori elementi di conoscenza.

I dati raccolti per il 2011 permettono di valutare nell'imminenza della chiusura dell'esercizio gli aspetti salienti della gestione delle Province e dei Comuni, specie con riguardo al quadro della stabilità complessiva del comparto e alla presenza di squilibri finanziari.

2.1.1 La situazione dell'economia e della finanza pubblica nel 2011

Nell'esercizio 2011 si sono intensificati gli effetti della crisi finanziaria che ha interessato particolarmente l'Europa e l'Italia e l'andamento dei conti pubblici è stato influenzato da un quadro congiunturale ben più sfavorevole rispetto al precedente nel quale si intravedeva un percorso di uscita dalla crisi finanziaria mondiale.

L'andamento positivo del prodotto nel 2010 (in crescita dell'1,8%) è proseguito nei primi mesi del successivo esercizio nel quale ha perso di slancio sino ad invertire la tendenza, attestandosi complessivamente allo 0,4 per cento[26]. Il volume del Pil nel 2011 resta ancora a livelli ben inferiori a quelli registrati negli anni precedenti la crisi economica. Nel triennio 2009-2011, la diminuzione complessiva in termini reali ha superato il 3 per cento. Tale situazione risulta molto diversa da quella programmata nel DPEF del 2008 che per il triennio 2009-2011 prevedeva una crescita cumulativa del 4 per cento.

Le previsioni per il 2011, relative sia all'andamento dell'economia che ai conti pubblici contenute nel Documento di economia e finanza 2011 (DEF), non evidenziavano elementi di preoccupazione e in tale sede è stato previsto il raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2014 per conseguire l'obiettivo europeo di medio termine (MTO) e il rispetto delle prescrizioni per il superamento della procedura per disavanzo eccessivo.

Le stime macroeconomiche contenute nel DEF prevedevano un leggero incremento del PIL nel 2011 (1,1 per cento) e, per gli anni successivi, un progressivo miglioramento del tasso di crescita dell'economia (1,6 per cento nel 2014). A ciò si sarebbe connesso un tendenziale miglioramento dei conti pubblici nel medio termine[27].

---

[26] Dopo la flessione particolarmente elevata del 2009 (-5,2 per cento), nel 2010 la crescita economica aveva manifestato una moderata ripresa, tuttavia l'andamento del prodotto negli ultimi mesi del 2011 ha riportato un rallentamento, essendosi manifestato un andamento recessivo.

[27] L'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche si sarebbe attestato al di sotto del 3 per cento dal 2012. Il saldo primario sarebbe tornato su valori positivi già nel corso del 2011, con ulteriori e progressivi miglioramenti negli anni successivi. Era invece previsto un progressivo aumento dell' incidenza sul PIL degli interessi passivi, in considerazione dell'incremento atteso dei tassi di interesse sui mercati.

Tuttavia, il rallentamento dell'economia mondiale e l'acuirsi della crisi finanziaria conducevano a rivedere al ribasso le previsioni di crescita che nella nota di aggiornamento al DEF 2011 era stimata allo 0,7 per cento, mentre la stima dell'indebitamento restava invariata al 3,9 per cento. Le difficoltà generate dalla crisi hanno comportato una revisione decisa della impostazione del DPEF 2009-2013 che non prevedeva interventi correttivi degli andamenti tendenziali dei conti pubblici, mentre nel corso del 2011, sono stati adottati interventi correttivi del disavanzo pubblico di poco inferiori a 50 miliardi.

Gli interventi adottati, pur in presenza delle suddette difficoltà, hanno consentito di contenere l'indebitamento netto al 3,9 per cento del PIL, risultando quindi in miglioramento di 0,7 punti percentuali rispetto a quanto registrato nel 2010. Il livello d'indebitamento[28] rimane al di sopra della soglia stabilita e il percorso previsto nei successivi esercizi per rientrare nei più rigorosi parametri[29], in presenza di una fase recessiva, si dimostra di notevole complessità.

Il saldo di parte corrente (risparmio o disavanzo delle Amministrazioni pubbliche) è stato negativo e pari a -24.936 milioni di euro, a fronte dei -24.763 milioni del 2010. Tale peggioramento è da imputare ad un aumento delle uscite correnti di circa 9,2 miliardi di euro, di poco superiore a quello delle entrate correnti (pari a circa 9 miliardi).

La riduzione dell'indebitamento netto può, quindi, essere messa in relazione alla riduzione delle spese complessive, soprattutto quelle in conto capitale. L'aumento della spesa per interessi ha reso più problematico l'impegno di contenere la spesa corrente. Gli effetti migliorativi del disavanzo sono addebitabili al lieve aumento delle entrate complessive, alle misure di contenimento delle spese, alla riduzione degli investimenti ed al blocco temporaneo delle spese di personale, dovuto al d.l. n. 78 del 2010.

Le entrate totali delle amministrazioni pubbliche sono aumentate dell'1,7%. L'aumento deriva maggiormente dalle imposte in conto capitale. Tra le entrate correnti crescono in particolare le imposte indirette a causa dell'aumento del gettito IVA e delle imposte sugli oli minerali e gas metano. Flettono invece le imposte dirette per via della contrazione dell'Irpef. La pressione fiscale complessiva è risultata in lieve calo rispetto all'esercizio precedente (-0,1 per cento).

Le spese di parte corrente, hanno dimostrato un incremento meno vivace, per via dell'andamento in flessione dei redditi da lavoro dipendente, dovuto sia al calo degli addetti che alla contenuta dinamica delle retribuzioni. Si riducono anche le spese per prestazioni sociali in natura, mentre quelle per consumi intermedi registrano un aumento lievemente superiore a

---

[28] In valore assoluto l'indebitamento netto è diminuito di circa 9,1 miliardi di euro, attestandosi sul livello di -62.363 milioni di euro.

[29] Con il decreto legge n. 138/2011 e la Nota di aggiornamento al DEF 2011 l'obiettivo del pareggio di bilancio è stato anticipato al 2013.

quello del 2010. Le tensioni finanziarie hanno spinto al rialzo la spesa per interessi passivi che fa registrare un aumento del 9,7 per cento dopo la sostanziale stabilità del precedente esercizio.

La spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche è risultata in aumento dello 0,4 per cento in termini di prodotto per via della riduzione di quella in conto capitale. Nel biennio 2010 – 2011, la spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche è risultata in riduzione nei valori assoluti, ma non nell'incidenza sul Pil, proprio a causa del forte rallentamento nella dinamica del prodotto

L'avanzo primario, che nel 2010 era rimasto di segno negativo, torna positivo nel 2011 anche se ridotto all'1 per cento del Pil[30].

Il debito pubblico, che dal 2009[31] si era sviluppato ad un ritmo elevato, raggiungendo il 118,7 per cento del PIL nel 2010, continua a crescere e tocca il 120,1%, costituendo un onere per la finanza pubblica nel suo complesso e rendendo difficile la mobilitazione di risorse per il sostegno della crescita economica.

I risultati della finanza locale vanno inquadrati nel descritto contesto di finanza pubblica[32], che permane indebolito dalla crisi economica, e i fievoli segnali di ripresa del precedente esercizio scompaiono. Il percorso di risanamento dei conti pubblici nazionali si dimostra arduo e le difficoltà si proiettano sui prossimi esercizi in presenza di una crescita economica negativa che non mostra segnali di ripresa.

Dai risultati di contabilità nazionale emerge che il contributo delle amministrazioni locali (Regioni, enti locali e sanità) all'indebitamento complessivo è in diminuzione rispetto all'esercizio precedente, in parziale controtendenza rispetto al disavanzo complessivo delle Pubbliche amministrazioni. Ciò deriva dal contenimento delle spese complessive[33] degli enti che riescono a compensare la riduzione delle entrate da trasferimenti.[34]

2.1.2 La manovra di finanza pubblica per il 2011

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, ad assicurare il controllo della spesa e dell'indebitamento. Nonostante tale difficile

---

30 Il saldo primario (indebitamento netto al netto della spesa per interessi) è risultato positivo e pari a 15.658 milioni di euro (-345 milioni di euro nel 2010), con un'incidenza sul Pil dell'1,0%.

31 Nel 2008 il rapporto debito/Pil si era attestato al livello del 2005, invertendo la tendenza in calo del 2007, unico esercizio nel quale si è manifestata una diminuzione di tale rapporto, per l'intero periodo 2004-2009. Il rapporto debito/Pil aumenta nel 2009 di oltre dieci punti rispetto al 2008, fino ad elevarsi nel 2010 al 118,7%.

32 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.*

33 Corte dei Conti deliberazione n. 28/2011/CONTR citata p. 9-10 "Nel 2010 le uscite complessive delle amministrazioni locali si sono ridotte nel 2010 dell'1,9% (contro una crescita dell'1,9% dell'anno precedente), un andamento dovuto alla forte caduta della spesa in conto capitale ma anche ad una spesa corrente tenuta su tassi di variazione (+1,1 per cento) ben al di sotto della variazione del PIL nominale. Al netto della spesa sanitaria (cresciuta nell'esercizio del 2,7%), la spesa corrente segna una sensibile flessione".

34 Al riguardo si veda *infra* il paragrafo 3.1.2 "Le entrate correnti e la disciplina dei trasferimenti erariali".

situazione è proseguita la linea di revisione degli assetti dell'ordinamento istituzionale nel segno della maggiore autonomia.

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

In questo difficile contesto sono stati 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 del 2011, la cui completa attuazione verrà progressivamente realizzata attraverso un complesso procedimento.

Premesso che le disposizioni in materia che coinvolgono gli enti locali a concorrere alla realizzazione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica sono qualificate "*principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica*", ai sensi dell'art. 117 comma terzo e art. 119 comma secondo della Costituzione, la Legge di stabilità 2011 (legge 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 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 del 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, comma 108 prevede misure di contenimento del debito degli enti locali[35], mentre le procedure di monitoraggio degli adempimenti (commi 109 e 110) non si discostano nella sostanza dalle regole già dettate dal d.l. n. 112/2008[36]. 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

---

[35] 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.

[36] 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 comma 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.

per gli enti virtuosi[37]; infatti, il meccanismo introdotto dal comma 122 prevede la possibilità di ridurre gli obiettivi annuali degli enti locali sottoposti al patto, sulla base di criteri da stabilire con decreto ministeriale[38], 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 comma 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.

Il d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, c.d. "decreto milleproroghe", ha prorogato a tutto il 2012 la facoltà per i Comuni di destinare a spese correnti fino al 75% delle entrate derivanti da oneri di urbanizzazione[39], inoltre ha rivisto la misura del limite all'indebitamento, derivante dal rapporto tra quota interessi e spesa corrente, riducendolo progressivamente nel triennio[40], sino a raggiungere l'8 per cento nel 2013. 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 50 mila abitanti devono mettere in liquidazione le società partecipate ed ampliato i casi di esclusione del divieto[41].

Il Decreto Sviluppo 2011 (d.l. n. 70 del 13/5/2011 convertito dalla Legge n. 106 del 12/7/2011) riguarda solo marginalmente gli enti locali recando disposizioni in materia di riscossione delle entrate dei Comuni, che riassegnano ai Comuni la facoltà di riscuotere direttamente, anche coattivamente, le entrate[42].

---

37 Il comma 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'articolo 14, comma 12 del D.L. n. 78/2010.

38 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.

39 Tali risorse possono essere utilizzate per una quota non superiore al 50 per cento per il finanziamento di spese correnti e per una quota non superiore ad un ulteriore 25 per cento esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale.

40 Il rapporto è fissato al 12% nel 2011 e al 10% nel 2012.

41 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.

42 La disposizione dell'articolo 7, comma 2, del decreto legge n. 70 del 2011 è stata modificata dall'articolo 14-bis del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, al fine di unificare le procedure e i poteri attribuiti agli organi di riscossione delle entrate comunali.

La manovra finanziaria correttiva per il 2011 (d.l. n. 98 del 6 luglio 2011 convertito dalla legge n. 111 del 15 luglio 2011) interessa per vari aspetti gli enti locali ed in particolare l'art. 20 dedicato al patto di stabilità interno che introduce una nuova disciplina basata sui parametri di virtuosità e pone una serie di disposizioni rilevanti per la finanza locale. E' prevista dal 2012 la possibilità di concordare tra lo Stato e le Regioni le modalità per il raggiungimento degli obiettivi del patto interno di stabilità (art. 20, co. 1)[43]. Gli obiettivi di correzione per gli enti soggetti al patto vengono stabiliti secondo nuovi criteri fondati sulla ripartizione in quattro classi sulla base di una serie di parametri di virtuosità (art. 20, co. 2). Le riduzioni dei trasferimenti disposte dal d.l. n. 78/2010 vengono estese agli anni 2014 e seguenti (art 20, co. 4).

Diverse disposizioni della manovra correttiva riguardano il tema delle società partecipate dagli enti locali, ponendo misure che nel complesso dovrebbero avere effetti ragguardevoli. In primo luogo vengono introdotti obblighi di trasparenza per le società a partecipazione pubblica (art. 8): gli enti sono tenuti ad inserire nel proprio sito istituzionale l'elenco delle società di cui detengono, anche indirettamente, quote di partecipazione, anche minoritaria, precisando anche se negli ultimi 3 anni dalla pubblicazione le singole società hanno raggiunto il pareggio di bilancio.

Tra i parametri di virtuosità indicati all'art.20, viene prevista l'effettuazione di operazioni di dismissione di partecipazioni societarie nel rispetto della normativa vigente, misura questa che può essere configurata come un incentivo alla privatizzazione delle società partecipate. Un'ulteriore misura di notevole impatto è contenuta all'art. 20, co. 9[44], che interviene sul computo del tetto del costo del personale in quota percentuale della spesa corrente di cui al co. 7 dell'art. 76 del d.l. n. 112/2008[45], estendendone il calcolo alle società partecipate introducendo così un limite esteso al personale di "gruppo". Questa disposizione è stata, da ultimo, modificata dall'art. 4-ter, co. 10, d.l. n. 16/2012, convertito dalla l. n. 44/2012.

---

[43] A decorrere dall'anno 2012 le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle singole regioni, esclusa la componente sanitaria, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali del territorio, possono essere concordate tra lo Stato e le regioni e le province autonome, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali e ove non istituito con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali. Le predette modalità si conformano a criteri europei con riferimento all'individuazione delle entrate e delle spese da considerare nel saldo valido per il patto di stabilità interno. Le regioni e le province autonome rispondono nei confronti dello Stato del mancato rispetto degli obiettivi di cui al primo periodo, attraverso un maggior concorso delle stesse nell'anno successivo in misura pari alla differenza tra l'obiettivo complessivo e il risultato complessivo conseguito. Restano ferme le vigenti sanzioni a carico degli enti responsabili del mancato rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e il monitoraggio a livello centrale, nonché il termine perentorio del 31 ottobre per la comunicazione della rimodulazione degli obiettivi.

[44] Al comma 7 dell'articolo 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 2008, n. 133, dopo il primo periodo sono inseriti i seguenti: "Ai fini del computo della percentuale di cui al periodo precedente si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, ne' commerciale, ovvero che svolgono attivita' nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. La disposizione di cui al precedente periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentari.

[45] Tale norma richiede di limitare l'incidenza delle spese del personale sul totale delle spese correnti nella misura massima del 40% (ora elevato al 50% dall'art. 4 ter della legge n. 44/2012 di conversione del d.l. 16/2012 c.d. "legge fiscale"), prevedendo come sanzione per chi superi questo limite il divieto assoluto di ulteriori assunzioni.

In ordine a tale misura con la deliberazione n. 14 del 28 dicembre 2011 la Sezione delle autonomie ha da un lato ribadito l'obbligo di calcolo delle spese di personale derivanti da società partecipate, determinandone l'ambito di efficacia e dall'altro ha fornito indicazioni in ordine ai criteri alla base del calcolo. Viene così chiarito l'ambito soggettivo di efficacia di tale disposizione, riferito alla "*partecipazione pubblica locale totale o di controllo*"[46], e sono indicate possibili modalità per calcolare il livello dell'indicatore stabilito[47].

Lo stesso art. 20, al comma 10, introduce il comma 111 bis all'articolo 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220, che reca misure volte ad assicurare un effettivo rispetto della disciplina del patto stabilendo che: "*I contratti di servizio e gli altri atti posti in essere dalle Regioni e dagli enti locali che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno sono nulli.*" Inoltre, l'art. 20, co. 12, d.l. n. 98/2011, che ha aggiunto il comma 111-*ter* all'art. 1, l. n. 220/2010, ha previsto l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie agli amministratori e al responsabile del servizio economico-finanziario a seguito di accertamento, da parte delle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, del fatto che il rispetto del patto di stabilità interno sia stato artificiosamente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o mediante altre forme elusive.

Il tenore di tali disposizioni, che sono state successivamente ribadite dal legislatore con la previsione di cui all'art. 31, commi 30 e 31, della legge di stabilità n. 183 del 12.11.2011, configura fattispecie elusive del patto di stabilità interno.

L'art. 20 co. 13[48] modifica, parzialmente, l'art. 14, co. 32 del d.l. n. 78/2010 eliminando il periodo che prevedeva che gli enti che non rientrano nei casi di esclusione dovranno, entro il 31 dicembre 2010[49], procedere alla liquidazione delle società costituite.

Altre disposizioni contenute nell'art. 20 co. 2 *quater* del d.l. n. 98/2011 (introdotto dalla legge di conversione n. 111/2011) riguardano l'esercizio associato delle funzioni fondamentali determinando il limite demografico minimo che i Comuni associati sono

---

[46] Tale espressione deve essere riferita a società partecipate al 100% da un ente pubblico o da più enti pubblici congiuntamente, nonché di società controllate dall'ente locale, il quale possieda azioni che gli assicurano la maggioranza dei voti nelle assemblee ordinarie, oppure voti sufficienti ad esercitare un'influenza dominante, con esclusione di quelle sulle quali tale influenza è esercitata attraverso altra società, in base a particolari vincoli contrattuali. Si dovrà anche tenere conto delle società partecipate che hanno natura di holding, in quanto destinatarie di affidamento diretto.

[47] Per determinare la spesa del comparto personale dell'ente locale e delle società partecipate o controllate, si assumono i dati che derivano dai documenti contabili delle società (bilancio di esercizio) e dai questionari allegati alle relazioni dei revisori degli enti locali al rendiconto degli enti, senza alcuna detrazione o rettifica. Ai fini del calcolo del rapporto di incidenza si agisce soltanto sul numeratore (quindi, la quota di spese del personale della società partecipata va a sommarsi alle spese di personale dell'ente, e il totale si divide per le spese correnti dell'ente), ma le spese di personale della società partecipata da sommare a quelle dell'ente sono da proporzionare in base ai corrispettivi a carico di quest'ultimo, così evitando le imprecisioni che si determinerebbero se si sommassero tutte le spese di personale delle società partecipate a quelle dell'ente.

[48] L'articolo 14, comma 32, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, prevede che i comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti non possono avere partecipazioni societarie. I comuni con popolazione da 30.000 a 50.000 abitanti possono avere una sola partecipazione azionaria. Sono esclusi da tali vincoli le partecipazioni in società con quota di partecipazione paritaria o proporzionale al numero degli abitanti costituite da più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti.

[49] Termine differito al 31 dicembre 2011 dall'art. 16 co. 27 d.l. n. 138/2011.

obbligati a raggiungere e i tempi in cui si debba progressivamente procedere all'esercizio associato delle funzioni.

La difficile situazione della finanza pubblica, che si andava manifestando in corso di esercizio, ha reso necessario un ulteriore intervento correttivo contenuto nel d.l. n. 138 del 13 agosto 2011 (convertito dalla Legge 14 settembre 2011, n. 148).

Un punto di svolta di tale manovra è costituito dall'aver posto termine alla situazione di blocco della leva fiscale che si protraeva negli ultimi anni, restituendo ai Comuni a decorrere dal 2012 la facoltà di istituire l'addizionale all'Irpef, ovvero di aumentarne l'aliquota se già istituita. É prevista la possibilità di differenziazione delle aliquote a condizione che vengano seguiti gli stessi scaglioni stabiliti per l'imposta nazionale, nonché di stabilire soglie di esenzione. É stata, inoltre, elevata la quota (al 100%) di partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario (già disciplinata dal d.lgs. n. 23/2011).

Altre rilevanti modifiche riguardano la disciplina del patto di stabilità interno: l'art. 1 co. 8 inasprisce le misure già adottate dall'art. 20 d.l. n. 98/2011 rivedendo gli obiettivi attesi sui saldi di finanza pubblica e anticipando la decorrenza (dal 2013 al 2012).

L'art. 1 co. 9 anticipa al 2012 la decorrenza del criterio di virtuosità già introdotto dal d.l. n. 98/2011 che ha lo scopo di calibrare in modo differenziato l'onerosità della manovra imposta ai singoli enti sulla base di una serie di indici.

Sempre relativamente alla disciplina del patto di stabilità interno, va riportato che il comma 31 dell'art. 16 (d.l. n. 138/2011) ne ha ampliato l'ambito soggettivo di applicazione includendo a partire dal 2013 anche i Comuni tra i 1.000 e 5.000 abitanti che erano stati sinora esclusi. È prevista, inoltre, a decorrere dal 2014 la sottoposizione al patto anche delle unioni di Comuni fino a 1000 abitanti (art. 16 co. 5).

Altre misure finalizzate alla riduzione dei costi della rappresentanza politica nei Comuni e la razionalizzazione nell'esercizio delle funzioni comunali impongono ai Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni amministrative per i servizi di loro competenza[50] attraverso lo strumento dell'unione dei Comuni di cui all'art. 32 del d.lgs. n. 267/2000. Per i Comuni con popolazione superiore a tale soglia il ricorso alla forma associata è facoltativo.

La seconda manovra di correzione all'art. 16 co. 27 interviene anche nei riguardi delle società partecipate da enti locali, anticipando di un anno l'applicazione dell'art. 14 co. 32 del d.l. n. 78/2010 che imponeva ai Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti di mettere in liquidazione le società da essi partecipate già costituite ovvero di cederne le partecipazioni ed il divieto di costituire società, prevedendo altresì alcune eccezioni.

---

[50] Da attuare entro il 31 dicembre 2011 con riguardo ad almeno due delle funzioni fondamentali loro spettanti, da essi individuate tra quelle di cui all'art. 21 co. 3 della legge n. 42/2009.

Relativamente alle Province vengono apportate, dall'art. 1 co. 12, alcune modifiche relative alle tariffe dell'imposta Provinciale di trascrizione.

Il quadro risultante dall'insieme degli interventi normativi che hanno interessato nel 2011 gli enti locali è il seguente:

- radicale modifica dei criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario, essendo iniziata dal 2011 l'applicazione del d.lgs. n. 23/2011;
- contestuale applicazione delle riduzioni ai trasferimenti previste dal d.l. n. 78/2010 che incidono sul livello delle risorse assegnate;
- cessazione dell'assegnazione dei trasferimenti compensativi a seguito dell'esenzione dell'imposta comunale sugli immobili per l'abitazione principale, nei confronti dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario che percepiscono il fondo sperimentale di riequilibrio;
- rimozione dei blocchi all'impiego della leva fiscale per le addizionali ed altre imposte locali;
- conferma del criterio del saldo di competenza mista per l'applicazione del patto di stabilità interno e delle misure di flessibilità su base regionale, introduzione di nuovi criteri basati su parametri di virtuosità a partire dal 2012;
- prosecuzione e intensificazione delle misure per la riduzione della spesa per il personale e le limitazioni al *turn over;*
- misure rivolte a contenere il fenomeno delle partecipazioni societarie.

2.1.3 Le entrate correnti e la disciplina dei trasferimenti erariali

La disciplina dei trasferimenti erariali è stata caratterizzata, nel 2011, da una prima definizione del quadro delle disposizioni di attuazione del federalismo fiscale disegnato dalla legge delega 5 maggio 2009 n. 42. La complessa applicazione delle nuove modalità di finanziamento ha inciso in modo determinante sulla struttura dei trasferimenti dallo Stato ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario, che ne è risultata ampiamente modificata.

Risultano approvati i provvedimenti di attuazione del d.lgs. n. 23/2011[51] che hanno trovato applicazione a partire dal 2011 e avranno incidenza sugli andamenti futuri dell'intervento erariale a sostegno della finanza locale[52]. Per i Comuni appartenenti alle

---

[51] Si tratta di due decreti, in data 21 giugno 2011, del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, emanati ai sensi dell'articolo 2, commi 7 ed 8, del decreto legislativo n. 23 del 2011. Il decreto, emesso in applicazione dell'articolo 2, comma 8, del d.lgs. n. 23/2011 - ha individuato i trasferimenti erariali dei comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario da sopprimere e ha corrispondentemente attribuito ai comuni, per l'anno 2011, risorse a titolo di compartecipazione Iva, nonché per fondo sperimentale di riequilibrio.

[52] I trasferimenti convertibili in entrate fiscali nel 2011 sono quantificati in 11.265 milioni. L'importo è composto dai 2.889 milioni (il 25,6%) della abolita compartecipazione al 2% del gettito Irpef, sostituita dalla nuova

Regioni a statuto ordinario, destinatari delle previsioni di cui alla legge n. 42 del 2009, risultano soppressi la quasi totalità dei trasferimenti erariali, ad eccezione del fondo per gli interventi di Province e Comuni, già "contributi sviluppo investimenti", ossia i contributi erariali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali, nonché degli altri contributi speciali di cui all'articolo 119 comma 5 della Costituzione (per loro natura esclusi) o non fiscalizzabili, secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 23 del 2011.

L'art. 2 co. 8 del d.lgs. n. 23/2011 ha previsto per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario la sostituzione dei trasferimenti con entrate tributarie ripartite in base al gettito prodotto in ciascun Comune, cioè in base al criterio geografico; tuttavia, nella prima applicazione tale criterio è risultato parzialmente attuabile in quanto solo una quota delle nuove compartecipazioni è stata ripartita in base al valore della base imponibile presente in ciascun Comune. La prima attribuzione a titolo di compartecipazione all'IVA è stata determinata in relazione alla base imponibile regionale pro-capite.

Le altre assegnazioni del fondo sperimentale di riequilibrio indicate dall'art. 2 co. 7 del d.lgs. n. 23, sono state disposte dal Decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 21 giugno 2011, sulla base di criteri che tengono conto della popolazione residente e del livello dei tributi immobiliari. L'assegnazione che doveva tenere conto dell'esercizio in forma associata delle funzioni non ha trovato applicazione in quanto non era stato ancora adottato il d.p.c.m. che ne permetteva l'attuazione[53]. La metodologia di assegnazione adottata prevede un sistema di salvaguardia che garantisce ai Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti risorse pari ai trasferimenti fiscalizzati e consente di superarle solo se le quote provengono dalla compartecipazione al gettito dell'IVA e dalla popolazione residente. Per i Comuni superiori ai 5.000 abitanti, il livello di salvaguardia prevede che il complesso delle assegnazioni provenienti da compartecipazione IVA, popolazione residente e tributi immobiliari non può essere superiore al 110 per cento dei trasferimenti fiscalizzati e nello stesso tempo non può essere inferiore al 99,72% dei trasferimenti soppressi.

Anche se l'impatto complessivo di questa prima attuazione non dovrebbe comportare eccessive modificazioni nel volume delle risorse[54], la struttura delle entrate comunali ne

---

compartecipazione all'Iva e dagli 8.376 milioni di ulteriori trasferimenti fiscalizzati attraverso compartecipazioni dei comuni al gettito di una serie di tributi erariali sugli immobili confluiti nel fondo sperimentale di riequilibrio.

[53] L'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali è stato introdotto dall'art. 14, commi 28 e seguenti del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 ed è stato successivamente modificato dall'art. 16, comma 22 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

[54] L'operazione è stata finanziariamente neutrale per i comuni nel loro insieme, in quanto sono stati conservati trasferimenti erariali non fiscalizzati per € 610.568.756,46 mentre sono stati ridotti trasferimenti erariali per € 11.264.914.591,29, a fronte dei quali sono state attribuite risorse da federalismo fiscale municipale (per compartecipazione IVA e fondo sperimentale di equilibrio), di pari importo. Pertanto, le risorse derivanti dai soppressi trasferimenti erariali hanno alimentato le risorse per le nuove attribuzioni.

risulta decisamente modificata, in quanto i precedenti trasferimenti risultano sostituiti da entrate costituite da compartecipazioni a tributi erariali considerate di natura tributaria, anche se non effettivamente ascrivibili alla leva fiscale locale.

Il cambiamento nella struttura delle entrate comunali desumibile dai bilanci potrà risultare evidente, sulla base delle istruzioni che prevedono l'allocazione di tali entrate al titolo I[55]. Secondo tali indicazioni, il gettito della compartecipazione all'Iva dovrà essere iscritto al Titolo I nella categoria "Imposte" e le assegnazioni del Fondo sperimentale di riequilibrio nella categoria "Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie".

Ciò comporta un ampliamento dell'indice di autonomia tributaria dei Comuni e il raggiungimento di un elevato livello di autosufficienza finanziaria, che, tuttavia, trova fondamento in assegnazioni di quote di gettito di tributi la cui gestione è assegnata ad un diverso livello di governo.

La devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare derivante dalla istituzione delle compartecipazioni (esclusa quella all'IVA) non avviene in via diretta ma tramite l'istituzione del fondo sperimentale di riequilibrio nel quale confluisce il gettito che viene ripartito tra i Comuni sulla base dei criteri innanzi accennati[56]. La fase iniziale dell'attuazione della riforma è rivolta a criteri di progressività al fine di evitare eccessive penalizzazioni a carico dei Comuni a bassa capacità fiscale. Ove si fosse attuata contestualmente la sostituzione dei trasferimenti con entrate tributarie riferite principalmente alla dislocazione degli imponibili sarebbero emersi aspetti problematici per gli enti con elevata quota di trasferimenti. Il passaggio repentino dai precedenti criteri di assegnazione delle risorse, ancora in parte legati al fabbisogno di spesa (storico) dei singoli enti, al quale era improntato il sistema precedente dei trasferimenti, al criterio della collocazione geografica delle entrate tributarie sostitutive, comporterebbe una distribuzione territoriale direttamente correlata solo al valore della base imponibile presente in ciascun ente.

Per realizzare la progressiva entrata a regime del fondo perequativo previsto è necessario che vengano definiti preventivamente i costi standard relativi alle funzioni fondamentali dei Comuni.

---

[55] Con il decreto del 10 ottobre 2011 sono stati individuati i codici che gli enti locali devono utilizzare per classificare nel sistema SIOPE (Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici) le voci elementari di spesa e di entrata. Tale provvedimento stabilisce che le due nuove tipologie di entrata per i comuni devono essere classificate nel Titolo I "Entrate tributarie" e non tra i trasferimenti.

[56] Il "fondo sperimentale di riequilibrio" è stato istituito in misura corrispondente (8.376 milioni) all'ammontare complessivo dei trasferimenti da sopprimere, esclusi i 2.889 milioni della compartecipazione all'Irpef. L'assegnazione a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio è stata disposta con le modalità contenute nel decreto interministeriale 21 giugno 2011; dagli esiti comunicati dal Ministero dell'Interno risulta che solo un numero limitato di enti (circa 200) ha fruito di assegnazioni superiori a quelle che avrebbe ottenuto nel 2011 in assenza della nuova disciplina; i comuni inferiori a 5.000 abitanti non hanno subito riduzione di risorse; i comuni con più di 5.000 abitanti hanno subito una riduzione di risorse dello 0,28 per cento circa.

Circa il livello delle risorse destinato agli enti locali, a prescindere dalle nuove modalità di assegnazione, è da ricordare che con il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n. 122 erano state previste riduzioni dei trasferimenti che proseguono per il triennio e si intensificano. L'articolo 14 del decreto legge n. 78 del 2010, al comma 2, ha previsto per le Province una riduzione di € 300 milioni per l'anno 2011 e di 500 milioni annui a decorrere dall'anno 2012 dei trasferimenti erariali dal Ministero dell'interno, comprensivi della compartecipazione IRPEF; i trasferimenti erariali dovuti ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti sono ridotti di 1.500 milioni per l'anno 2011 e di € 2.500 milioni annui a decorrere dall'anno 2012[57].

Le limitazioni alla facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere hanno perso di incisività a seguito dell'abbandono del sistema di monitoraggio per l'assegnazione dei fondi; tuttavia, per effetto del citato sistema di monitoraggio sono rimasti comunque giacenti una gran mole di residui (considerati perenti per il bilancio dello Stato), il cui smaltimento avviene in modeste *tranche* annuali.

Nell'esercizio 2011 l'apporto richiesto agli enti locali per contribuire all'equilibrio della finanza pubblica è stato rappresentato da una serie di misure tra le quali risulta rilevante la riduzione del livello delle risorse trasferite. La prosecuzione del percorso verso la piena autonomia finanziaria ha segnato una prima tappa con l'attuazione del fondo sperimentale di riequilibrio che, tuttavia, ha una scarsa incidenza sull'effettiva realizzazione dell'ampliamento degli spazi di autodeterminazione ed incorpora le riduzioni dei trasferimenti previste dal d.l. n. 78/2010. L'attuazione di tale nuovo sistema nei confronti dei soli Comuni delle Regioni a statuto ordinario ha comportato la contemporanea vigenza di due sistemi di finanziamento: l'uno improntato alle nuove regole, che dovranno progressivamente acquisire operatività, l'altro che segue i precedenti criteri, imponendo il mantenimento di un duplice sistema presso l'amministrazione statale erogatrice.

Le linee caratteristiche della finanza locale nell'esercizio 2011 sono ancora risultate condizionate dagli effetti della crisi economica e dalla problematicità dell'equilibrio della finanza pubblica che hanno imposto misure che hanno determinato limitazioni all'attività degli enti e una contrazione delle risorse assegnate.

---

[57] Il decreto del ministero dell'Interno 9 dicembre 2010 ha determinato le riduzioni dei trasferimenti 2011 a province e comuni con più di 5.000 abitanti. Le riduzioni - previste dall'articolo 14, comma 2, del decreto legge n.78/2010 - ammontano rispettivamente, per province e comuni, al 22,934% e all'11,722% del totale generale dei trasferimenti erariali attribuiti in spettanza al 16 novembre 2010. Sia per le province sia per i comuni sono previsti alcuni trasferimenti esclusi dalle riduzioni.

2.2 Le Province

2.2.1 Le entrate

Tornano a crescere nel 2011 i flussi di cassa di entrate correnti delle Province[58], nonostante una dinamica in calo dei trasferimenti che investe in particolare quelli dello Stato che hanno risentito delle riduzioni imposte dal d.l. n. 78 del 2010.

Province - Entrate Correnti

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Entrate tributarie	4.652	4.694	5.196	0,90	10,69
Trasferimenti	4.390	4.123	3.938	-6,08	-4,49
Entrate extratributarie	702	675	642	-3,85	-4,89
Totale Entrate Correnti	**9.744**	**9.492**	**9.776**	**-2,59**	**2,99**

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati SIOPE

L'andamento del Titolo I è, invece, in aumento deciso proseguendo la tendenza che si era manifestata, seppure in modo ridotto, nel precedente esercizio nonostante le difficoltà che gli effetti della crisi dell'auto riverberano sulle entrate provinciali.

La tendenza in aumento delle entrate tributarie trova sostanzialmente spiegazione nella possibilità di manovra delle aliquote dell'imposta sulle assicurazioni responsabilità civile ramo auto introdotta dal 2011. Facoltà alla quale un gran numero di Province ha fatto ricorso nel 2011. L'andamento dalla compartecipazione all'IRPEF risulta in calo che non dovrebbe essere influenzato dalla misura della quota assegnata alle Province che è rimasta invariata.

Le riscossioni di imposte del precedente esercizio sono state influenzate dalla restituzione di imposte arretrate; si è trattato di una quota di circa 56 milioni di addizionale energetica relativa ad esercizi pregressi, restituita dal Ministero dell'Interno, in quanto erroneamente introitata dall'erario. Circostanza questa che si è ripetuta nel 2011, a seguito dell'avvenuta assegnazione delle previste risorse compensative, pari ad euro 42,7 milioni, per le minori entrate nell'anno 2003 di imposta provinciale di trascrizione (IPT) conseguenti alle disposizioni agevolative contenute nel decreto legge n. 2 del 2003.

Prosegue il calo delle entrate extratributarie (-4,89%) che tuttavia sono di limitato rilievo nel panorama delle entrate provinciali. La tendenza ascendente delle entrate tributarie che, segnano nel 2011 un aumento deciso (+10,69%) riesce a compensare il calo degli altri titoli ed accresce il livello complessivo delle entrate correnti.

[58] I dati in questa sede esaminati si riferiscono all'universo degli enti tenuti all'invio.

Province - Titolo I Entrata - Categorie

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Imposte	4.566	4.593	5.041	0,59	9,75
Tasse	16	26	85	62,50	226,92
Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	70	75	70	7,14	-6,67
Totale Titolo I	**4.652**	**4.694**	**5.196**	**0,90**	**10,69**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

L'andamento delle entrate tributarie provinciali risulta condizionato dalla possibilità di manovra dell'aliquota delle imposte[59], mentre la tendenza delle tasse in crescita esponenziale risente da un lato della consistenza ridotta di tale categoria, la cui evoluzione risulta sensibile ad incrementi che in cifra assoluta non sono di grande importo, e dall'altro della particolare situazione di alcune Province. I maggiori incassi registrati nella categoria delle tasse si riferiscono alla quota della tassa rifiuti assegnata, ai sensi dell'art. 11 - Legge 26/2/2010 n. 26, a Province della Campania nelle quali si è verificata l'emergenza rifiuti[60].

Province – Principali imposte

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Imposta provinciale di trascrizione	1.134	1.111	1.197	-2,03	7,74
Imposta sulle assicurazioni RC auto	1.929	1.984	2.357	2,85	18,80
Addizionale sul consumo energia elettrica	838	828	858	-1,19	3,62
Compartecipazione IRPEF	335	337	303	0,60	-10,09
Tributo ambientale provinciale	239	254	259	6,28	1,97

La ripresa dello sviluppo dei tributi provinciali, che nel periodo recente avevano risentito delle difficoltà del mercato dell'auto[61], riguarda in particolare le imposte ed è addebitabile all'esercizio della facoltà di innalzare l'aliquota.

Un ulteriore percorso, volto a limitare il concorso da parte dello Stato attraverso i trasferimenti al finanziamento delle Province, potrà realizzarsi con l'attuazione del nuovo modello di finanziamento delle Regioni e Province, introdotto dal decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario

[59] É possibile deliberare l'aumento delle misure di base dell'imposta provinciale di trascrizione (stabilite dal Ministero delle Finanze con decreto 27 novembre 1998, n. 435) fino ad un massimo del 30%. Dal 2011 le province possono aumentare o diminuire l'aliquota base dell'imposta sulle assicurazioni RC auto, pari al 12,50%, in misura non superiore a 3,5 punti percentuali (art. 17 co. 2 d. lgs. 6 maggio 2011, n. 6).

[60] Si tratta delle Province di Napoli e Caserta nelle quali le disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania (Modifiche al d.l. 30 dicembre 2009, n. 195) hanno assegnato una quota di Tarsu corrispondente al costo del servizio sostenuto. I Comuni determinano gli importi dovuti dai contribuenti a copertura integrale dei costi derivanti dal complessivo ciclo di gestione dei rifiuti. Le amministrazioni comunali provvedono ad emettere apposito elenco, comprensivo di entrambe le causali degli importi dovuti alle amministrazioni comunali e provinciali.

[61] Dai risultati di cassa l'IPT non risulta risentire della minore vendita di auto e dell'elusione dovuta allo spostamento delle grandi flotte di auto nelle regioni a statuto speciale, dove l'imposta è inferiore.

e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario".

Le riscossioni di entrate tributarie assommano nel 2011 a 5.196 milioni con una crescita delle prime due categorie, mentre la terza categoria è in leggera flessione.

Va altresì considerato che, a fronte di un recupero delle entrate tributarie potrebbe registrarsi una minore erogazione dei trasferimenti dello Stato, in quanto in alcuni casi è prevista una compensazione tra le due fonti di entrata.

Nel 2011 si registra una evidente flessione del titolo II che nel complesso risulta in calo del 4,49%; l'andamento dell'entrata è condizionato dal calo dei trasferimenti da parte dello Stato (-26,7%) che dovrebbero avere subito una decurtazione di 300 milioni. Nei trasferimenti dello Stato potrebbero anche verificarsi assestamenti da connettersi alla regolazione di partite pregresse ed al recupero di entrate in eccesso che non è stato possibile effettuare nell'esercizio di competenza.

Sono in calo del 30,53% anche i trasferimenti da UE, che nel precedente esercizio erano notevolmente aumentati a seguito del completamento del ciclo di programmi finanziati dalla comunità. Questa tendenza non riguarda, invece, quelli provenienti dalle Regioni che aumentano del 4,35%.

Il sostegno attuato con trasferimenti da parte dello Stato all'evoluzione del ruolo delle Province, ha caratterizzato una fase di un processo ormai da tempo compiuto. Le difficoltà della finanza statale hanno provocato il ridimensionamento dell'intervento a favore degli enti locali.

Le modificazioni nella composizione della struttura delle entrate delle Province, avvenute negli ultimi anni, non risultano di entità rilevante e nel 2011 evidenziano un recupero delle entrate tributarie; ulteriori sviluppi potranno verificarsi in esito all'attuazione del nuovo sistema delle entrate provinciali.

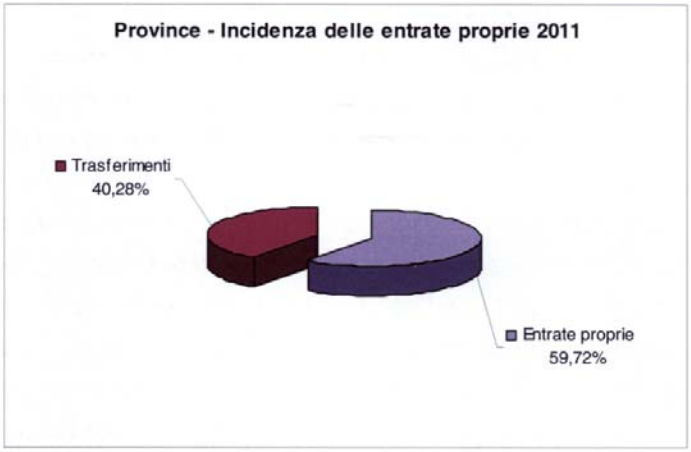
Gli andamenti degli ultimi anni sono indicativi di una fase di assestamento. Infatti, dopo che con la rivitalizzazione del ruolo delle Province si era ampliato anche il loro peso finanziario, la finanza provinciale risente di una fase di incertezza relativa alla possibile revisione dell'assetto ordinamentale, e il livello delle entrate correnti viene sostenuto attraverso il ricorso alla leva fiscale.

Province - Composizione % delle Entrate correnti

	2009	2010	2011
Entrate tributarie	47,74	49,45	53,15
Trasferimenti	45,05	43,44	40,28
Entrate extratributarie	7,21	7,11	6,57
Totale Entrate Correnti	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Dai risultati di cassa del 2011 si nota un aumento in termini di composizione delle entrate tributarie, al quale corrisponde un calo dei trasferimenti. Ne risulta accresciuto il peso delle entrate proprie (59,72%), che superano il livello del 2008. Si tratta di un risultato conseguito in un momento nel quale la maggiore autonomia delle Province dovrà essere perseguita attraverso l'attuazione del nuovo sistema di finanziamento, mentre permangono incertezze sulla dimensione finanziaria complessiva da assegnare al livello provinciale.



Il comparto delle entrate in conto capitale risulta in flessione (-7,13%) meno rilevante di quella osservata nel biennio precedente (-11,12%). Ciò è sostanzialmente dovuto alle altre entrate in conto capitale (-10,18%), mentre il ricorso all'indebitamento aumenta lievemente (0,86%). Le componenti del titolo IV non registrano andamenti omogenei in quanto, ad aumenti delle categorie alienazioni (+10,81%), trasferimenti di capitale dallo Stato (+14,13%) e trasferimenti da altri soggetti (+59,38%), si contrappone la flessione dei trasferimenti di capitale da parte delle Regioni (-19,77%) e degli altri enti del settore pubblico (-41,30%).

Si interrompe la tendenza in flessione delle entrate da accensione di prestiti che nel precedente esercizio si era manifestata intensamente (-30,95%). L'assunzione di mutui e prestiti aumenta del 14,23%, mentre prosegue e si intensifica il calo dei prestiti obbligazionari (-90,54%) che anche nel triennio precedente ha fatto registrare una costante contrazione. Risulta da tempo conclusa la fase delle operazioni di ristrutturazione del debito

effettuate convertendo mutui in prestiti obbligazionari che aveva prodotto un aumento delle emissioni obbligazionarie.

Una timida ripresa del finanziamento in debito per gli investimenti, può essere considerata congiuntamente alla minore flessione della spesa in conto capitale registrata nel 2011.

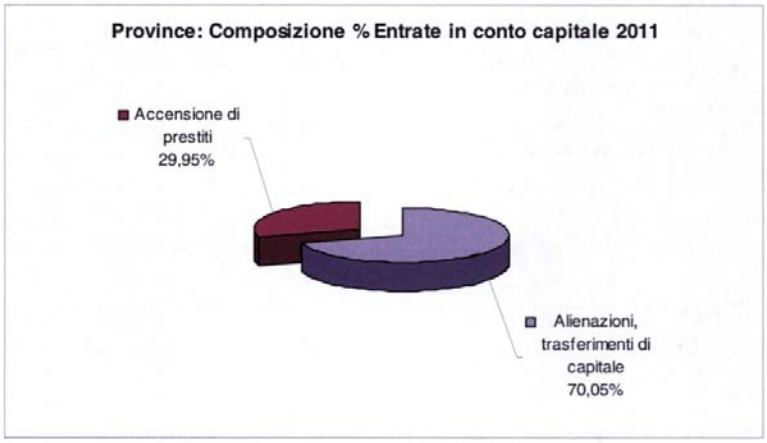
Province - Entrate in conto capitale

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti) +	1.526	1.523	1.368	-0,20	-10,18
Accensione di prestiti (cat. 3^ e 4^) +	840	580	585	-30,95	0,86
Totale Entrate in conto capitale	**2.366**	**2.103**	**1.953**	**-11,12**	**-7,13**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Nella composizione delle entrate destinate agli investimenti, guadagnano terreno le accensioni di prestiti che ascendono al 29,95% (27,58% nell'esercizio precedente), mentre si riduce il peso di quelle del titolo quarto (al netto delle riscossioni di crediti) che incidono per il 70,05% sull'intero comparto (nel 2010 raggiungevano il 72,42%).



2.2.2 Le spese

L'obiettivo della riduzione della spesa corrente non è direttamente perseguito dalle misure del patto di stabilità interno che considerano come riferimento il saldo finanziario, tuttavia nella determinazione degli obiettivi per il 2011, è risultato determinante anche l'andamento della spesa corrente registrato in un pregresso triennio. Le limitazioni del patto restano calibrate in modo diverso tra la spesa corrente e quella in conto capitale. In particolare il limite per la spesa corrente riguarda esclusivamente gli impegni il cui andamento non può essere rilevato attraverso i risultati di cassa. Gli accertamenti di entrate correnti concorrono al miglioramento del saldo anche se non sempre sono rigorosamente effettuati e, a volte, influenzati dalla conservazione di residui di non certa realizzabilità.

Altre misure rivolte a limitare alcune specifiche componenti di spesa incidono sull'andamento complessivo della spesa corrente. In particolare la spesa per il personale risulta sottoposta ad una serie di vincoli e limitazioni che dovrebbero condurre alla sua progressiva riduzione. Le misure di maggior rigore introdotte dal d.l. n. 78 del 2010 svolgono effetti sugli andamenti del triennio attraverso più stringenti limiti al *turn over* e il blocco della contrattazione.

Province		2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Titolo I int. 2	Acquisto di beni per spese di rappresentanza	3	3	2	0,00	-33,33
Titolo I int. 3	Acquisto di servizi per spese di rappresentanza	8	5	4	-37,50	-20,00
Titolo I int. 3	Incarichi professionali	65	55	50	-15,38	-9,09

L'andamento delle spese correnti sottoposte a particolari vincoli, che nelle Province non raggiungono importi particolarmente significativi, risulta in calo deciso nel triennio in osservazione.

Nel 2011 prosegue la riduzione delle spese del personale che risentono dei limiti alle assunzioni e del blocco della contrattazione. Anche nel 2010 la spesa per il personale aveva avuto un andamento in flessione; in tale esercizio l'applicazione del nuovo contratto ha riguardato esclusivamente i dirigenti.

I pagamenti di spesa corrente delle Province proseguono il *trend* discendente iniziato nel 2009.

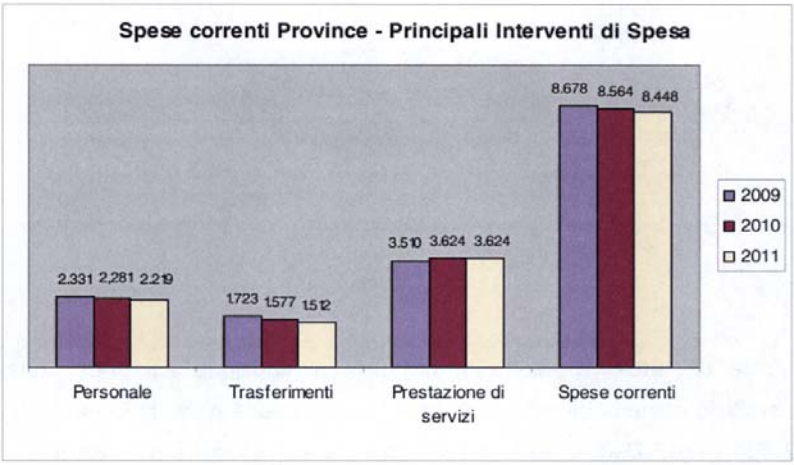
Province - Spese correnti

(milioni di euro)

TITOLO I	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Personale	2.331	2.281	2.219	-2,15	-2,72
Acquisto beni	134	112	109	-16,42	-2,68
Prestazione di servizi	3.510	3.624	3.624	3,25	0,00
Utilizzo di beni di terzi	219	214	222	-2,28	3,74
Trasferimenti	1.723	1.577	1.512	-8,47	-4,12
Interessi passivi	464	431	434	-7,11	0,70
Imposte e tasse	186	185	179	-0,54	-3,24
Altre spese correnti	111	140	149	26,13	6,43
Totale spese correnti	**8.678**	**8.564**	**8.448**	**-1,31**	**-1,35**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Il titolo I della spesa ha comportato 8.448 milioni di euro di pagamenti totali; in termini assoluti la diminuzione, rispetto all'esercizio precedente, ammonta a circa 116 milioni di euro.



Il ridimensionamento della mole dei pagamenti della spesa corrente delle Province, si verifica contestualmente ad una lieve ripresa delle entrate correnti.

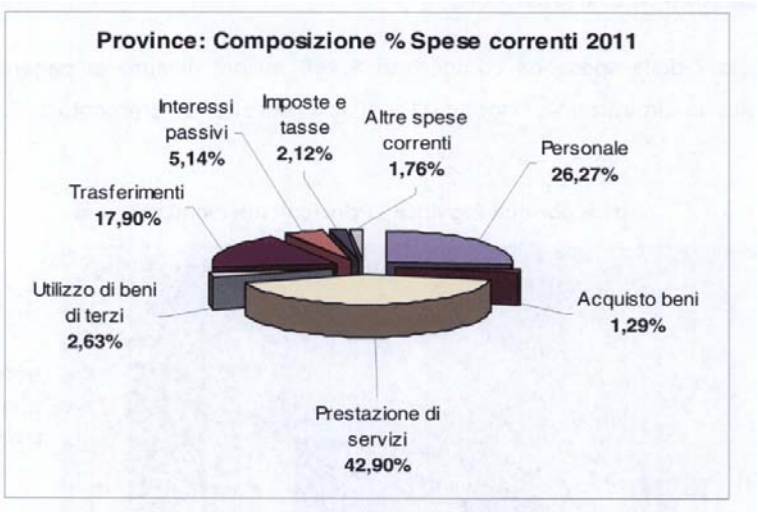
Tutte le componenti del titolo I, ad eccezione dell' utilizzo di beni di terzi, degli interessi passivi e voci residuali, risultano in calo. La maggiore contrazione riguarda i pagamenti per la spesa per trasferimenti e quella per il personale. I pagamenti totali per trasferimenti raggiungono i 1.512 milioni di euro con una diminuzione del 4,12% (proseguendo il *trend* registrato nel triennio), i pagamenti di spesa per il personale raggiungono i 2.219 milioni di euro con un calo del 2,72%. Anche l'acquisto di beni, che ha un'incidenza ridotta sul totale del Titolo, registra una diminuzione in valori percentuali (-2,68%).

La spesa per la prestazione di servizi, che nel 2011 resta invariata, continua ad essere la più rilevante del titolo (42,90%) con un importo, in valori assoluti, di 3.624 milioni di euro.

Province - Composizione % delle Spese correnti

TITOLO I	2009	2010	2011
Personale	26,86	26,63	26,27
Acquisto beni	1,54	1,31	1,29
Prestazione di servizi	40,45	42,32	42,90
Utilizzo di beni di terzi	2,52	2,50	2,63
Trasferimenti	19,85	18,41	17,90
Interessi passivi	5,35	5,03	5,14
Imposte e tasse	2,14	2,16	2,12
Altre spese correnti	1,28	1,63	1,76
Totale spese correnti	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE



La spesa del titolo II risulta in costante diminuzione dal 2008; tuttavia il calo nell'ultimo esercizio è meno intenso in quanto i relativi pagamenti passano da 2.937 milioni di euro a 2.634 (–10,32%). Questo effetto può essere addebitato al controllo sulla spesa effettuato nella sede del patto di stabilità interno che, in termini di cassa, si appunta sulla spesa in conto capitale.

Nelle Province la flessione riguarda tutte le componenti del titolo II ad eccezione degli espropri e servitù onerose (invertendo il *trend* discendente del biennio precedente). La flessione complessiva del titolo si verifica anche in relazione alla riduzione delle partite finanziarie derivanti dalle concessioni di crediti che nel 2011 flettono del 20,61%.

Depurando il titolo II delle concessioni di crediti, la riduzione resta comunque di notevole rilievo, attestandosi al 9,16%.

I pagamenti per acquisizione di beni immobili, che costituiscono la voce prevalente del titolo II nel rapporto di composizione, scendono dell'8,26%, mentre nel biennio precedente la flessione era stata più intensa. Anche la contrazione dei trasferimenti di

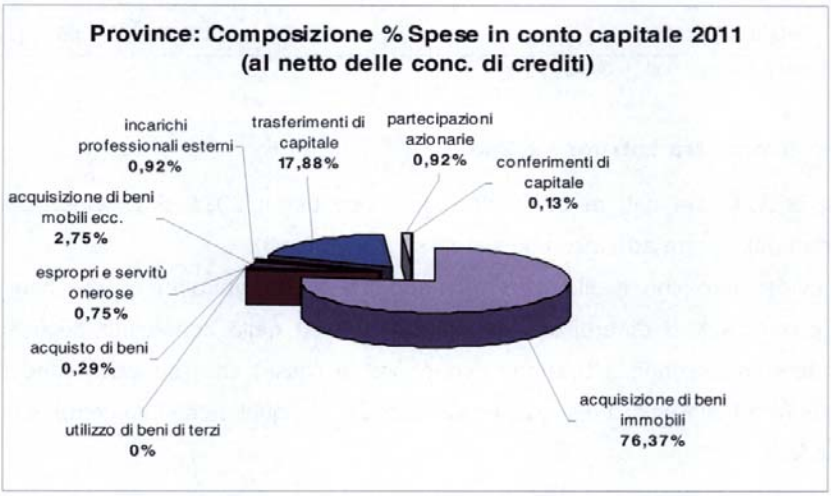
capitale, che costituiscono per importo la seconda componente del titolo, risulta meno elevata attestandosi al -2,05%.

Province - Spese in conto capitale

(milioni di euro)

TITOLO II	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
acquisizione di beni immobili	2.323	1.997	1.832	-14,03	-8,26
espropri e servitù onerose	23	13	18	-43,48	38,46
acquisto di beni	17	13	7	-23,53	-46,15
utilizzo di beni di terzi	0	0	0	0,00	0,00
acquisizione di beni mobili ecc.	128	93	66	-27,34	-29,03
incarichi professionali esterni	39	29	22	-25,64	-24,14
trasferimenti di capitale	525	438	429	-16,57	-2,05
partecipazioni azionarie	37	50	22	35,14	-56,00
conferimenti di capitale	34	8	3	-76,47	-62,50
Totale Titolo II (al netto delle conc. di crediti)	**3.126**	**2.641**	**2.399**	**-15,52**	**-9,16**
Int. 10 Concessioni di crediti e anticipazioni	**427**	**296**	**235**	**-30,68**	**-20,61**
Totale Titolo II	**3.553**	**2.937**	**2.634**	**-17,34**	**-10,32**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE



Nel 2011 la spesa delle Province registra una contrazione sia nel comparto dei pagamenti della spesa corrente che di quella in conto capitale.

I pagamenti totali relativi a tutti i titoli della spesa ammontano nel 2011 a 12.719 milioni di euro con una diminuzione del 3,57% che si riduce al 3,18% depurando il titolo II dalle concessioni di crediti; si nota quindi la prosecuzione della tendenza in calo, ma con un minore ridimensionamento del totale dei pagamenti di spesa.

Province - Totale Spese

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
TITOLO I - Spese correnti	8.678	8.564	8.448	-1,31	-1,35
TITOLO II - Spese in conto capitale	3.553	2.937	2.634	-17,34	-10,32
TITOLO III - Rimborso prestiti	669	659	710	-1,49	7,74
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	1.079	1.030	927	-4,54	-10,00
Totale dei TITOLI	**13.979**	**13.190**	**12.719**	**-5,64**	**-3,57**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Province - Totale Spese (al netto int. 10 Tit. 2)

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
TITOLO I - Spese correnti	8.678	8.564	8.448	-1,31	-1,35
TITOLO II - Spese in conto capitale (al netto delle concessioni di crediti)	3.126	2.641	2.399	-15,52	-9,16
TITOLO III - Rimborso prestiti	669	659	710	-1,49	7,74
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	1.079	1.030	927	-4,54	-10,00
Totale dei TITOLI	**13.552**	**12.894**	**12.484**	**-4,86**	**-3,18**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

2.2.3 Il raffronto tra entrate e spese

L'esposizione dei dati di cassa delle Province per il 2011 si conclude ponendo a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci.

Va evidenziato che i saldi che verranno presi di seguito in esame non possono coincidere con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli enti locali (avanzo di amministrazione, situazione economica di cassa) che, peraltro, sono rivolti ad effettuare confronti contabili che si basano su elementi dei quali non si ha completa evidenza in questa sede.[62]

[62] Il dato di cassa, peraltro, non risentendo del riaccertamento dei residui fornisce risultati meno soggetti ad alterazioni e di immediata evidenza. Inoltre il livello di aggregazione dei dati di cassa disponibili non avrebbe comunque consentito di inserire nel calcolo alcuni elementi (quali l'avanzo di amministrazione) contemplati nello schema dei risultati differenziali previsto dalla contabilità, ma dei quali manca l'evidenza nelle rilevazioni di cassa.

Il saldo tra le spese correnti e le correlative entrate presenta i seguenti importi:

Province - Saldo gestione di parte corrente

(milioni di euro)

	2009	2010	2011
Entrate correnti +	9.744	9.492	9.776
Spese correnti -	8.678	8.564	8.448
Rimborso prestiti (int. III - IV e V) -	666	626	648
Saldo gestione di parte corrente	**400**	**302**	**680**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Permane la situazione di avanzo, che aveva caratterizzato i precedenti esercizi, e si attesta ad un valore superiore (+680 milioni di euro). All'aumento delle entrate correnti corrisponde un calo delle correlative spese. Il rimborso prestiti ha un andamento altalenante pur mantenendosi su valori piuttosto omogenei ed influenza limitatamente il risultato del saldo.

Il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale è esposto nella seguente tabella:

Province - Saldo gestione di parte capitale

(milioni di euro)

	2009	2010	2011
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti)	1.526	1.523	1.368
Accensione di prestiti (cat. 3^ e 4^)	840	580	585
Spese in c/capitale (al netto delle concessioni di crediti) -	3.126	2.641	2.399
Saldo gestione di parte capitale	**-760**	**-538**	**-446**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Si nota una moderata crescita del ricorso al debito nonostante la prosecuzione del calo degli investimenti; le entrate del titolo IV, che in parte possono essere destinate ad impieghi diversi dalla spesa in conto capitale, sono in diminuzione.

Si riduce il disavanzo della gestione degli investimenti pur a fronte di una riduzione delle entrate complessive in conto capitale (determinata in particolare da quelle del titolo IV) e di un più consistente calo dei correlativi pagamenti. Si attenua rispetto al 2010 la tendenza in flessione della spesa del titolo II (al netto delle concessioni di crediti).

Il miglioramento del disavanzo si verifica in un contesto di risorse ed impieghi discendente, perdurando la debolezza del settore.

Il saldo di cassa finale del 2011 è in avanzo per 258 milioni di euro, mentre in quello iniziale il disavanzo si attestava a -117 milioni di euro.

L'avanzo prodotto dal comparto di parte corrente (680 milioni di euro), sommato al saldo positivo ottenuto dalla compensazione delle partite finanziarie (21 milioni di euro) e dei servizi in conto terzi (2 milioni), è superiore al disavanzo generato dalle partite in conto capitale (-446 milioni).

Nel complesso la finanza provinciale nel 2011 non è interessata a rilevanti cambiamenti; le Province recuperano con un aumento delle entrate tributarie la contrazione dei trasferimenti erariali, continua invece la riduzione della disponibilità di risorse da destinare alle iniziative in conto capitale.

Prosegue l'azione di contenimento della spesa corrente che ha concorso al raggiungimento di una situazione di complessivo equilibrio migliore di quella dimostrata nell'esercizio precedente, che viene ottenuta con una minore contrazione degli investimenti.

Le spese correnti permangono in calo, tuttavia il contenimento della spesa complessiva viene conseguito maggiormente a scapito di quella d'investimento, il cui andamento declinante, in atto dai precedenti esercizi, si riduce significativamente.

Le Province dimostrano di aver conseguito una situazione di maggiore equilibrio avvalendosi della facoltà di azionare la leva fiscale e proseguendo nel controllo delle diverse componenti della spesa, tuttavia lo scenario complessivo resta connotato dalle incertezze in ordine al ruolo che sarà loro assegnato nell'ambito della razionalizzazione dei livelli dell'intervento pubblico nel territorio. D'altra parte lo stesso d.lgs. n. 68 del 2011, che prescrive le modalità attraverso le quali sarà assicurata l'autonomia di entrata delle Province ubicate nelle Regioni a statuto ordinario e la conseguente soppressione di trasferimenti statali e regionali, premette che la operatività del nuovo sistema avverrà "in attesa della loro soppressione o razionalizzazione".

2.3 I Comuni

2.3.1 Le entrate

L'andamento dei flussi di cassa di entrate correnti dei Comuni[63] dimostra nel 2011 una complessiva flessione (-3,21%) che si pone in discontinuità rispetto alla situazione del precedente esercizio nel quale si era rilevato un andamento dinamico delle entrate correnti (+2,79%).

La flessione delle entrate correnti costituisce un elemento rilevante nella gestione dei Comuni; infatti, dopo la crescita dell'esercizio precedente sostenuta dalle entrate proprie, si assiste ad una decisa flessione da addebitare sostanzialmente alle riduzioni dei trasferimenti statali nel 2011. Le rilevanti modifiche nella modalità di assegnazione delle risorse ai Comuni rendono difficile una lettura di tali andamenti nella serie storica e la valutazione effettiva dei fenomeni sottostanti. Anche se gli indicatori relativi al 2011 mettono in evidenza un aumento dei livelli di autonomia, ciò non trova riscontro nell'incremento di entrate effettivamente governabili a livello locale ed è determinato sostanzialmente dalla classificazione assegnata alle nuove compartecipazioni confluite nel fondo di riequilibrio.

Comuni - Entrate Correnti

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Entrate tributarie	19.621	20.671	30.020	5,35	45,23
Trasferimenti	23.387	23.679	11.872	1,25	-49,86
Entrate extratributarie	10.621	10.775	11.461	1,45	6,37
Totale Entrate Correnti	**53.629**	**55.125**	**53.354**	**2,79**	**-3,21**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Le entrate correnti si attestano ad un livello inferiore a quello riscontrato nei precedenti esercizi, pur in presenza di un andamento del PIL nominale ancora positivo (0,4%). In cifra assoluta la diminuzione delle riscossioni dei tre titoli di entrate correnti si attesta a circa 1.770 milioni di euro, livello questo prossimo a quello della riduzione dei trasferimenti di competenza dell'esercizio. Ben maggiore è la flessione che riporta il titolo II che è dovuta anche alla trasformazione di trasferimenti in entrate classificate come tributarie.

A fronte di tale situazione complessivamente declinante, il titolo I fa registrare notevoli incrementi in tutte le categorie; tuttavia, i fattori ai quali deve essere addebitato l'incremento non possono essere individuati in una ripresa della dinamica delle entrate effettivamente manovrabili dagli enti.

[63] I dati in questa sede esaminati si riferiscono, nell'ultimo biennio, a 8.093 degli enti tenuti all'invio.

Comuni - Titolo I Entrata - Categorie

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Imposte	14.675	14.943	16.695	1,82	11,73
Tasse	4.422	5.232	5.744	18,31	9,78
Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	524	497	7.581	-5,22	1.426,34
Totale Titolo I	**19.621**	**20.671**	**30.020**	**5,35**	**45,23**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Nel 2011, la prima categoria del titolo I, relativa alle imposte, è decisa in crescita, in termini di cassa (11,73%), anche a fronte di un andamento delle principali imposte comunali in flessione. L'ICI fa registrare un lieve calo, mentre più deciso è quello dell'addizionale all'Irpef. La crescita riguarda in particolare l'assegnazione della compartecipazione all'IVA in sostituzione della precedente compartecipazione IRPEF; a tali fonti di entrata per il 2011 è stata assegnata la medesima classificazione. L'andamento osservato è stato determinato in base all'applicazione dei criteri fissati dal d.lgs. n. 23/2011.

Nell'ambito del titolo I, l'entrata di maggior rilievo resta ancora costituita dall'ICI che, rimasta sostanzialmente invariata nel 2010, riporta ancora una lievissima flessione (-0,34%), con circa 33 milioni di euro di minori incassi.

L'andamento delle imposte nel precedente esercizio aveva risentito positivamente degli incassi dell'addizionale IRPEF (+4,83%) e della compartecipazione IRPEF (+5,36%). Si tratta di andamenti che hanno avuto la loro causa determinante in fatti pregressi, in quanto la manovra dell'addizionale è stata preclusa dal d.l. n. 93/2008 (convertito dalla legge n. 126/2008).

Comuni - Principali imposte

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
ICI	9.615	9.621	9.588	0,06	-0,34
Addizionale IRPEF[64]	3.005	3.150	2.993	4,83	-4,98
Compartecipazione IRPEF/IVA[65]	1.007	1.061	1.876	5,36	76,81
Addizionale consumo energia elettrica	667	724	765	8,55	5,66
Imposta sulla pubblicità	306	312	318	1,96	1,92
Altre imposte[66]	73	70	1.144	-4,11	1534,29

Continua lo sviluppo delle riscossioni delle tasse che si elevano in cifra assoluta a circa 512 milioni di euro; l'andamento di tale categoria (+9,78%) non dovrebbe risentire degli effetti delle nuove modalità di assegnazione delle risorse e la crescita va imputata ad un effettivo sviluppo del gettito TARSU (+9,11%) che non è stata interessata al blocco della leva fiscale che ha riguardato altri tributi e per la quale sussistono margini di recupero dell'imponibile.

---

[64] La misura dell'addizionale IRPEF non può eccedere complessivamente lo 0,8% (art. 1, co. 3, del d. lgs. n. 360/1998), salvo deroghe espressamente previste dalla legge (ad esempio: Roma Capitale, a partire dall'anno 2011, ha applicato un'aliquota dello 0,9%).

[65] In attesa dell'aggiornamento della codifica SIOPE. il codice 1121 attribuito alla compartecipazione IRPEF, è ora attribuito alle entrate derivanti dalla compartecipazione IVA di cui all'art. 2, co. 4, del d. lgs. n. 23/2011.

[66] In attesa dell'aggiornamento della codifica SIOPE, il codice 1199 è attribuito anche alle entrate da imposta di soggiorno di cui all'articolo 4 del d. lgs. n. 23/2011.

L'andamento dei tributi speciali in crescita esponenziale risente della circostanza che in tale categoria è stato classificato il fondo sperimentale di riequilibrio assegnato per la prima volta nel 2011 e che, come assegnazione di competenza, si attesta a 8.376 milioni di euro[67]. L'aumento per cassa è di circa 7.100 milioni. All'interno della categoria terza è anche da riportare il notevole decremento delle entrate derivanti dalle concessioni edilizie, che diminuiscono in valore assoluto di circa 6 milioni di euro, da mettere in relazione agli effetti delle difficoltà del settore dell'edilizia.

Il dato dei trasferimenti, dopo gli aumenti dei precedenti esercizi, risulta notevolmente in flessione per via delle diverse modalità di assegnazione delle risorse in atto dal 2011.

I trasferimenti statali, il cui andamento ascendente era stato notevolmente influenzato dalla compensazione del minor gettito ICI, fanno registrare un drastico calo (68,48%) che in cifra assoluta raggiunge gli 11.493 milioni. Si tratta di un ammontare molto elevato che si approssima all'importo stimato dei trasferimenti da convertire nel 2011 in entrate fiscali quantificati in 11.265 milioni. L'importo in cifra assoluta della categoria prima deriva dalla pressoché completa erogazione delle spettanze[68].

Peraltro, nel corso dell'esercizio, sono state assegnate quote pregresse a seguito della reiscrizione di residui perenti nel bilancio del Ministero dell'Interno pari ad euro 199,12 milioni per la parte corrente ed euro 99,41 per la parte capitale.

Le altre categorie, che non sono influenzate dalla vicenda delle compensazioni, fanno registrare un decremento delle risorse effettivamente trasferite ai Comuni, ad eccezione di quelle da parte di organismi comunitari e internazionali che aumentano sostanzialmente (+17,86%). I trasferimenti dalle Regioni passano dai 5.988 milioni ai 5.803, registrando un decremento del 3,09%; risulta ancor più rilevante il decremento dei trasferimenti di altri enti del settore pubblico (-15,23%) anche se il calo in valore assoluto non è molto rilevante (134 milioni). L'andamento in calo per cassa dei trasferimenti regionali può aver risentito delle restrizioni che riguardano anche tale categoria di enti.

Dal complesso degli elementi ora esaminati può rilevarsi che, nell'esercizio 2011, il titolo II dell'entrata, è stato interessato da notevoli cambiamenti che ne hanno prodotto un deciso ridimensionamento; al di là delle avvenute ricomposizioni deve essere comunque registrato che la linea della progressiva riduzione dell'intervento erariale nel triennio ha iniziato ad avere un effetto sensibile nel 2011 che si è riverberato sul volume complessivo delle risorse assegnate ai Comuni.

---

[67] Così quantificata con il decreto Interno MEF in data 21 giugno 2011 che ha disposto l'assegnazione del fondo sperimentale di riequilibrio.

[68] L'erogazione è avvenuta nella misura percentuale del 99,99 per cento per il fondo sperimentale di riequilibrio e nella misura del 90 per cento per il contributo ordinario.

Le riscossioni del titolo III nel 2011 raggiungono 11.461 milioni rispetto ai 10.775 milioni del 2010, con un aumento (6,37%) che si dimostra ben più significativo rispetto a quello del biennio precedente (1,45%). Tale dato risente sia dell'aumento della prima categoria (proventi dei servizi pubblici), sia di quello della quinta (proventi diversi) che salgono di oltre otto punti in percentuale. Lo sviluppo delle entrate extratributarie, può denotare un ulteriore impiego della leva tariffaria e azioni per rendere più redditizia la gestione del patrimonio, attuando le misure relative al piano delle alienazioni e valorizzazioni.

Le variazioni nella composizione degli incassi di entrate correnti per le amministrazioni comunali, che hanno un'incidenza fondamentale nella formazione dei dati del comparto, sono di segno negativo e risentono della riduzione delle risorse assegnate dallo Stato.

Nell'ultimo esercizio, dopo una fase nella quale, a seguito dell'esenzione dell'ICI sull'abitazione principale, le entrate tributarie avevano perso terreno, contestualmente allo sviluppo delle entrate trasferite, si assiste ad una inversione di tendenza. Risultano in lieve aumento le entrate extratributarie.

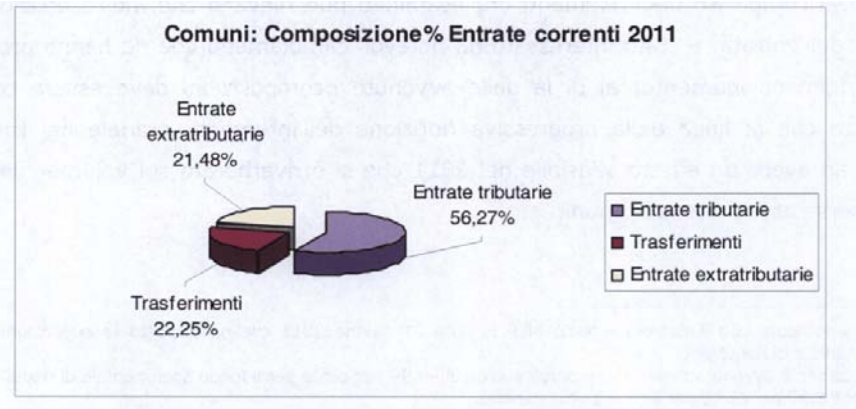
Le modificazioni intervenute risultano apparentemente nel segno della maggiore autonomia, anche se sostanzialmente le modifiche al riguardo intervenute, rispetto al biennio precedente, sono limitate e vanno ascritte alla riduzione dei trasferimenti.

Le entrate proprie dei Comuni nel 2011 si elevano al 77,7% di quelle correnti, valore molto diverso da quello del biennio precedente (57%). Va notato che l'aumento delle entrate tributarie è solo marginalmente riferibile a un effettivo sviluppo della leva fiscale locale inteso a utilizzare i residui spazi di manovrabilità dei tributi e ad attuare azioni di recupero.

Comuni - Composizione % delle Entrate correnti

	2009	2010	2011
Entrate tributarie	36,59	37,50	56,27
Trasferimenti	43,61	42,96	22,25
Entrate extratributarie	19,80	19,55	21,48
Totale Entrate Correnti	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE



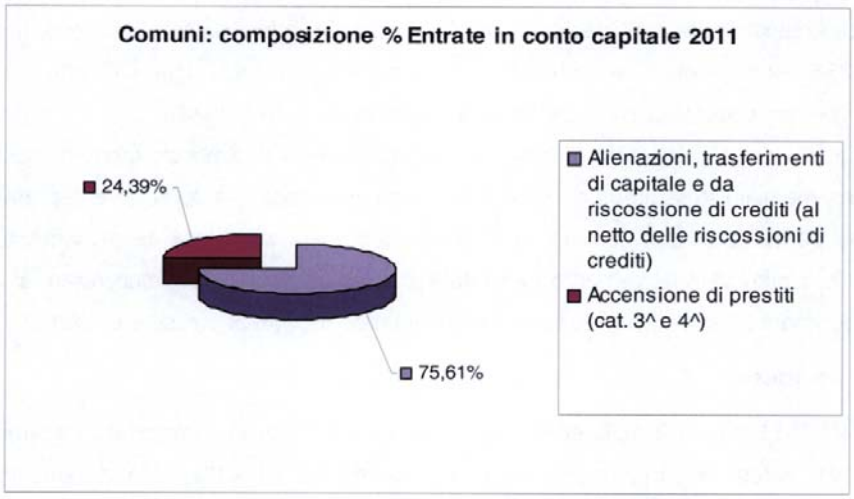
L'andamento rilevato conferma la situazione scarsamente dinamica del settore dei tributi comunali tradizionali osservata negli ultimi anni nei quali gli spazi di manovra consentiti sono stati limitati. Il recupero di un ruolo traente delle entrate proprie, potrà rilevarsi a seguito dell'attuazione delle norme che consentono un ampliamento degli spazi di manovra dei tributi locali.

Comuni - Entrate in conto capitale

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti) +	11.658	10.864	10.513	-6,81	-3,23
Accensione di prestiti (cat. 3^ e 4^) +	4.134	3.504	3.392	-15,24	-3,20
Totale Entrate in conto capitale	**15.792**	**14.368**	**13.905**	**-9,02**	**-3,22**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE



Comuni - Entrate in conto capitale
Accensione di prestiti

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Assunzioni di mutui e prestiti (cat. 3^)	3.935	3.428	3.374	-12,88	-1,58
Emissione di prestiti obbligazionari (cat. 4^)	199	76	18	-61,81	-76,32
Totale Accensione di prestiti (cat. 3^ e 4^)	**4.134**	**3.504**	**3.392**	**-15,24**	**-3,20**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Nell'esercizio 2011, per le entrate in conto capitale, si evidenzia ancora una situazione problematica dovuta sia al minore ricorso all'accensione di prestiti, sia all'andamento declinante dell'autofinanziamento; tuttavia, la flessione risulta meno intensa rispetto a quella del precedente esercizio (-3,22%).

Il minore ricorso all'indebitamento può trovare spiegazione nell'esigenza della progressiva riduzione del rapporto tra entrate correnti e spesa per interessi e risentire anche, in via indiretta, della riduzione dei pagamenti di spesa d'investimento indotta dalle misure del patto degli ultimi anni.

Il finanziamento degli investimenti attraverso il ricorso al mercato, risulta in calo meno intenso rispetto al passato (-3,20%), e in particolare la flessione dell'assunzione di mutui e prestiti (-1,58%) risulta ridotta. Diminuiscono invece, decisamente, le assunzioni di prestiti obbligazionari, che già negli esercizi precedenti si erano notevolmente ridotte in ragione del venir meno delle operazioni straordinarie di ristrutturazione avvenute in precedenza.

Il minore ricorso all'accensione di prestiti non viene compensato dal finanziamento degli investimenti con entrate del titolo IV (al netto delle riscossioni di crediti), anch'esso in calo (-3,23%). All'interno del titolo flettono decisamente i trasferimenti di capitale dallo Stato (-34,71%) e i trasferimenti di capitale dalla Regione (-9,04%), sintomo questo di una contrazione delle disponibilità degli enti finanziatori.

La crescita delle anticipazioni e dei finanziamenti a breve (cat 1^ e 2^), in aumento di circa 855 milioni, potrebbe costituire un sintomo del riproporsi delle difficoltà di cassa che nell'esercizio precedente biennio sembravano superate (-246 milioni).

La situazione delle entrate destinate agli investimenti si dimostra meno drastica rispetto al passato, ma nello stesso tempo mette in evidenza una situazione del settore degli investimenti locali che permane difficile. Si conferma che la pressione esercitata dalle manovre intese a ridurre il concorso all'indebitamento netto della p.a. da parte degli enti decentrati, si concentra sugli investimenti, anche se la riduzione è meno intensa rispetto ai precedenti esercizi.

2.3.2 Le spese

Nel 2011 il titolo I della spesa nei Comuni esaminati ha comportato pagamenti totali per 51.191 milioni di euro, riportando una flessione dello 0,44%. L'andamento in crescita della spesa corrente, che si era dimostrato ridotto nel precedente esercizio, si interrompe nel 2011, nel quale si assiste ad una riduzione dei pagamenti complessivi.

Tale andamento trova riscontro nella situazione per cassa delle entrate correnti, anch'esse in calo ad un ritmo superiore, attestandosi quindi ad un livello non in grado di sostenere il livello di spesa corrente e del rimborso prestiti.

La moderata flessione può connettersi alle specifiche misure che hanno introdotto limiti particolari a specifiche categorie di spesa ed in particolare a quella per il personale, e può essere imputata solo indirettamente agli effetti delle misure previste dal patto di stabilità interno che non riguardano i pagamenti di spesa corrente, in quanto la limitazione degli impegni si riflette, anche se non immediatamente, sul livello dei pagamenti.

Non sono rilevanti al riguardo le misure che limitavano in qualche modo la facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere, in quanto a seguito della dismissione del sistema di monitoraggio, sono venute ad estinguersi. In ordine alla gestione di tesoreria va anche tenuto presente che con l'art. 35 co. da 8 a 13 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, è stata sospesa sino al 2014 l'applicazione delle norme sul ritorno al sistema di tesoreria mista per gli enti locali; da ciò potrà derivare il venir meno delle entrate per interessi attivi percepite dagli enti che detengono liquidità.

Comuni - Spese correnti

(milioni di euro)

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

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

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

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

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

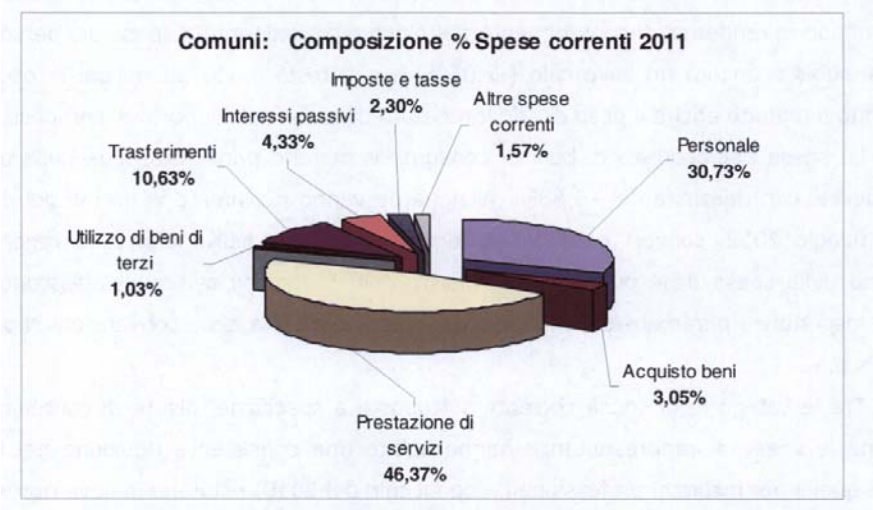
Si riduce anche la spesa per interessi passivi (-11,75%). Rilevano per questi ultimi sia l'andamento dei tassi che il minore ricorso all'indebitamento degli ultimi anni. Aumenta ancora (3,40%), la spesa per prestazione di servizi, che rappresenta il 46,37% del titolo, dimostrandosi in controtendenza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

Il costante aumento delle prestazioni di servizi è il segno di una tendenza ormai stabile all'esternalizzazione. In particolare, va notato che ad una moderazione della spesa per il personale, perseguita dalle recenti manovre, si correla spesso un incremento della spesa per prestazione di servizi, attraverso la quale viene operata una sorta di compensazione della minore disponibilità di addetti all'interno dell'ente.

Comuni - Composizione % delle Spese correnti

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE



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

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

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

In questo caso il forte ridimensionamento può essere addebitato al limite stabilito nella sede del patto che, per il titolo II, si riferisce esclusivamente ai pagamenti; tuttavia, sembra che il risultato vada oltre le limitazioni del patto e debba trovare spiegazione anche nella flessione degli incassi di entrate destinate agli investimenti e, quindi, nella carenza di disponibilità liquide per disporre i pagamenti.

Comuni - Spese in conto capitale

(milioni di euro)

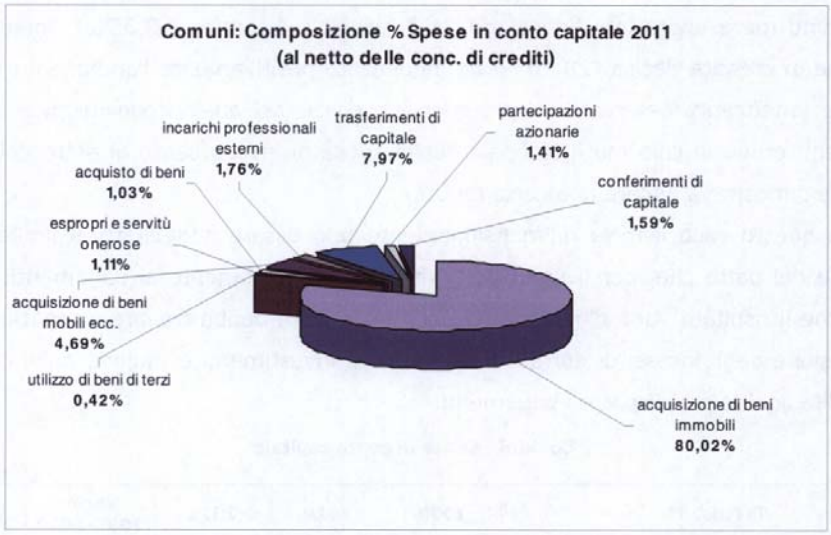
TITOLO II	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
acquisizione di beni immobili	13.749	11.539	11.016	-16,07	-4,53
espropri e servitù onerose	225	186	153	-17,33	-17,74
acquisto di beni	179	152	142	-15,08	-6,58
utilizzo di beni di terzi	70	59	58	-15,71	-1,69
acquisizione di beni mobili ecc.	808	650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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

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

L'aumento deciso delle partecipazioni azionarie e dei conferimenti di capitale, che potrebbe sembrare non in linea con le norme che impongono limitazioni all'operatività delle partecipate locali, potrebbe derivare da interventi in soccorso a società in difficoltà, oppure operazioni di ristrutturazione indotte dall'esigenza di rivedere l'assetto della *governance* locale[69].

[69] L'aumento registrato nei conferimenti di capitale si riferisce essenzialmente ad un'operazione finanziaria effettuata dal comune di Campione d'Italia relativa ad un conferimento di diritto reale, cui corrisponde un'alienazione di beni per pari importo. Per quanto riguarda invece le partecipazioni azionarie, il comune di Milano nel 2011 ha effettuato



2.3.3 Il raffronto tra entrate e spese

I saldi presi di seguito in esame mettono a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci, ma non coincidono con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli enti locali e tendono prevalentemente ad evidenziare la presenza di disavanzi di cassa[70].

Comuni - Saldo gestione di parte corrente

(milioni di euro)

	2009	2010	2011
Entrate correnti +	53.629	55.125	53.354
Spese correnti -	50.323	51.415	51.191
Rimborso prestiti (int. III - IV e V) -	3.726	3.506	3.453
Saldo gestione di parte corrente	**-420**	**204**	**-1.290**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Appare di immediata evidenza il deciso peggioramento del saldo di cassa di parte corrente dei Comuni, da mettere in relazione all'andamento delle entrate correnti. Nel primo esercizio del periodo di osservazione è presente lo squilibrio di cassa di parte corrente che viene meno nel 2010, e si ripropone nel successivo esercizio nel quale la diminuzione delle entrate non risulta compensata da una corrispondente flessione della spesa corrente.

Il risultato non è particolarmente influenzato dall'andamento del rimborso prestiti. Nel 2011, pur risultando ancora in crescita il PIL nominale (0,4%), la spesa corrente complessiva

---

pagamenti per 82 milioni di euro (il 42% del totale nazionale) nel servizio 3 – Trasporti pubblici e servizi connessi - funzione 8 – Viabilità e trasporti, importo che raddoppia rispetto all'anno precedente (40 milioni).

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

è in calo che, tuttavia, si dimostra inferiore a quello delle entrate correnti . Si evidenzia, quindi, un peggioramento della situazione economica di cassa dei Comuni che torna in disavanzo; risultato indicativo di uno squilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente.

Il saldo delle partite in conto capitale si rileva, per l'insieme degli enti esaminati, in linea di tendenza rispetto all'anno precedente in quanto, dopo il saldo negativo del 2009 (–1.355 milioni), nel 2010 si è avuto un avanzo della gestione di cassa pari a 124 milioni, che si eleva a 138 nel 2011. Il miglioramento del saldo è ancora dovuto essenzialmente ad un calo delle spese in conto capitale al netto delle concessioni di crediti, passate dai 14.244 del 2010 ai 13.767 del 2011. Tale risultato non può essere valutato positivamente, in quanto è indicativo di un livello di spesa in conto capitale inferiore a quello che avrebbe potuto consentire il pieno impiego delle correlative risorse e di un mancato apporto di risorse correnti destinate ad investimenti. Infatti, il parziale impiego delle risorse destinate agli investimenti non è auspicabile, mentre la presenza di un disavanzo di cassa nel saldo della gestione in conto capitale è un evento fisiologico indicativo del fatto che una quota di pagamenti è avvenuta attraverso economie della parte corrente.

Comuni - Saldo gestione di parte capitale

(milioni di euro)

	2009	2010	2011
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti) +	11.658	10.864	10.513
Accensione di prestiti (cat. 3^ e 4^) +	4.134	3.504	3.392
Spese in c/capitale (al netto delle concessioni di crediti) -	17.147	14.244	13.767
Saldo gestione di parte capitale	**-1.355**	**124**	**138**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Il risultato del 2011 deriva da un calo esteso a tutte le componenti del saldo. Alla riduzione dei pagamenti fa riscontro una dinamica in flessione delle correlative entrate. Come nell'esercizio pregresso, la gestione degli investimenti genera una liquidità, seppur limitata. Si tratta di un risultato preoccupante che dimostra la crisi del settore estesa al fronte dell'entrata e indica anche un incompleto utilizzo delle risorse disponibili.

La riduzione dei pagamenti per gli investimenti, che corrispondono alle effettive realizzazioni, anche se si osserva in proporzioni meno rilevanti, appare comunque preoccupante e non può essere esclusivamente addebitata alle limitazioni del patto che impone misure di riduzione di cassa per tale spesa.

Comuni - Totale Spese

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
TITOLO I - Spese correnti	50.323	51.415	51.191	2,17	-0,44
TITOLO II - Spese in conto capitale	19.337	15.671	15.482	-18,96	-1,21
TITOLO III - Rimborso prestiti	7.345	6.922	7.535	-5,76	8,86
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	7.484	7.205	6.619	-3,73	-8,13
Totale dei TITOLI	**84.489**	**81.213**	**80.827**	**-3,88**	**-0,48**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Totale generale entrate Comuni

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Entrate tributarie	19.621	20.671	30.020	5,35	45,23
Trasferimenti	23.387	23.679	11.872	1,25	-49,86
Entrate extratributarie	10.621	10.775	11.461	1,45	6,37
Entrate da alien. trasf. cap. e risc. cred.	14.796	12.749	12.379	-13,83	-2,90
Entrate da acc. prestiti	7.838	6.960	7.704	-11,20	10,69
Entrate da servizi c/terzi	7.493	7.183	6.455	-4,14	-10,14
Incassi da regolarizzare	**1.623**	**1.373**	**1.673**	**-15,40**	**21,85**
TOTALE GENERALE	**85.379**	**83.390**	**81.565**	**-2,33**	**-2,19**
% Incassi da regolarizzare sul totale generale	**1,90%**	**1,65%**	**2,05%**		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Totale generale spese Comuni

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
TITOLO I - Spese correnti	50.323	51.415	51.191	2,17	-0,44
TITOLO II - Spese in conto capitale	19.337	15.671	15.482	-18,96	-1,21
TITOLO III - Rimborso prestiti	7.345	6.922	7.535	-5,76	8,86
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	7.484	7.205	6.619	-3,73	-8,13
PAGAMENTI DA REGOLARIZZARE	**1.311**	**1.290**	**1.518**	**-1,60**	**17,67**
Totale dei TITOLI	**85.800**	**82.503**	**82.345**	**-3,84**	**-0,19**
% Pagamenti da regolarizzare sul totale	**1,53%**	**1,56%**	**1,84%**		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Nel 2011 l'andamento dei pagamenti totali relativi a tutti i titoli della spesa, che ammontano a circa 80,8 miliardi di euro, è in diminuzione dello 0,48% rispetto al 2010; effettuando la depurazione delle partite finanziarie la riduzione ammonta a -0,84%. La flessione riguarda sia il titolo primo che il secondo, mentre il rimborso prestiti è in aumento che potrebbe derivare dall'impiego degli avanzi ottenuti per effetto del patto di stabilità che alcuni Comuni hanno destinato ad estinzione mutui.

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

	2009	2010	2011
TOTALE GENERALE ENTRATE (comprensivo di incassi da regolarizzare)	**85.379**	**83.390**	**81.565**
TOTALE GENERALE SPESE (comprensivo di pagamenti da regolarizzare)	**85.800**	**82.503**	**82.345**
SALDO	**-421**	**887**	**-780**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

	2009	2010	2011
TOTALE GENERALE ENTRATE (al netto di incassi da regolarizzare)	**83.756**	**82.018**	**79.892**
TOTALE GENERALE SPESE (al netto di pagamenti da regolarizzare)	**84.489**	**81.213**	**80.827**
SALDO	**-733**	**805**	**-935**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Le tendenze emerse per il 2011 mettono in evidenza segnali di maggiore instabilità per i Comuni. Deve essere valutata positivamente la pur lieve flessione delle spese correnti che interessa i principali interventi e potrebbe acquisire carattere strutturale; l'andamento declinante della spesa in conto capitale risulta meno spinto rispetto a quello registrato in precedenza. La contrazione delle entrate risulta comunque superiore a quella delle spese.

2.4 Conclusioni

Le risultanze di cassa per il 2011 dimostrano nel complesso che, pur proseguendo le difficoltà della finanza locale, entrambe le categorie di enti cercano di mantenere una situazione di sostanziale stabilità attraverso la riduzione della spesa corrente.

Gli effetti della crisi e delle misure attuate per l'equilibrio della finanza pubblica vengono risentiti maggiormente dai Comuni. La lieve crescita delle entrate correnti registrata nel 2010 si interrompe ed emergono segnali di difficoltà nel controllo del saldo corrente, in quanto le entrate diminuiscono in misura maggiore rispetto alle spese. La finanza comunale risulta complessivamente ridimensionata dopo un quadro di maggiore tenuta registrato nel 2010.

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

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

L'andamento delle entrate correnti risulta più favorevole nelle Province. Infatti, a seguito di interventi di inasprimento delle aliquote, si elevano sia le entrate tributarie sia le entrate correnti, nei Comuni invece, nonostante un apparente sviluppo delle entrate proprie, il comparto delle entrate correnti segna una diminuzione.

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

	2010		2011		Var. % 2010-2011	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Totale entrate correnti	**55.125**	**9.492**	**53.354**	**9.776**	**-3,21**	**2,99**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

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

	2010		2011		Var. % 2010-2011	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Personale	**16.058**	**2.281**	**15.729**	**2.219**	**-2,05**	**-2,72**
Totale spese correnti	**51.415**	**8.564**	**51.191**	**8.448**	**-0,44**	**-1,35**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Il calo della spesa in conto capitale nelle Province e nei Comuni, pur dimostrandosi meno intenso rispetto al passato, costituisce una costante degli ultimi esercizi.

	2010		2011		Var. % 2010-2011	
TITOLO II	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
acquisizione di beni immobili	11.539	1.997	11.016	1.832	-4,53	-8,26
espropri e servitù onerose	186	13	153	18	-17,74	38,46
acquisto di beni	152	13	142	7	-6,58	-46,15
utilizzo di beni di terzi	59	0	58	0	-1,69	0,00
acquisizione di beni mobili ecc.	650	93	646	66	-0,62	-29,03
incarichi professionali esterni	283	29	242	22	-14,49	-24,14
trasferimenti di capitale	1.130	438	1.097	429	-2,92	-2,05
partecipazioni azionarie	133	50	194	22	45,86	-56,00
conferimenti di capitale	112	8	219	3	95,54	-62,50
concessioni di crediti e anticipazioni	1.427	296	1.715	235	20,18	-20,61
Totale Titolo II	**15.671**	**2.937**	**15.482**	**2.634**	**-1,21**	**-10,32**
Totale Titolo II (al netto delle conc. di crediti)	**14.244**	**2.641**	**13.767**	**2.399**	**-3,35**	**-9,16**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

La flessione investe anche le entrate in conto capitale; le riscossioni per accensioni di prestiti che nei Comuni si riducono del 3,20%, nelle Province sono in lieve aumento. In entrambe le categorie di enti, non si verifica l'espansione delle entrate del titolo IV che in passato aveva compensato un minore ricorso all'indebitamento. Le emissioni di prestiti obbligazionari permangono in forte calo sia nelle Province sia nei Comuni. La riduzione del ricorso all'indebitamento nel finanziamento degli interventi in conto capitale, risulta meno intensa rispetto al passato. Questa riduzione dell'indebitamento risponde agli indirizzi di coordinamento finanziario, ma nello stesso tempo esplica un effetto deprimente sulle iniziative in conto capitale.

	2010		2011		Var. % 2010-2011	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Totale Entrate in conto capitale	**14.368**	**2.103**	**13.905**	**1.953**	**-3,22**	**-7,13**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

	2010		2011	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Saldo gestione di parte capitale	**124**	**-538**	**138**	**-446**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Le tendenze della gestione di cassa dei Comuni e delle Province osservano contestualmente maggiori difficoltà da parte dei Comuni al raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno, mentre le Province ottengono ancora un saldo finanziario consolidato ampiamente positivo.

Nel periodo tra il 2009 e il 2011 diminuisce la spesa complessiva sia nei Comuni che nelle Province, attestandosi su cali del 4,03% nei Comuni e dell' 8,90% nelle Province. Il comparto degli investimenti, nell'arco del triennio, registra una variazione negativa, rispettivamente, del 19,94% e del 25,87%.

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

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

Le manovre attuate negli ultimi anni hanno dovuto misurarsi con gli effetti della crisi in atto che hanno accresciuto le difficoltà per la finanza pubblica e generato maggiori esigenze di sostegno ai redditi e all'economia. Tuttavia, è risultato difficile mobilitare risorse per sostenere la crescita economica, per cui lo sforzo si è maggiormente appuntato verso azioni di riqualificazione della spesa pubblica che hanno interessato in particolare la spesa per il personale.

Si accrescono gli strumenti per assicurare il finanziamento autonomo dei Comuni e possono consentire una ottimizzazione dell'utilizzo dei cespiti fiscali disponibili. Il superamento del blocco della leva fiscale, che ha caratterizzato gli ultimi esercizi, il completamento della disciplina sul federalismo fiscale e l'avvio dell'attuazione del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, relativo all'autonomia finanziaria dei Comuni, potranno restituire spazi di manovra agli enti in uno scenario in cui la pressione fiscale complessiva ha raggiunto livelli che non dovrebbero consentire ulteriori incrementi.

3 Il patto di stabilità interno per gli enti locali nel 2011

3.1 Premessa

Gli effetti della crisi economica, emersi in modo evidente nel 2009, che sembravano in parte leniti nel successivo esercizio, hanno influito sugli indirizzi di politica economica nazionale attraverso la previsione di misure anticongiunturali che hanno anche interessato gli interventi correttivi imposti dal patto di stabilità interno, che nel 2011 è stato impostato su criteri di maggiore rigore che hanno operato contestualmente ad una significativa riduzione delle risorse trasferite.

Le limitazioni derivanti dal patto, rivolte ad assicurare un concorso alla riduzione dell'indebitamento, da parte delle Regioni e degli enti locali[71], hanno richiesto nel 2011 un contributo ai Comuni, in termine di miglioramento dei saldi, pari a 4 miliardi e 160 milioni di euro e di 980 milioni per le Province[72] (complessivi 5140).

Nel 2011 il modello del patto di stabilità interno adottato ha risentito di modifiche significative rispetto a quello dell'esercizio precedente in quanto, anche se gli obiettivi restano individuati in termini di saldo finanziario, vengono introdotti correttivi nella loro determinazione che tengono conto anche dell'andamento della spesa corrente. Tale nuova impostazione dovrebbe risultare di stimolo alle politiche di razionalizzazione della spesa corrente, cercando anche di spostare l'asse delle misure correttive che si era concentrato negli ultimi anni sulla spesa in conto capitale.

Viene quindi dismesso il sistema di calcolo degli obiettivi che assegnava rilevanza alla situazione in avanzo del saldo finanziario. Trova, invece, conferma la regola della competenza ibrida, introdotta al fine di affrancare dai vincoli la programmazione degli investimenti, imponendo limiti alla competenza di parte corrente ed alla cassa per la parte capitale.

L'avvio delle nuove iniziative di spesa in conto capitale non è quindi direttamente precluso a causa dei limiti del patto di stabilità interno che non incidono espressamente sulla possibilità di contrarre nuovo indebitamento, mentre condizionano esclusivamente il livello della spesa effettivamente erogabile. È da osservare tuttavia che una corretta programmazione delle iniziative in conto capitale non può disinteressarsi della fasi successive all'impegno e deve spingersi ad effettuare una pianificazione dei pagamenti per il periodo in

---

[71] Il contributo complessivamente richiesto alle amministrazioni territoriali nel precedente triennio di programmazione era stabilito in misura crescente, passando dagli iniziali 3,1 miliardi del 2009 ai 9,5 miliardi nel 2011. Anche l'impegno per la riduzione del saldo tendenziale richiesto agli enti locali era in progressivo aumento dai 1650, 2900 e 5140 milioni, rispettivamente, per gli anni 2009, 2010 e 2011. Nel triennio 2009-2011 il contributo richiesto ai Comuni in termine di miglioramento dei saldi è stato pari a 4 miliardi e 160 milioni di euro.

[72] Il contributo delle amministrazioni territoriali ai risultati di finanza pubblica del 2011 risulta in miglioramento di 3,3 miliardi nel disavanzo complessivo. Cfr. Corte dei conti Sezioni riunite in sede di controllo, Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica cap. "la finanza pubblica nel contesto europeo", pag. 18

cui le opere saranno realizzate. Al riguardo vanno anche considerate le misure che hanno previsto una riduzione progressiva nel triennio 2011-2013 del rapporto tra spesa per interessi ed entrate correnti introdotte dal comma 108 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2011 che hanno incidenza diretta sulla facoltà degli enti di contrarre nuovo indebitamento.

Il sistema complessivo di queste misure ha gravato sulla spesa di investimento degli enti locali investendo anche l'avvio di nuove iniziative nella fase dell'impegno, che seppure non attratta direttamente nell'ambito di applicazione del patto è risultata negli ultimi anni in costante flessione. Le restrizioni, che si dimostrano molto più stringenti nella fase del pagamento, non consentono di superare le difficoltà nella erogazione della spesa per gli investimenti locali.

Anche dai risultati di cassa del 2011 emerge una prosecuzione della linea discendente della spesa d'investimento che non si conforma all'intento perseguito, tuttavia l'andamento in flessione avviene ad un ritmo meno elevato rispetto al passato. Deve così riconoscersi una certa efficacia alle misure inserite nella disciplina del patto finalizzate a ridurne l'incidenza dei limiti sulla spesa produttiva e in particolare a quelle connesse con l'intervento regionale.

Il quadro delle entrate ha risentito di interventi che hanno apparentemente esteso l'ampiezza della autonomia finanziaria riconosciuta ai Comuni, anche se il livello complessivo delle risorse disponibili si è contratto. La perdurante situazione di debolezza delle entrate nei Comuni conduce inevitabilmente ad operare gli interventi sul lato della spesa, comprimendo maggiormente la spesa in conto capitale, tuttavia nel 2011 anche la spesa corrente di Comuni e Province è risultata in flessione nonostante la maggiore rigidità strutturale che la caratterizza.

La legge n. 196 del 2009, che ha introdotto la riforma della contabilità pubblica, ha stabilito in tale contesto, all'art. 8, alcune regole di fondo sui contenuti del patto di stabilità interno, la cui disciplina deve conformarsi ai parametri europei e, nello stesso tempo, considerare l'autonomia gestionale degli enti. La stabilità finanziaria deve essere perseguita stabilendo un obiettivo condiviso dai vari livelli di governo, attraverso regole certe e durature la cui determinazione, ovviamente, resta sempre rimessa nel dettaglio alle norme che recano la manovra annuale di finanza pubblica.

Le misure rivolte ad arginare l'indebitamento della pubblica amministrazione, indirizzate nei confronti degli enti locali, sino al 2011 restano sostanzialmente concentrate sul controllo della spesa. In attesa della completa attuazione del federalismo fiscale e permanendo il blocco della leva fiscale delle amministrazioni territoriali disposto dal 2008 dall'art. 1 comma 7 del decreto legge 27 maggio 2008, n. 93, la possibilità di manovra delle entrate può svolgersi entro margini ridotti. Il miglioramento dei saldi può essere maggiormente perseguito attraverso la riduzione della spesa, risultando in particolare auspicabile l'adozione di misure di razionalizzazione per la spesa corrente

che potrebbero indurre riduzioni strutturali che già negli ultimi anni si sono manifestate nei confronti della componente del personale.

Per il rispetto dei vincoli imposti dal patto di stabilità nel successivo triennio gli enti potranno avvalersi anche della possibilità di manovra delle entrate; tuttavia, nell'attuale contesto potrebbe rilevarsi più appropriata una riduzione della spesa totale, incidendo significativamente sulla spesa corrente.

Le misure adottate al fine di alleggerire la pressione sugli investimenti e consentire un maggiore livello di pagamenti non hanno avuto effetti risolutivi. Resta ancora ingente l'entità dei residui passivi del conto capitale nei bilanci degli enti locali; si tratta degli impegni di spesa assunti per le opere programmate, ma non pagati anche in relazione ai limiti ai pagamenti[73] che in alcune aree territoriali risultano in quota rilevante relativi a periodi risalenti[74]. Perdura quindi l'esigenza, al fine di sostenere il rilancio dell'economia, di smaltire i residui passivi relativi alle opere infrastrutturali, liberando le risorse necessarie a disporre i pagamenti per i lavori in esecuzione. L'adozione della compensazione orizzontale a livello nazionale di recente introdotta con il d.l. n. 16/2012 a valere dall'esercizio 2012 potrebbe accrescere i margini di flessibilità del patto, consentendo ai Comuni che non riescono a rientrare nei limiti per sostenere il pagamento di residui passivi di parte capitale di operare la compensazione con gli spazi finanziari ceduti dagli enti che riescono a raggiungere l'obiettivo con uno scarto positivo.

Dai risultati di contabilità nazionale emerge che le amministrazioni locali nel 2011 hanno raggiunto gli obiettivi assegnati, risultando migliorato il proprio deficit di comparto; il contributo richiesto alle amministrazioni locali (Regioni, Province e Comuni) al risultato complessivo di finanza pubblica era stato previsto nel mantenimento di un disavanzo dello 0,5 per cento del prodotto pari a quello conseguito nel precedente esercizio, mentre tale indice si è ridotto allo 0,3 per cento del prodotto[75].

L'andamento della spesa si è dimostrato complessivamente in calo con una riduzione delle uscite complessive. Tale flessione è da addebitare alla ulteriore riduzione della spesa in conto capitale, ma anche all'andamento in flessione (1,2%) della spesa corrente che si registra per la prima volta dalla metà degli anni novanta[76]. Il risultato complessivo ha

---

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

[74] Si veda sul punto il "rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica" Appendice I i residui dei comuni per anno di provenienza.

[75] Cfr. Corte dei conti Sezioni riunite in sede di controllo, Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica parte prima: "L'andamento della finanza pubblica: il ruolo degli strumenti di coordinamento" pag. 19.

[76] Si veda Corte dei conti Sezioni riunite in sede di controllo "rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica" pag. 116.

evidenziato un minore livello di indebitamento nonostante il calo delle entrate con particolare riferimento a quelle trasferite che hanno risentito della riduzione dei trasferimenti dello Stato.

All'interno del comparto delle amministrazioni locali, il risultato complessivo conseguito dalle amministrazioni provinciali è stato in linea con gli obiettivi del patto; mentre il dato dei Comuni è stato influenzato dall'elevato livello di scostamento dall'obiettivo da parte di una grande città che ne ha inficiato il risultato. Nel 2011 sia i Comuni che le Province hanno riportato un saldo di competenza mista positivo; nei Comuni, tale risultato viene raggiunto pur assorbendo l'elevato disavanzo derivante dalla situazione particolare di cui si è detto poc'anzi.

3.2 La disciplina del patto di stabilità interno nel 2011

I punti di riferimento per la determinazione degli obiettivi della finanza pubblica sono costituiti dalla decisione di finanza pubblica e dalla legge di stabilità; la disciplina del patto di stabilità interno è integrata nell'ambito della definizione di tale complessivo disegno.

Le misure del patto di stabilità interno si inseriscono, quindi, nel quadro di riferimento normativo nel quale vengono individuati gli interventi necessari per il conseguimento degli obiettivi di sottosettore definiti nella decisione di finanza pubblica.

Nell'ambito di tali obiettivi è anche stabilita la quota di indebitamento ammesso da parte delle amministrazioni locali, la cui entità è direttamente connessa alla capacità di spesa in conto capitale erogabile. Il livello della spesa in conto capitale è, a sua volta, necessariamente condizionato dalle regole stabilite dal patto di stabilità interno. Questo complesso sistema di relazioni mette in evidenza la necessità di una programmazione complessiva, che dovrebbe essere supportata da una condivisione di strumenti ed obiettivi.

In tale contesto, l'art. 5 della legge n. 42 del 2009 ha assegnato un ruolo per la composizione dei diversi interessi alla "*conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*"[77], nell'ambito della definizione degli obiettivi di finanza pubblica di comparto.

Nel 2010, primo anno di operatività della legge di stabilità, la disciplina del patto è rimasta sostanzialmente definita dalle norme di perdurante vigenza intervenute nel corso dei precedenti esercizi, salvo poi ad essere assoggettata a modificazioni in alcuni dettagli, poste anche ad esercizio avanzato.

---

[77] L'art. 5 citato prevede l'istituzione, nell'ambito della Conferenza unificata, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica, di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo, e ne disciplinano il funzionamento e la composizione. La Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi.

Nel successivo esercizio la manovra correttiva, attuata con il decreto legge n. 78 del 26 maggio 2010, ha inciso decisamente sulla disciplina del patto intesa in senso ampio ed ha operato una riduzione delle risorse messe a disposizione degli enti locali.

Le misure introdotte in corso d'esercizio hanno dispiegato notevole incidenza sul livello dei trasferimenti a partire dal 2011. Si tratta di interventi che possono considerarsi correlati in quanto viene perseguito il miglioramento del saldo finanziario, pur essendo stata incisa una componente dell'entrata. Nel complesso si tratta di riduzioni che sono quantificabili in 1,5 miliardi nel 2010 e in 4 miliardi nel biennio[78]. La riduzione nell'assegnazione dei trasferimenti potrà acquisire maggiore sviluppo per gli enti che non riescano a rispettare gli obiettivi del patto.

Le misure del patto, come di consueto, mirano al miglioramento del saldo finanziario, tuttavia, concorrendo con la riduzione dei trasferimenti, di cui si è detto in precedenza, impongono decisi interventi correttivi che potranno rilevarsi molto impegnativi per gli enti che non riescano a rispettare gli obiettivi del patto. Il complesso di queste misure rende particolarmente problematica la gestione degli enti, provocando ulteriori riduzioni della spesa che potrebbero ancora incidere sul livello degli investimenti.

Va rilevato che l'effetto combinato di tali misure impone un notevole sforzo di miglioramento. I sistemi di calcolo sui quali si basano le due misure, che dovrebbero risultare convergenti, sono diversi. Infatti, mentre il taglio dei trasferimenti è stato disposto secondo un criterio proporzionale[79], svantaggioso per gli enti che hanno una maggiore incidenza di trasferimenti, il criterio di riduzione del saldo risponde a tutte altre regole che si basano essenzialmente sul livello medio della spesa corrente in un triennio pregresso.

La disciplina del patto di stabilità interno[80] introdotta dalla legge di stabilità per il 2011 (legge n. 220/2010) è impostata diversamente rispetto a quelle degli esercizi precedenti, in quanto vengono immessi correttivi nella determinazione dell'obiettivo che tengono conto dell'andamento della spesa corrente. Come nelle precedenti versioni, le disposizioni del patto

---

[78] Il d.l. 78/2010 (art. 14 co. 1) ha intensificato il concorso alla manovra a carico dei Comuni per il triennio 2011-2013, quantificato in 1500 milioni di euro nel 2011 e in 2500 milioni di euro nel 2012; si tratta di importi che non sostituiscono la precedente quantificazione operata dal d.l. 112/2008, ma si aggiungono; pertanto nel 2011, oltre a garantire un miglioramento dei saldi di 1.775 milioni di euro, i trasferimenti i dei Comuni saranno ridotti di 1.500 milioni.

[79] Il Decreto del Ministro dell'Interno del 9 dicembre 2010 all'art. 2 recita: "Per l'anno 2011, è determinata una riduzione dei trasferimenti a ciascun comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti, per un ammontare pari all'11,722 per cento, rispetto all'importo assunto a base di riferimento per la riduzione, il quale è costituito dal totale generale dei trasferimenti attribuiti in spettanza alla data del 16 novembre 2010, con l'esclusione dell'incremento della compartecipazione Irpef prevista dall'articolo 1, comma 191 della legge n. 296 del 2006, nonché delle anticipazioni di somme effettuate ai comuni dell'Abruzzo per gli eventi sismici del 6 aprile 2009 sulla base del decreto ministeriale in data 9 luglio 2010, oltre che con l'inclusione degli importi decurtati ai comuni interessati per recupero di anticipo di trasferimenti erariali e di quelli detratti per restituzione di somme alla Cassa depositi e prestiti in applicazione delle disposizioni per l'emergenza rifiuti in Campania ex articolo 3, comma 3, del decreto legge n. 245 del 2005, convertito dalla legge n. 21 del 2006, di cui in premessa".

[80] I commi da 88 a 124 della legge di stabilità 2011 ridisegnano per le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti il patto di stabilità interno per il triennio 2011-2013. Gli obiettivi complessivi della manovra per gli enti locali stabiliti dal decreto legge 112/2008 in 2,9 miliardi restano invariati, così come i tagli ai trasferimenti erariali, per effetto del decreto legge 78/2010 (1,5 miliardi per i comuni e 300 milioni per le province).

di stabilità interno costituiscono principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117 comma terzo e 119 comma secondo della Costituzione, e rappresentano il fulcro delle misure più adottate nei confronti delle amministrazioni territoriali.

A partire dal 2011, il calcolo dell'obiettivo programmatico è stabilito sulla base di nuove regole. L'importo dell'obiettivo di ciascun ente viene determinato, dal prodotto fra la media degli impegni di spesa corrente, sostenuti nel triennio 2006-2008, e le percentuali stabilite per ciascun anno del triennio 2011-2013 dalla legge di stabilità. Il rispetto del patto avviene conseguendo un saldo di competenza mista non inferiore al valore di ciascun obiettivo stabilito per gli anni 2011-2013.

Vengono escluse dal saldo le risorse provenienti dallo Stato e le relative spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dalle Province e dai Comuni per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza. L'esclusione delle spese opera anche se esse sono effettuate in più anni, purché nei limiti complessivi delle medesime risorse[81].

La nuova norma, nell'intento di semplificare l'applicazione, pone una disciplina completa delle esclusioni di entrate o di uscite dai saldi rilevanti ai fini del patto di stabilità interno e, quindi, contiene una norma di abrogazione espressa delle disposizioni altrove individuate.

La metodologia di calcolo dell'obiettivo, richiede di applicare per ciascun anno al valore medio della spesa corrente la percentuale stabilita[82]; da tale risultato deve essere detratto dall'obiettivo un ammontare pari alla riduzione dei trasferimenti erariali determinata dal comma 2 dell'art. 14 del d.l. 78/2010.

Per il solo esercizio 2011 è previsto un fattore di correzione per il passaggio dalla vecchia alla nuova metodologia di calcolo; nello specifico, è detratto dal valore ottenuto un importo pari alla metà della distanza fra l'obiettivo "nuovo" e l'obiettivo "vecchio", determinato secondo la normativa previgente. In particolare, gli enti che verranno svantaggiati dalla nuova metodologia di calcolo potranno migliorare il loro obiettivo detraendo questo importo correttivo; mentre quelli che altrimenti verrebbero avvantaggiati, per effetto delle nuove regole, dovranno peggiorare il loro obiettivo, aggiungendo tale importo.

In sede di prima applicazione delle nuove regole, per il 2011, sono previste misure che alleggeriscono i limiti, tenendo conto delle spese per gli interventi attuati per impegni

---

[81] Gli interventi realizzati direttamente dagli enti locali in relazione allo svolgimento delle iniziative di cui al comma 5 dell'articolo 5-bis del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, sono equiparati, ai fini del patto di stabilità interno, agli interventi di cui al comma 94.

[82] a) per le province le percentuali per gli anni 2011, 2012 e 2013 sono pari, rispettivamente, a 8,3 per cento, 10,7 per cento e 10,7 per cento;
b) per i comuni le percentuali per gli anni 2011, 2012 e 2013 sono pari, rispettivamente, a 11,4 per cento, 14 per cento e 14 per cento.

internazionali e al fine di distribuire in modo equo il contributo degli enti alla manovra. Tali interventi, i cui effetti negativi in termini di indebitamento netto, per l'anno 2011, non possono eccedere 480 milioni di euro, sono disposti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Per quanto riguarda i Comuni, la quota da redistribuire è stata fissata in 310 milioni di euro in gran parte destinati all'expò di Milano, mentre la quota residua viene ripartita con un metodo differenziato per fascia demografica. I criteri per il miglioramento del saldo per il patto 2011 prevedono infatti una suddivisione in tre fasce di popolazione; ai fini dell'applicazione del correttivo di cui al comma 93 dell'art. 1 della legge di stabilità 220/2010, si considera il rapporto tra il saldo obiettivo specifico 2011 e la spesa corrente media 2006-2007-2008[83].

É stabilita una disciplina particolare del patto per Roma sul modello di quelle relative agli enti locali delle Regioni a statuto speciale[84].

Tra le innovazioni introdotte dalla nuova disciplina si segnala la previsione di misure di contenimento del debito degli enti locali di cui al comma 108 della legge di stabilità, che ripropone l'attenzione sui vincoli non limitati all'aspetto dell'indebitamento. Si tratta di una modifica testuale dell'articolo 204, co. 1, del testo unico d.lgs 18 agosto 2000, n. 267, che riduce al 12 per cento per l'anno 2011, al 10 per cento per l'anno 2012 e all'8 per cento a decorrere dall'anno 2013 il limite all'indebitamento stabilito in relazione alle entrate correnti[85].

Va altresì segnalato che la normativa secondaria per l'applicazione delle sanzioni agli enti inadempienti all'obiettivo per il 2010 e che ha redistribuito le correlative quote secondo criteri di premialità è intervenuta con ritardo e ad esercizio scaduto. Con il decreto

---

[83] In particolare, per i Comuni, se il rapporto è superiore alle percentuali di seguito indicate, il saldo obiettivo non può eccedere il limite della percentuale stessa:
- Comuni con popolazione da 5.000 a 10.000 abitanti: 5,4%;
- Comuni con popolazione da 10.000 a 200.000 abitanti: 7%,
- Comuni con popolazione oltre 200.000 abitanti: 10,5%.

Nel caso in cui la percentuale risulti inferiore, l'obiettivo resta invariato.
Per le Province, invece, si calcola l'incidenza percentuale della riduzione dei trasferimenti sulle spese correnti medie 2006-2008: qualora questa percentuale risulti superiore al 7%, l'obiettivo dell'ente è ridotto di un importo ottenuto come somma di due valori. Il primo valore è ottenuto moltiplicando la popolazione residente al 31 dicembre 2009 per una costante pari a 1,963. Il secondo valore è ottenuto moltiplicando la superficie territoriale della provincia, espressa in chilometri quadrati, per una costante pari a 248. Entrambi i valori ottenuti sono divisi per 1.000 per ricondurre le cifre in dati espressi in migliaia di euro. Qualora la percentuale risulti inferiore al 7%, l'obiettivo resta invariato.

[84] In considerazione della specificità della città di Roma quale capitale della Repubblica e fino alla compiuta attuazione di quanto previsto dall'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, il comune di Roma concorda con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro il 31 dicembre di ciascun anno, le modalità e l'entità del proprio concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica; a tale fine, entro il 31 ottobre di ciascun anno, il sindaco trasmette la proposta di accordo al Ministro dell'economia e delle finanze, evidenziando, tra l'altro, l'equilibrio della gestione ordinaria. Per l'esercizio 2011, il termine per la trasmissione delle proposte è fissato al 31 gennaio 2011. L'entità del concorso è determinata in coerenza con gli obiettivi fissati per gli enti territoriali. In caso di mancato accordo si applicano le disposizioni che disciplinano il patto di stabilità interno per gli enti locali.

[85] Per gli enti locali si tratta dei primi tre titoli delle entrate, per le comunità montane dei primi due titoli.

interministeriale del 24 febbraio 2012, in attuazione del comma 122 dell'art. 1 della l. n. 220/2010, sono stati, quindi, agevolati i Comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti e le Province che si sono dimostrati "virtuosi"[86], operando un alleggerimento dello sforzo correttivo; tuttavia la conoscenza tardiva dei limiti ha impedito agli enti una utile programmazione delle azioni che potesse consentire di rientrare nei limiti in corso d'esercizio anche se ha ridotto anche in modo significativo il numero degli inadempienti.

3.3 La disciplina del patto di stabilità nel 2012 – cenni

Le regole per il patto di stabilità interno 2012 per gli enti locali, introducono ancora una volta elementi innovativi nella determinazione degli obiettivi e hanno come principale riferimento un sistema di classificazione degli enti improntato alla valutazione di indici di "virtuosità" in base ai quali viene differenziato il livello di correzione richiesto a ciascun ente.

La disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali ha subito rilevanti innovazioni ad opera del d.l. n. 98/2011 sul quale la Corte ha già avuto occasione di pronunciarsi in sede di audizione[87]. In sostanza già in quella sede erano stati determinati obiettivi di rilievo per le amministrazioni territoriali che si affiancavano alle riduzioni dei trasferimenti in precedenza previste.

Con il successivo d.l. n. 138 del 13 agosto 2010 sono state introdotte ulteriori disposizioni per la stabilizzazione finanziaria e per quanto concerne il patto di stabilità interno è stato confermato l'impianto delineato dal d.l. n. 98/2011, prevedendo altresì un'anticipazione delle misure stabilite in tale sede.

Il menzionato d.l. n. 138 ha modificato il comma 5 dell'art. 20 del d.l. n. 98/2010 comportando anche una variazione in aumento dello sforzo correttivo richiesto che si aggiunge a quello già fissato per il 2012 dall'art. 14 del d.l. n. 78/ 2010. Nel 2012 le Province devono concorrere alle realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica in termini di fabbisogno e di indebitamento netto per ulteriori 700 milioni di euro e i Comuni per ulteriori 1700 milioni, rispetto agli obiettivi già stabiliti dal d.l. n. 78/2010 rispettivamente pari a euro 500 milioni per le Province e 2.500 milioni di euro per i Comuni. La correzione richiesta nel

---

[86] Hanno usufruito della riduzione del saldo obiettivo per il 2011, i comuni con popolazione inferiore a 10.000 che hanno rispettato il patto di stabilità nel 2010 e aventi un'incidenza percentuale dell'importo del saldo obiettivo determinato ai sensi del comma 92 dell'art. 1 della l. 220/2010 sulla media delle spese correnti nel triennio 2006-2008, superiore al 5,14%. Il saldo obiettivo corretto per il 2011 risulta pertanto pari al 5,14% della media triennale suddetta. Le province avvantaggiate sono state invece quelle che nel 2010 hanno rispettato il patto di stabilità e per le quali l'incidenza percentuale della riduzione dei trasferimenti sulla media delle spese correnti nel triennio 2006-2008 risulti superiore al 7%.

[87] Corte dei conti Sezioni Riunite del controllo 40/AUD/2011 del 13 luglio 2011. Il contributo richiesto alle amministrazioni territoriali è stato ritenuto di particolare rilievo in relazione al combinato disposto della conferma anche per il 2014 e gli anni successivi del taglio dei trasferimenti operato con il DL n. 78/2010 (già incorporato nelle proiezioni tendenziali) e della introduzione di un concorso alla manovra attuato attraverso le regole del Patto di stabilità interno pari a 3,2 miliardi nel 2013 e 6,4 miliardi nel 2014.

2013 si eleva rispettivamente di 800 milioni per le Province e di 2.000 milioni per i Comuni, in aggiunta a quelli in precedenza determinati.

Un elemento di discontinuità rispetto alla precedente disciplina è rappresentato dall'introduzione di nuovi criteri per distribuire tra gli enti lo sforzo di correzione che prendono in considerazione una serie di parametri di virtuosità la cui specifica determinazione è rimessa ad un provvedimento ministeriale. Nel modello introdotto dal d.l. n. 98/2011, la cui attuazione è stata anticipata di un anno dal d.l. n. 138/2011, gli enti sono suddivisi in quattro classi e quelli collocati nella classe più virtuosa non concorrono alla realizzazione degli obiettivi a decorrere dal 2012, con l'unico obbligo di garantire un saldo strutturale pari a zero. I più virtuosi potranno altresì beneficiare di un ulteriore peggioramento dei loro saldi, a condizione che non derivino effetti negativi, in termini di indebitamento netto e fabbisogno, superiori a 200 milioni di euro (da ripartirsi tra gli enti virtuosi dei diversi livello di governo regionale e locale).

Nel sistema del d.l. n. 98/2011 la determinazione della virtuosità è affidata a dieci indicatori di origine finanziaria e di carattere organizzativo, tra i quali è incluso anche il rispetto del patto. Gli indicatori di virtuosità individuati intendono classificare gli enti anche in vista della convergenza che dovrebbe progressivamente avvenire tra il criterio della spesa storica e quello dei costi e fabbisogni standard, tuttavia l'impiego di tali parametri potrebbe non considerare adeguatamente le divergenze motivate da peculiari situazioni che nel precedente quadro normativo trovavano supporto.

Tale sistema è stato successivamente rivisto dal comma 8 dell'art. 1 del d.l. n. 138/2011 che a decorrere dal 2012 per ripartire l'ammontare del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per gli enti locali ha stabilito due sole classi secondo 5 parametri di virtuosità, mentre per il successivo esercizio sono stati previsti parametri più articolati.

Per il primo anno di applicazione che lo stesso d.l. n. 138/2011, ha anticipato al 2012, è stata quindi introdotta una notevole semplificazione del sistema che punta sostanzialmente su indici di natura finanziaria mirati all'equilibrio generale e specificamente a quello di parte corrente e attribuisce valore alla capacità di realizzare entrate autonome e all'assegnazione con gara del servizio di trasporto pubblico.

Si tratta di indici che non dovrebbero richiedere particolari complessità di applicazione, ma che nello stesso tempo sembrano consentire una visione piuttosto limitata delle caratteristiche rilevanti degli enti ai fini della loro classificazione. Come si è detto, parametri per il 2013 risultano di più ampio respiro.

I parametri stabiliti in prima applicazione non contemplano la consistenza del debito in rapporto alle entrate correnti, non intendendo porre ulteriori ostacoli alla provvista per gli

investimenti, tuttavia potrebbe meritare considerazione la situazione di enti considerati virtuosi che hanno già raggiunto i limiti all'indebitamento e devono ridurre la loro esposizione.

Un punto di rilievo della nuova disciplina del patto è, poi, rappresentato dalla estensione del novero di Comuni tenuti al rispetto delle regole che dal 2013 riguarderà anche quelli con popolazione compresa tra i 1000 e i 5000 abitanti. Tale regola ha già avuto un primo impatto nella programmazione per il triennio 2012-2014 nella quale gli enti di minori dimensioni che verranno assoggettati al patto hanno dovuto adeguare le previsioni del bilancio pluriennale alle limitazioni imposte per il rispetto del patto.

Altra novità rilevante riguarda la possibilità di stabilire a livello regionale specifiche discipline, previo accordo concluso in sede di consiglio delle autonomie locali.

Gli ambiziosi livelli di miglioramento dei saldi del comparto enti locali potranno comportare un notevole sforzo correttivo, considerando che le misure si dovrebbero concentrare sostanzialmente sugli enti che riportano uno scarso livello di "virtuosità" per i quali potrebbe rendersi necessario una decisa azione sulle entrate, interventi di razionalizzazione dei servizi locali e processi di mobilità del personale.

Al fine di mitigare l'impatto della disciplina per l'anno 2012 il co. 12 dell'art. 1 del d.l. n. 138/2011 ha previsto una possibile riduzione dell'importo della manovra prevista, destinando a tale finalità un importo fino al 50 per cento del maggior gettito proveniente dall'incremento dell'addizionale Ires per le società produttrici di energia da distribuirsi tra i comparti interessati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata. Successivamente con la legge di stabilità per il 2012 (legge 12 novembre 2011, n. 183) la riduzione è stata quantificata in 1,8 mld e ripartita tra le categorie di enti territoriali.

Le modalità di determinazione dell'obiettivo sono state stabilite dal co. 2 dell'art. 31 della legge di stabilità per il 2012; il saldo finanziario richiesto per i Comuni e per le Province si ottiene applicando alla media della spesa corrente registrata nel periodo 2006-2008 le percentuali stabilite distintamente per i Comuni e le Province.

È prevista una correzione dell'obiettivo per tenere conto degli effetti derivanti dalla riduzione dei trasferimenti erariali stabilita dall'art. 14 comma 2 del d.l. n.78/2010 in assenza della quale la disciplina sarebbe risultata più restrittiva nei confronti degli enti che hanno una maggiore dipendenza dai trasferimenti statali.

Il calcolo dell'obiettivo è effettuato sulla base dei parametri di virtuosità da definire, attraverso il decreto di cui all'art. 20 comma 2 del d.l. n. 98/2011, tuttora in corso di pubblicazione, che hanno condotto alla suddivisone degli enti in due classi alle quali è richiesto uno sforzo di correzione molto differente. Il decreto del Ministero dell'economia e

finanze, in corso di pubblicazione, ha reso noto l'elenco degli enti che appartengono alla classe dei virtuosi, identificati come tali in base ad appositi parametri, specificati nel decreto stesso. I Comuni che rientrano nella classe dei virtuosi devono conseguire nell'anno 2012 un saldo obiettivo pari a zero; mentre i Comuni non virtuosi devono applicare alla media delle spese correnti una percentuale pari al 16%. Risultano enti virtuosi per il 2012 143 Comuni e 4 Province, con una forte concentrazione nell'area nord.

Per completare il quadro delle norme rilevanti per il 2011 va anche riportato che il decreto legge del 2 marzo 2012, n. 16, c.d. "decreto-legge fiscale", all'art. 4-ter ha introdotto dal 2012 una nuova modalità di compensazione orizzontale degli obiettivi a livello nazionale che si affianca a quella assegnata al coordinamento delle Regioni. Per gli anni 2013 e 2014 è data la possibilità ai Comuni, che hanno ceduto spazi finanziari nel 2012, di migliorare il proprio obiettivo, per un importo pari alla metà della quota ceduta; mentre i Comuni che hanno ricevuto maggiori spazi finanziari nel 2012 dovranno peggiorare i propri saldi obiettivi, per un importo pari alla metà della liquidità acquisita. Il sistema, diretto principalmente a consentire maggiori pagamenti, prevede l'assegnazione ai Comuni che cedono spazi finanziari di un contributo destinato alla riduzione del debito, mentre gli altri saranno chiamati, nei due anni successivi, a peggiorare i loro obiettivi.

3.4 I risultati del patto nel 2011

La situazione difficile della finanza pubblica e l'andamento delle *performance* finanziarie dei settori dell'amministrazione pubblica costituiscono i riferimenti in base ai quali viene determinato il contributo alla manovra richiesto agli enti di autonomia territoriale, imposto dalle regole del patto.

Nel 2011 la disciplina di fondo del patto ha subito rilevanti cambiamenti e in tale esercizio sono intervenute modifiche che hanno inciso sulle modalità di determinazione degli obiettivi, contestualmente ad una contrazione delle risorse assegnate agli enti.

La continua mutevolezza delle regole rende più complessa la programmazione da parte degli enti ed accresce la complessità dell'analisi e dell'individuazione delle cause dei comportamenti seguiti.

Le rilevazioni sui risultati del patto di stabilità interno, in questa sede effettuate, si riferiscono ai dati del monitoraggio alla data 31 marzo 2012 e relativi all'esercizio 2011; essendo avvenute prima dell'approvazione del rendiconto, sono suscettibili di aggiustamenti in sede di rendicontazione[88].

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

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.

Gli interventi sono stati decisamente orientati ad ottenere una riduzione significativa del contributo all'indebitamento netto della pubblica amministrazione, mentre sono risultate meno incisive le misure introdotte per limitare gli ostacoli allo sviluppo.

L'obiettivo è stato determinato attraverso il raffronto di parametri che prendono in considerazione andamenti di esercizi pregressi, per cui le relative verifiche si presentano di maggiore complessità. Peraltro, laddove le Regioni sono intervenute nel determinare regole particolari per l'applicazione del patto per gli enti locali, ciò è avvenuto modificando gli obiettivi assegnati (sia nel caso della compensazione che del patto verticale), mentre altre misure hanno evidenza nel modello di monitoraggio.

L'obiettivo del patto è stato ancora determinato fondandosi su criteri di correzione dell'andamento storico (*backward looking)* con riferimento in particolare all'andamento della spesa corrente in un pregresso triennio.

La determinazione degli specifici obiettivi assegna una particolare valenza al livello della spesa corrente, spostando quindi il fulcro degli interventi di correzione verso gli enti che hanno riportato un elevato livello medio in un precedente triennio di programmazione. Tale nuova impostazione è mirata a costringere maggiormente gli enti con un livello elevato della spesa corrente, presumendo che possano avere maggiori spazi di manovra per operarne la riduzione.

Poiché la portata della correzione è impostata sui risultati dell'andamento della spesa in un periodo pregresso, l'effetto nei confronti del saldo potrebbe comportare scostamenti notevoli. Per evitare la determinazione di effetti incongruenti nel calcolo dell'obiettivo le norme prevedono una serie di adattamenti e una clausola di salvaguardia. Inoltre, nel passaggio dalla vecchia alla nuova metodologia di calcolo è stato previsto un correttivo che potrà migliorare l'obiettivo per gli enti nei quali si genera una differenza molto ampia tra l'obiettivo attuale e quello calcolato con le precedenti regole. Analogamente è previsto un peggioramento per gli enti che avrebbe tratto eccessivo vantaggio dalle nuove regole.

Come si è detto, agli enti con un livello medio più elevato della spesa corrente nel periodo di osservazione è richiesto un contributo più impegnativo al miglioramento dei saldi. In tal modo viene assegnata una connotazione negativa al livello della spesa corrente indicato nel rendiconto che potrebbe spingere gli enti che si trovano in tale situazione ad attuare azioni di razionalizzazione di tale titolo di spesa. Va anche considerato al riguardo che, in presenza di una elevata propensione alla esternalizzazione dei servizi, il criterio

prescelto potrebbe risultare svantaggioso per gli enti che hanno fatto minore ricorso a tale modalità.

Diversamente dal precedente esercizio, nel 2011 la situazione di avanzo del saldo finanziario non ha più rilevanza nella determinazione degli obiettivi. Al riguardo va ricordato che l'applicazione della disciplina del patto ha progressivamente accresciuto il numero degli enti con saldo finanziario in avanzo[89] fornendo un contributo al risultato di indebitamento netto nel conto delle pubbliche amministrazioni[90]. 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 2011 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 (terremoto in Abruzzo, Comune di Parma, Expò di Milano, manutenzione dei beni trasferiti dallo Stato) e specialmente ha meglio esplicato le sua potenzialità la possibilità di rimodulare gli obiettivi del patto a livello regionale.

Nella disciplina nazionale risultano ridimensionate le esclusioni dal patto nei confronti di alcune categorie della spesa in conto capitale di generale applicabilità, mentre la pressione derivante dall'applicazione del patto sulle erogazioni di cassa per gli investimenti, ha trovato maggiore rimedio nell'intervento regionale. 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 2011 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 2011 le somme complessive indicate trovano sostanziale corrispondenza in quelle che le Regioni hanno considerato nei loro modelli ai fini dell'applicazione del patto.

---

[89] 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.

[90] 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.

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 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 intercettare comportamenti di questo genere le linee guida di cui agli artt. 166 e seguenti della legge n. 266 del 2005 formulano apposite domande, consentendo così agli organi di revisione e alle Sezioni regionali di controllo la possibilità di un esame che vada oltre il semplice ossequio formale alle regole del patto.

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 finanziario[91]. 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.

3.4.1 Province

L'indagine sulle Province nel 2011 è stata effettuata sui risultati dei 100 enti che costituiscono l'universo di quelli tenuti ad osservare la normativa nazionale sul patto di stabilità interno[92]. Nella tabella di seguito riportata, i risultati aggregati di tutte le Province[93] 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, come di consueto, con ampio differenziale positivo e sia l'obiettivo, che il saldo finanziario risultano in avanzo. Inoltre il differenziale positivo risulta ampliato rispetto al precedente esercizio.

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 al 2010. La quota esclusa dall'entrata risulta superiore a quella eliminata dalla spesa di circa 32 milioni.

---

[91] 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.

[92] Banca dati della Ragioneria generale dello Stato relativa al monitoraggio dei risultati del Patto per l'anno 2011.

[93] Anche nell'analoga indagine svolta nella relazione precedente sono state esaminate tutte le 100 province.

I margini di adempimento si espandono rispetto a quelli dell'anno passato, nel quale l'insieme delle Province aveva comunque conseguito l'obiettivo del saldo richiesto con un ampio differenziale positivo che, tuttavia, risultava meno elevato rispetto a quello che le Province avevano ottenuto nel 2009.

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 miglioramento del risultato complessivo di circa 2,6 milioni di euro.

Tabella 1 - Province - risultati aggregati del patto 2011 - ENTRATE

(valori in migliaia di euro)

ENTRATE FINALI		
		Accertamenti
	TOTALE TITOLO 1°	5.112.222
	TOTALE TITOLO 2°	3.506.009
	TOTALE TITOLO 3°	688.276
a detrarre:	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. 1, co. 94, legge n. 220/2010)	12.783
a detrarre:	Entrate correnti provenienti dallo Stato a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 1, co. 96, legge n. 220/2010)	-
a detrarre:	Entrate correnti provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 1, co. 97, legge n. 220/2010)	243.136
a detrarre:	Entrate correnti provenienti da trasferimenti di cui al comma 704 dell'art. 1, legge n. 296/2006 (art. 1, co. 99, legge n. 220/2010)	1.650
a detrarre:	Entrate provenienti dall'ISTAT connesse alla progettazione ed esecuzione dei censimenti di cui all'articolo 1, comma 100, legge n. 220/2010	1.899
a detrarre:	Entrate correnti provenienti dallo Stato a favore del comune e della provincia di Milano per gli interventi necessari per la realizzazione dell'Expò Milano 2015 (art. 1, co. 103 legge n. 220/2010 e art. 2, co. 37, legge 10/2011)	-
	Totale entrate correnti nette	**9.047.039**
		Riscossioni
	TOTALE TITOLO 4°	1.529.015
a detrarre:	Entrate derivanti dalla riscossione di crediti (art. 1, co. 89, legge n. 220/2010).	231.854
a detrarre:	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. 1, co. 94, legge n. 220/2010)	31.879
a detrarre:	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 1, co. 96, legge n. 220/2010)	-
a detrarre:	Entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 1, co. 97, legge n. 220/2010)	35.309
a detrarre:	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato a favore del comune e della provincia di Milano per gli interventi necessari per la realizzazione dell'Expò Milano 2015 (art. 1, co. 103 legge n. 220/2010 e art. 2, co. 37, legge 10/2011)	-
	Totale entrate in conto capitale nette	**1.229.973**
	ENTRATE FINALI NETTE	**10.277.012**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tabella 1 - Province - risultati aggregati del patto 2011 - SPESE

(valori in migliaia di euro)

SPESE FINALI		
		Impegni
	TOTALE TITOLO 1°	8.182.898
a detrarre:	Spese correnti sostenute per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 1, comma 94, legge n. 220/2010)	11.914
a detrarre:	Spese correnti sostenute a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 1, comma 96, legge n. 220/2010)	-
a detrarre:	Spese correnti relative all'utilizzo di entrate correnti provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 1, comma 97, legge n. 220/2010)	243.945
a detrarre:	Spese connesse alle risorse provenienti dall'ISTAT per la progettazione ed esecuzione dei censimenti di cui all'articolo 1, comma 100, legge n. 220/2010.	1.884
a detrarre:	Spese correnti sostenute dal comune di Milano e dalla provincia di Milano per gli interventi necessari per la realizzazione dell'Expo Milano 2015 (art. 1, comma 103 legge n. 220/2010 e art. 2, comma 37, legge 10/2011)	-
a detrarre:	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. 1, co. 104, legge n. 220/2010)	-
	Totale spese correnti nette	**7.925.155**
		Pagamenti
	TOTALE TITOLO 2°	2.423.795
a detrarre:	Spese derivanti dalla concessione di crediti (art. 1, co. 89, legge n. 220/2010).	169.330
a detrarre:	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. 1, comma 94, legge n. 220/2010)	30.446
a detrarre:	Spese in conto capitale sostenute a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 1, comma 96, legge n. 220/2010)	379
a detrarre:	Spese in conto capitale relative all'utilizzo di Entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 1, co. 97, legge n. 220/2010)	34.161
a detrarre:	Spese in conto capitale sostenute a valere sui trasferimenti di cui ai commi 704 e 707 dell'art. 1, legge n. 296/2006 (art. 1, co. 99, legge n. 220/2010)	-
a detrarre:	Spese in conto capitale sostenute dai comuni della provincia de L'Aquila in stato di dissesto relative agli investimenti deliberati entro il 31 dicembre 2010 (art. 1, co. 101, legge n. 220/2010)	-
a detrarre:	Spese in conto capitale sostenute dal comune di Parma per la realizzazione degli interventi di cui al comma 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. 115/20	-
a detrarre:	Spese in conto capitale sostenute dal comune di Milano e dalla provincia di Milano per gli interventi necessari per la realizzazione dell'Expo Milano 2015 (art. 1, comma 103 legge n. 220/2010 e art. 2, comma 37, legge 10/2011)	20.000
a detrarre:	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. 1, co. 104, legge n. 220/2010)	-
	Totale spese in conto capitale nette	**2.169.479**
	SPESE FINALI NETTE	**10.094.634**
SALDO FINANZIARIO		**182.378**
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE 2011		**35.261**
DIFFERENZA TRA IL RISULTATO NETTO E OBIETTIVO ANNUALE SALDO FINANZIARIO		**147.117**

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.

Nelle Province la minore rilevanza delle esclusioni dalla spesa in conto capitale ha comportato che, pur a fronte di una riduzione dei pagamenti del titolo II al lordo, la spesa netta assoggettata ai limiti del patto si è dimostrata in aumento. Nel precedente esercizio, operando le esclusioni relative ai pagamenti in conto residui[94] e altre l'apporto complessivo risultava ben più significativo.

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

(migliaia di euro)

Regione	enti aderenti al patto regionalizzato	Saldo Obiettivo dopo applicazione clausola salvaguardia	patto Regionale Verticale Variazione obiettivo	patto Regionale Orizzontale Variazione obiettivo	peso % patto regionale sul totale	Saldo Obiettivo Finale 2011	Saldo Finanziario 2011	Differenza
PIEMONTE	8	33.217	-142.824		46	-109.606	-97.648	11.958
LOMBARDIA	11	80.095	-20.300		7	59.795	64.910	5.115
LIGURIA	4	10.640	-24.302	-120	8	-13.783	-8.977	4.806
VENETO	5	36.012	-7.800		3	28.213	39.017	10.804
EMILIA ROMAGNA	8	45.727	-14.864	-1.551	5	29.311	60.873	31.562
TOSCANA	10	33.047	-18.000		6	15.047	19.667	4.620
UMBRIA	2	5.659	-3.752		1	1.907	2.942	1.035
MARCHE	4	13.534	-34.596		11	-21.061	-20.022	1.039
LAZIO	5	32.369	-19.367	1.067	6	14.069	18.950	4.881
ABRUZZO	2	2.800		1.768	-1	4.569	15.143	10.574
MOLISE		-2.856				-2.857	-2.198	659
CAMPANIA		36.913				36.913	78.857	41.944
PUGLIA	5	7.976	-20.000	-1.648	7	-13.673	-5.691	7.982
BASILICATA		207				206	2.809	2.603
CALABRIA		-1.273				-1.273	-2.975	-1.702
SICILIA		-2.324				-2.324	2.067	4.391
SARDEGNA	6	15.093	-5.286		2	9.807	14.654	4.847
Totale complessivo	**70**	**346.836**	**-311.091**	**-484**	**100**	**35.261**	**182.378**	**147.117**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nel 2011, 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 maggiormente beneficiato le Province del Piemonte, alle quali è dedicata quasi la metà del complessivo intervento, seguite da quelle delle Marche.

L'applicazione del patto regionale orizzontale, invece, ha movimentato importi ovviamente minori rispetto a quello verticale e, nella fattispecie delle Province, gli spazi

[94] Le esclusioni previste nel 2010 riguardavano i pagamenti in conto residui di cui all'art.7-*quater*, co. 1, lett. a) della legge n. 33/2009 (art. 4, co. 4 -*sexies*, legge n. 42/2010). Pagamenti per spese in conto capitale di cui all'art.7-*quater*, co. 1, lett. b) della legge n. 33/2009 (art. 4, co. 4-*sexies*, legge n. 42/2010); i pagamenti (in conto competenza e in conto residui) effettuati ai sensi dell'art. 14, commi 11 e 33-ter, decreto legge n. 78/2010, come convertito, per un importo non superiore allo 0,75% dell'ammontare dei residui passivi in c/capitale risultanti al 31 dicembre 2008

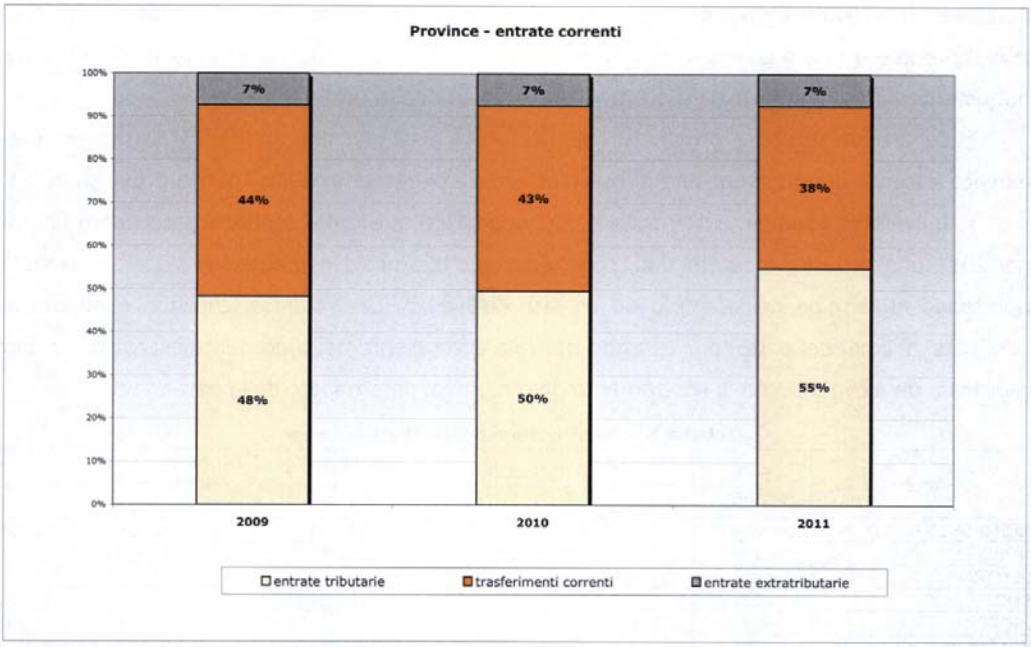
finanziari complessivamente ceduti sono stati nell'ordine dei 24 milioni, dei quali i più consistenti nel Lazio.

Nell'esercizio 2011 non vengono esposti i dati relativi agli effetti finanziari delle sanzioni essendo venuta meno la disciplina che imponeva la detrazione di tali importi dal computo del saldo.

Analizzando la situazione finanziaria complessiva delle Province desumibile dai dati utilizzati per il monitoraggio del patto, emerge un aumento complessivo delle risorse sul fronte degli accertamenti delle entrate correnti per effetto della ripresa del livello di autonomia trainata dall'aumento delle entrate tributarie che ben compensa la riduzione dei trasferimenti.

Nell'ultimo esercizio la situazione crescente dell'entrata avviene a fronte di un calo della spesa corrente di competenza delle Province, che conduce ad un risultato positivo in termini di saldo[95].

Il rapporto di composizione, in termini di competenza delle entrate correnti, è il seguente:



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS
Nota: Nel triennio di riferimento sono state esaminate 99 Province (con l'esclusione di Vibo Valentia).

Dall'andamento del saldo finanziario corrente (accertamenti delle entrate del titolo I, II e III – impegni delle spese del titolo I) si nota un aumento dell'avanzo che nell'ultimo esercizio ha raggiunto una maggiore consistenza.

---

[95] Le entrate rilevanti per il patto devolute alle province in precedenza avevano dimostrato uno sviluppo positivo che ha influito sul rispetto del patto.

Il comparto della parte corrente del bilancio esprime, in termini di competenza, un avanzo di circa 1,122 miliardi, 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 2011 risultano in calo (-6,3%), mentre le entrate correnti aumentano del 2,4%; l'andamento di cassa rilevato dai dati del patto, dimostra una riduzione dal lato delle entrate in conto capitale (-9%) e delle spese per investimenti lorde, mentre per via delle minori esclusioni quelle nette sono in aumento pari al 3,4%

Il Titolo IV che nel precedente esercizio era leggermente aumentato rispetto al 2009, risulta in forte diminuzione (-19%), soprattutto dovuto alla consistente riduzione della riscossione crediti (-46%).

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.

Il titolo II della spesa, al netto della concessione crediti, nel 2011 riporta ancora una flessione, che risulta meno intensa rispetto al precedente esercizio. Il perdurante calo degli investimenti è un dato che mette in evidenza le complessive difficoltà della gestione di cassa, nonostante l'ampio differenziale positivo che proviene dalla parte corrente.

Le amministrazioni provinciali riportano un livello di adempimento particolarmente elevato a fronte di una situazione di complessivo miglioramento della finanza provinciale.

Il livello di adempimento risulta corrispondente a quello dell'esercizio precedente; infatti, nel 2011 una sola Provincia del sud, con saldo obiettivo positivo, non ha rispettato l'obiettivo, riportando al termine dell'esercizio un elevato disavanzo. La Provincia, che non è riuscita ad adeguarsi ai limiti del patto, pur essendo risultata adempiente nel precedente esercizio, ha fatto registrare un elevato livello di scostamento dall'obiettivo, determinato dalla gestione di cassa.

Tabella 3 – Distribuzione dei risultati per area

Area	Enti esaminati	Enti che non rispettano	Enti che rispettano	Saldo finanziario 2011	Obiettivo programmatico 2011	Differenza
NORD OVEST	23	0	23	-41.715	-63.594	21.879
NORD EST	16	0	16	99.890	57.524	42.366
CENTRO	21	0	21	21.537	9.962	11.575
SUD	23	1	22	85.945	23.886	62.059
ISOLE	17	0	17	16.721	7.483	9.238
Totale complessivo	**100**	**1**	**99**	**182.378**	**35.261**	**147.117**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Il superamento dei limiti di cassa è stato provocato notevole volume di spesa registrato a seguito degli impegni assunti negli anni precedenti, al fine di effettuare le spese relative a programmi di investimento in corso di completamento[96].

[96] La situazione di parte corrente generava un limitato avanzo assolutamente inidoneo a coprire l'elevato disavanzo del conto capitale.

L'analisi dei risultati regionali dimostra un diffuso adempimento, tuttavia, nella sola Regione Calabria, Regione nella quale si colloca la Provincia inadempiente, l'obiettivo non è stato raggiunto a livello aggregato. Nel complesso si nota che nelle altre Regioni l'obiettivo viene raggiunto con uno scarto piuttosto ampio.

L'analisi della situazione delle Province su base regionale dimostra che il saldo corrente risulta ovunque positivo con margini di diversa significatività, mentre il saldo finanziario è negativo in sei aggregati regionali. Poiché il saldo si determina essenzialmente considerando le entrate e le spese finali, al netto delle entrate da indebitamento, il disavanzo è indice di un maggiore ricorso all'indebitamento per gli investimenti. Ciò dimostrerebbe che le Province hanno ancora la possibilità di sostenere investimenti con ricorso al debito, avendo una struttura finanziaria che ne assicura la sostenibilità. Il vincolo ai pagamenti della spesa in conto capitale, che ha un ciclo di esecuzione più lungo, può aver prodotto una pressione nei confronti di iniziative avviate, ma che si realizzano lentamente. Peraltro, le spese in conto capitale potrebbero aver risentito ulteriormente dei limiti, in quanto per contenere la capacità di spesa entro i valori massimi potrebbe essere stata ridotta maggiormente la parte destinata agli investimenti.

Tab. 4 - PROVINCE - Risultati aggregati per Regione

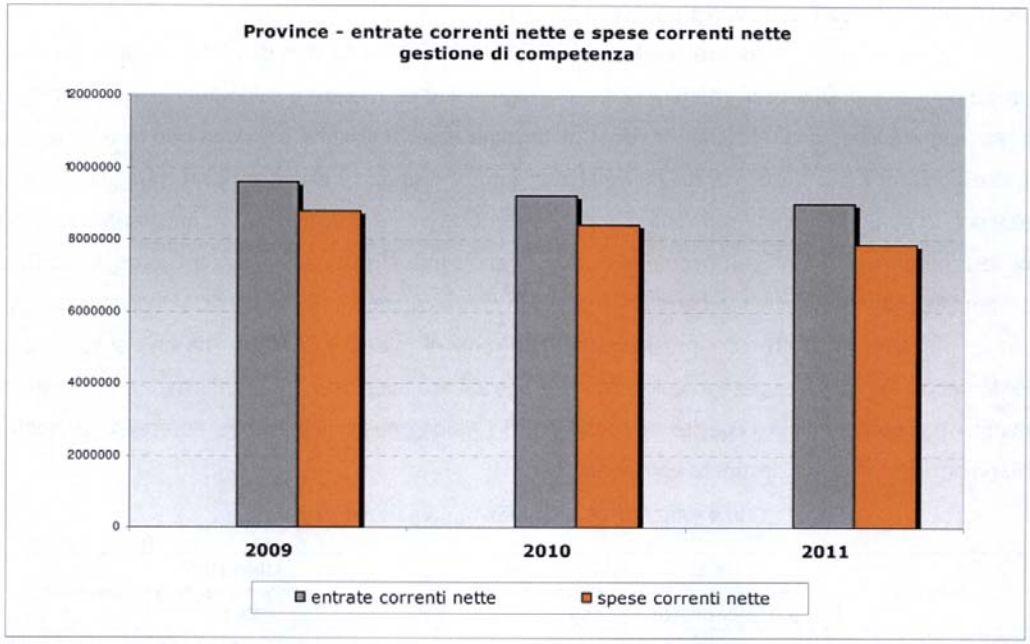
(migliaia di euro)

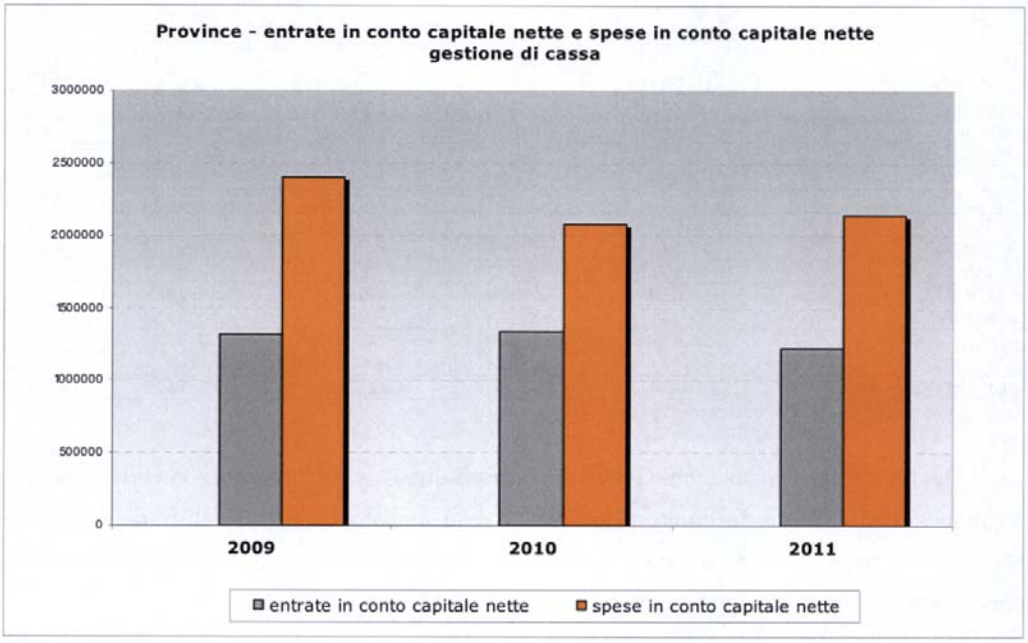
Regione	Saldo di competenza di parte corrente	Saldo di cassa di parte capitale	Saldo finanziario	Obiettivo programmatico 2011	Differenza
PIEMONTE	54.577	-152.225	-97.648	-109.606	11.958
LOMBARDIA	178.605	-113.695	64.910	59.795	5.115
LIGURIA	24.137	-33.114	-8.977	-13.783	4.806
VENETO	121.337	-82.320	39.017	28.213	10.804
EMILIA ROMAGNA	115.288	-54.415	60.873	29.311	31.562
TOSCANA	99.303	-79.636	19.667	15.047	4.620
UMBRIA	13.818	-10.876	2.942	1.907	1.035
MARCHE	16.854	-36.876	-20.022	-21.061	1.039
LAZIO	97.959	-79.009	18.950	14.069	4.881
ABRUZZO	39.288	-24.145	15.143	4.569	10.574
MOLISE	2.522	-4.720	-2.198	-2.857	659
CAMPANIA	136.143	-57.286	78.857	36.913	41.944
PUGLIA	40.897	-46.588	-5.691	-13.673	7.982
BASILICATA	10.629	-7.820	2.809	206	2.603
CALABRIA	62.921	-65.896	-2.975	-1.273	-1.702
SICILIA	60.915	-58.848	2.067	-2.324	4.391
SARDEGNA	46.691	-32.037	14.654	9.807	4.847
Totale complessivo	**1.121.884**	**-939.506**	**182.378**	**35.261**	**147.117**

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 2010 aveva rivelato segnali di difficoltà, nell'ultimo esercizio è in ripresa da addebitare ad un maggiore sforzo fiscale e ad una moderazione della spesa corrente che influiscono positivamente sui risultati del saldo.

Nell'attuale fase di assestamento, in attesa della risistemazione dello scenario della finanza provinciale, emergono segnali di complessiva tenuta realizzati in parte con l'aumento della pressione tributaria, tuttavia permane la riduzione della spesa d'investimento.





Nota: Nel triennio di riferimento sono state esaminate 99 Province (con l'esclusione di Vibo Valentia).
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Le Province hanno conseguito un elevato livello di osservanza agli obiettivi della disciplina del patto per il 2011 sia per la elevata numerosità degli enti adempienti che per i risultati raggiunti in quasi tutti gli ambiti regionali; la situazione di esteso rispetto si fonda su andamenti finanziari complessivi che mettono in evidenza segni positivi, specie sul fronte delle entrate correnti e delle correlative spese.

In particolare la spesa corrente complessiva si è ridotta complessivamente del 3,3 per cento rispetto alla media del triennio 2006-2008 preso a riferimento per la determinazione degli obiettivi dei singoli enti. Tuttavia, tale riduzione non interessa tutti gli ambiti regionali in quanto in sette di essi si registrano aumenti anche di notevole consistenza.

Sui risultati complessivi hanno inciso in maniera significativa gli apporti dell'intervento regionale ed in particolare di quello verticale che ha trovato ampio impiego nelle Regioni del nord.

Tab. 5: Province: confronto media spesa corrente nel triennio 2006-2008 e spesa corrente 2011

(migliaia di euro)

Regione	MEDIA spese correnti (2006-2008)	Spese correnti 2011	Variazioni %
PIEMONTE	858.789	824.732	-4,0
LOMBARDIA	1.266.314	1.109.384	-12,4
LIGURIA	287.441	315.195	9,7
VENETO	579.484	552.170	-4,7
EMILIA ROMAGNA	660.654	589.888	-10,7
TOSCANA	739.612	729.987	-1,3
UMBRIA	181.316	174.241	-3,9
MARCHE	315.536	288.720	-8,5
LAZIO	696.535	639.649	-8,2
ABRUZZO	189.090	213.391	12,9
MOLISE	51.179	53.245	4,0
CAMPANIA	807.484	942.798	16,8
PUGLIA	457.014	471.979	3,3
BASILICATA	147.285	148.676	0,9
CALABRIA	370.138	348.622	-5,8
SICILIA	594.635	511.930	-13,9
SARDEGNA	263.269	268.291	1,9
Totale complessivo	**8.465.774**	**8.182.898**	**-3,3**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

3.4.2 Comuni

Nel 2011 sono stati esaminati i risultati di 2.285 Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti che costituiscono quasi la totalità dell'universo di quelli tenuti alla normativa nazionale sul patto di stabilità interno[97].

In ordine alla completezza dell'indagine va riportato che nel 2010, come nell'esercizio precedente, il Comune di Roma è stato escluso dall'applicazione del patto, mentre per il 2011 è nuovamente assoggettato sulla base di una particolare disciplina. Tuttavia anche nel 2011 i dati del patto di Roma Capitale non sono stati trattati nell'aggregato generale, in quanto sono state determinate particolari modalità per garantire il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica in base ad un accordo con il Ministero dell'economia e delle finanze[98].

La disciplina particolare che riguarda il Comune di Roma ha previsto una modalità di compensazione ulteriore riguardo la possibilità, da parte della gestione commissariale, di cedere margini di spesa da impiegare per la realizzazione di investimenti. Questo particolare intervento piuttosto significativo ha permesso il raggiungimento dell'obiettivo e ha sostenuto i pagamenti di spesa in conto capitale (le risorse del conto capitale risultavano molto ridotte rispetto ai pagamenti, generando un elevato disavanzo).

Gli altri grandi Comuni capoluogo sono presenti nell'indagine.

Una situazione particolare che merita di essere segnalata è quella del Comune di Torino che ha mancato l'obiettivo con ingente scarto negativo, tale da condizionare il risultato di adempimento dell'intero aggregato; tuttavia, pur assorbendo l'elevato differenziale negativo, il risultato finanziario complessivo è rimasto in avanzo.

Nella tabella di seguito riportata, sono esposti i risultati aggregati dei Comuni esaminati, con l'esclusione di Roma in quanto assoggettata ad una disciplina particolare. Essendo ridotte le modifiche dell'insieme degli enti esaminati, restano significativi i raffronti con i dati dell'esercizio 2010, in ordine al rispetto degli obiettivi programmatici di competenza mista.

---

[97] Nel 2010 erano stati esaminati 2.283 comuni. L'insieme considerato rappresenta oltre il 99% dei comuni soggetti al patto e in termini di popolazione il 94,2%. Tale ultimo dato risente dell'assenza di Roma. Gli enti non assoggettati per commissariamento sono stati 11 nel 2011.

[98] Per il 2009 il comune di Roma è stato escluso, in quanto a seguito della introduzione della gestione straordinaria è stato assimilato agli enti di nuova istituzione.

Tabella 6 - Comuni - risultati aggregati del patto 2011 – ENTRATE

(migliaia di euro)

ENTRATE FINALI		
		Accertamenti
	TOTALE TITOLO 1°	24.970.792
	TOTALE TITOLO 2°	7.024.856
	TOTALE TITOLO 3°	8.947.131
a detrarre:	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. 1, co. 94, legge n. 220/2010)	268.266
a detrarre:	Entrate correnti provenienti dallo Stato a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 1, co. 96, legge n. 220/2010)	11
a detrarre:	Entrate correnti provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 1, co. 97, legge n. 220/2010)	40.706
a detrarre:	Entrate correnti provenienti da trasferimenti di cui al co. 704 dell'art. 1, legge n. 296/2006 (art. 1, co. 99, legge n. 220/2010)	258
a detrarre:	Entrate provenienti dall'ISTAT connesse alla progettazione ed esecuzione dei censimenti di cui all'articolo 1, co. 100, legge n. 220/2010	77.086
a detrarre:	Entrate correnti provenienti dallo Stato a favore del comune e della provincia di Milano per gli interventi necessari per la realizzazione dell'Expò Milano 2015 (art. 1, co. 103 legge n. 220/2010 e art. 2, co. 37, legge 10/2011)	
a detrarre:	Entrate relative al contributo attribuito ai comuni per un importo complessivo di 200 milioni, di cui all'art. 14, co. 13, legge n. 122/2010)	28.933
	Totale entrate correnti nette	**40.527.519**
		Riscossioni
	TOTALE TITOLO 4°	8.142.069
a detrarre:	Entrate derivanti dalla riscossione di crediti (art. 1, co. 89, legge n. 220/2010).	1.566.808
a detrarre:	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. 1, co. 94, legge n. 220/2010)	168.664
a detrarre:	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 1, co. 96, legge n. 220/2010)	68.707
a detrarre:	Entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 1, co. 97, legge n. 220/2010)	369.498
a detrarre:	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. 1, co. 102, legge n. 220/2010)	2.983
a detrarre:	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato a favore del comune e della provincia di Milano per gli interventi necessari per la realizzazione dell'Expò Milano 2015 (art. 1, co. 103 legge n. 220/2010 e art. 2, co. 37, legge 10/2011)	
	Totale entrate in conto capitale nette	**5.965.409**
	ENTRATE FINALI NETTE	**46.492.928**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tabella 6 - Comuni - risultati aggregati del patto 2011 - SPESE

(migliaia di euro)

SPESE FINALI		
		Impegni
	TOTALE TITOLO 1°	38.609.621
a detrarre:	Spese correnti sostenute per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 1, co. 94, legge n. 220/2010)	259.091
a detrarre:	Spese correnti sostenute a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 1, co. 96, legge n. 220/2010)	92
a detrarre:	Spese correnti relative all'utilizzo di entrate correnti provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 1, co. 97, legge n. 220/2010)	40.856
a detrarre:	Spese connesse alle risorse provenienti dall'ISTAT per la progettazione ed esecuzione dei censimenti di cui all'articolo 1, co. 100, legge n. 220/2010.	75.727
a detrarre:	Spese correnti sostenute dal comune di Milano e dalla provincia di Milano per gli interventi necessari per la realizzazione dell'Expo Milano 2015 (art. 1, co. 103 legge n. 220/2010 e art. 2, co. 37, legge 10/2011)	
a detrarre:	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. 1, co. 104, legge n. 220/2010)	183
Totale spese correnti nette		**38.233.672**
		Pagamenti
	TOTALE TITOLO 2°	9.623.160
a detrarre:	Spese derivanti dalla concessione di crediti (art. 1, co. 89, legge n. 220/2010).	1.559.340
a detrarre:	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. 1, co. 94, legge n. 220/2010)	221.855
a detrarre:	Spese in conto capitale sostenute a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 1, co. 96, legge n. 220/2010)	115.066
a detrarre:	Spese in conto capitale relative all'utilizzo di Entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 1, co. 97, legge n. 220/2010)	422.662
a detrarre:	Spese in conto capitale sostenute a valere sui trasferimenti di cui ai commi 704 e 707 dell'art. 1, legge n. 296/2006 (art. 1, co. 99, legge n. 220/2010)	4.530
a detrarre:	Spese in conto capitale sostenute dai comuni della provincia de L'Aquila in stato di dissesto relative agli investimenti deliberati entro il 31 dicembre 2010 (art. 1, co. 101, legge n. 220/2010)	144
a detrarre:	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. 1, co. 102, legge n. 220/2010)	14.000
a detrarre:	Spese in conto capitale sostenute dal comune di Milano e dalla provincia di Milano per gli interventi necessari per la realizzazione dell'Expo Milano 2015 (art. 1, co. 103 legge n. 220/2010 e art. 2, co. 37, legge 10/2011)	110.000
a detrarre:	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. 1, co. 104, legge n. 220/2010)	
Totale spese in conto capitale nette		**7.175.563**
SPESE FINALI NETTE		**45.409.235**
SALDO FINANZIARIO		**1.083.693**
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE 2011		**1.261.475**
DIFFERENZA TRA IL RISULTATO NETTO E OBIETTIVO ANNUALE SALDO FINANZIARIO		**-177.782**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

I risultati aggregati dell'insieme dei Comuni esaminati appaiono in deciso peggioramento rispetto al precedente esercizio, infatti il differenziale tra saldo finanziario ed obiettivo risulta negativo per un importo di -178 milioni di euro. Il saldo finale nel 2011 resta positivo, per un importo superiore al miliardo. Il risultato complessivo ottenuto, come si è detto, non si conforma all'obiettivo, a causa dell'ampio margine di sforamento provocato dal

Comune inadempiente della classe più elevata di popolazione; il rispetto complessivo delle misure del patto non è stato quindi conseguito.

Il notevole scarto negativo riportato dal Comune di Torino ha influenzato gli esiti del comparto, tuttavia, non considerando tale ente nell'aggregato, il saldo cumulativo si sarebbe contenuto nell'obiettivo.

Nel 2011 si nota che l'obiettivo del saldo ha richiesto ai Comuni un impegno per il controllo della spesa corrente, mentre lo sforzo per recuperare margini di entrate correnti proprie non è stato in grado di colmare il minore apporto di trasferimenti.

L'equilibrio del comparto dei Comuni permane incerto, nonostante le azioni adottate per la correzione degli andamenti tendenziali della spesa complessiva e un recupero di entrate proprie. Le misure introdotte, che avrebbero dovuto indirizzare l'espansione della spesa verso quella a carattere produttivo, anche nel 2011 non hanno ottenuto pienamente l'effetto voluto.

Come già detto in precedenza, va rilevato che le modifiche alla normativa, introdotte per alleggerire l'obiettivo riferito ai pagamenti di spesa in conto capitale, sono state di minore rilievo rispetto a quelle del precedente esercizio e, ove non fosse stata data più ampia applicazione agli interventi del patto regionalizzato, il risultato aggregato si sarebbe maggiormente discostato dall'obiettivo assegnato.

In ordine di importanza, le maggiori detrazioni dalla spesa in conto capitale hanno riguardato i pagamenti sostenuti con entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'UE, nonché quelli per l'attuazione di ordinanze di protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri a seguito della dichiarazione di stato di emergenza o di grande evento. Si tratta di esclusioni che sono disposte simmetricamente sia nell'entrata che nella spesa e, pertanto, sono rivolte a neutralizzare gli effetti di tali interventi nell'ambito del patto, ma non hanno l'intento di accrescere il livello di spesa erogabile.

Tra le altre esclusioni, si nota che quelle rivolte alla realizzazione degli interventi per l'Expo di Milano risultano significative, mentre non assumono particolare rilevanza quelle relative agli eventi sismici in Abruzzo.

Nel confronto con l'esercizio precedente (effettuato con i limiti di cui si è detto) si nota che, mentre nel 2010, anche in assenza delle detrazioni introdotte per consentire l'erogazione di maggiore spesa d'investimento, che in tale esercizio erano maggiormente significative, il saldo complessivo avrebbe raggiunto comunque l'obiettivo; nel 2011 la situazione risulta più critica in presenza di un saldo complessivo che, seppur in avanzo, rimane al di sotto del livello stabilito.

Osservando ancora gli andamenti rilevanti per la formazione del saldo, si nota che, tra le entrate e spese in conto capitale, le riscossioni di crediti detratte sono sostanzialmente

equivalenti alle correlative spese per concessioni, per cui la sterilizzazione di queste poste ha, nell'insieme, un effetto lievemente negativo sul saldo di circa 7,5 milioni.

Dal raffronto dei dati complessivi dei Comuni esaminati si rileva che il totale degli accertamenti di entrate correnti si riduce nel 2011, raggiungendo i 40.943 milioni di euro contro i 41.614 milioni di euro del 2010. Nonostante tale riduzione delle entrate, il risultato della gestione di competenza di parte corrente è favorevole con un saldo positivo di circa 2,3 miliardi.

L'andamento decrescente delle entrate correnti di competenza è da imputare a quelle trasferite, la cui notevole riduzione, dovuta alla prima applicazione del fondo sperimentale di riequilibrio, è in parte compensata dall'aumento delle entrate tributarie[99]. Tale dato indica una tendenza allo sviluppo di una maggiore autonomia tributaria, che potrebbe ulteriormente espandersi attraverso la progressiva attuazione delle norme sul "federalismo fiscale". I risultati del 2011 risentono di un'ampia ricomposizione delle entrate correnti, attraverso la fiscalizzazione di trasferimenti che possono fare intravedere l'acquisizione di livelli di autonomia più ampi di quanto siano effettivamente. Infatti, i risultati sono solo parzialmente dovuti ad un recupero delle entrate proprie effettivamente manovrabili dagli enti, particolarmente quelle tributarie, alle quali ha corrisposto un ridimensionamento di quelle trasferite attraverso l'attuazione del fondo sperimentale di riequilibrio che è stato classificato tra le entrate del titolo I. Una situazione corrispondente è emersa anche dall'esame dei dati di cassa[100].

É da considerare, altresì che i dati di competenza delle entrate non sempre risultano di piena affidabilità, in quanto possono essere frutto di un accertamento effettuato in modo non rigoroso, al fine di assicurare l'equilibrio e trovare margini per consentire l'erogazione di spesa nei limiti del patto

Le spese correnti nel 2011 raggiungono i 38,6 miliardi di euro contro i 39,2 dell'esercizio precedente riducendosi quasi del 2%; dai dati del patto emerge quindi un andamento di competenza in calo più deciso rispetto a quello rilevato dai dati di cassa, che riguardano un insieme più ampio di enti.

Il comparto della parte corrente del bilancio esprime in termini di competenza un avanzo di circa 2,3 miliardi[101] (non considerando le esclusioni) dal quale andrebbero detratti gli impegni per il rimborso prestiti per aver un'approssimazione alla situazione economica di competenza.

É evidente, invece, il calo del Titolo IV (che passa da 8,4 miliardi di euro a 8,1 miliardi di euro) nonostante il maggiore livello della riscossione crediti.

---

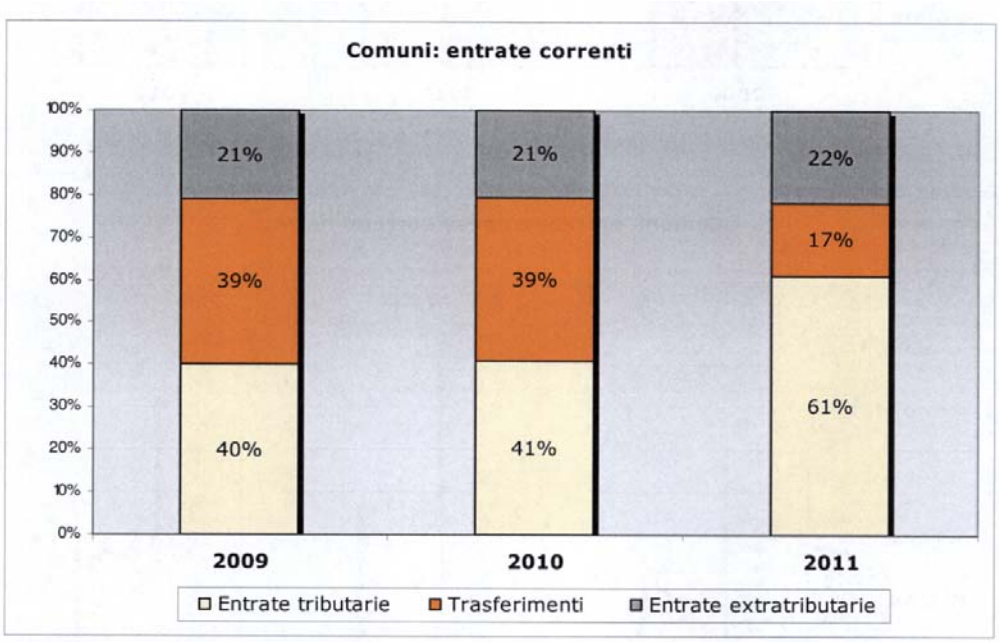
[99] Il titolo I cresce rispetto al 2010 del 46,5%, il titolo II si riduce invece del 56,3%. Il Titolo III cresce lievemente del (+4,9%). Il confronto nei due anni fa riferimento allo stesso insieme di enti presenti nell'analisi dei risultati del triennio 2009-2011. Il bacino di enti complessivamente analizzato è di 2.247 comuni presenti in tutti e tre gli anni.

[100] Confronta capitolo "La finanza locale nell'esercizio 2011".

[101] Il saldo corrente calcolato al netto delle entrate e spese escluse dal patto è pari a 2,27 miliardi di euro.

Tale diminuzione che, al netto di tale posta finanziaria si sarebbe registrata in misura ben più elevata, potrebbe essere dovuta a minori trasferimenti in conto capitale e anche all'esaurirsi delle possibilità di dismettere patrimonio[102]. In assenza del dato relativo al titolo V, significativo del ricorso all'indebitamento, che dall'esame di dati di cassa è risultato in calo, non è possibile in questa sede determinare l'apporto complessivo delle entrate destinate agli investimenti.

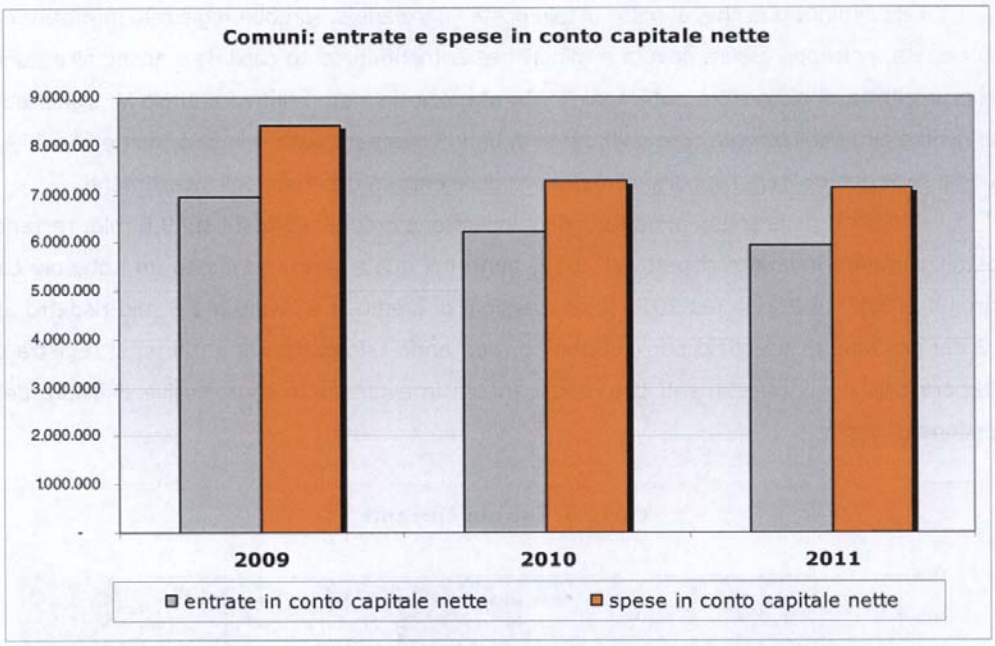
Il titolo II della spesa al netto della concessione crediti si attesta sui 9,6 mld, restando sostanzialmente invariato rispetto al 2010, anno nel quale si era verificato un notevole calo (circa il 20%)[103]; tuttavia nel 2011 le concessioni di crediti si elevano a 1,5 mld rispetto agli 1,2 del precedente esercizio per cui, non considerando tale partita finanziaria, si registra un ulteriore calo degli investimenti che mette ancora in evidenza le complessive difficoltà della gestione di cassa.

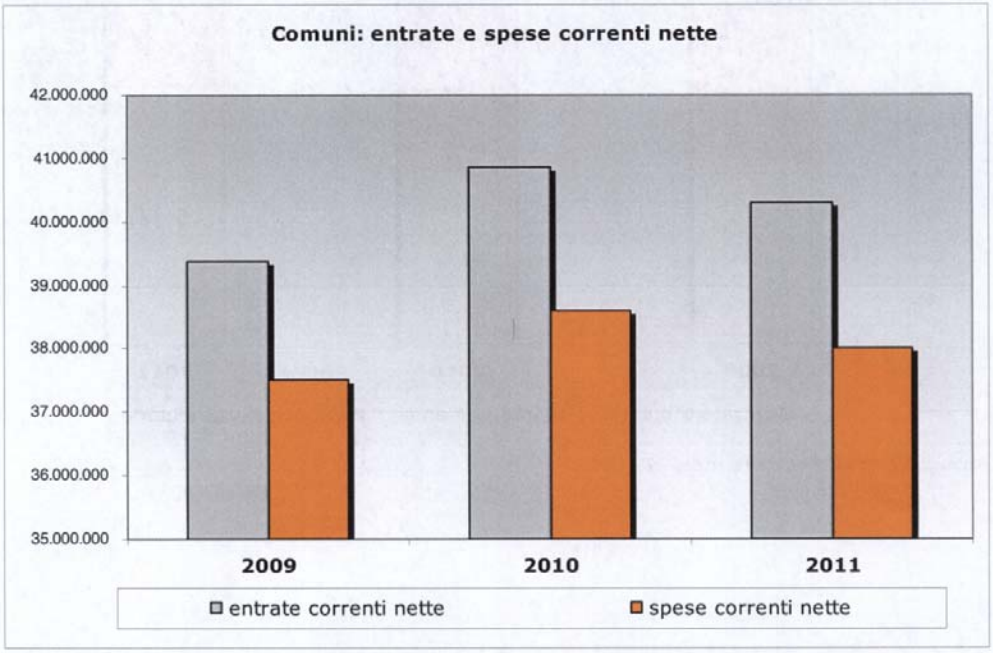


Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

[102] Le entrate derivanti dalla riscossione di crediti, che nel 2010 raggiungevano i 1,47 miliardi di euro, aumentano leggermente (1,57 miliardi di euro). Per cui il titolo IV al netto passa da circa 7 miliardi di euro a 6,6 miliardi.

[103] Nel 2010 il titolo II raggiunge 9,6 miliardi di euro e le concessioni di crediti 1,2 miliardi, invece nel 2009 il titolo II si attestava a 12,1 miliardi di euro e le concessioni crediti a 1,8 miliardi. Pertanto il titolo II, al netto, nel 2009 raggiungeva i 10,4 miliardi, mentre nel 2010 si riduce a 8,4 miliardi di euro.





Nel triennio di riferimento sono stati presi in esame 2.247 Comuni, che rappresentano il 93% della popolazione totale.
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tab. 7: Entrate e spese dei Comuni nel triennio 2009-2011

(migliaia di euro)

	2009	2010	2011	var % 2010/2009	var % 2011/2010
entrate tributarie	15.853.530	16.926.412	24.804.070	*6,8*	*46,5*
entrate da trasferimenti correnti	15.351.632	15.986.403	6.993.509	*4,1*	*-56,3*
entrate extratributarie	8.318.329	8.487.663	8.904.639	*2,0*	*4,9*
entrate correnti totali	39.523.491	41.400.478	40.702.218	*4,7*	*-1,7*
entrate correnti nette	39.390.270	40.858.973	40.288.592	*3,7*	*-1,4*
spese correnti	37.642.960	38.994.693	38.388.920	*3,6*	*-1,6*
spese correnti nette	37.508.006	38.602.894	38.013.893	*2,9*	*-1,5*
entrate da alienazioni e trasferimenti di capitale	9.796.787	8.388.772	8.107.996	*-14,4*	*-3,3*
entrate in conto capitale nette	6.951.313	6.225.665	5.936.262	*-10,4*	*-4,6*
spese in conto capitale	12.089.325	9.587.993	9.581.633	*-20,7*	*-0,1*
spese in conto capitale nette	8.436.279	7.257.968	7.139.973	*-14,0*	*-1,6*
saldo di competenza	1.882.264	2.256.079	2.274.698	*19,9*	*0,8*
saldo di cassa	-1.484.966	-1.032.303	-1.203.711	*-30,5*	*16,6*

Nel triennio di riferimento sono stati presi in esame 2.247 Comuni, che rappresentano il 93% della popolazione totale.
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tabella 8 – Comuni –spesa in c/capitale lorda e netta

Area	n. enti	spese in c/capitale	Spese derivanti dalla concessione di crediti	totale detrazioni	spese in c/capitale al netto delle concessioni dei crediti	Totale spese in conto capitale nette	var. %	var. %	inc. %
		a	b	c	d	e	d-a	e-d	b/c
Nord Ovest	640	4.181.775	1.372.387	1.618.300	2.809.388	2.563.475	*-32,8*	*-8,8*	*84,8*
Nord Est	459	1.432.786	116.414	141.431	1.316.371	1.291.354	*-8,1*	*-1,9*	*82,3*
Centro	376	1.383.090	50.184	189.337	1.332.906	1.193.753	*-3,6*	*-10,4*	*26,5*
Sud	557	1.857.343	18.799	465.471	1.838.544	1.391.872	*-1,0*	*-24,3*	*4,0*
Isole	253	768.166	1.556	33.058	766.610	735.108	*-0,2*	*-4,1*	*4,7*
Totale complessivo	**2.285**	**9.623.160**	**1.559.340**	**2.447.597**	**8.063.819**	**7.175.562**	***-16,2***	***-11,0***	***63,7***

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nel 2011 il numero complessivo di Comuni inadempienti è più che raddoppiato rispetto al precedente esercizio passando da 51 a 105; inoltre, a differenza del 2010, anche una grande città non è riuscita ad adeguarsi agli obiettivi del patto. Il livello di adempimento degli enti risulta notevolmente ridotto rispetto al 2010, anno nel quale si registrava il pieno rispetto dell'obiettivo da parte degli enti con popolazione superiore ai 60 mila abitanti.

Il fenomeno dell'inadempienza può essere osservato per zona e dimensione dei Comuni secondo i dati esposti nella tabella che segue.

Tabella 9 - Comuni - distribuzione degli enti inadempienti per area geografica e per classe

Area geografica	*	≥ 5.000 < 10.000	≥ 10.000 < 20.000	≥ 20.000 < 60.000	≥ 60.000 < 250.000	≥ 250.000	totale complessivo
Nord Est	a	**8**	**5**	**0**	**0**	**0**	**13**
	b	230	158	54	14	3	459
	c	*3,48%*	*3,16%*	*0,00%*	*0,00%*	*0,00%*	*2,83%*
Nord Ovest	a	**18**	**7**	**4**	**0**	**1**	**30**
	b	356	173	92	16	3	640
	c	*5,06%*	*4,05%*	*4,35%*	*0,00%*	*33,33%*	*4,69%*
Centro	a	**1**	**1**	**1**	**0**	**0**	**3**
	b	164	107	83	21	1	376
	c	*0,61%*	*0,93%*	*1,20%*	*0,00%*	*0,00%*	*0,80%*
Sud	a	**20**	**19**	**5**	**1**	**0**	**45**
	b	248	167	114	26	2	557
	c	*8,06%*	*11,38%*	*4,39%*	*3,85%*	*0,00%*	*8,08%*
Isole	a	**1**	**3**	**8**	**2**	**0**	**14**
	b	116	67	57	11	2	253
	c	*0,86%*	*4,48%*	*14,04%*	*18,18%*	*0,00%*	*5,53%*
totale complessivo	a	**48**	**35**	**18**	**3**	**1**	**105**
	b	**1114**	**672**	**400**	**88**	**11**	**2285**
	c	***4,31%***	***5,21%***	***4,50%***	***3,41%***	***9,09%***	***4,60%***

*a) enti inadempienti; b) enti totali; c) incidenza inadempienti sul totale.
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Come di consueto i Comuni delle fasce demografiche inferiori dimostrano maggiori difficoltà, nonostante si riscontrino andamenti finanziari complessivi orientati verso l'adeguamento alle linee programmatiche della manovra.

Le inadempienze si distribuiscono in tutte le fasce demografiche ed hanno riguardato in particolare piccoli Comuni dell'area meridionale.

Non considerando la fascia più alta di popolazione, nella quale l'unica inadempienza ha un peso percentuale elevato, i casi più frequenti di mancato rispetto riguardano, per quanto attiene alle dimensioni, gli enti più piccoli e in particolare quelli compresi nella fascia tra i 10.000 e i 20.000 abitanti.

Quanto alla collocazione geografica degli enti inadempienti, le percentuali più elevate di inadempimento si rilevano nel nord ovest, nel sud e nelle isole, in queste ultime si registra un addensamento nelle classi demografiche tra i 20.000 e i 250.000 abitanti; ciò dimostra che a differenza di quanto si è generalmente notato le difficoltà in tale area investono anche Comuni più grandi che dovrebbero avere maggiori strumenti per adeguarsi alle regole. In 4 Regioni tutti i Comuni rispettano il patto.

I Comuni con il maggiore livello di adempimento sono quelli di dimensioni medio grandi (popolazione tra 60.000 e 250.000 abitanti) del nord e del centro. Le difficoltà dei Comuni più piccoli possono essere imputate, oltre che a situazioni particolari che riguardano il singolo ente, anche a minori margini di manovrabilità e alla difficoltà di disporre di adeguati

strumenti di programmazione. Inoltre, le maggiori difficoltà ad adempiere che si concentrano nei Comuni più piccoli possono derivare dal fatto che in una gestione di ridotte dimensioni le serie dei dati sono suscettibili di essere maggiormente influenzate da fattori non ricorrenti.

In particolare, come di consueto, i Comuni con saldo obiettivo in avanzo dimostrano maggiore difficoltà a mantenere nel tempo tale situazione, risultando più frequentemente non adempienti. Un numero non indifferente di enti (131) che avevano l'obiettivo in disavanzo ottengono un saldo finanziario positivo operando, quindi, una correzione superiore a quella richiesta.

Il numero di Comuni con saldo finanziario in avanzo, che era aumentato nel corso del precedente periodo di osservazione, resta sostanzialmente invariato; 386 dei Comuni assoggettati all'analisi hanno riportato un saldo finanziario negativo nel 2011 e 1.899 un avanzo, si tratta di una situazione analoga a quella del precedente esercizio. È da notare che la presenza del saldo del patto in avanzo si registra in modo inversamente proporzionale alle dimensioni degli enti; infatti, la percentuale di enti con saldo in avanzo diminuisce con l'aumentare della popolazione.

Tabella 10 - Onerosità del patto in base al saldo obiettivo:

10 a - Comuni con saldo obiettivo negativo

Classe demografica	Enti totali	Enti con saldo obiettivo negativo	Enti inadempienti con obiettivo negativo	Enti con obiettivo negativo che hanno registrato un saldo finanziario positivo	% comuni inadempienti sul totale	% comuni con saldo positivo sul totale
≥5.000 <10.000	1114	221	3	70	0,3	6,3
≥10.000 <20.000	672	113	5	30	0,7	4,5
≥20.000 <60.000	400	81	1	29	0,3	7,3
≥60.000 <250.000	88	15	1	2	1,1	2,3
≥250.000	11	0	0	0	0,0	0,0
Totale complessivo	**2285**	**430**	**10**	**131**	**0,4**	**5,7**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

10 b - Comuni con saldo obiettivo positivo

Classe demografica	Enti totali	Enti con saldo obiettivo positivo	Enti inadempienti con obiettivo positivo	Enti con obiettivo positivo che hanno registrato un saldo finanziario positivo	% comuni inadempienti sul totale	% comuni con saldo positivo sul totale
≥5.000 <10.000	1114	893	45	850	4,0	76,3
≥10.000 <20.000	672	559	30	532	4,5	79,2
≥20.000 <60.000	400	319	17	305	4,3	76,3
≥60.000 <250.000	88	73	2	71	2,3	80,7
≥250.000	11	11	1	10	9,1	90,9
Totale	**2285**	**1855**	**95**	**1768**	**4,2**	**77,4**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'effetto tendenziale provocato dal patto a legislazione vigente è quello di portare progressivamente in avanzo il saldo dei Comuni, inteso come differenza tra entrata finale e spesa finale al netto di riscossioni e concessioni di crediti e delle entrate del titolo V. Tuttavia,

gli enti che già hanno realizzato una situazione di avanzo, anche in assenza di correzioni, incontrano difficoltà a mantenere un corrispondente avanzo di bilancio senza l'apporto delle entrate da indebitamento. Tale impostazione, che tende alla riduzione dell'indebitamento, rende ardua la possibilità di effettuare investimenti, che devono, in tale condizione, trovare sostegno nell'avanzo di parte corrente e nelle entrate per alienazioni e trasferimenti di capitali.

Dai risultati della cassa emerge che anche nel 2011 l'indebitamento si è ridotto pure se in misura meno significativa rispetto al passato.

L'analisi della dimensione e della collocazione geografica dei Comuni può fornire indicazioni sui motivi di inadempienza, specie se collegata alla situazione di avanzo o disavanzo degli enti; valutando nell'insieme gli andamenti finanziari degli enti inadempienti, si nota che nel complesso prevalgono quelli tenuti ad un obiettivo in avanzo, mentre conseguono un differenziale finanziario in disavanzo. La maggior parte di tali enti ottiene un saldo di parte corrente positivo che non riesce, tuttavia, a colmare il disavanzo del conto capitale. Lo scarto negativo degli enti inadempienti nel 2011 si dimostra complessivamente elevato, incorporando il notevole sforamento del grande Comune inadempiente. Il saldo finanziario in disavanzo a livello regionale si registra nel Piemonte e nel Lazio, quest'ultima Regione tuttavia risulta nel complesso adempiente.

Tabella 11 - Comuni - dati aggregati per Regione

(migliaia di euro)

Regione	enti inadempienti	saldo di competenza	saldo di Cassa	Saldo Finanziario	Obiettivo programmatico	differenza
PIEMONTE	4	69.255	-531.704	-462.449	-18.925	-443.524
LOMBARDIA	26	236.581	154.738	391.319	395.723	-4.404
LIGURIA	0	103.775	-60.413	43.362	23.606	19.756
VENETO	10	203.706	-81.111	122.595	98.324	24.271
EMILIA ROMAGNA	3	212.305	-65.032	147.274	123.552	23.722
TOSCANA	2	202.215	-44.216	157.999	131.048	26.951
UMBRIA	1	42.707	-27.929	14.778	10.863	3.915
MARCHE	0	51.114	-37.613	13.501	-260	13.761
LAZIO	0	102.388	-103.883	-1.495	-37.370	35.875
ABRUZZO	2	67.395	-6.798	60.597	28.572	32.025
MOLISE	2	8.848	-2.283	6.565	8.361	-1.796
CAMPANIA	17	287.802	-93.197	194.605	160.263	34.342
PUGLIA	9	180.161	-53.995	126.166	83.949	42.217
BASILICATA	2	17.521	881	18.402	12.298	6.104
CALABRIA	13	86.802	-53.246	33.557	44.369	-10.812
SICILIA	14	314.294	-143.753	170.541	178.200	-7.659
SARDEGNA	0	106.977	-60.600	46.377	18.903	27.474
Totale complessivo	**105**	**2.293.847**	**-1.210.153**	**1.083.693**	**1.261.475**	**-177.782**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nell'analisi del raggiungimento dell'obiettivo cumulato per Regione, a differenza del passato, si rileva che non tutte raggiungono il livello di saldo previsto. Nel Piemonte complessivamente inadempiente il disavanzo risulta ampiamente sviluppato rispetto all'obiettivo.

In altri 4 ambiti regionali con obiettivo positivo si registra un saldo finanziario inferiore a quello programmato, mentre in una Regione con saldo obiettivo in disavanzo, al termine dell'esercizio, si registra un saldo finanziario positivo.

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; infatti grazie a questi interventi il numero delle inadempienze è rimasto abbastanza contenuto, sebbene il risultato aggregato come si è detto non è stato raggiunto. É da dire che di tale intervento hanno maggiormente beneficiato i Comuni del Piemonte, tra questi il Comune di Torino che nonostante il notevole supporto ottenuto non è riuscito a rispettare il patto. Anche nel Lazio e nel Veneto l'intervento regionale si è dimostrato rilevante.

Tabella 12 – Comuni – Effetti del patto regionalizzato

(migliaia di euro)

	Classe demografica	Enti totali	SALDO OBIETTIVO - Applicazione della clausola di salvaguardia	totale patto regionale	OBIETTIVO 2011	SALDO FINANZIARIO 2011	differenza rispetto all'obiettivo con clausola di salvaguardia	differenza rispetto all'obiettivo annuale
			a	b+c	d	f	f-a	g
tutti i comuni	≥5.000 <10.000	1.114	241.361	-140.372	100.990	156.866	-84.495	55.876
	≥10.000 <20.000	672	341.006	-150.823	190.178	220.736	-120.270	30.558
	≥20.000 <60.000	400	486.996	-242.208	244.789	328.613	-158.383	83.824
	≥60.000 <250.000	88	403.525	-140.520	263.006	338.007	-65.518	75.001
	≥250.000	11	555.538	-93.028	462.511	39.471	-516.067	-423.040
	Totale complessivo	**2.285**	**2.028.426**	**-766.951**	**1.261.475**	**1.083.693**	**-944.733**	**-177.782**
Comuni Aderenti al patto regionalizzato	≥5.000 <10.000	663	146.412	-140.372	6.039	34.286	-112.126	28.247
	≥10.000 <20.000	406	216.893	-150.823	66.066	95.620	-121.341	29.554
	≥20.000 <60.000	239	320.699	-242.208	78.492	133.372	-187.327	54.880
	≥60.000 <250.000	57	303.565	-140.520	163.045	232.324	-71.241	69.279
	≥250.000	8	442.154	-93.028	349.126	-113.878	-556.032	-463.004
	Totale complessivo	**1.373**	**1.429.723**	**-766.951**	**662.767**	**381.724**	**-1.048.067**	**-281.044**
comuni inadempienti aderenti al patto regionalizzato	≥5.000 <10.000	23	4.492	-2.483	2.010	-38.366	-42.858	-40.376
	≥10.000 <20.000	9	6.028	-3.904	2.125	-24.618	-30.646	-26.743
	≥20.000 <60.000	5	7.111	-4.838	2.273	-19.954	-27.065	-22.227
	≥60.000 <250.000	-	0	0	0	0	0	0
	≥250.000	1	125.698	-68.557	57.141	-426.624	-552.322	-483.765
	Totale complessivo	**38**	**143.330**	**-79.782**	**63.549**	**-509.562**	**-652.892**	**-573.111**
comuni adempienti aderenti al patto regionalizzato	≥5.000 <10.000	640	141.919	-137.889	4.029	72.652	-69.268	68.622
	≥10.000 <20.000	397	210.865	-146.919	63.940	120.238	-90.627	56.298
	≥20.000 <60.000	234	313.588	-237.370	76.219	153.326	-160.262	77.107
	≥60.000 <250.000	57	303.565	-140.520	163.045	232.324	-71.241	69.279
	≥250.000	7	316.455	-24.471	291.985	312.746	-3.709	20.761
	Totale complessivo	**1.335**	**1.286.393**	**-687.169**	**599.218**	**891.286**	**-395.107**	**292.067**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'applicazione del patto regionale orizzontale, invece, ha movimentato importi ovviamente minori rispetto a quello verticale e gli spazi finanziari complessivamente ceduti sono stati nell'ordine dei 46 milioni, dei quali i più consistenti in Emilia Romagna e nel Lazio.

Dal complesso di questi andamenti emerge che la strategia che i Comuni hanno adottato si incentra su politiche di entrata più attive e sull'intento di contenere la spesa colpendo anche quella corrente; tuttavia per il rispetto delle regole del patto è stata ancora attuata una riduzione della spesa per investimenti. I risultati sono stati influenzati dalla riduzione delle entrate correnti che, seppure non considerata ai fini del saldo finanziario, ha prodotto effetti rilevanti in termini di equilibrio generale, sottraendo risorse non indifferenti. Al ridimensionamento della spesa in conto capitale fa riscontro per la prima volta anche una riduzione di quella corrente in un periodo nel quale si è risentito limitatamente degli effetti dei rinnovi contrattuali.

La situazione di competenza di parte corrente, che viene sostenuta anche con l'apporto di entrate straordinarie genera un saldo positivo; tuttavia, il profilo dei pagamenti in conto capitale è rimasto ancora ridotto. E' da notare che in tutti gli ambiti regionali il saldo di parte corrente di competenza risulta positivo, raggiungendo in alcuni di essi valori particolarmente elevati. La parte corrente del bilancio offre, quindi, un valido sostegno ai pagamenti in conto capitale.

Dai dati del rendiconto 2010 (ultimi dati di competenza disponibili) emerge che gli impegni del titolo II al netto delle concessioni crediti non riportano un andamento soddisfacente, mentre l'esclusione dai vincoli del patto avrebbe dovuto consentire una ripresa in termini di competenza degli impegni in conto capitale, piuttosto che la flessione alla quale si è assistito; la situazione di debolezza di tale settore si protrae da anni.

Dal complesso di questi fattori può ritenersi che la ridotta erogazione di spesa per investimenti non sempre è una conseguenza diretta delle misure del patto, ma potrebbe a volte derivare dalla ridotta sostenibilità delle nuove iniziative e dalla carente disponibilità di cassa; infatti, il *surplus* della parte corrente si fonda su entrate accertate, ma non riscosse.

Come si è detto, nel 2011 si genera un differenziale positivo delle partite di competenza di parte corrente che è destinato a sostenere i pagamenti del titolo II. Tuttavia, la situazione suddetta, apparentemente positiva, non è in grado di impedire una ulteriore riduzione della spesa per investimenti, probabilmente da imputare a difficoltà della gestione di cassa che vanno oltre quelle derivanti dai limiti fissati dal patto.

I risultati del patto dei Comuni non possono essere valutati positivamente, anche se bisogna tener presente che l'ampliamento dei margini di autonomia finanziaria e specialmente l'azione di riduzione della spesa corrente potranno sostenere l'equilibrio in un contesto della finanza comunale che permane critico a fronte di un indebolimento dell'economia interna.

Nel 2011 sembrano attenuarsi gli effetti sfavorevoli indotti dalla disciplina del patto, in quanto il sistema è riuscito seppure parzialmente a produrre una riqualificazione della spesa, comprimendo in minore misura gli interventi per gli investimenti e lo sviluppo locale.

Nel quadro attuale delle entrate comunali il ruolo assegnato ai trasferimenti dello Stato dovrebbe perdere significatività, mentre le entrate proprie risultano relativamente sensibili agli effetti della crisi; tuttavia, questi ultimi possono ancora produrre tensioni sulla spesa per le funzioni di competenza comunale come la spesa sociale.

Una maggiore flessibilità delle misure che, tenendo conto delle caratteristiche di un variegato universo di enti, riesca ad assicurare il contributo ai saldi di finanza pubblica, senza provocare un accentuato rallentamento della spesa in conto capitale, realizzata attraverso l'affidamento delle regole alle Regioni e ampliando lo spazio del sistema di compensazioni.

L'impiego delle agevolazioni connesse all'intervento regionale ha acquistato un peso più rilevante sul dato complessivo, e si è dimostrato maggiormente efficace; infatti, attraverso una distribuzione più accorta dei benefici volti a consentire un più elevato livello dei pagamenti di spesa in conto capitale, sono state limitate significativamente le inadempienze. Tale livello è rimasto anche nel 2011 inferiore a quello teorico dei pagamenti che si sarebbero potuti effettuare, restando all'interno della linea di rispetto dell'obiettivo, tuttavia si sono ridotte le differenze.

Nel 2011 ha operato in prima applicazione il meccanismo di premialità introdotto dal d.lgs. n. 149/2011, rivolto ad assegnare un margine ulteriore di spesa agli enti che avevano rispettato il patto e che rientravano nei parametri stabiliti dalla relativa normativa secondaria. Il d.m. del 24/02/2012 ha distribuito i benefici ai Comuni virtuosi con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti, i quali si sono avvantaggiati della riduzione del proprio saldo obiettivo (per un totale di 739 enti) e quasi il 10% è riuscito a migliorare la propria posizione, risultando adempiente, per effetto di tale intervento.

É venuta meno, invece la disciplina relativa all'applicazione delle sanzioni relative alle precedenti inadempienze prevista dall'art. 77 *bis*, co. 22, del d.l. n. 112 del 2008, in base al quale gli effetti finanziari delle sanzioni per il mancato rispetto del patto non potevano concorrere al perseguimento degli obiettivi per l'anno in corso.

Tale procedura era, infatti, risultata particolarmente gravosa in quanto rendeva maggiormente oneroso l'obiettivo, senza consentire di giovarsi degli effetti finanziari favorevoli che derivano dall'applicazione delle sanzioni[104].

---

[104] Le modalità per la rettifica dell'obbiettivo 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.

3.5 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 nazionale[105].

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 gli enti locali con l'art. 8 della legge regionale 19.12.2005, n. 34. La deliberazione della Giunta regionale del 30.12.2011 n. 3192 ha previsto come obiettivo per il 2011, 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 Montane e la riduzione del debito per ambedue le tipologie di enti[106].

La Provincia Autonoma di Bolzano, nell'accordo per il 2011[107], ha confermato nelle linee generali il precedente assetto e le modalità di calcolo del patto di stabilità, fondato ancora sul criterio dei tetti di spesa per tutti i Comuni senza distinzione di popolazione.

---

[105] 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. Per la Sardegna una particolare disciplina del patto nel 2009 è stata stabilita dall'art. 1 comma 28 della legge finanziaria regionale, n. 1/2009. Con tale norma è stata prevista una deroga a quella nazionale con particolare riferimento ad una ulteriore ipotesi di esclusione dal saldo di spese in conto capitale, riguardante quelle effettuate a seguito di trasferimenti regionali. Tuttavia la successiva legge regionale n. 3, all'art. 21 co. 10, ha abrogato tali disposizioni per cui le deroghe al Patto non hanno avuto operatività.

[106] 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).

[107] Nell'accordo per la finanza locale per il 2011, stipulato il 7 dicembre 2010, si prevede la verifica dei risultati del patto con il confronto dei dati del conto consuntivo 2010 con quelli del 2011. L'accordo prevede che i saldi tra entrate e spese possano diminuire, nei Comuni con più di 5.000 abitanti, del tasso di inflazione stabilito dall'Istituto Provinciale di Statistica (ASTAT). Nei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti è ammissibile una diminuzione del 4 per cento; inoltre sono escluse dal saldo le entrate e le spese una tantum e le spese aggiuntive per il personale che sostituisce quello in aspettativa e maternità. La sanzione del trattenimento della quarta rata pro-capite, viene applicata sino a quando il Comune presenti un adeguato piano di risanamento e in caso in cui il piano non venga rispettato viene trattenuta la quota per il 2013. Si prescinde, comunque, dalla sanzione se viene rispettato il saldo per il periodo 2006-2011, per favorire gli enti virtuosi fin dall'origine. É previsto il miglioramento dei saldi in modo che i Comuni raggiungano nel periodo 2006-2009 un risparmio annuo di non meno di 5,8 milioni di euro (tale obiettivo è stato già raggiunto con un anno di anticipo) e di 12 milioni per il 2011.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

3.6 Conclusioni

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 Le analisi particolari

Cons. Carmela Iamele

4.1 L'attività delle Sezioni regionali di controllo

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

4.2 L'attività consultiva 2010-2011

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

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

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

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

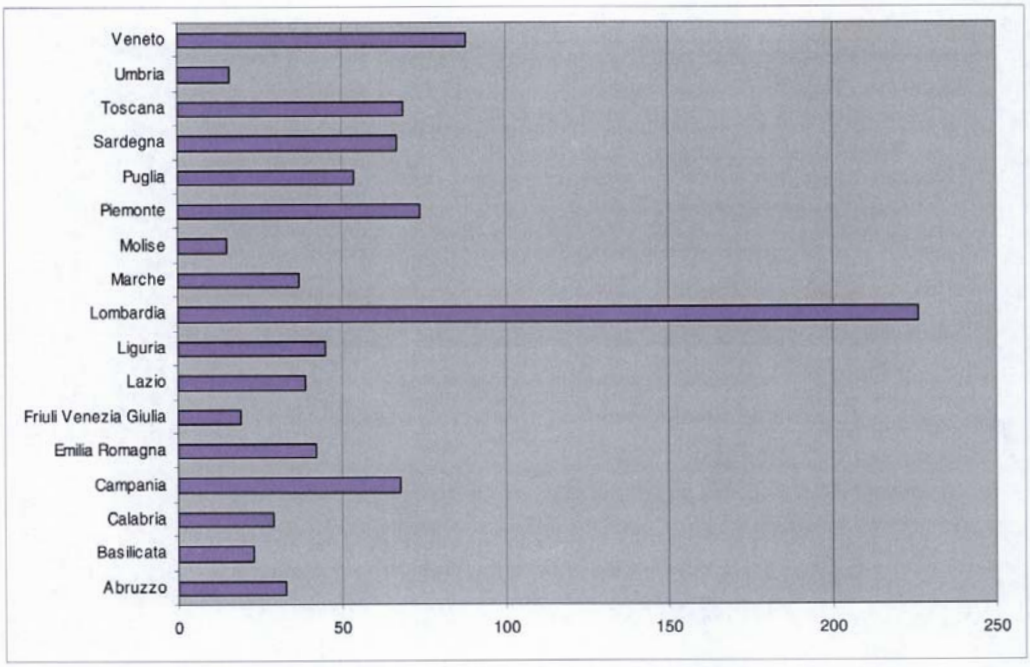
Buona parte delle delibere riguardano l'applicazione del d.l. n. 112/2008 e, soprattutto, del d.l. n. 78/2010, anche se ricorrono articoli significativi della legge n. 296/2006. Da esse emerge come gli effetti dell'inosservanza del patto di stabilità riverberino sulla disciplina delle assunzioni di personale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

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

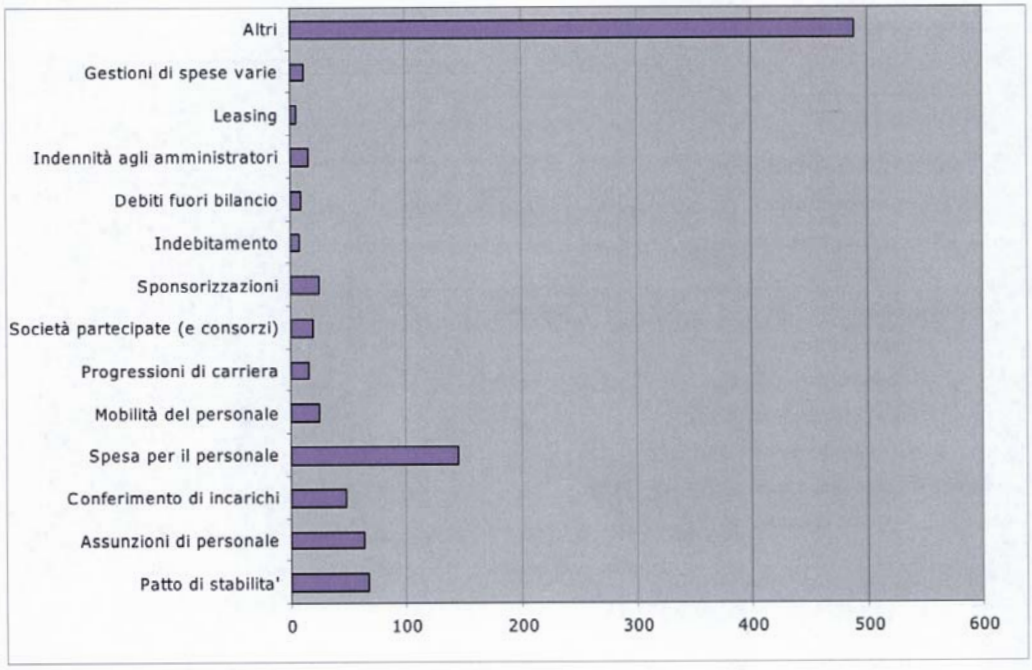
[124] verosimilmente oggetto di esame nel referto del prossimo anno.

ATTIVITA' CONSULTIVA 2010

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

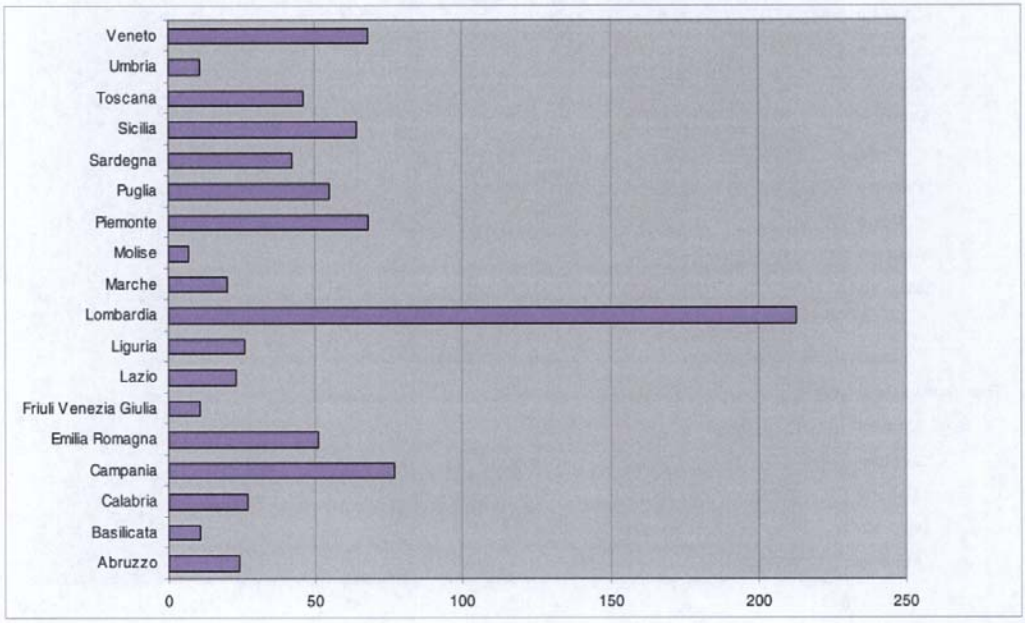


Distribuzione per tipologia dei 944 pareri emessi dalle Sezioni regionali di controllo nell'anno.

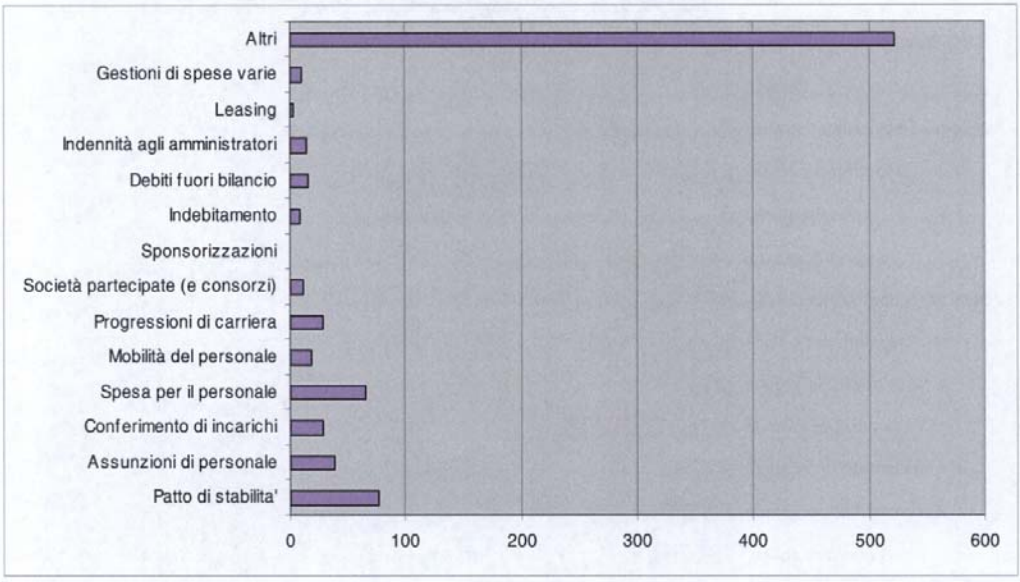


ATTIVITA' CONSULTIVA 2011

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



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



4.2.1 Il patto di stabilità

Le delibere delle Sezioni regionali hanno affrontato numerosi problemi sull'applicazione del patto di stabilità che, in buona parte, si sono risolti in seno alle Sezioni stesse. Così è avvenuto per il regime delle sanzioni, da applicare o da escludere a seguito della sua inosservanza e, ancor più, per gli effetti rilevantissimi sulla possibilità di assumere personale o di accedere all'erogazione di risorse finanziarie. Si è chiarito quali siano le spese che concorrono ai fini del calcolo del saldo prescritto dal patto e si è stabilito quali siano i rapporti tra l'adempimento di quest'ultimo e il pagamento di debiti scaduti[125], o l'utilizzo di plusvalenze derivanti da alienazioni immobiliari.

L'inderogabilità delle norme di legge sul patto e, con essa, il correlato obbligo di contenere le spese di personale sono posti in evidenza dal parere n. 21/2010 della Sezione Piemonte che si è espresso secondo l'orientamento di altre Sezioni regionali[126]. Non può derogarsi in via interpretativa, ma solo con disposizioni normative, all'applicazione delle relative sanzioni, così come non è ammessa alcuna selettività delle spese correnti, aventi ad oggetto i limiti posti dal patto. In caso di mancato rispetto, non può così essere esclusa alcuna delle sanzioni consistenti in vincoli alle spese.

In tema di sanzioni per violazione del patto, il parere n. 288/2010 della Sezione Lombardia stabilisce che, tra di esse, la sanzione che vieta di assumere personale esclude gli affidamenti di incarichi di studio, ricerca e consulenza che siano contratti di lavoro autonomo, con natura di collaborazioni occasionali. Sotto il profilo delle sanzioni, emerge anche il parere n. 972/2010, ancora della Sezione Lombardia, che chiarisce che i Comuni che non hanno rispettato il patto nel 2009 non possono incrementare il Fondo per le risorse decentrate. L'effetto sanzionatorio ex art. 40, co. 3-*quinquies* del d.lgs. n. 165/2001 e l'effetto vincolistico di cui all'art. 9, co. 2 *bis* del d.l. n. 78/2010 si cumulano alla citata impossibilità di incrementare il Fondo e a essi si aggiunge il regime d'invarianza della dinamica retributiva per il triennio 2011-2013, di cui parla il d.l. n. 78/2010. È ancora più rilevante, sempre in Lombardia, il parere n. 989/2010, per il quale il mancato invio nei termini della certificazione del saldo finanziario in termini di competenza mista costituisce inadempimento al patto (art. 77 *bis*, co. 15 d.l. n. 112/2008). Inoltre, la riduzione delle spese di personale per gli enti che vi sono soggetti è, al lordo degli oneri riflessi, a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, ma esclude gli oneri relativi ai rinnovi contrattuali. La delibera stabilisce, soprattutto, che il vincolo di cui all'art.14, co. 9 del d.l. n. 78/2010, che consente di assumere dipendenti in misura limitata al 20% della spesa per il personale cessato nell'anno precedente, si applica ai soli Comuni soggetti al patto, mentre i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, dal 1.01.2010 possono assumere, a

[125] Certi, liquidi ed esigibili.
[126] Lombardia n. 597/2010, Liguria n. 2/2010, Puglia n. 30/2010.

condizione di limitarsi a sostituire il personale cessato l'anno precedente (c.d. *turn over* pieno), purché la spesa di personale incida sulla spesa corrente in misura inferiore al 40% e la spesa complessiva di personale non ecceda quella sostenuta nel 2004.

In termini premiali, anziché sanzionatori, rileva la delibera n. 38/2010 della Sezione di controllo per il Veneto, che stabilisce che gli enti locali possano prevedere in bilancio risorse aggiuntive a quelle a disposizione per la contrattazione decentrata, a condizione di aver rispettato il patto sia per l'anno in corso, che per i precedenti. Nel parere n. 228/2010[127] della Sezione per il Veneto si asserisce che, per rispettare i vincoli del patto, la concessione di crediti da parte dell'ente a favore delle società partecipate non va detratta dal saldo finanziario misto, che rileva ai fini del conseguimento degli obiettivi di programma concorrendo, invece, a determinare il mancato conseguimento del saldo programmatico.

La possibilità che un ente si trovi a dover scegliere tra l'emissione di ordinativi di pagamento per debiti certi, liquidi ed esigibili che producano interessi di mora e il rispetto dei saldi imposti dal patto è contemplata dalla delibera n. 120/2010 della Sezione per la Puglia. A tal fine, affinché il funzionario responsabile degli impegni di spesa contribuisca al raggiungimento degli obiettivi del patto, è obbligatorio che accerti preventivamente che il programma dei pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica. La violazione dell'obbligo dà, infatti, luogo a responsabilità amministrativa e disciplinare. Significativo, anche, il parere n. 151/2010, espresso dalla stessa Sezione di controllo per la Puglia, che, in merito alla corretta iscrizione nel bilancio, di un ente locale, della spesa da sostenere per la realizzazione del censimento dell'agricoltura 2010 effettuato dall'ISTAT, ritiene evidente dall'esame del disposto dell'art. 50 del d.l. n. 78/2010 convertito nella l. n. 122/2010 e dei modelli ministeriali di rilevazione inerenti l'osservanza del patto di stabilità interno, che trattasi di risorse da allocare correttamente tra le entrate e le spese correnti e che, tuttavia, non concorrono ai fini del saldo sul quale calcolare il patto di stabilità interno per effetto dell'esclusione espressamente consentita dal legislatore. I servizi per conto terzi, invece, sono puntualmente definiti dal d.p.r. n. 194/1996 e sono immodificabili come sancito al punto 48 del principio contabile n. 1, approvato il 12 marzo 2008 dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali del Dipartimento per gli Affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno.

I rapporti tra il patto di stabilità e il sistema della competenza mista, di cui all'art. 77 *bis*, co. 5 del d.l. n. 112/2008 è argomento della delibera n. 28/2010 delle SS.RR., secondo la quale, grazie ad alcune esclusioni dal calcolo dei saldi di taluni pagamenti previsti da norme *ad hoc*, non si contravviene al rispetto del patto. In effetti, la possibilità di eliminare

---

[127] Sezione regionale di controllo per il Veneto deliberazione n. 228/2010/PAR - Parere in tema di *project financing*, e di concessione di crediti. Possibili effetti sul patto di stabilità.

dal calcolo dei saldi determinati pagamenti alleggerisce le difficoltà nella sua osservanza e lo rende maggiormente compatibile con il sistema della competenza mista. La delibera immediatamente successiva, n. 29/2010 delle Sezioni Riunite, richiama l'art. 77 *bis* co. 8, ancora del d.l. n. 112/2008, affermando che le sanzioni connesse al mancato rispetto del patto per l'anno 2008 non sono superate dalle diverse contabilizzazioni introdotte dalla successiva l. n. 33/2009. La delibera esclude dal calcolo dei saldi relativi al patto una serie di pagamenti relativi a spese in conto capitale, puntualmente descritte all'articolo citato[128]. Insomma, per il parere in argomento, l'alleviamento della rigidità dei saldi agevola solo l'osservanza del patto, ma le contabilizzazioni della recente legge non permettono di evitare l'applicazione delle sanzioni.

I principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica sono richiamati nella delibera n. 55/2010 delle Sezioni riunite che, interpretando l'art. 77 *ter*, co. 11 del d.l. n. 112/2008, precisa, al primo punto, che da parte delle Regioni non sono possibili adattamenti del patto di stabilità, assunti in maniera autonoma e, dunque, senza che sussistano espresse previsioni di legge che consentano la previsione di interventi compensativi tra Regioni ed enti locali, a valere sul proprio bilancio[129]. Al secondo punto, la delibera ribadisce quanto statuito dall'art. 1, co. 684 della l. n. 296/2006, in base al quale il bilancio di previsione deve dar conto dell'osservanza degli obiettivi del patto. Il bilancio va, dunque, approvato, iscrivendo le previsioni di entrata e uscita in termini di competenza, in modo da consentire il raggiungimento dell'obiettivo programmatico del patto, così come determinato anno per anno. Queste regole poste a salvaguardia degli equilibri di bilancio e di contenimento generale della spesa sarebbero, dunque, inderogabili e non disapplicabili dagli enti locali.

Il tema delle sanzioni riemerge con la delibera n. 61/2010 delle Sezioni riunite, che sottolinea come l'obiettivo perseguito dal legislatore con l'art. 77 *bis*, co. 22 del d.l. n. 112/2008 non sia solo di limitare l'attività amministrativa dell'ente che non abbia rispettato il patto, riducendone la spesa e vietandogli le assunzioni di personale, ma anche di sanzionarlo con la previsione che gli effetti finanziari delle limitazioni non vengano conteggiati ai fini del raggiungimento degli obiettivi del patto. Il legislatore non ha definito come quantificare questo effetto svantaggioso, mentre il MEF ha indicato dei criteri[130], senza escludere che gli stessi enti possano apportarvi variazioni, purché si garantisca il raggiungimento dell'obiettivo. Secondo la delibera citata, ciascun ente è tenuto a definire preventivamente i criteri da adottare, sapendo, tuttavia, che non vi è discrezionalità nell'individuazione dei riflessi della sterilizzazione della sanzione, ai fini del calcolo dei saldi: partendo dai dati delle entrate e delle spese correnti del

---

[128] pagamenti in conto residui ex art. 7, *quater*, co. 1 lett. a / pagamenti per spese in conto capitale ex art. 7, *quater*, co. 1 lett. b + c l. n. 33/2009.

[129] É,viceversa, possibile rimodulare gli obiettivi degli enti locali ricadenti nel territorio regionale.

[130] D.M. del MEF N°60940 del 14.07.2010.

bilancio pluriennale, approvato prima dell'inizio dell'esercizio in cui gli obiettivi del patto non sono stati raggiunti, le variazioni da apportare alla spesa corrente tendenziale saranno determinate tenendo conto delle sole modifiche alle previsioni dipendenti da elementi oggettivi e, comunque, indipendenti dall'applicazione delle sanzioni. La soluzione vuole essere rispettosa del senso di responsabilità dell'ente che, oltretutto, è tenuto a indicare i criteri scelti per determinare la sanzione e l'effettivo risultato che ne consegue, in seno al rendiconto relativo all'esercizio in cui si applica la sanzione stessa.

Le delibere delle Sezioni regionali di controllo emesse nel 2011 sono meno numerose di quelle del 2010, grazie al fatto che l'applicazione delle norme in argomento si era fatta, nel frattempo, meno incerta. La cessione onerosa del patrimonio immobiliare dall'ente locale ad un organismo partecipato, nei casi determinati in cui la società debba indebitarsi per reperire il finanziamento, non è, per il parere n. 531/2011 della Sezione per la Lombardia, compatibile con il principio di sana gestione, né con l'osservanza delle regole del patto di stabilità. La compravendita e il mutuo configurano, infatti, un improprio "collegamento negoziale", in cui l'ente-socio consegue una forma di finanziamento che solo formalmente non è classificabile come indebitamento. In effetti, con questa "operazione triangolare", l'entrata è solo apparentemente rilevante ai fini del patto, quando, invece, l'Amministrazione non fa che "ribaltare" il proprio indebitamento sulla partecipata. Le conseguenze negative del mancato rispetto del patto sono trattate anche dalla delibera n. 203/2011 della Sezione per la Toscana che stabilisce come, in questo caso, non sia possibile computare nel calcolo della media della spesa corrente dell'ultimo triennio, oltre alla corrispondente spesa certificata nel conto consuntivo, anche quella allocata in conto terzi, che avrebbe dovuto essere inserita nella spesa corrente. Viceversa, trovandosi l'ente nella medesima situazione d'inadempienza, la Sezione ha ritenuto che potesse utilizzare le plusvalenze che derivano dall'alienazione di un immobile, sia per finanziare l'eventuale disavanzo, che per i debiti fuori bilancio ancora da riconoscere.

Il principio della competenza mista che prevede, ai fini del raggiungimento degli obiettivi del patto, che siano considerate le spese correnti impegnate nell'anno di riferimento e le spese di investimento pagate anch'esse nel medesimo esercizio, indipendentemente dall'anno di impegno è ricordato dalla delibera n. 6/2011 delle Sezioni Riunite. In questa sede è stato anche chiarito come, tra le spese che vanno contabilizzate ai fini del saldo finanziario da ottenere per l'osservanza del patto, vadano escluse quelle sostenute dall'ente con risorse erogate dallo Stato, a seguito di dichiarazione di uno stato d'emergenza, mentre vanno incluse quelle affrontate con risorse proprie, in relazione ad un evento esterno, per cui sia stata emanata un'ordinanza della Protezione civile. Per la sua continuità con il passato, va fatta

menzione della delibera SS.RR. n.16/2011[131], ancora in tema di sanzioni per l'inosservanza del patto, che impongono vincoli all'autonomia negoziale degli enti inadempienti. I miglioramenti ottenuti con l'adeguamento alle sanzioni non possono essere considerati, ai fini del rispetto del patto, nell'esercizio successivo a quello in cui vi sia stata l'inadempienza. L'ente deve, dunque, correggere l'andamento dei conti, senza avvantaggiarsi degli effetti favorevoli sulla gestione, ottenuti soggiacendo al sacrificio imposto dalle sanzioni stesse.

4.2.2 Le assunzioni di personale

La materia concernente le assunzioni di personale è strettamente connessa alla disciplina del patto di stabilità[132]. Tuttavia anche gli enti che non vi sono sottoposti, soggiacciono a talune limitazioni in ordine al reclutamento dei dipendenti, sia in termini di contingente che di spesa[133].

Larga parte dei profili affrontati ruotano attorno all'applicazione di alcuni commi dell'art.14 del d.l. n. 78/2010, convertito nella l. n. 122/2010. In specie, si rammenta il comma 10 che ha ripristinato, dall'1.01.2011, l'efficacia dell'art. 1, co. 562 della l. n. 296/2006, secondo cui, negli enti non sottoposti al patto, le spese di personale non possono superare l'ammontare del 2004 (annualità di riferimento modificata dal legislatore nel 2012)[134] e possono procedere ad assunzioni nei limiti delle cessazioni dei rapporti a tempo indeterminato intervenute nell'anno precedente. Viceversa, sempre da quella data, gli enti sottoposti al patto con incidenza di spesa per il personale pari o superiore al 40% della spesa

---

[131] cfr., per i punti di collegamento, la delibera SSRR n. 61/2010 citata.

[132] L. 27-12-2006 n. 296. art. 1 comma 557 (Comma prima modificato dal comma 120 dell'art. 3, L. 24 dicembre 2007, n. 244 e dal comma 1 dell'art. 76, D.L. 25 giugno 2008, n. 112 e poi così sostituito dal comma 7 dell'art. 14, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, come modificato dalla relativa legge di conversione): *Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile; b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.*

[133] L. 27-12-2006 n. 296. art. 1 comma 562 (come novellato dal comma 121 dell'art. 3, L. 24 dicembre 2007, n. 244, poi dal comma 10 dell'art. 14, D.L. 31 maggio 2010, n. 78 ed infine dal comma 11 dell'art. 4-ter, D.L. 2 marzo 2012, n. 16, nel testo integrato dalla legge di conversione 26 aprile 2012, n. 44): *Per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558.*

[134] Si evidenzia tra le modifiche introdotte dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 di conversione del decreto legge 2 marzo 2012 n. 16 (semplificazione fiscale) alle vigenti disposizioni in materia di limiti alle assunzioni e spese per gli enti non sottoposti al Patto, l'art. 4 *ter* comma 11 che recita: *"All'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, le parole: «dell'anno 2004» sono sostituite dalle seguenti: «dell'anno 2008»".*

corrente[135], non possono procedere ad alcuna assunzione. Coloro che si pongono al di sotto dell'indicata percentuale possono assumere personale nei limiti del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 78/2010 gli enti sono obbligati a evitare che le assunzioni programmate per il 2011 producano incrementi di spesa per l'anno a venire.

Le Sezioni locali hanno concordato, in linea di massima, anche sulla disciplina del personale in convenzione con altro ente, sull'estensione alle partecipate dei limiti alle assunzioni, sulla non assimilabilità alle cessazioni dei rapporti di lavoro divenuti a tempo parziale e sulla consistenza numerica, in termini d'incidenza percentuale, dei dirigenti a contratto.

La presa di posizione secondo cui, in caso d'incidenza della spesa di personale in misura pari o superiore al 40% della spesa corrente, il divieto di assunzione investa tutti gli enti, siano o meno sottoposti al patto, è stata adottata, tra le prime, dalla Sezione per il Piemonte, con il parere n. 51/2010. Alla data dell' 1.01.2011, gli altri enti che registrino una spesa inferiore alla percentuale indicata possono effettuare assunzioni nei limiti del 20% della spesa sostenuta per il personale cessato l'anno precedente. La delibera si esprime su diversi punti, condividendo più tematiche connesse all'osservanza del patto, alle assunzioni di personale e alle spese che queste comportano. È stata la prima pronuncia della Corte dei conti contenente chiarimenti sugli aspetti salienti della c.d. manovra estiva, di cui al d.l. n. 78/2010 e la sua posizione ha registrato l'indirizzo concorde di numerose sezioni[136].

Alcune delibere rilevanti hanno contraddistinto l'attività consultiva della Sezione per la Lombardia. Per il parere n. 862/2010, i commi 7, 8 e 9 dell'art. 14 del d.l. n. 78/2010 hanno abrogato le deroghe in materia di assunzioni, per cui un ente locale non soggetto al patto è tenuto ad osservare sia l'obbligo di non travalicare, per le spese di personale, il tetto degli impegni del 2004, che l'obbligo di contenere eventuali assunzioni entro il limite delle cessazioni verificatesi nell'anno che precede. Sicuramente, l'ente che abbia superato la spesa del 2004 non può procedere a nuove assunzioni, né ricorrere alla mobilità. La delibera n. 872/2010 ha ribadito l'inderogabilità delle norme di cui ai commi da 7 a 10 del d.l. n. 78/2010, affermando che le disposizioni limitative delle assunzioni si estendono alle procedure in corso, al momento dell'emanazione del decreto legge. Mentre il parere n. 955/2010, ancora della Sezione per la Lombardia, precisa che gli enti non soggetti al patto, che sarebbero abilitati ad assumere, devono, comunque, rispettare il rapporto del 40% sull'intera spesa corrente, la delibera n. 988 /2010 stabilisce che l'utilizzo presso un ente di personale c.d. "a scavalco", ovvero in convenzione con altro ente, non comporta né nuove assunzioni, né mobilità. L'istituto

---

[135] L'art. 28 comma 11 –quater del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1.c. 1, legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha riportato la percentuale del 40% al 50%.

[136] Tra esse si ricordano: Sezione per l' Emilia Romagna n.16/2010; Sezione per la Puglia n.102/2010; Sezione per la Sardegna n.73/2010 e n.81/2010.

dell'utilizzo di questo personale non impatta con il divieto di procedere a nuove assunzioni, purché ciò avvenga nei limiti delle cessazioni del precedente anno. Poiché questo utilizzo è con oneri a carico dell'ente fruitore, vige anche l'altro obbligo di contenere la spesa nei limiti dell'ammontare del 2004, di cui al più volte citato art. 1, co. 562 della l. n. 296/2006.

Vale una sintetica menzione la delibera della Sezione per il Piemonte n. 46/2010, perché, non solo anticipa di poco il pensiero espresso dalla medesima Sezione sui limiti alle assunzioni a carico degli enti non soggetti al patto (delibera n. 51/2010 citata), ma anche perché estende il divieto assoluto di assunzioni alle sostituzioni per maternità.

I limiti alle assunzioni di personale degli enti locali non soggetti al patto di stabilità interno sono definitivamente affrontati dalla delibera n. 52/2010 delle SS.RR. Il Collegio ha chiarito che, ai fini dell'applicazione del limite di spesa per il personale per l'anno 2010, l'espressione verbale "nel precedente anno", di cui al noto art.1, co. 562 della l.n. 296/2006, come modificato dall'art.3, co. 121 della l.n. 244/2007, va riferito a cessazioni intervenute successivamente all'entrata in vigore della norma, e quindi anche in più esercizi anteriori, ma rifluenti nell'anno immediatamente precedente a quello in cui si intende effettuare l'assunzione. La successiva delibera n. 53/2010, pur occupandosi di operazioni di mobilità in entrata, affronta anch'essa il tema delle assunzioni di personale. Essa ritiene che, ai fini del rispetto del patto, vadano considerate come assunzioni anche le operazioni di mobilità in entrata, almeno ogni qualvolta l'amministrazione cedente non sia sottoposta a vincoli assunzionali, mentre lo sia quella ricevente (c.d. operazione "non neutrale"). L'interpretazione consente di evitare che le Amministrazioni, senza limiti nelle assunzioni, diventino un serbatoio di risorse umane, da cui attingere nuovo personale a vantaggio di altre Amministrazioni che, viceversa, soffrano delle limitazioni.

Nel corso del 2011, talune disposizioni, sia della legge n. 133/2008, che del d.l. n. 78/2010, costituiscono buona parte dell'ambito di manovra in cui si muovono alcune importanti delibere delle Sezioni regionali. Così, con il parere n. 350/2011 della Sezione per la Lombardia, è stato sancito che i vincoli di legge dettati per le assunzioni di personale e per il conferimento di incarichi di collaborazione e consulenza nelle pubbliche amministrazioni vadano rispettati anche dalle società controllate e partecipate dagli enti locali. Con altra delibera la Sezione per la Lombardia (n. 551/2011) ha ritenuto che la riduzione definitiva di un rapporto di lavoro dal tempo pieno a quello parziale non costituisca cessazione ai fini dell'assunzione di un altro dipendente. La trasformazione realizzerebbe, infatti, una semplice novazione oggettiva dell'obbligazione originaria del dipendente, che continua, così, ad occupare un posto di ruolo. A fronte, dunque, dei limiti posti dall'art.1, co. 562 della l. n. 296/2006, la trasformazione dell'impiego in rapporto a tempo determinato non consente una nuova assunzione.

Gli effetti del dato temporale rilevano nella delibera n. 287/2011 della Sezione per il Veneto, che ha stabilito che i Comuni che abbiano effettuato assunzioni in deroga ai tetti di spesa anteriormente al 31 maggio 2010, data di entrata in vigore del d.l. n. 78/2010, non possono essere assoggettati alle sanzioni in esso previste. Ne consegue che la stretta di cui al citato decreto legge non ha effetti retroattivi sugli aumenti di spesa per il personale anteriori a quella data. In Molise, il parere n. 81/2011 della relativa Sezione si è pronunciato sui dirigenti a contratto, esprimendosi per primo sugli effetti dell'art.1 del d.lgs. n. 141/2011, conosciuto come "decreto correttivo della riforma Brunetta". La delibera ha ritenuto che la prospettata percentuale di assunzione di dirigenti a contratto nella misura del 18% della pianta organica resti per il momento congelata. Viceversa, gli enti locali possono assumere, entro il più limitato tetto dell'8%, e ciò fino alla definizione dei c.d. indici di virtuosità di cui all'art.20, co. 3 della l. n. 111/2011[137]. Infine, si è detto che le assunzioni relative alle c.d. categorie protette, di cui alla l.n. 68/1999, sono escluse dal divieto di assunzioni per incidenza della spesa di personale sulle spese correnti pari o superiore al 40%, ovviamente nei limiti del completamento delle quote d'obbligo (delibera n. 95/2011 della Sezione per la Basilicata).

Per la delibera n. 20/2011 delle SS.RR., il limite alle assunzioni di personale nell'ambito delle cessazioni avvenute nell'anno precedente, che notoriamente vincola gli enti non soggetti al patto, non si estende ai cosiddetti Co.Co.Co. che si fanno portatori di una collaborazione episodica e occasionale, instaurata con incarico di lavoro autonomo.

La complessità della disciplina dei vincoli di spesa ex art. 14, co. 9 del d.l. n. 78/2010, e il *"working in progress"* normativo hanno indotto numerose e talvolta difformi interpretazioni delle Sezioni regionali. Nel 2011 la delibera n. 46/CONTR. delle SS.RR. dirimeva la questione sostenendo che: il limite delle assunzioni di personale nella nota misura del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, varrebbe per ogni tipologia contrattuale, sia a termine che a tempo indeterminato. Smentendo anche il Ministero della Funzione Pubblica[138], le Sezioni Riunite hanno incluso per gli enti locali soggetti al patto di stabilità gli oneri per tutte le assunzioni a tempo determinato, entro il tetto di spesa consentito per finanziare le assunzioni a tempo indeterminato e cioè entro l'indicato 20% delle spese per le cessazioni dell'anno precedente[139]. La decisione punta a restringere ulteriormente la spesa e ritiene che nell'ordinamento vigente non debba esistere più alcun criterio di favore per le assunzioni temporanee. Sono escluse dal vincolo le sole assunzioni indispensabili per erogare servizi essenziali e infungibili, più le massime urgenze.

---

[137] in conformità si sono poi espresse le Sezioni riunite con Delibere n.12 e 13 /2011.

[138] Secondo la nota n.DFPOO28721 P-4.17.1.7.4 del 6 maggio 2011, del Dipartimento della Funzione Pubblica il regime assunzionale di cui all'art. 14, comma 89, ed in particolare del 20 percento, sarebbe riferito esclusivamente alle assunzioni a tempo indeterminato.

[139] presso lo Stato e le Regioni le assunzioni flessibili sono consentite entro il 50% della spesa sostenuta, allo stesso titolo, negli anni precedenti.

Successivamente il legislatore è intervenuto - art. 4, c. 103, lettera a), legge 12 novembre 2011 n. 183 (legge di stabilità), specificando che il limite del 20 percento si applica limitatamente al personale a tempo indeterminato. Sul tema le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte si sono pronunciate, nuovamente, nel 2012, con Delibera n. 11/2012/CONTR., nella quale si riferisce che: *"le norme in tema di assunzioni presso gli enti locali introdotte dalla legge di stabilità per il 2012, costituiscono un sistema compiuto: da un lato si precisa che i limiti al turn over riguardano le sole assunzioni a tempo indeterminato, dall'altro si introducono limiti di spesa che sostanzialmente si traducono in limiti alla stipula dei contratti anche relativamente alle diverse forme di rapporti temporanei. In tal modo la disciplina complessiva di limitazione alle assunzioni risulta diversamente articolata per quelle a tempo indeterminato, sottoposte ad un limite relativo al turn over, rispetto a quella relativa al tetto di spesa con riferimento al livello raggiunto in un esercizio pregresso, che riguarda in particolare i rapporti a tempo determinato. La norma posta dal legislatore statale nella legge di stabilità per il 2012, ha impiegato, ai fini del contenimento della spesa pubblica, una tecnica normativa rispettosa dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, agendo direttamente con norme puntuali solo nei confronti della spesa delle amministrazioni statali, ed escludendo invece l'applicabilità diretta delle misure nei confronti degli enti di autonomia territoriale, dichiarandone l'efficacia esclusivamente quali principi di coordinamento della finanza pubblica (Cfr. tra le altre Corte cost. sentenza n. 289 del 2008)".*

La ripristinata vigenza del co. 562 dell'art. 1 della l.n. 296/2006 ha comportato anche la necessità di chiarire i limitati casi di deroga al medesimo. Più esattamente, la delibera n. 48/2011 delle Sezioni riunite ha affermato che il divieto di adottare provvedimenti di assunzione è assoluto, ma non incide in senso riduttivo sul protrarsi degli effetti finanziari derivanti dal legittimo uso di eventuali precedenti deroghe. Inoltre, nel calcolo della spesa per il personale relativa all'anno in corso, non deve essere inclusa la quota relativa ad eventuali assunzioni in deroga, legittimamente effettuate al tempo della vigenza delle norme, poi abrogate, che assegnavano tale facoltà.

4.2.3 Il conferimento di incarichi

Gli argomenti relativi al conferimento di incarichi rientrano nell'accesso al pubblico impiego, che è materia oggetto di riserva di legge ex art. 97, co. 3 Cost. L'autonomia regolamentare cede maggiormente il passo alla normativa statale e, in particolare, all'applicazione dell'art.19, co. 6 *ter* del d.lgs. n. 165/2001, così come modificato dall'art. 40 del d.lgs. n. 150/2009.

Le Sezioni regionali si sono occupate dei casi di divieto di conferimento di affidamenti diretti, della limitazione percentuale degli incarichi di studio e consulenza, dei tetti posti ai

compensi dei dirigenti, delle condizioni di favore riservate ai Comuni "virtuosi" e di come l'ammontare consentito di dirigenti a termine abbia subito incrementi durante l'applicazione della normativa. Ovviamente, non mancano le tematiche relative ai presupposti degli affidamenti e quelle più delicate che concernono la redazione dei piani urbanistici.

Sugli incarichi a termine si è espressa la Sezione per la Lombardia che, con il parere n. 702/2010 e, in merito ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, ha precisato che detti incarichi sono configurabili, purché si ravvisino le condizioni dell'assenza all'interno di altra professionalità adeguata e del possesso, da parte dell'eventuale aspirante, del requisito richiesto di alta professionalità. L'interpretazione del citato art. 19, co. 6 *ter* del d.lgs. n. 165/2001 è stata oggetto, tra le altre, di due delibere, l'una, n. 231/2010 della Sezione per il Veneto e l'altra n. 44/2010 della Sezione per la Puglia, che, pervenendo alle medesime conclusioni, sottolineano, opportunamente, come le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 110 del TUEL siano incompatibili sia con la riforma di cui al d.lgs. n. 150/2009 (c.d. " Decreto Brunetta") che con un'interpretazione delle norme costituzionalmente orientata.

Con la delibera n. 18/2010, la Sezione per il Trentino Alto-Adige ha stabilito che siano da ritenere illegittimi i regolamenti che consentono l'affidamento diretto di incarichi esterni al di sotto di una certa soglia contrattuale, per cui sia da imporre la procedura comparativa anche per gli importi minimi. L'affidamento diretto potrebbe, tuttavia, non essere escluso in caso costituisca un'eccezione assoluta, nel senso che ricorra la particolare urgenza dell'attività, la necessità di acquisire professionalità infungibili o di ovviare alle conseguenze di una procedura selettiva andata deserta. L'interpretazione, forse, più interessante è quella svolta dalla delibera della Sezione Puglia n. 44/2010, sempre riguardo all'art. 19, co. 6 *ter* del d.lgs. n. 165/2001 che, a suo dire, avrebbe previsto per tutte le Amministrazioni un tetto numerico percentuale nell'affidamento degli incarichi a tempo determinato di funzioni dirigenziali, mutuando in questo le percentuali dalla disciplina dei dirigenti statali[140] e abrogando implicitamente i primi due commi dell'art. 110 del TUEL, con la conseguenza che anche negli enti locali gli incarichi dirigenziali a contratto vanno obbligatoriamente contenuti entro il limite massimo dell'8% della dotazione organica della dirigenza[141].

La delibera n. 58/2010 delle Sezioni riunite ha ritenuto applicabile anche agli enti locali l'art. 61, co. 9 del d.l. n. 112/2008, convertito nella l. n. 133/2008, per cui il versamento a favore del Fondo di produttività di cui al menzionato articolo, si applica anche a carico degli impiegati delle autonomie locali. L'incarico di componente o segretario del collegio arbitrale, riconosciuto al dipendente pubblico, importa che il 50% del relativo

---

[140] per costoro il limite è il 10% della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia e l'8% della dotazione organica di quelli di seconda fascia.

[141] orientamento condiviso dalla citata Delibera n. 231/2010 della Sezione per il Veneto.

compenso sia versato direttamente al Fondo di produttività, di cui a un apposito capitolo del bilancio dello Stato.

Nel corso del 2011, sempre in tema di incarichi, l'art. 6, co. 7 del d.l. n. 78/2010 è stato interpretato restrittivamente dalla delibera n. 6/2011 della Sezione per la Lombardia. La spesa per incarichi di studio e consulenza non potrebbe superare il 20% di quella sostenuta nell'anno 2009, mentre sarebbero escluse dalla limitazione le spese per gli incarichi di ricerca e per le collaborazioni coordinate e continuative. L'art. 19, co. 6 del d.lgs. n. 165/2011, stabilirebbe, inoltre, che il possesso del diploma di laurea è presupposto inderogabile per il conferimento di un incarico dirigenziale, in quanto trattasi di un requisito basilare e necessariamente propedeutico per l'accesso alla qualifica (Sezione per la Lombardia, parere n. 504/2011). Sempre la Sezione per la Lombardia, con delibera n. 227/2011, ha ritenuto che gli enti che nel corso del 2009 non hanno sostenuto spese per incarichi esterni, possono procedere, nel 2011, all'affidamento degli stessi, anche se nei limiti della stretta e motivata necessità. La relativa spesa, qui interpretata in modo da superare il divieto letterale, diviene parametro finanziario per gli anni successivi. La delibera della Sezione per la Lombardia n. 350/2011, già nota perché esaminata per le assunzioni del personale, ha esteso le norme in tema di incarichi esterni alle forme organizzative tra gli enti locali, cui il Comune aderisca. Il parere promuove un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 18 della l. n. 133/2008, che imporrebbe di ritenere che l'articolo sia espressione di un principio generale, per cui ciò che vincola le società pubbliche deve vincolare ancora di più le loro forme organizzative, che sono simili agli uffici-organo della Pubblica Amministrazione locale. Questi obblighi, assieme ai relativi criteri di vigilanza e controllo, vanno obbligatoriamente menzionati nel Regolamento per gli uffici e servizi.

I limiti al trattamento economico, complessivamente spettante ai titolari degli incarichi dirigenziali ex art. 9, co. 2 del d.l. n. 78/2010, sono interpretati dalla delibera n. 194/2011 della Sezione per il Veneto, che ritiene che i compensi spettanti ai titolari di incarichi dirigenziali non possano essere stabiliti in misura superiore a quella indicata nel contratto stipulato dal precedente, ovvero dal medesimo, se si tratti di rinnovo. La norma è imperativa, nonché legata alla eccezionalità della situazione economica, per cui eventuali deroghe non potrebbero che provenire da un'espressa disposizione di legge. Non rientrano nel regime vincolistico gli incentivi per la progettazione interna, i diritti di rogito spettanti ai segretari comunali e gli incentivi per il recupero dell' ICI. La norma restrittiva si applica, invece, pienamente ai casi in cui si proceda a una riorganizzazione, cui segua un'attribuzione al dirigente incaricato di nuove competenze e/o funzioni, in luogo del precedente titolare. Per il parere n. 111/2011 della Sezione per l'Emilia Romagna, l'applicazione del punto 4 del citato art. 19, co. 6 del d.lgs. n. 165/2001 consentirebbe agli enti locali virtuosi, ritenuti tali

ai sensi dell'art. 20, co. 3 del d.l. n. 98/2011, di conferire incarichi dirigenziali a termine ex art. 110, co. 1 del TUEL, nei limiti del 18% della dotazione organica. Questo orientamento generale non varrebbe per le Unioni di Comuni.

Il conferimento di incarichi dirigenziali a termine ex art. 110, co. 1 del TUEL ha dato luogo a interpretazioni controverse. Al riguardo, la delibera n. 47/2011 della Sezione per il Lazio sostiene che le assunzioni dei dirigenti a contratto, effettuate all'origine con procedure selettive e quindi sicuramente non "*intuitu personae*", sono fuori dai contingentamenti percentuali di cui all'art. 19, co. 6 del già citato d.lgs. n. 141/2011[142]. Si ricorda, poi, che, negli enti ritenuti virtuosi in base al d.l. n. 98/2011, il citato d.lgs. n. 141/2011, conosciuto come "correttivo della Legge Brunetta", ha portato al 18% della dotazione organica le assunzioni a tempo determinato dei dirigenti e responsabili per la copertura dei posti vacanti.

Per la Sezione Basilicata, delibera n. 17/2011, anche i conferimenti d'incarico inerenti ai servizi di ingegneria e architettura di cui al d.lgs. n. 163/2006, se di importo superiore ai 5.000 euro, vanno trasmessi alla locale Sezione della Corte dei conti[143].

Attesi i forti contrasti interpretativi tra Sezioni in materia di incarichi, le Sezioni riunite, hanno emanato numerose delibere, a cominciare proprio da quelle approvate l'8 marzo 2011, con i numeri 12, 13 e 14, affrontando il tema della diretta apllicazione della riforma Brunetta agli enti locali. Le questioni di massima afferiscono, infatti, alla compatibilità tra le disposizioni dettate dal d.lgs. 150/2009 e le previsioni dell'art. 110 del T.U.E.L. Le questioni di massima sono state risolte sostenendo che gli enti locali possono conferire incarichi dirigenziali a scadenza entro il tetto dell'8%[144] della relativa dotazione organica e solo a condizione che le amministrazioni non annoverino tra i dirigenti in servizio le medesime professionalità. La perdurante vigenza delle previsioni di cui all'art. 110 del TUEL sulla copertura delle vacanze dirigenziali con assunzioni a tempo determinato, non sarebbe

---

[142] Queste assunzioni a tempo determinato, extra dotazione organica, calcolate su basi più ampie, non hanno incontrato il favore delle Sezioni riunite che hanno assunto posizione diversa con la delibera 46/2011.

[143] l'esclusione dall'obbligo, sancito dall'art. 1, co. 42 della l. n. 311/2004 è stata abrogata, dalla disciplina introdotta dalla L. n. 266/2005, per gli incarichi conferiti ex legge quadro sui LL.PP.

[144] Attualmente il novellato art. 19 del d.lgs. n. 165/2011, al comma 6 *quater* (aggiunto dal comma 1 dell'art. 1, d.lgs. 1° agosto 2011, n. 141 e poi così sostituito dal comma 13 dell'art. 4-*ter*, d.l. 2 marzo 2012, n. 16, nel testo integrato dalla legge di conversione 26 aprile 2012, n. 44.) prevede: Per gli enti locali il numero complessivo degli incarichi a contratto nella dotazione organica dirigenziale, conferibili ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, è stabilito nel limite massimo del 10 per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato. Per i comuni con popolazione inferiore o pari a 100.000 abitanti il limite massimo di cui al primo periodo del presente comma è pari al 20 per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato. Per i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti e inferiore o pari a 250.000 abitanti il limite massimo di cui al primo periodo del presente comma può essere elevato fino al 13 per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato a valere sulle ordinarie facoltà per le assunzioni a tempo indeterminato. Si applica quanto previsto dal comma 6-bis. In via transitoria, con provvedimento motivato volto a dimostrare che il rinnovo sia indispensabile per il corretto svolgimento delle funzioni essenziali degli enti, i limiti di cui al presente comma possono essere superati, a valere sulle ordinarie facoltà assunzionali a tempo indeterminato, al fine di rinnovare, per una sola volta, gli incarichi in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione e in scadenza entro il 31 dicembre 2012. Contestualmente gli enti adottano atti di programmazione volti ad assicurare, a regime, il rispetto delle percentuali di cui al presente comma.

in contrasto con il vincolo posto agli enti locali, di applicare le stesse regole che valgono per le Amministrazioni statali, così come stabilito dal d.lgs. n. 150/2009. Non vi sarebbero, inoltre, dubbi sulla possibilità, sempre offerta a tutte le Amministrazioni locali, di conferire incarichi dirigenziali a tempo determinato, al di fuori della propria dotazione organica, entro il tetto del 5% della stessa. Anche la delibera n. 20/2011 delle Sezioni riunite si pronuncia sia sull'art. 110 del TUEL, che sul noto art. 19, co. 6 del d.lgs. n. 165/2001, ribadendo che questi articoli consentono alle amministrazioni di assumere dirigenti a tempo determinato e non di ruolo, entro il limite dell'8% della dotazione organica dirigenziale. Questa interpretazione conterrebbe, in realtà, una deroga, grazie a cui le assunzioni di dirigenti a contratto verrebbero a coprire posti vacanti della dotazione organica, a fronte di tutte le altre assunzioni a tempo determinato che sono, necessariamente, extra dotazione. Queste ultime, però, sono obbligate a restare entro il tetto generale del 20% del costo del personale cessato nell'anno precedente. In pratica, osservando quest'ultimo limite, l'ente può assumere un dirigente a termine al posto di uno di ruolo, ma il neo assunto va a coprire la stesso posto che, se assegnato a tempo indeterminato, rientrerebbe nel limite di spesa del 20% del personale cessato. Al riguardo si rammenta la citata delibera n. 47/2011 della Sezione per il Lazio che, con posizione inusuale, aveva ritenuto che le assunzioni di dirigenti e responsabili a contratto a tempo determinato, effettuate a monte con procedure selettive, fossero fuori da ogni limite quantitativo o procedurale, salvo la congrua motivazione della scelta effettuata. È noto che il legislatore ha cercato di porre fine ai contrasti, emanando il d.lgs. n. 141/2011 che, come si è visto, consente agli enti rispettosi del patto di elevare fino al 18% dell'organico la percentuale di dirigenti a tempo determinato di cui possono avvalersi. I contratti stipulati prima del 9.03.2011, anche in misura superiore alla percentuale dell'8%, sono fatti salvi fino alla loro naturale scadenza, mentre gli incarichi affidati dopo quella data, in misura superiore all'8%, sono considerati conclusi in violazione di legge[145].

In tema di spese per incarichi emerge la delibera delle Sezioni riunite n. 50/2011, interpretativa dell'art. 6, co. 8 del d.l. n. 31 maggio 2010 n. 78, che tratta di riduzioni degli esborsi per relazioni pubbliche e pubblicità, con particolare riguardo per quelle di cui all'art. 1, co. 5 del d.lgs. n. 150/2009, che disciplinano le attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni. La Corte, in questa sede, ha ritenuto che l'esclusione dal novero delle spese soggette a limitazione riguardi solo le forme di pubblicità previste dalla legge come obbligatorie. L'orientamento restrittivo concerne, invece, tutte le altre spese, comprese le c.d. "pubblicità istituzionali" che, altrimenti, svuoterebbero il divieto delle finalità

[145] Il d.lgs. n. 141/2011 ha poi rinviato alla fissazione successiva di parametri di virtuosità la disciplina dell'affidamento di incarichi dirigenziali che si muovano tra le due misure dell'otto e del diciotto per cento.

di risparmio previste[146]. L'interpretazione rigorosa colpisce le pubbliche relazioni e le pubblicità, ma anche le consulenze, comprese quelle "altamente specialistiche" che, invece, rimarrebbero escluse per via delle frequenti incompetenze delle professionalità interne. Tutte queste voci sottostanno al rigore del d.l. n. 78/2010 che ha imposto una drastica riduzione dell'80% dei costi sostenuti nel 2009; anzi la tassatività dei casi di deroga rafforzerebbe l'imperatività dei divieti. Del resto la precedente delibera SS.RR n. 7/2011 aveva affrontato il problema della spesa annua per studi e incarichi di consulenza che, ai sensi dell'art.6, co. 7 del d.l. n. 78/2010, non poteva essere superiore al 20% di quella sostenuta per l'anno 2009. Sul punto le Sezioni riunite hanno chiarito che, per spesa sostenuta nel 2009, non deve intendersi quella agganciata al parametro della cassa, ma quella programmata per la relativa annualità. Una spesa agganciata al parametro della cassa assumerebbe, infatti, natura aleatoria, in ragione della casualità dell'entità delle liquidazioni effettuate nel 2009, determinate dal fisiologico scarto temporale tra affidamento dell'incarico e pagamento del corrispettivo. Sarebbero esclusi dalla riduzione di spesa dell'80% gli incarichi esterni di studio e consulenza del 2011, che siano già impegnati secondo competenza e coperti da finanziamenti aggiuntivi, oltre che provenienti da altri soggetti pubblici o privati. É, ad esempio, logico che vadano esclusi dal monte spese calcolato sul 2009 gli incarichi finanziati dall'Unione Europea, dallo Stato e dalla Regione.

Un tipo a sé stante di incarico è quello professionale, conferito per la redazione di un piano urbanistico. Al riguardo la delibera n. 25/2011 delle Sezioni riunite va esaminata per prima, perché il successivo e importante parere n. 68/2011 della Sezione per il Piemonte prende le mosse da quelle conclusioni. Le Sezioni riunite ritengono che il progetto di un'opera pubblica sia un bene che ha un valore da calcolare all'interno dei conti economici degli enti, mentre l'istruttoria che confluisce in seno alla delibera che approva il piano regolatore non ha la medesima valenza. In vista della redazione di quest'ultimo, le spese per un incarico per la redazione del piano urbanistico non rientrano tra quelle finanziabili con un mutuo o altre forme d'indebitamento. La menzionata delibera della Sezione per il Piemonte n. 68/2011 afferma che la spesa per un incarico di redazione del piano urbanistico va considerata come spesa di funzionamento non ripetitiva, nonché finanziabile con l'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2010 (cfr. art. 187, co. 2, lett. c del TUEL). L'utilizzabilità dell'avanzo di amministrazione resta però condizionata all'applicazione del principio di prudenza, di cui al principio contabile n. 3, punto 60 dell'Osservatorio per la finanza e contabilità degli enti locali. Il Comune può, dunque, ricorrere all'avanzo d'amministrazione, in quanto risorsa straordinaria, nei limiti della sua attendibilità e dando applicazione al principio di prudenza,

[146] La pubblicità dei servizi presso gli enti locali non è assoggettata alle direttive e alla programmazione delle amministrazioni centrali.

utilizzandolo in corso di gestione, esclusivamente per le spese che lo stesso ente ritenga che qualificherà, correttamente, come non ripetitive e riconoscendo a queste ultime la stessa natura della corrispondente risorsa.

4.2.4 Le spese di personale

Le Sezioni regionali di controllo hanno affrontato i problemi complessivi che scaturiscono dall'applicazione della c.d. "manovra estiva", di cui al d.l. n. 78/2010. I collegi si sono espressi sul contenimento della spesa di personale, che è limitata entro l'ammontare dell'esborso del 2004 ed entro una determinata percentuale rapportata alle cessazioni intervenute nel precedente anno (vi rientrano anche le spese che riguardano i soggetti utilizzati in organismi partecipati o consorziati dall'Ente locale). Hanno, poi, affrontato i divieti di incrementi retributivi superiori ad una certa percentuale di limitata consistenza ed escluso per qualsiasi ente, comprese le società "*in house*", la possibilità di derogare ai vincoli di spesa. É stata sancita la tassatività del divieto di compensi aggiuntivi ai titolari di doppi incarichi e proibito gli incrementi retributivi, anche ai membri di organi collegiali. Si è, infine, stabilito che le eccezioni alle limitazioni di spesa riguardino quelle a carico di finanziamenti comunitari o funzioni trasferite o delegate, cui abbiano fatto seguito trasferimenti di dipendenti o assegnazioni di risorse.

L'interpretazione maggiormente accolta di alcune disposizioni normative di maggiore applicazione in tema di spese per il personale è sintetizzata dalla delibera n. 46/2010 della Sezione per il Piemonte. Il Comune non soggetto al patto è tenuto, senza possibilità di deroga, al rispetto delle previsioni di cui al comma 562 dell'articolo unico della l. fin. 2007 e, dunque, all'obbligo di contenimento della spesa entro il corrispondente ammontare dell'anno 2004 e al limite di assunzione di personale entro le cessazioni di rapporti a tempo indeterminato intervenute nel precedente anno. Applicandosi, inoltre, la versione novellata dell'art. 76, co. 7 del d.l. n.112/2008 (come modificato dall'art. 14, co. 9 del d.l. n. 78/2010), a partire dall'1.01.2011 è da ritenersi vigente, a tutto il 2010, il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, originariamente previsto per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale fosse pari o superiore al 50% delle spese correnti. Non è possibile neanche procedere ad un'assunzione temporanea, giustificata da una sostituzione per maternità.

In tema di incrementi retributivi è tornata in considerazione la delibera n. 51/2010, della Sezione per il Piemonte, già nota a proposito di assunzioni, che ha fatto divieto ad ogni pubblica amministrazione di erogare, nel triennio 2011/2013, aumenti rispetto a quanto ordinariamente spettante al singolo dipendente nel 2010. L'interpretazione viene a chiarire che le variazioni delle retribuzioni di posizione deliberate nel corso del 2010 producono i loro

effetti nel triennio, con riferimento all'intero anno e non sono contenute entro il tetto dei compensi effettivamente erogati nel corso del 2010.

Il ricorso alla soppressione della figura del direttore generale, nei Comuni con popolazione inferiore ai 100.000 abitanti, per la delibera n. 593/2010 della Sezione per la Lombardia, non concerne solo l'ipotesi della nomina di un dirigente esterno, ma anche quella del segretario comunale che rivesta il doppio incarico. L'Amministrazione non può corrispondergli un compenso aggiuntivo che sarebbe del tutto incompatibile con il contenimento della spesa pubblica. L'interpretazione dell'art. 76 della l. n. 133/2008, nella parte in cui integra l'art. 1, co. 557 della nota l. n. 296/2006, come sostituito dall'art. 14, co. 7 della l. n. 122/2010 di conversione del d.l. n. 78/2010 è stata oggetto di esame ancora da parte della Sezione per la Lombardia, con il parere n. 952/2010. Tra le spese di personale andrebbero, dunque, incluse quelle sostenute per i soggetti utilizzati a vario titolo dall'ente locale, in strutture e organismi partecipati o comunque facenti capo all'Ente locale. Le spese per il personale eventualmente assunto direttamente, con procedura contestuale, dall'azienda speciale consortile sono da imputare ai Comuni in qualità di soci e la disciplina civilistica non va riferita solo agli enti consorziati, ma a tutte le forme di cooperazione interlocale e di esternalizzazione in senso stretto di servizi, onde evitare ogni elusione dei limiti di legge. Ovviamente sta all'Ente scegliere di conferire a una gestione associata o di esternalizzare, in base ai noti parametri di resa del servizio e di economicità dell'offerta. L'ultimo parere interessante della Sezione per la Lombardia è il n. 1067/2010 che anticipa alcune conclusioni della delibera SS.RR. n. 48/2011.

In tema di Unioni di Comuni si evidenzia il parere della Sezione per l'Emilia Romagna n. 431/2010 che si pronuncia sul caso in cui trattasi di un ente pubblico locale di secondo livello, la cui normativa da applicare in tema di spese di personale va individuata in via interpretativa[147]. Ne consegue che, se in una Unione di Comuni che ha una propria pianta organica si verifica l'estinzione di un rapporto d'impiego con un Comune compartecipe e se ne costituisce uno con l'Unione, la relativa spesa è posta a carico dell'Unione che, dunque, non va caricata pro-quota sugli enti che la compongono.

Il noto art. 1, co. 557 della l. n. 296/2006, come modificato dall'art. 76, co. 1 del d.l. n. 112/2008, convertito nella l. n. 133/2008 è interpretato dalle linee guida della Sezione delle autonomie, è stato oggetto di studi da parte della Sezione per la Toscana. Le sue delibere n. 8 e n. 111/2010 ritengono che le spese di personale per gli importi a carico di finanziamenti comunitari o privati che non comportino alcun aggravio per il bilancio dell'Ente, non siano da ricomprendere nel computo delle spese di personale da assoggettare a limite di contenimento. Questo contenimento di spesa per il personale ex art. 1, co. 557 della l.n.

[147] Il riferimento principale è, ovviamente, all'art.1, co. 562 l. 296/2006 citato.

296/2006, come sostituito dall'art. 14 del d.l. n. 78/10, si applica, per la delibera n. 24/2010 della Sezione per la Sardegna, anche alle società *in house*, con limitazioni che coinvolgono tanto gli amministratori della società quanto l'ente locale che, facendone parte, esercita compiti di direzione e coordinamento. In caso di sforamento della spesa, può configurarsi la responsabilità degli amministratori, per aver agito in contrasto con le direttive dell'ente locale che riveste la figura di socio pubblico e, come tale, ne subisce i danni.

Ancora presso la Sezione per la Toscana, il parere n. 123/2010 ha interpretato l'art. 9, co. 4 del d.l. n. 78/2010, nella parte in cui prevede che i rinnovi contrattuali del personale per il 2008-2009 non possano prevedere aumenti oltre il 3,2%, stabilendo che tale incremento vada riferito al trattamento retributivo complessivamente inteso. In sostanza, dal giugno del 2010, con l'entrata in vigore del citato decreto legge non possono più erogarsi trattamenti accessori finanziati con incrementi che superino il 3,2%. La norma sancisce anche l'inefficacia delle clausole difformi dal mese successivo all'entrata in vigore della norma, data oltre la quale neanche si può procedere ad integrazioni del Fondo per le risorse decentrate, per cui eventuali integrazioni disposte ex art. 4, co. 9 del c.c.n.l. 2008-2009, non solo non possono essere distribuite ma vanno, invece, a formare oggetto di riduzioni del Fondo medesimo.

L'ultima delibera particolarmente interessante della Sezione per la Toscana (n. 220/2010) ha chiarito che l'art. 1, co. 562 della l. n. 296/2006 va interpretato nel senso che, nel novero delle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente, non sono da ricomprendere quelle derivanti da trasferimenti per mobilità. Con l'introduzione dell'art. 14, co. 7 del d.l. n. 78/2010 è venuta meno la possibilità, per tutti gli enti indistintamente, di fruire di deroghe ai vincoli di spesa. La disciplina è di immediata applicazione e gli enti devono evitare che le assunzioni programmate, anteriori al 31 maggio 2010, producano un incremento di spesa per il 2011.

Il tassativo divieto di crescita dei costi del personale è spiegato dalla delibera n. 55/2010 della Sezione per la Puglia, per la quale dal 2011 tali costi non devono incrementarsi. Le modifiche introdotte dall'art. 14 del d.l. n. 78/2010 escludono la permanenza in vigore delle deroghe alla riduzione delle spese di personale previste sia per gli enti sottoposti al patto, che per quelli esclusi e la disposizione deve essere applicata immediatamente.

Le delibere in tema di spesa per il personale emesse dalla Sezione delle autonomie recano i numeri 2, 3, e 5 del 2010. Per il Collegio l'anno di riferimento per calcolare la riduzione di spesa per il personale, altri non può essere che l'anno precedente, in modo da garantirne una diminuzione costante e progressiva, di anno in anno, in coerenza con il quadro normativo che impone la programmazione dei fabbisogni e l'ottimizzazione delle

risorse. La prima delibera, facendo proprio, come accennato, un orientamento della Sezione Lombardia, esclude dal computo dell'aggregato "spese di personale" gli oneri derivanti dai contratti collettivi nazionali intervenuti, equiparando così nel trattamento gli enti soggetti al patto a quelli che non lo siano per l'espressa previsione di legge. Il parere n. 3/2010 opera una precisazione importante: mentre l'obbligo di ridurre l'incidenza di spesa di personale rispetto alla spesa corrente, di cui al co. 5 dell'art. 76 del d.l. n. 112/2008 non ha efficacia fino all'emanazione del relativo d.p.c.m., è invece immediatamente operante il comma 7 che vieta agli enti con incidenza di spesa di personale pari o superiore al 50% della spesa corrente di procedere a qualsiasi tipo di assunzione. La delibera n. 5/2010 chiarisce che il personale proveniente da un'azienda di servizi alla persona e trasferito al Comune, va computato nell'aggregato "spese di personale" dell'Ente, stante anche la natura giuridica rivestita dall'Ente partecipato.

Tra le delibere delle Sezioni riunite è interessante la n. 33/2010, circa il computo dell'IRAP, in sede di determinazione dei compensi incentivanti spettanti agli avvocati e ai tecnici dipendenti delle Amministrazioni pubbliche. Per il Collegio, mentre sul piano dell'obbligazione giuridica, l'IRAP grava sull'Amministrazione, su di un piano strettamente contabile, l'Amministrazione, in base alle modalità di copertura di tutti gli oneri, non può che quantificare le disponibilità da destinare ai professionisti, accantonando le risorse necessarie a fronteggiare il pagamento dell'IRAP. Pertanto, la disponibilità dei fondi ripartibili tra gli aventi titolo va calcolata al netto delle risorse per la copertura dell'onere IRAP e, per questo, l'imposta non può gravare sui compensi incentivanti a professionisti, progettisti e avvocati. La delibera SS.RR. n. 62/2010, nel dare applicazione alla sentenza n. 207/2010 della Corte Costituzionale, ha chiarito decorrenza e modalità di pagamento degli oneri per le visite fiscali di controllo, svolte dalle ASL per conto degli stessi Enti. La decorrenza degli oneri derivanti da rimborsi per prestazioni già effettuate retroagisce all'entrata in vigore delle norme poste nel nulla dalla suprema Corte, mentre le modalità di copertura vanno rinvenute nelle ordinarie risorse di bilancio, comunque non anteriori all'esercizio 2010.

I pareri espressi dalla Sezioni regionali nel 2011, in materia di spesa per il personale, sono stati tendenzialmente nel segno del rigore.

I compensi legati all'attività di progettazione che, potendo rientrare tra le spese per investimenti, non vanno ascritti alle spese di personale di cui all'art. 1, commi 557 e 562 della l. n. 296/2006 sono esaminati dalla delibera n. 57/2011 della Sezione per il Piemonte. Così, l'esborso per i compensi incentivanti legati ai condoni edilizi non deve essere computato ai fini del rispetto del limite di spesa del personale, perché sono compensi corrisposti con fondi che si autoalimentano e che, di conseguenza, non comportano un effettivo incremento di spesa. Sugli esborsi per il personale si è pronunciata anche la delibera

n. 8/2011 della Sezione delle autonomie, che ha ritenuto che il contenimento dei costi del personale debba essere valutato sotto il profilo sostanziale, sommando alle proprie spese le quote sostenute dalle Unioni di Comuni. Ne consegue che la disciplina vincolistica può incidere anche sul personale che svolge la sua attività al di fuori dell'ente e, comunque, nelle varie forme di esternalizzazione[148]. Per la delibera n. 554/2011 della Sezione per il Piemonte, il compenso connesso all'attribuzione al segretario comunale dell'incarico di direttore generale va assoggettato solo alla previsione di cui all'art. 6, co. 3 del d.l. n. 78/2010, che taglia del 10% i compensi percepiti dai "titolari di incarichi di ogni tipo". Il trattamento retributivo di servizio va, invece, assoggettato alle decurtazioni ex art. 9, co. 2 che ha per oggetto i "trattamenti economici complessivi dei dipendenti pubblici"[149]. L'interpretazione evita l'effetto cumulativo delle due riduzioni.

Tra le delibere sui costi della politica si cita il parere n. 366/2011 della Sezione per la Lombardia, che ha ribadito la natura onorifica della carica di componente degli organi collegiali degli enti strumentali, ammettendo il solo rimborso delle spese realmente sostenute. La violazione del divieto sancito dalla manovra estiva del 2010 per ridurre i costi degli apparati amministrativi, comporta la nullità degli atti adottati e il sorgere di responsabilità erariale a carico dei funzionari. Il rigore nella gestione della spesa per il personale si evidenzia anche nella delibera n. 13/2011, sempre della Sezione per la Lombardia, per la quale il taglio del 10% delle indennità e gettoni spettanti ai componenti degli organi di indirizzo e controllo, ovvero di organi collegiali delle amministrazioni vale anche per i collegi dei revisori dei conti degli enti locali.

La stretta sulla spesa di personale è, forse, ancora più intensa quando si tratta del Fondo per le risorse decentrate di cui si occupa la delibera n. 285/2011 della Sezione per il Veneto. Il Fondo non può contenere aumenti rispetto al 2010, neppure se derivanti dall'applicazione della c.d. "legge Merloni" o dai risparmi conseguiti nel ricorso allo straordinario o nella erogazione delle indennità.

Per la delibera n. 26/2011 della Sezione per l'Emilia Romagna, ai fini della rideterminazione dell'aggregato "spesa di personale" dell'anno 2004, cui spesso la legge fa richiamo, l'ente deve fare riferimento alle modalità di calcolo della voce "spesa di personale" di cui parla la circolare del MEF-RGS n. 9 del 17 febbraio 2006, che considera il dato dell'impegno di spesa secondo i principi contabili degli enti locali.

É stato stabilito dalla delibera n. 67/2011 della Sezione per la Toscana che sugli stipendi dei direttori generali fosse praticato un doppio taglio, con applicazione contemporanea sia dell'art. 6, co. 3 che dell'art. 9, co. 2 del d.l. n. 78/2010. La prima

[148] La quota parte della spesa di personale dell'Unione riferibile al Comune che vi partecipa deve essere imputata allo stesso Comune ai fini del rispetto dei limiti di cui all'art. 1, co. 557 l. n. 296/2006.

[149] Decurtazione del 5% per la parte eccedente i 90.000 euro e 10% per la parte eccedente i 150.000 euro.

disposizione colpisce, infatti, oltre agli organi collegiali, anche i titolari di incarichi, decurtandone il compenso nella misura del 10%, mentre la seconda si applica ai dirigenti, sulla parte eccedente determinati importi retributivi. La severità interpretativa è attenuata nei confronti del dirigente generale con incarico esterno, perché nei suoi confronti opererebbe solo il taglio specifico previsto per la sua categoria, in contrapposizione con il Segretario comunale con incarico di dirigente generale, assoggettato alle pesanti conseguenze dell'applicazione del doppio taglio[150]. Ancora per la Sezione per la Toscana, delibera n. 509/2011, gli enti possono escludere dal computo del tetto di spesa per la formazione le somme impiegate per organizzare i relativi corsi, per conto di un'altra amministrazione e rimborsate da quest'ultima, in quanto sarebbero spese che non gravano sul bilancio dell'ente e ciò a patto che i relativi importi siano computati dai rispettivi enti come spese di formazione[151]. Tra le delibere meno restrittive va annoverata la n. 11/2011 della Sezione per la Puglia, per la quale il costo del decentramento di funzioni non grava sugli enti locali. Non vanno, dunque, computate nelle spese di personale quelle sostenute dai Comuni per effetto di funzioni delegate o trasferite, cui sia conseguito il trasferimento del personale regionale, con l'assegnazione a copertura dei relativi finanziamenti. In pratica, le spese per gli stipendi del personale ex regionale non vanno conteggiate ai fini del rispetto del tetto assoluto di spesa ex art. 1, co. 557 della l. n. 296/2006. Per la delibera n. 95/2011 della Sezione per la Basilicata, le assunzioni di personale appartenente alla categorie protette ex l. n. 68/1999 sono escluse dal divieto di cui all'art. 14, co. 9 della l. n. 122/2010 che non ha permesso di assumere personale in tutti i casi in cui la relativa incidenza di spesa sia pari o superiore al 40% della spesa corrente. Visto che si tratta di una spesa non comprimibile, la deroga va calcolata nei limiti del completamento della quota d'obbligo.

Le Sezioni Riunite hanno chiarito, nella delibera n. 3/2011, il cui contenuto è ripetuto nella delibera n. 4/2011, che la regola che impone agli enti locali di non superare, per le nuove assunzioni, una spesa pari al 20% del costo del personale cessato l'anno precedente, non si applica ai Comuni con meno di 5.000 abitanti. Questa esclusione dai limiti percentuali del *turn over* non esime, però, questi enti dal doppio obbligo di non superare l'ammontare della spesa registrata nel 2004 e di non travalicare, nella corresponsione degli assegni ai dipendenti, il 40% della spesa corrente. La delibera n. 5/2011 delle Sezioni riunite conferma che, per gli enti non soggetti al patto, non esiste alcuna possibilità di deroga all'art. 1, co. 562 della l. n. 296/2006. Essa richiama inoltre il riferimento al principio informatore di cui all'art. 39 della l. fin. 2008, secondo cui, nei casi in cui l'ordinamento consenta delle deroghe, che sono comunque eventuali e rare, sussiste per l'amministrazione l'obbligo di motivazione e, in capo

[150] Si veda, conformemente, delibera Sezione Lombardia n. 554/2011.

[151] Interpretazione dell'art. 6, co. 13 del d.l. n. 78/2010, secondo cui dal 2011 la spesa annuale per la formazione non può superare il 50% dell'importo del 2009.

all'organo di revisione, l'obbligo di accertare che non manchi una motivazione adeguata e analitica. Secondo il parere SS.RR. n. 7/2011, le spese per l'attività formativa relativa a studi e consulenze interamente finanziate con contributi esterni, provenienti da enti pubblici o privati estranei all'ente affidatario, non sono assoggettate ai tetti imposti dall'art. 6, co. 7 del d.l. n. 78/2010, ai sensi del quale la spesa per attività esclusivamente di formazione non può essere superiore al 20% di quella sostenuta nel 2009[152]. La delibera SS.RR. n. 20/2011[153], anch'essa dedicata agli enti non soggetti al patto, si occupa dei rapporti di collaborazione che non sono assoggettati ai limiti di spesa imposti ai contratti a tempo sia determinato che indeterminato. Fermo restando, infatti, l'appena citato limite della spesa storica, notoriamente riferito all'anno 2004, i piccoli enti possono instaurare temporaneamente rapporti di Co.Co.Co. o di programma, anche se non vi siano state corrispondenti cessazioni nell'anno precedente, a patto che si tratti di rapporti temporanei, purché l'esercizio delle funzioni pubbliche indefettibili venga assicurato da personale adeguato e qualificato e a condizione che il ricorso a tali collaborazioni non sia l'occasione per eludere i limiti previsti dal contenimento della spesa pubblica. La delibera SS.RR. n. 27/2011 stabilisce che la nuova soglia del 40% del rapporto tra spesa di personale e spesa corrente ha effetto dall'1.01. 2011 ex art. 14, co. 9 d.l. n. 78/2010, mentre fino al 31.12 2010 vige il precedente rapporto del 50% tra le due spese. Negli enti sottoposti al patto, la spesa di personale da raffrontare va considerata al lordo delle voci escluse nella determinazione dell'aggregato da considerare per il confronto in serie storica. Per verificare il limite della spesa di personale da raffrontare, occorre riferirsi agli impegni che vanno desunti dal rendiconto approvato dal Consiglio dell'ente[154]. La delibera SS.RR. n. 51/2011 stabilisce che gli incentivi per la progettazione interna di opere pubbliche e i compensi per l'avvocatura comunale e provinciale restano fuori dalla manovra correttiva per il 2010. Sarebbero queste le uniche eccezioni all'applicazione dell'art. 8, co. 2 *bis* del d.l. n. 78/2010 che ha imposto agli enti locali di congelare dal 2011 al 2013 le risorse per il trattamento accessorio del personale, in modo che non superino l'importo del 2010. Le prestazioni dei professionisti interni sarebbero escluse, perché specialistiche, per cui se fossero acquisite dall'esterno comporterebbero costi aggiuntivi. Non sono invece esclusi dal tetto di spesa i compensi per il recupero dell'ICI, le indennità di turno della polizia locale e i proventi dei contratti di sponsorizzazione.

---

[152] Prima ancora dell'entrata in vigore del d.l. n. 78/2010, ogni amministrazione aveva l'obbligo di valutare la possibilità di dar seguito alle attività formative pluriennali precedenti, considerandone sia l'essenzialità rispetto alle esigenze dell'ente che l' oggettiva compatibilità finanziaria.

[153] Già menzionata a proposito del Patto di stabilità.

[154] In assenza del rendiconto approvato dal Consiglio si può fare riferimento tutt'al più dal precedente schema di rendiconto approvato dalla Giunta o dagli Uffici.

4.2.5 La mobilità del personale

Le delibere in tema di mobilità del personale spesso trattano aspetti che s'intersecano con i pareri che si occupano di assunzioni. Al riguardo, se da una parte il Legislatore ha voluto che le operazioni di mobilità, ancorché finanziariamente neutrali, fossero assoggettate alle limitazioni del patto di stabilità, dall'altra i trasferimenti avvenuti per mobilità non rientrano nel novero delle cessazioni del precedente anno, su cui calcolare le nuove assunzioni. L'ente che intenda ricorrere a nuovo personale con la mobilità deve ottemperare ugualmente ai due presupposti di cui all'art. 1, co. 562 della l. n. 296/2004, ma qualora ciò non avvenga questo tipo di reclutamento è anch'esso consentito nel limite del 20% delle cessazioni del precedente anno.

Qualche profilo dei rapporti con la disciplina del patto di stabilità è messo in luce dalla delibera n. 22/2010 della Sezione per il Piemonte per la quale, benché in caso di trasferimento per mobilità, l'ente di destinazione ponga in essere un'assunzione vera e propria, che, solo dal punto di vista dell'intero settore pubblico, non altera la spesa globale, l'assunzione stessa é ugualmente preclusa agli enti che, nell'anno precedente, abbiano violato il patto. Ne consegue che, nonostante la neutralità finanziaria dell'operazione, è consentito di assumere solo agli enti che abbiano rispettato il patto. La Sezione stabilisce anche che l'ente che assuma debba verificare che la relativa spesa non superi il 20% di quella per il personale cessato l'anno precedente.

Questi temi sono stati approfonditi soprattutto dalla Sezione per la Lombardia che, con le delibere n. 862/2010 e n. 876/2010 si è pronunciata sull'applicazione dell'art. 14 del d.l. n. 78/2010. La prima, prendendo a presupposto la citata neutralità dell'operazione, precisa che il trasferimento per mobilità, di per sé, dovrebbe evitare incrementi di spesa per il personale, visto che per l'ente che trasferisce trattasi di una cessione, mentre per l'ente che subentra è un'assunzione. La seconda delibera premette che, ad un ente non soggetto al patto di stabilità che abbia perso un dipendente per mobilità, è permesso di sostituirlo, purché dia piena applicazione alle condizioni poste dall'art. 14 del d.l. n. 78/2010. Ciò nonostante l'ente può anche sostituire l'impiegato cessato con un'operazione di mobilità intercompartimentale tra enti che, benché sottoposti al regime limitativo esaminato, abbiano entrambi rispettato il patto nel precedente anno. Altri pareri hanno esposto il principio basilare secondo cui, dal punto di vista della finanza pubblica, la mobilità è equiparabile a una cessazione, cui è speculare un'assunzione. Ne consegue che, in una fattispecie del genere, l'ente di destinazione può costituire il nuovo rapporto entro gli stessi limiti entro cui può procedere a nuove assunzioni (cfr. delibere n. 768, n. 879 e n. 1062 del 2010). Come stabiliscono anche le Sezioni riunite nella delibera n. 53/2010, un trasferimento per mobilità

va, semplicemente, considerato come una cessazione per l'ente cedente e come un'assunzione per quello subentrante.

Un ampio *excursus* sulle norme in tema di mobilità è stato svolto, nella premessa, dalla lunga delibera n. 227/2010 della Sezione per il Veneto. Intanto essa ricorda che le procedure di mobilità devono applicare la disposizione di cui all'art. 30, co. 1 del d.lgs. n. 165/2001, come sostituito dall'art. 49, co. 1 del d.lgs. n. 150/2009[155]. La delibera sottolinea l'importanza del parere favorevole da esprimersi a cura dei dirigenti sulla professionalità dei dipendenti in entrata e si sofferma sulla considerazione che tutti questi adempimenti non necessitano quando l'Amministrazione ricorra alla c.d. mobilità "reciproca" o "per compensazione", che si attua per passaggio diretto tra amministrazioni, in cui gli enti si scambiano i dipendenti, su iniziativa o con il consenso degli stessi.

Ancora sull'art. 1, co. 562 della l. n. 296/2006, la delibera n. 220/2010 della Sezione per la Toscana[156] ritiene che sia da interpretare nel senso che, nel novero delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, complessivamente intervenute nell'anno precedente, non siano da ricomprendere quelle derivanti da trasferimenti per mobilità. Inoltre, i Comuni non sottoposti al patto devono anch'essi rispettare l'art. 14, co. 9 del d.l. n. 78/2010. Se la spesa di personale è pari o superiore al 40% della corrente, è vietata qualsivoglia assunzione, altrimenti possono assumere nel limite del 20%della spesa, pari alle cessazioni dell'anno precedente (la decorrenza è dall'1.01.2011 e le cessazioni sono riferite al 2010). La delibera n. 220/2010[157] ritiene che, mentre è applicabile a tutti gli enti il limite del 40% del rapporto tra spesa di personale e spesa corrente, negli enti sottoposti al patto si applichi il limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni del precedente anno, sia perché l'art. 14, commi 9 e 10 della l. n. 122/2010 di conversione del d.l. n. 78/2010, è rubricato "patto di stabilità" sia perché, nell'abrogare parzialmente l'art. 1, co. 562 della l. n. 296/2006, lascia inalterata la prima parte del comma medesimo. È, infatti, praticamente impossibile per gli enti non soggetti al patto, con pochi dipendenti, applicare il limite del 20% della spesa conseguente alle cessazioni, visto che, non raggiungendo la quota che consente di ottenere almeno un'unità, si troverebbero nell'impossibilità pratica di assumere.

Stando alla delibera n. 107/2011 della Sezione per il Piemonte, gli enti non soggetti al patto di stabilità possono ricoprire un eventuale posto resosi vacante per trasferimento, tanto con l'assunzione per concorso, che con il ricorso alla mobilità esterna. In quest'ultimo caso gli enti sono tenuti a rispettare sia il limite noto e generalissimo dell'invariabilità della

---

[155] Pubblicità dei posti da ricoprire con passaggio diretto, fissazione dei criteri di scelta, possesso da parte dell'aspirante della professionalità necessaria per il posto da ricoprire, parere favorevole dei dirigenti preposti al servizio da ricoprire.

[156] Ripete, in parte, il contenuto della propria delibera n. 160/2010.

[157] Cui si aggiunge la delibera n. 955/2010 della Sezione per la Lombardia.

spesa rispetto al 2004, che il limite dell'incidenza della spesa di personale che non deve superare la misura del 40% della spesa corrente dell'anno precedente.

Il favore del legislatore per il ricorso alla mobilità è evidenziato dalla delibera n. 80/2011 della Sezione per la Lombardia che mette in risalto come, per esempio, sussista l'obbligo di esperire questa procedura prima di bandire nuove assunzioni per concorso. Inoltre, per ricevere personale in mobilità, senza essere vincolati dalla misura percentuale del 20% delle cessazioni dell'anno precedente, occorre aver rispettato il patto di stabilità e non aver sforato il noto tetto di spesa che vieta un esborso per il personale pari o superiore al 40% della spesa corrente. Ancora, la Sezione per la Lombardia e ancora in tema di mobilità (cfr. delibera n. 667/2011), conferma quanto asserito da altre Sezioni, e cioè che la mobilità è un'operazione neutrale per le spese di personale, ma solo a condizione che venga effettuata sia in uscita che in entrata. Visto che conta anche il fattore tempo, la mobilità in uscita si trasforma in cessazione se il dipendente trasferito non viene trasferito celermente, ovvero entro l'anno finanziario.

Con la delibera n. 149/2011 della Sezione per la Lombardia si ripercorrono i vari aspetti delle problematiche connesse alla mobilità del personale. La Sezione asserisce che, in via di principio, essa è ammessa tra amministrazioni sottoposte a discipline limitative ancorché differenziate, perché si tratta di una modalità di trasferimento che non dovrebbe generare variazioni di spesa, sia a livello di singolo ente che del complessivo sistema di finanza locale. Il parere, però, precisa che, perché le operazioni di mobilità in entrata e in uscita possano essere considerate concretamente neutrali, devono intervenire tra enti sottoposti entrambi a vincoli di assunzioni e di spesa, ed essere in regola con il patto di stabilità, nel rispetto sia degli obiettivi di legge finalizzati alla riduzione della spesa che delle disposizioni sulle dotazioni organiche. Il noto divieto di assunzioni posto a carico degli enti locali inadempienti alle prescrizioni del patto o nei quali l'incidenza di spesa di personale sia superiore al 40% della spesa corrente è, dunque, da considerare esteso anche alle operazioni di mobilità in entrata. La citata delibera n. 149/2011 conclude che, solo quando concorrono tutte le condizioni illustrate, i trasferimenti per mobilità non rientrano nei vincoli previsti e, in particolare, nell'obbligo di limitare le assunzioni entro il gravoso tetto di spesa del 20% delle cessazioni dell'anno precedente.

Con il parere espresso dalle Sezioni riunite nella delibera n. 59/2010, si asserisce che negli enti locali non sottoposti al patto di stabilità e vincolati, per quanto riguarda le assunzioni, al noto art. 1, co. 562 della l. n. 296/2006, le cessazioni per mobilità sono equiparabili a quelle intervenute per collocamento a riposo, a patto che l'ente ricevente non sia sottoposto, a sua volta, a vincoli assunzionali. Con questa delibera si sottolinea come la mobilità in uscita non costituisca, di regola, proprio una cessazione e quindi non consenta la

sostituzione tramite concorsi, ma solo con un'altra assunzione per mobilità. La mobilità in uscita può essere rimpiazzata per concorso, solo se riguarda un ente che non è sottoposto a vincoli di assunzioni.

4.2.6 Le progressioni di carriera

Per le progressioni di carriera verticali l'orientamento giurisprudenziale è sicuramente nel senso della loro soppressione, visto il favore generalizzato per la pubblica selezione. L'unica riserva consentita sarebbe comunque in sede di concorso, per il 50% dei posti banditi che andrebbero a favore degli interni, in possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno.

Due delibere della Sezione per la Lombardia hanno stabilito, l'una (delibera n. 517/2010) che le progressioni verticali fossero abolite anche per gli enti locali, salvo eventuali "strascichi" per quelle programmate prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150/2009 e l'altra (delibera n. 1015/2010) che, onde evitare condotte elusive o non conformi al meccanismo di blocco degli stipendi di cui all'art. 9, co. 21 della l. n. 122/2010, non possano essere fatte salve a fini economici le progressioni di carriera disposte per il 2011, in cui l'avanzamento dell'impiegato fosse conseguenza di valutazioni discrezionali dell'amministrazione, con riferimento sia alla promozione, che agli effetti giuridici ed economici di quest'ultima. Anche per la delibera n. 69/2011 della Sezione per la Lombardia [158] non sono ammesse variazioni in aumento del trattamento economico, derivanti dalle "progressioni di carriera comunque denominate" che, per effetto dell'espressa previsione normativa di cui all'art. 9, co. 21 del d.l. n. 78/2010, producano nel triennio 2011-2013, effetti esclusivamente giuridici.

L'uniformità d'indirizzo è testimoniata anche dalle delibere n. 41/2010 della Sezione per il Piemonte e n. 136/2010 della Sezione per l'Emilia Romagna, che condividono entrambe il convincimento dell'eliminazione delle progressioni verticali, con la sottolineatura che la vigenza dell'art. 62 del d.lgs.150/2009 comporta la disapplicazione dell'art. 11, co. 3 del TUEL.

Allineandosi sulle posizioni della Sezione per la Lombardia, la delibera n. 399/2011 della Sezione per il Veneto ha aggiunto che l'approvazione di progressioni orizzontali con effetti economici, oppure il riconoscimento di trattamenti retributivi accessori, in cui siano state determinate *ex ante* le modalità di esecuzione delle prestazioni accessorie o i presupposti per conseguire le progressioni, vengono a determinare responsabilità erariali a carico di chi abbia liquidato le relative somme.

La possibilità del riconoscimento degli effetti economici alle progressioni di carriera orizzontali, nei casi in cui i relativi presupposti risultino sussistenti entro e non oltre lo spirare

---

[158] Conformemente, Sezione per il Veneto n. 393/2011 e Sezione per il F. V. Giulia n. 28/2011.

del 2010, è stato puntualizzato dal parere n. 233/2011 della Sezione Friuli Venezia Giulia. Per la pronuncia in argomento, il principio di retroattività nelle progressioni di carriera relative al triennio 2011-2013, si applica solo nel caso in cui, nel corso del 2011, vengano definite misure che incrementano la retribuzione con efficacia dal 2010 (i presupposti delle progressioni economiche risultano sussistenti entro il 2010). Qualora non fosse conclusa la contrattazione locale, la semplice destinazione delle risorse del fondo agli incrementi retributivi non è di per sé sufficiente a riconoscere la progressione, agli effetti sia giuridici che economici.

Anche la Sezione per la Calabria condivide le posizioni di rigore (cfr. delibera n. 444/2010), escludendo categoricamente la possibilità di riservare alle progressioni di carriera il 50% del totale dei posti in organico di una determinata categoria di personale. L'art. 52, co. 1 *bis* del d.lgs. n. 152/2001 consentiva di applicare la riserva a favore del personale interno, solo nell'ambito del singolo bando di concorso e non all'insieme delle assunzioni da effettuare, per cui se si fosse estesa la riserva percentuale a tutti i posti da ricoprire si sarebbe derogato al principio del concorso pubblico. In buona sostanza, il concorso con riserva verrebbe a sostituire le progressioni verticali.

Con la delibera n. 10/2010, la Sezione delle autonomie ha delineato uniformemente il quadro d'insieme, affermando che l'art. 62 del d.lgs. n. 150/2009 dispone chiaramente che dall'1.01.2010 le progressioni di carriera si svolgano con le regole del concorso pubblico. Resta ferma la possibilità, per l'amministrazione, di destinare una riserva di posti non superiore al 50% di quelli messi a concorso agli interni che siano in possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso dall'esterno. Quindi l'art. 91 del TUEL, ove prevede concorsi destinati interamente al personale interno, è implicitamente abrogato, per incompatibilità con il d.lgs. n. 150/2009.

4.2.7 Le società partecipate e consorzi

La materia delle società partecipate è strettamente connessa con i vincoli che l'ente locale sopporta sia nell'assetto finanziario, che nella spesa per il personale. Per le Sezioni regionali della Corte gli organismi strumentali partecipati dall'ente locale devono avere un andamento gestionale ispirato ai principi di efficienza ed economicità, con una particolare accentuazione nel caso delle società "*in house*", in cui il Comune indirizza e coordina l'attività sociale. I noti vincoli di finanza pubblica e le norme di contenimento della spesa per il personale si estendono alle partecipate, ogni qualvolta l'ente locale ne sia socio unico. Del resto, gli stretti legami tra l'uno e l'altra hanno il vantaggio di evitare onerosi affidamenti di servizi all'esterno. L'analisi delle Sezioni regionali ha evidenziato come alcuni enti, per osservare il patto di stabilità ed evitare, nel contempo, problemi di liquidità ritardino di molto

i pagamenti sia di spese correnti che d'investimento, relative a servizi acquistati dalle partecipate, talora con conseguenze negative anche per la solvibilità di quest'ultime[159].

In base all'art. 6, co. 19 del d.lgs. n. 78/2010, nelle società pubbliche non quotate, quando si verifichino, per tre esercizi consecutivi, perdite oppure utilizzazioni di riserve per il ripianamento di perdite, anche infrannuali, l'aumento di capitale sarebbe vietato, così come effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito o rilasci di garanzie (cfr. delibera n. 51/2010 della Sezione per il Piemonte). Sarebbe, però, fatto salvo l'art. 2447 del codice civile che prevede l'obbligo di ricapitalizzazione delle società che abbiano avuto perdite per oltre un terzo del capitale sociale, con riduzione dello stesso al di sotto del limite legale, perché la loro integrità e conservazione svolgono un ruolo di tutela dei creditori, cui non si può derogare.

Le limitazioni poste alle località meno numerose emergono nelle delibere n. 92/2010 della Sezione per il Piemonte e n. 166/2010 della Sezione per la Liguria, che hanno stabilito che gli enti locali con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possano costituire società di capitali, salvo che si associno tra loro per raggiungere questa quota minima.

Il diverso tema dei consorzi è affrontato dal parere n. 101/2010 della Sezione Piemonte e da quello confermativo della Sezione Campania, parere n. 118/2010, che hanno interpretato fedelmente l'art. 2, co. 186 della legge finanziaria 2010, stabilendo la soppressione dei consorzi di funzioni tra enti locali che gestiscano in forma associata i servizi socio assistenziali[160].

Negli argomenti di maggior dettaglio, la delibera n. 86/2010 della Sezione per la Lombardia esprime forti dubbi sulla possibilità che gli enti territoriali possano costituire società di capitali che abbiano per oggetto sociale la progettazione, lo sviluppo e la realizzazione di impianti fotovoltaici, nonché la commercializzazione dell'energia prodotta. In effetti, l'intervento dell'ente locale per il tramite di una società partecipata, che potrebbe essere agevolata in relazione ai diritti di localizzazione e costruzione degli insediamenti, appare in deciso contrasto sia con le regole sulla concorrenza, che con quelle contenute nel Trattato dell'Unione Europea, che vietano gli aiuti di Stato e potrebbe, comunque, falsare la libertà di mercato. L'altra delibera importante della Sezione per la Lombardia, n. 1014/2010, obbliga l'ente a reinternalizzare il personale delle società, a condizione che vi sia stato trasferimento di dipendenti all'atto della costituzione della stessa o dell'affidamento del servizio e, in caso di scioglimento della società stessa o di parziale reinternalizzazione dei servizi, ne sia stato espressamente previsto il reintegro nei ruoli del Comune. Il reinserimento opera per il solo personale trasferito originariamente dall'ente locale,

---

[159] Altra disfunzione concerne i casi in cui l'ente impegni solo in parte le somme relative ai servizi acquistati dalle partecipate che, viceversa, iscrivono in bilancio l'intero credito maturato. Cfr. delibera Sezione per il Piemonte n. 279/2011.

[160] Esclusi i bacini imbriferi.

ovvero per i dipendenti che siano stati assunti con procedure selettive pubbliche. Il computo della spesa di personale, dopo la reinternalizzazione, soggiace normalmente ai vincoli di bilancio di cui all'art. 76 del d.l. n. 112/2008.

Numerosi pareri hanno interessato i rapporti finanziari, gestionali e patrimoniali tra gli enti locali e le società da questi partecipate a vario titolo. Così la delibera n. 1081/2010 della Sezione per la Lombardia fissa i principi per il mantenimento giuridico di dette società. In sostanza, l'amministrazione, non solo deve verificare la sussistenza dei presupposti di legge, ma anche che l'andamento complessivo della gestione pregressa sia conforme ai noti criteri di economicità, efficienza ed efficacia[161]. In sintesi, il parere sancisce l'impossibilità di conseguire lo scopo sociale della partecipata a causa del venir meno del patrimonio netto e la conseguente valutazione imposta dal legislatore, in ordine al buon andamento dell'azione amministrativa e ai criteri di economicità della gestione, così come individuati dalle disposizioni civilistiche. É, inoltre, escluso, ex art. 14, co. 32 della l. n. 122/2010, come modificata dalla legge di stabilità per il 2011, l'obbligo di dismissione, entro il 31.12.2011, delle società già costituite o partecipate dai Comuni inferiori ai 30.000 abitanti, che presentino il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi finanziari. Il parere n. 952/2010 della Sezione per la Lombardia valuta l'applicabilità a una società consortile dell'art. 2, co. 186 della l. n. 191/2009. Al riguardo è detto che non si applica all'azienda speciale consortile la norma appena citata che sopprime i consorzi di funzione, ma mantiene gli altri organismi consortili che sono costituiti proprio allo scopo di gestire attività e servizi pubblici. Da ultimo, nel 2010, si menziona il parere n. 982/2010, ancora della Sezione per la Lombardia, che raccomanda l'opportunità che, in caso di ricapitalizzazione di una società partecipata in costante perdita e di cui sia emersa l'inidoneità funzionale, venga effettuata un'attenta e dettagliata valutazione delle ragioni delle perdite e, soprattutto, venga accertato se esistano le condizioni per ripianare il passivo e renderla operativa.

Il mancato utilizzo dei servizi resi da un consorzio da parte di un Comune, legittima quest'ultimo a riesaminare il pagamento delle quote di partecipazione. Al riguardo, si è espressa la delibera n. 79/2010 della Sezione per il Veneto, che chiarisce come ciò avvenga a patto che vi sia una sopraggiunta inutilità, totale o parziale del consorzio o un' irragionevolezza della perdurante esistenza in vita del medesimo, ovvero sussistano clausole che impongano di pagare spese divenute nel tempo "*sine causa*". Gli enti partecipanti hanno l'onere di vigilare sulla opportunità o convenienza di tenere in vita l'organismo, per adattarlo ad eventuali esigenze sopravvenute, pena la possibilità di incorrere in fattispecie di danno erariale.

---

[161] É diseconomica una gestione con risultato finanziario positivo sostenuto dall'alienazione di cespiti, anziché dall'adozione di un nuovo piano industriale.

Anche la spesa per il personale di servizio dipendente dall'aggregato delle società partecipate è oggetto di pronunce da parte delle Sezioni regionali, in quanto trattasi di organismi strumentali dell'ente locale. Ciò ha riguardato l'interpretazione delle norme di finanza pubblica emanate appositamente dal legislatore per contenere o ricondurre entro limiti prestabiliti le spese del comparto[162].

La Sezione per la Sardegna, nella delibera n. 24/2010, stabilisce che se un ente locale esternalizza, costituendo una società *in house*, quest'ultima diventa un'estensione operativa della pubblica amministrazione locale, su cui gli organi dell'ente devono esercitare il c.d. "controllo analogo". La disciplina di contenimento di spesa di personale si estende alla società, mentre il Comune è tenuto a un'azione di direzione, coordinamento e supervisione che deve indirizzare la politica di rigore indicata. Se le spese di personale della società sforano per scelte dei loro amministratori, in contrasto con la direttive dell'ente locale, possono essere promosse azioni civilistiche a carico degli amministratori stessi e a tutela della società e dei soci, così come nei casi in cui si ravvisi una fattispecie di danno erariale.

Nel 2011 emerge il parere n. 510/2011 della Sezione per la Lombardia, in tema di finanziamento comunale in favore di una società *"in house"* per la realizzazione di infrastrutture. Premesso che all'ente locale è preclusa la gestione attiva della liquidità di tesoreria, e che rientra nella sua piena discrezionalità amministrativa valutare la soluzione operativa migliore sotto il profilo della efficacia, efficienza ed economicità, per il perseguimento dell'interesse pubblico, nella realizzazione del finanziamento ad una propria società in *house*, la Sezione ritiene che il Comune si comporti come se finanziasse direttamente i propri investimenti. Il trattamento economico dell'operazione discende dalla provenienza delle risorse utilizzate per il finanziamento. Il Comune assume la veste di creditore della società e, valgono le norme vincolistiche di cui agli articoli da 202 a 207 del TUEL[163] se la provvista rinviene dal ricorso all'indebitamento. Così gli interventi finanziari a favore della società che generano l'indebitamento, esattamente come i mutui e le ricapitalizzazioni societarie, restano soggetti al calcolo del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità. Se, viceversa, il finanziamento si avvale della liberazione di risorse proprie disponibili, o proviene da trasferimenti in conto capitale a fondo perduto, l'operazione si configura come una concessione/riscossione di crediti, che è espressamente esclusa dal novero delle spese soggette al calcolo dell'ottemperanza agli obiettivi del patto.

L'acquisizione totalitaria da parte del Comune di società possedute per intero da società di cui lo stesso ente locale sia socio unico e aventi ad oggetto lo svolgimento di

---

[162] Cfr. Delibere Sezione per la Lombardia n.1082/2010 e per la Sezione Toscana n. 45/2010.

[163] Parte II Ordinamento finanziario e contabile TITOLO IV Capo II Fonti di finanziamento mediante indebitamento : che disciplina il ricorso all'indebitamento, le regole per l'assunzione dei mutui, l'attivazione di prestiti obbligazionari e la contrazione di aperture di credito nonché le relative garanzie.

servizi di pubblica utilità sarebbe compatibile con l'assetto normativo in materia di spesa di personale. É questo l'avviso della delibera n. 17/2011 della Sezione per la Puglia, che ritiene, in tal caso, che la società pubblica assuma una connotazione necessariamente unitaria, sotto il profilo finanziario, con l'ente da cui riceva contributi di vario genere. Di conseguenza, sia i vincoli del patto di stabilità che di finanza pubblica e, più in particolare, di contenimento di spese per il personale, si estendono agli enti costituiti e finanziati dai Comuni, così come le loro spese di personale vanno computate nell'aggregato (di spesa del personale) dell'ente partecipante.

Un articolato parere della Sezione per la Basilicata (cfr. n 28/2011) puntualizza, invece, che, se anche un Comune eserciti sulla partecipata un controllo analogo a quello sui propri servizi, non vi sia l'obbligo per l'ente di assumere a carico del proprio bilancio i debiti societari residui, in esito alla liquidazione della stessa società. Se, viceversa, l'ente, con scelta discrezionale e motivata, decida di rinunziare al limite legale delle responsabilità per debiti, occorre individuare lo schema causale di contratto, cui ricondurre l'assunzione di debito, evidenziare i vantaggi che si profilano per l'ente e verificare che le sue condizioni permettano l'operazione. Non potendosi ricorrere al riconoscimento del debito, il Comune, per assumere impegni e soddisfare i creditori ancora insoluti dopo la liquidazione, può solo agire contabilmente, secondo le procedure di cui all'art. 191 del TUEL.

In tema di società partecipate si è espressa anche la Sezione delle autonomie. L'importante delibera n. 14/2011 ha interpretato alcune norme che stabiliscono i limiti alle assunzioni di personale, con particolare riferimento alla qualità della partecipazione societaria, da considerare ai fini del computo della spesa complessiva. Così, per la determinazione della spesa del comparto personale vanno considerate tanto le società partecipate in modo totalitario da un ente pubblico, tenuto conto del contratto "*in house*", ovvero che vive prevalentemente di risorse dell'ente locale e con un valore della produzione costituito per almeno il 18% da corrispettivi dell'ente proprietario, quanto le società di cui all'art. 2359, co. 1 del codice civile, purché affidatarie dirette dei servizi. In pratica, per determinare la spesa dell'intero comparto personale (ente locale più società partecipate o controllate), in assenza di norme che definiscano modalità e termini per il consolidamento dei conti e che sono attualmente in fase sperimentale, si assumono i dati che derivano dai documenti contabili della società e dai questionari allegati alle relazioni dei revisori degli enti locali al rendiconto, così come avviene in ossequio all'art. 1, co. 166 della l. n. 266/2005[164].

[164] La delibera interpreta le norme che stabiliscono i limiti alle assunzioni di personale degli enti locali, con particolare riguardo alle spese sostenute dalle società partecipate, c.d. "*in house*" e società affidatarie di servizi pubblici locali ex art. 2359 co. 1 codice civile. Secondo la Sezione, ai fini del calcolo del rapporto d'incidenza spesa di personale / spesa corrente ex art. 76, co. 7 d.l. n. 112/2008, si deve agire solo sul numeratore. Le spese di personale della società partecipata, da sommare a quelle dell'ente, sono da rapportare ai corrispettivi che sono a carico dell'ente

La delibera esclude un'interpretazione estensiva per quel che riguarda i soggetti, per cui il chiaro riferimento normativo alle società fa ritenere che siano escluse le spese di personale di aziende speciali e fondazioni. L'aggregato deve essere confrontato con le spese correnti del Comune, mentre non è ancora possibile consolidare i costi delle partecipate. Poiché si può agire solo sulle spese di personale e non sulle spese correnti, si perviene ad una soluzione in parte penalizzante ma, sicuramente, transitoria che ha ragion d'essere, in vista del compimento del percorso di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di Regioni, enti locali e loro organismi.

Anche la Sezioni riunite si sono occupate di società partecipate. La delibera n. 27/2011 ha ribadito lo stretto vincolo che intercorre tra gli enti locali e le relative società partecipate. Le spese degli uni e delle altre vanno considerate contestualmente tanto che, in caso contrario, si verrebbe a favorire un progressivo affidamento all'esterno dei servizi, con effetti sostanzialmente elusivi dei vincoli di finanza pubblica. Anzi, una rappresentazione in bilancio che tenga conto anche della spesa del personale impiegato in organismi esterni non deve essere applicato solo alla spesa di personale, ma anche al noto rapporto percentuale tra spesa di personale e spesa corrente.

4.2.8 Le sponsorizzazioni

Per le Sezioni regionali di controllo, le contribuzioni provenienti da terzi per sponsorizzazioni sono ammesse se un soggetto privato svolga, in forma sussidiaria, un'attività istituzionale dell'ente, con risorse erogate nell'interesse della collettività. Inoltre, le spese per pubbliche relazioni, pubblicità e rappresentanza sono ridotte drasticamente, ma non soppresse e, grazie alla *"ratio"* delle sponsorizzazioni, i limiti posti alle spese di pubblicità escludono quelle che promuovono le modalità d'accesso ai servizi pubblici.

Per la Sezione per la Lombardia (cfr. delibera 1075/2010), sono permesse le concessioni di contributi a favore di associazioni private o a sostegno di iniziative realizzate da soggetti terzi, ma rientranti nei compiti svolti dal Comune nell'interesse della collettività e sulla scorta dei principi di sussidiarietà orizzontale. Ad esempio, il divieto non opera in caso di erogazioni ad associazioni che forniscano servizi a favore delle fasce deboli della popolazione, oppure a fronte di sovvenzioni a privati, a tutela di un diritto costituzionalmente garantito, come il diritto allo studio.

Il rigore è accentuato dal parere n. 163/2010 della Sezione per la Puglia che aggiunge al divieto di spesa per sponsorizzazioni quello per patrocini a favore di terzi, mediante contributi in denaro per manifestazioni, eventi e iniziative varie cui si intenda dare sostegno. Sarebbero, invece, consentite le iniziative direttamente o indirettamente

stesso. Il calcolo va effettuato per ciascun organismo partecipato, sia che si tratti di società posseduta da uno o più enti, sia che si tratti di società miste controllate dall'ente in base al citato art. 2359 c.c.

organizzate dalle amministrazioni pubbliche, purché per il tramite di soggetti istituzionalmente preposti allo svolgimento di attività per la valorizzazione del territorio.

Diverse Sezioni regionali, tra cui spicca la delibera n. 46/2011 della Sezione per il Piemonte, reputano che sia corretto distinguere dalle sponsorizzazioni i contributi a sostegno di attività che rientrano tra le funzioni istituzionali dell'ente che quest'ultimo svolge attraverso l'opera di terzi. Il divieto di cui al menzionato art. 6, co. 9 del d.l. n. 78/2010 opera solo per le sponsorizzazioni con finalità di mera segnalazione ai cittadini della presenza del Comune, promuovendone l'immagine, mentre vanno ammesse le contribuzioni ad iniziativa di un terzo, purché rientrino nei compiti del Comune e siano svolte nell'interesse della collettività. Questa lettura sarebbe di particolare interesse, perché coerente con i principi di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 della Costituzione.

Il parere n. 118/2011 della Sezione per la Lombardia ha stabilito che i limiti posti dal d.l. n. 78/2010 alle spese di pubblicità e rappresentanza non riguardano quelle che servono a promuovere l'esistenza e le modalità di fruizione dei servizi pubblici, come, ad esempio, i notiziari che informano i cittadini, favorendone la partecipazione alla vita istituzionale. I successivi pareri n. 131/2011 e n. 160/2011 approfondiscono il concetto di sponsorizzazione di cui all'art. 6, commi 8 e 9 del d.l. n. 78/2010. Il primo dei due rinnova il principio, già esposto nel 2010, di ammissibilità dei contributi diretti ad organismi associativi che svolgano servizi di interesse generale, a favore di fasce deboli della popolazione o attività connesse a diritti costituzionalmente garantiti, come, ad esempio, l'istruzione e la formazione, perché vi si ravvisi un intervento sussidiario rispetto a quello pubblico. Le sovvenzioni per feste, tornei e sagre sono vietate del tutto se veicolano l'immagine dell'ente, mentre sono da ridurre dell'80% rispetto al 2009, se sono fatte rientrare nei tagli per pubblicità, relazioni pubbliche e rappresentanza, di cui all'art. 6. co. 8 del d.l. n. 78/2010. Rimane fermo il concetto per cui i limiti alle spese per sponsorizzazioni non riguardano quelle che si affrontano per promuovere la conoscenza dell'esistenza, nonché le modalità di fruizione dei servizi pubblici da parte della collettività. La successiva delibera n. 160/2011 approfondisce il concetto di sponsorizzazione, precisando che le relative spese presuppongono la finalità di segnalare ai cittadini la presenza del Comune, così da promuoverne l'immagine. Non diversamente dalla precedente delibera, anche questa stabilisce che tra le forme di sostegno ammesse da parte del Comune, l'elemento che contraddistingue le contribuzioni ancora permesse, rispetto alle sponsorizzazioni ormai vietate, è lo svolgimento da parte del privato di un'attività propria del Comune, in forma sussidiaria. In buona sostanza l'attività sostenuta a favore del privato deve rappresentare una modalità alternativa di erogazione del servizio e non una forma di promozione dell'immagine dell'ente.

Altre delibere hanno assunto posizioni meno rigide di quella della Sezione per la Lombardia e tra esse si annoverano la n. 6/2011 e la n. 28/2011 della Sezione della Liguria. Il parere n. 6/2011 verifica entro quali limiti la concessione di patrocinio rientri nel divieto di sponsorizzazioni. Si è così ritenuto che siano vietate le contribuzioni intese a promuovere l'immagine dell'ente locale, ovvero a sostenere eventi che non siano diretta espressione della sua attività istituzionale. Sono, viceversa, ammissibili le contribuzioni per finalità sociali e attività istituzionali, che rappresentino modalità alternative o indirette di erogazione di un servizio di pubblica utilità. Per la delibera n. 28/2011 le manifestazioni di vario genere possono sfuggire al divieto di finanziamento di iniziative culturali, sociali e artistiche, purché le manifestazioni stesse mirino a realizzare gli interessi, siano essi o meno economici, della collettività amministrata, ovvero le finalità istituzionali dell'ente locale.

Da ultimo, per il 2011, si menziona la delibera n. 336/2011 della Sezione per il Veneto che, con tenore "didattico", si sofferma più approfonditamente sulla diversità di natura giuridica tra sponsorizzazioni ed erogazioni di contributi a terzi. Mentre nelle prime l'erogazione finanziaria avviene a fronte di un'utilità costituita dalla promozione d'immagine del Comune, nelle seconde il provvedimento di elargizione ha natura di concessione, con la conseguenza che l'atto di erogazione rileva nell'ambito di un rapporto di natura pubblicistica.

4.2.9 L'indebitamento

Per la giurisprudenza delle Sezioni regionali il limite massimo all'indebitamento va necessariamente ancorato ad un parametro oggettivo, quale è la spesa corrente, continuativa e ricorrente, alimentata dalla capacità di autofinanziarsi. Inoltre, mentre i canoni di *leasing* sono assimilati a spese d'investimento, gli interessi sugli stessi concorrono a formare il limite massimo dell'indebitamento.

L'indebitamento, per la Sezione per la Lombardia, emerge anche nella rinegoziazione di un mutuo, ove non è sufficiente il raffronto tra gli interessi passivi, ma occorre considerare anche i rischi globali del nuovo indebitamento, la sua durata e le modalità di estinzione. In ogni caso non deve trattarsi di un mezzo per eludere l'art. 119 della Costituzione (cfr. delibera n. 1027/2010).

Nei rapporti con i debiti fuori bilancio si esprime la Sezione per l'Umbria, parere n. 43/2010, per la quale essi sono finanziabili con l'indebitamento, a condizione che si tratti di spese d'investimento e che rientrino nelle tipologie elencate all'art. 3, commi 18 e 19 della l. n. 350/2003.

La delibera n. 102/2010 della Sezione per la Campania ritiene che i contributi statali e regionali elargiti in conto interessi sui mutui passivi contratti dall'ente locale siano esclusi dal calcolo della capacità d'indebitamento, per cui non concorrono a determinare il limite

dell'ammontare degli interessi passati e presenti, che non deve superare il 15% delle entrate dei primi tre titoli del rendiconto del penultimo anno precedente a quello in cui si è assunto il mutuo (art. 1. co. 698 l. n. 296/2006).

La prima delibera rilevante del 2011 proviene dalla Sezione per il Piemonte, parere n. 11/2011, che ha spiegato come andrebbe conteggiato il limite massimo all'indebitamento, così come espresso in termini percentuali sull'ammontare dei primi tre titoli delle entrate di cui all'art. 204 del TUEL. Ad avviso della Sezione, il Legislatore avrebbe ancorato il limite massimo dell'indebitamento ad un parametro oggettivo di spesa corrente, continuativa e ricorrente, alimentata da una proporzionale capacità di autofinanziamento. Detto parametro andrebbe depurato da tutte le voci atipiche di entrata che siano in grado di alterarne la stabilità. L'esclusione di tali risorse dal novero delle entrate di cui all'art. 204, co. 1 del TUEL, è da ritenere presupposto del Testo Unico, perché funzionale all'esigenza di rapportare l'onere passivo delle operazioni di finanziamento all'effettiva capacità dell'ente di fronteggiare con risorse proprie e ricorrenti l'intero arco temporale di ammortamento del debito.

Secondo la Sezione per l'Emilia Romagna, parere n. 17/2011, i finanziamenti garantiti dagli enti locali alle società pubbliche, attraverso le cosiddette "lettere di gradimento", devono essere finalizzati alla realizzazione di investimenti. Gli interessi annuali relativi alle operazioni così garantite concorrono alla formazione del limite all'indebitamento (art. 207, co. 4 del TUEL).

Un altro limite alla capacità d'indebitamento, nel rispetto dell'art. 204 del TUEL sarebbe costituito, contabilmente, secondo la delibera n. 17/2011 della Sezione per la Liguria, dalla prestazione di garanzie fideiussorie, soprattutto da parte di società partecipate. Ancora sui limiti all'indebitamento, la delibera n. 14/2011 della Sezione per le Marche ha stabilito che gli interessi sulle rate del *leasing* concorrono a raggiungere il limite massimo di indebitamento consentito al Comune, perché le disposizioni del già menzionato art. 204 del TUEL devono essere lette in senso restrittivo.

L'interesse per la delibera n. 521/2011 della Sezione per la Toscana risiede nel fatto che è stata tra le prime ad esprimersi sull'applicazione dell'art. 8 della l. n. 183/2011, legge di stabilità per il 2012, che ha modificato i limiti d'indebitamento di cui all'art. 204 del TUEL, portandoli all'8% per il 2012, al 6% per il 2013 e al 4% a partire dal 2014. Per la Sezione il limite si estende a tutto il bilancio pluriennale, perché la natura autorizzatoria di quest'ultimo non permette l'assunzione di un nuovo mutuo che, a priori, sia concluso violando il parametro d'indebitamento in uno o più esercizi dei tre anni considerati. La predetta norma è divenuta oggetto di una norma di interpretazione autentica, contenuta nell'art. 16, co.11 del d. l. n. 95/2012. Il comma 1 dell'art. 204 del d.lgs. n. 267/2000 si interpreta nel senso che l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato, qualora sia rispettato il limite dell'anno di assunzione del nuovo indebitamento.

Un discorso a parte, riferito all'applicazione del recente art. 6, co. 2 del d.lgs. n. 149/2011, merita l'emanazione da parte delle Sezioni locali della Corte dei conti di una pronuncia che attesti comportamenti dell'ente difformi dalla sana gestione, nonché tali da determinarne il dissesto, cui si accompagni la mancata adozione nei termini di misure correttive. Ciò determina, da parte del Prefetto e con apposita procedura, la dichiarazione dello stato di dissesto e lo scioglimento del Consiglio. Ricordiamo, come già osservato[165], che contributi significativi alla determinazione dei principi operativi da seguire nelle istruttorie della Corte, sono stati prodotti dalla delibera n. 204 della Sezione regionale di controllo per la Toscana e dalla successiva delibera della Sezione delle autonomie n. 2 del 20 dicembre 2011.

I pareri espressi nel corso del 2011 dalle Sezioni Riunite per questioni di massima, in tema d'indebitamento, corrispondono alla delibere n. 25 e n. 49/2011. La prima stabilisce che le spese per il conferimento di incarichi professionali per la redazione di piani urbanistici non possono essere finanziate con forme di indebitamento, in quanto non si tratta di spese di investimento. L'elenco delle operazioni economiche costituenti investimenti, ex art. 3, co. 18 della legge finanziaria 2004 è, infatti, tassativo e non include le spese di progettazione. La delibera n. 49/2011 ritiene che gli oneri posti in essere per un'operazione di *leasing* finanziario immobiliare in costruendo siano forme di indebitamento. In effetti, i canoni di *leasing* possono essere considerati spese d' investimento, solo laddove la facoltà di riscatto, qualora prevista, sia effettivamente esercitata. Siccome l'Amministrazione, impegnandosi a pagare i canoni di locazione, si assume un debito, questo va coordinato con i vincoli del patto di stabilità.

4.2.10 I debiti fuori bilancio

Atteso il noto ed eccessivo ricorso all'istituto del debito fuori bilancio, le Sezioni regionali hanno sovente colto l'occasione per individuare alcune fattispecie in cui tale ricorso non è ammesso e cioè, ad esempio, quando sia finanziato con assunzioni di prestiti o con risorse a destinazione specifica, o quando tramite esso si intenda ricapitalizzare una società di gestione di pubblici servizi o, ancora, allorché, per rispettare il patto di stabilità, si ritardi il pagamento degli interessi alle imprese.

La legittimità del ricorso al riconoscimento di debito, nei casi di acquisizione di servizi e del loro finanziamento per mezzo di alienazione di beni patrimoniali è trattata dalla delibera n. 50/2010 della Sezione per il Veneto. Premesso che la previsione normativa del debito fuori bilancio riveste carattere di eccezionalità, che esclude il ricorso indiscriminato all'istituto, risulta, viceversa, legittimo il suo utilizzo in presenza di fenomeni frequenti e ripetuti nel tempo, come l'elusione del principio di separazione tra indirizzo e gestione o del principio di sana gestione. Secondo quest'ultimo, in base al quale, ex art. 175, co. 6 del TUEL, "*sono*

---

[165] Si rinvia al paragrafo 4.1 – L'attività delle Sezioni regionali di controllo del presente capitolo.

vietati prelievi dagli stanziamenti per gli interventi finanziati con le entrate iscritte nei titoli IV e V per aumentare gli stanziamenti per gli interventi finanziati con le entrate dei primi tre titoli", l'ente è obbligato a iscrivere in bilancio gli ammortamenti per la ricostituzione del patrimonio depauperato, destinato al finanziamento di spese correnti.

Per la Sezione per la Liguria, il ripiano delle perdite di una società partecipata, fatto a cura del Comune azionista, mediante versamento a fondo perduto a favore dell'operazione di ricapitalizzazione, non è una fattispecie riconducibile a quelle tassative di debito fuori bilancio di cui all'art. 194 del TUEL (cfr. parere n. 1/2010). Trattasi, infatti, di una spesa corrente, da iscrivere a uno degli interventi del titolo I e non di una spesa in conto capitale.

La Sezione per la Puglia si è espressa, *in primis*, con la delibera n. 11/2010 che ha stabilito che il finanziamento dei debiti fuori bilancio non possa avvenire con entrate provenienti da assunzione di prestiti e con risorse aventi specifica destinazione di legge. Rientrano tra queste ultime le entrate acquisite grazie al procedimento di affrancazione degli usi civici che vanno, per l'appunto, utilizzate per la valorizzazione del denaro e comunque per opere di interesse generale. La successiva delibera n. 93/2010 si è limitata a precisare che, anche qualora il giudice di II grado dovesse disporre la sospensione dell'esecutività di una sentenza che condanni il Comune, con il conseguente obbligo di provvedere al riconoscimento di debito, l'ente farebbe bene ad accantonare ugualmente in via prudenziale le risorse atte a garantirne la copertura in caso di soccombenza.

Nel corso del 2011, la Sezione per il Friuli Venezia Giulia ha stabilito, con il parere n. 11/2011, che la spesa per il rimborso delle spese legali sostenute da un amministratore in un procedimento penale conclusosi con la piena assoluzione, non è riconducibile alla fattispecie di debito fuori bilancio ex art. 194, co. 1 lett. e) del TUEL, perché manca il requisito necessario dell'arricchimento dell'ente, che si ottiene a seguito di una prestazione effettuata a suo vantaggio dall'avente diritto al rimborso. La successiva delibera n. 74/2011, della stessa Sezione, ha ritenuto che gli enti locali non possano ascrivere tra i debiti fuori bilancio quelli aventi a oggetto la spesa necessaria per la ricapitalizzazione di società che non gestiscano servizi pubblici locali. Oltretutto, le operazioni di ripiano delle perdite e di ricapitalizzazione non costituiscono investimento, ma rientrano nella spesa corrente, per cui, ai sensi dell'art. 119 della Costituzione, non sono finanziabili ricorrendo alla contrazione di mutui.

La preponderanza della salvaguardia degli equilibri di bilancio e del principio del pareggio emergono nella delibera n. 73/2011 della Sezione per la Liguria che, interpretando il co. 3 dell'art. 193 e il co. 3 dell'art. 194 del TUEL, ha così ritenuto ammissibile che un ente locale, all'atto di finanziare un debito fuori bilancio sopravvenuto in corso d'esercizio, in nome di detti principi, utilizzi i proventi che derivino dall'alienazione di beni del patrimonio

immobiliare[166]. L'art. 3, co. 28 della l. n. 350/2003, legge finanziaria 2004, ha dato facoltà agli enti locali di utilizzare le entrate derivanti dal plusvalore ottenuto con la vendita di beni patrimoniali anche immobili, per le spese a carattere non permanente, connesse alle finalità di cui al co. 2, lett. c) dell'art. 187 del TUEL[167]. In pratica il parere ritiene che l'ente, al momento della predisposizione del bilancio di previsione e in considerazione della valutazione sulle entrate che prevede di accertare e riscuotere in corso d'esercizio, possa procedere con anticipo a salvaguardare gli equilibri di bilancio, finanziando spese non permanenti, anche di natura corrente, con entrate in conto capitale, ai sensi del citato art. 187, co. 2, lett. c).

La delibera n. 18/2011 della Sezione per la Sardegna è dell'avviso che il patto di stabilità non sia un valido motivo per ritardare i pagamenti delle amministrazioni nei confronti delle imprese, sia per il pagamento degli interessi di mora, che non costituisce motivo per il ricorso all'istituto del debito fuori bilancio, che per l'assenza del requisito dell'utilità per l'ente. Un'altra puntualizzazione arriva dalla delibera n. 120/2011 della stessa Sezione, che ritiene non consentito dall'art. 194 del TUEL e dai principi contabili applicabili agli enti locali, il riutilizzo parziale ad altro fine delle somme accantonate per il riconoscimento di un debito fuori bilancio.

4.2.11 Le indennità agli amministratori

La materia è stata caratterizzata, di recente, da una serie di divieti e restrizioni che hanno investito ogni tipo di carica. Così, per le Sezioni regionali, le indennità di funzione, definite onnicomprensive, non solo non possono subire incrementi, ma sono ridotte nella misura del 30% e il loro adeguamento triennale è sospeso (indennità e gettoni dei componenti di vari organi collegiali sono ridotti del 10%). C'è poi, sia il divieto di cumulo che riguarda l'indennità di funzione del sindaco con il gettone di presenza percepito da questi come consigliere in altro ente, sia il divieto di cumulo dei gettoni per mandati elettivi svolti dallo stesso soggetto in enti diversi. Il divieto di percepire compensi investe poi gli organi collegiali degli organismi strumentali.

Gli incrementi delle indennità di funzione non possono essere disposti dagli enti locali e le indennità stesse, se corrisposte alla data del 30.06.2011, devono essere ridotte del 30%, se l'ente non abbia rispettato il patto di stabilità. Così si è espressa la delibera n. 1042/2010 della Sezione per la Lombardia, che ha anche sospeso, dal 2011 e per tutti gli enti, l'adeguamento triennale delle predette indennità.

Sulla scia del contenimento della spesa si è posta anche la delibera n. 51/2010 della Sezione per la Toscana, che sottolinea come l'incremento dell'indennità di funzione sia una

---

[166] di segno contrario delibera Sezione per la Lombardia n. 773/2010.

[167] Si è così consentito all'avanzo di amministrazione di essere utilizzato per salvaguardare gli equilibri di bilancio, per finanziare le spese non ripetitive e anche quelle spese correnti, purché in sede di assestamento.

facoltà di cui l'ente locale ha potuto avvalersi dall'1.01.2007 al 24.06.2008, in applicazione dell'art. 1, co. 54 della l. n. 266/2005. Naturalmente, il fatto che il Comune non si sia avvalso della facoltà, non lo abilita a farlo successivamente, attesa l'attualità dell'obbligo di non incrementare l'indennità in argomento. Ancora, presso la Sezione per la Toscana, la delibera n. 204/2010, reputa che la riduzione del 10% delle indennità decorrenti dal gennaio 2011 investa anche i revisori dei conti, precisando che l'art. 6, co. 3 del d.l. n. 78/2010 opera il taglio delle somme erogate dal precedente 30 aprile 2010, fino a tutto il 2013. Su argomento affine si rinviene la delibera n. 116/2010 della Sezione per la Sardegna che ritiene che non siano cumulabili l'indennità di funzione spettante al sindaco e il gettone di presenza attribuito al consigliere di altro ente, quando le cariche siano ricoperte dallo stesso soggetto.

La delibera n. 4/2010 della Sezione delle autonomie ha stabilito che la formulazione dell'art. 82 del TUEL pone in risalto il principio generale della onnicomprensività dell'indennità di funzione, principio che si estende fino al divieto di cumulo con altri emolumenti erogati dal medesimo ente allo stesso soggetto, come nel caso dei gettoni di presenza. Ancora la Sezione delle autonomie, con delibera n. 6/2010, interpreta l'art. 1, co. 54 della l. n. 266/2005, in tema di riduzione delle indennità spettanti agli amministratori. Essa ricorda, in particolare, che l'art. 2, co. 25 della legge finanziaria 2008 ha introdotto la disposizione di cui al co. 11 dell'art. 8 del TUEL, che consente a una delibera di Giunta[168] di incrementare le indennità di funzione, mentre, poco dopo, l'art. 76, co. 3 del d.l. n. 112/2008 non rinnovava detta facoltà. Dall'esame delle norme si evince che, se è vero che le indennità di funzione, i gettoni e le altre utilità non possono più essere incrementati rispetto alla misura massima che si rinviene nel citato d.m. 119/2000, è anche vero che l'art. 1, co. 54 della l. n. 266/2005, che disponeva la riduzione del 10% di tutte le indennità, in base alla successione delle leggi nel tempo, non sarebbe più vigente. La Sezione ha, infatti, concluso che le modifiche apportate dal d.l. n. 112/2008 consistono in una revisione strutturale dei meccanismi di calcolo delle indennità, con conseguente abrogazione, per la successione delle leggi nel tempo, delle norme contenute nella L.F. 2006. Questa presa di posizione è stata ribaltata dalla delibera delle Sezioni riunite del novembre 2011, pubblicata con il n° 1 del 12.01.2012 (vedi più avanti).

L'ultima delibera d'interesse, sempre della Sezione delle autonomie n. 7/2010, fissa il criterio della "popolazione residente", calcolata alla fine del penultimo anno precedente di cui all'art. 156, co. 2 del TUEL: essa rappresenta la normativa di riferimento per una corretta rilevazione delle variazioni demografiche degli enti locali che, secondo quanto previsto nel D.M. del Ministero dell'Interno 4 aprile 2000 n. 119, costituiscono il presupposto per l'adeguamento delle indennità spettanti agli amministratori.

---

[168] o del Consiglio, per il trattamento dei Presidenti.

Per la delibera n. 166/2011 della Sezione per la Lombardia i gettoni di presenza per mandati elettivi ricoperti dallo stesso soggetto in due enti locali diversi non sono cumulabili. Inoltre per le delibere n. 155/2011 e n. 366/2011 della stessa Sezione non sono riconosciuti compensi ai soggetti che facciano parte di organi collegiali di organismi strumentali che dipendano finanziariamente dall'ente locale che li abbia costituiti. Gli amministratori o i componenti dell'organo collegiale compiono la medesima attività istituzionale del Comune costituente, per cui vanno escluse le duplicazioni di compensi[169].

Sulla riduzione del 10% delle indennità, gettoni ed altre utilità corrisposti da pubbliche amministrazioni ai componenti di organi di indirizzo, consigli di amministrazione e organi collegiali di organismi che, a vario titolo, in seno all'ente locale, ricevano contributi e/o risorse a carico delle finanze pubbliche, siano essi pubblici o privati, ancorché privi di personalità giuridica, si è pronunciata la delibera n. 354/2011 della Sezione per il Veneto, che ha così definito l'ambito di applicabilità dell'art. 6, co. 3 del d.l. n. 78/2010. Le riduzioni in argomento sono applicabili anche agli organi delle istituzioni che, pur esercitando servizi privi di rilevanza economica, sono in posizione di dipendenza funzionale e finanziaria con il Comune.

Una fattispecie più singolare è affrontata dalla delibera n. 70/2011 della Sezione per la Liguria, che stabilisce che la spesa relativa all'indennità per il portavoce del sindaco, esuli dalla disciplina degli incarichi di studio e consulenza ex art. 6, co. 7 del d.l. n. 78/2010. L'incarico non configura una mera consulenza, ma realizza una finalità propria dell'Amministrazione, che è quella di assicurare la comunicazione politico-istituzionale secondo gli indirizzi stabiliti dal vertice politico[170].

Per la delibera n. 215/2011 dell'Emilia Romagna, il compenso pattuito dal Direttore generale, nonché dal Segretario dell'Unione di Comuni, in caso sia stato scelto tra i segretari degli enti aderenti all'Unione, va assoggettato al taglio ex art. 6, co. 3 del d.l. n. 78/2010. Se, invece, questo viene reclutato dall'esterno con un contratto a tempo determinato, si applica l'art. 9, co. 1 del medesimo decreto (contenimento della retribuzione entro il tetto del trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010). In questa seconda ipotesi, tuttavia, l'art. 6, co. 3 trova ugualmente applicazione per l'ulteriore compenso eventualmente stabilito in favore del Direttore generale, quando svolga anche le funzioni di Segretario dell'Unione.

É rigorosa la delibera n. 121/2011 della Sezione per la Sardegna che, leggendo in combinato disposto il co. 5 dell'art. 82 del TUEL e il co. 11 dell'art. 5 del d.l. n. 78/2010, vieta il cumulo dell'indennità di carica di sindaco, con i gettoni di presenza per la partecipazione ai Consigli e alle Commissioni.

---

[169] Viceversa, sono esclusi dal divieto gli enti assistenziali nazionali, di promozione sociale, le ONLUS e gli enti economici nazionali.

[170] Cfr. l. n. 150/2000.

La delibera n. 1/2012 smentisce sia le precedenti pronunce di alcune Sezioni regionali, che la citata delibera n. 6/2010 della Sezione delle Autonomie, secondo le quali il taglio del 10% avrebbe avuto effetto limitatamente all'anno 2006 o, al più, fino al 2008. Viceversa, le Sezioni riunite hanno escluso che l'art. 1, co. 54 della l. n. 266/2005 (L.F.2006) abbia vigenza a tempo determinato, perché non contiene un limite all'arco temporale della sua efficacia, mentre le esigenze di contenimento della spesa e, in specie, dei costi della politica hanno necessariamente natura continuativa e non circoscritta. Il citato art. 1, co. 54 sarebbe, dunque, ancora vigente, in quanto ha inciso profondamente sul calcolo delle indennità e questo effetto sarebbe perdurante , così come non può essere prospettata la possibilità di espandere nuovamente i valori delle indennità anteriori alla L.F. 2006. Inoltre, il d.m. Interno che, ex art. 5, co. 7 del d.l. n. 78/2010 , ridetermina gli importi, deve rapportarsi con l'esposta, piena vigenza dell'art.1, c.54 della L.266/2005, nel senso che quanto spettante non potrà essere superiore a quanto percepito attualmente.

4.2.12 Il *leasing*

Le numerose delibere delle Sezioni regionali ruotano attorno al principio che il *leasing* sia un mezzo d'indebitamento con una componente preponderante di finanziamento, per cui l'ente è vincolato in modo continuativo al pagamento dei canoni, ma è anche un operazione di partenariato pubblico/privato, che incide pure sui limiti di spesa.

Un'esauriente analisi dell'istituto è stata svolta dal parere n. 953/2010 della Sezione per la Lombardia che ha inquadrato il *leasing* in costruendo in seno alla capacità negoziale di diritto privato dell'amministrazione. Il riconoscimento della sua ammissibilità deve comunque rispettare alcuni profili, quali l'assoggettamento alle regole di evidenza pubblica, la congrua motivazione sulla convenienza dell'operazione, l'analisi del rapporto costi-benefici, estesa ad altre possibili forme di finanziamento e il rispetto dei principi di ammissibilità della spesa di cui all'art. 119 della Costituzione. A questi profili essenziali se ne aggiungono altri di rilievo, come il rispetto dei vincoli di destinazione dei proventi dell'alienazione, il divieto di indebitarsi per spese che non siano d'investimento, la disciplina dell'indebitamento di cui agli artt. da 202 a 204 del TUEL e la necessità di tener conto delle forme di garanzia eventualmente richieste dall'ente locale, per il corretto svolgimento delle obbligazioni contrattuali.

Con la delibera n. 360/2011 della Sezione per il Veneto si premette, intanto, che il *leasing in costruendo* si configura come un indebitamento che non potrebbe, a rigore, essere utilizzato da un ente locale che non possa ricorrere al debito. Il ricorso a tale tipo di *leasing* non è, propriamente, elusivo del patto di stabilità, in ragione della convenienza per l'amministrazione contraente e dell'equilibrata distribuzione dei rischi, che permettono di configurare l'intera operazione come un'attività di partenariato pubblico/privato e non come

una mera operazione finanziaria che si avvalga di un contratto atipico. Gli effetti distorsivi sul patto emergono solo nei casi in cui lo strumento sia distolto dal fine proprio. Nel *leasing in costruendo* gli enti incontrano i limiti di cui all'art. 204 del TUEL, limiti che si riferiscono alle sole entrate correnti di competenza, accertate con il rendiconto del penultimo esercizio e non tenendo conto delle entrate che potranno essere accertate o riscosse nel bilancio corrente o in quelli futuri, visto che per tali dati non sussiste il connotato della stabilità.

La delibera n. 2/2011 della Sezione per l'Abruzzo stabilisce che l'acquisizione di impianti fotovoltaici mediante *leasing*, non solo sia una forma di finanziamento, ma anche di ulteriore indebitamento rispetto alle ipotesi descritte all'art. 3, co. 17 della l. n. 350/2003. Nel *leasing* operativo il canone periodico, quale corrispettivo del godimento del bene, è una spesa corrente, mentre il bene rientra nel conto del patrimonio. Nel *leasing* finanziario il criterio di contabilizzazione può essere patrimoniale o finanziario. Con l'applicazione del primo criterio, per l'ente rileva solo l'esborso finanziario, mentre il bene non viene iscritto nel bilancio. Il canone di *leasing* è un onere per l'uso del bene, ma la sua contabilizzazione non incide sui limiti all'indebitamento. Viceversa, con il criterio finanziario di contabilizzazione, il bene utilizzato è rilevato tra le immobilizzazioni di bilancio e il finanziamento del *leasing* si ascrive tra gli indebitamenti, con la conseguenza che il valore del bene va contabilizzato tra le "entrate da assunzioni di prestiti" (titolo V), mentre la spesa per i canoni periodici va annoverata tra le "spese per rimborso prestiti" (titolo III). In pratica, il *leasing*, in quanto strumento finanziario, incide sia sui limiti di spesa che sui limiti di indebitamento.

Le Sezioni riunite, sull'argomento, hanno emanato la delibera n. 41/2011. Per essa gli effetti finanziari del *leasing in costruendo* sono assimilabili all'indebitamento, con i consueti divieti per gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità o che hanno superato i limiti nel rapporto tra spese per interessi ed entrate correnti, quando i rischi riguardanti l'opera e la sua gestione ricadano sull'amministrazione. Il parere si allarga a prevedere per l'ente l'indispensabilità di una dettagliata analisi di convenienza economica dell'operazione, come condizione preventiva per la sua realizzazione. Il punto focale è che il *leasing* è un contratto con una importante componente di finanziamento, in cui l'ente locale vincola in modo continuativo una parte delle risorse per pagare i canoni di locazione e questo vincolo è da considerare come debito.

4.2.13 La gestione di altre spese varie

Le delibere che seguono, concernenti spese, pur essendo rilevanti, non sono riconducibili ad alcuno dei filoni fin qui esaminati, per cui si rifanno a contenuti di diversa natura.

Si menziona la delibera n. 1076/2010 della Sezione per la Lombardia, che si esprime sull'interpretazione dell'art. 6, co. 8 del d.l. n. 78/2010, convertito nella l. n. 122/2010. I

limiti posti dalla legislazione alle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza non ricomprendono gli oneri a carico dell'amministrazione che siano funzionali a promuovere la conoscenza dell'esistenza e delle modalità di fruizione dei servizi pubblici da parte delle collettività. Per erogare un servizio occorre, infatti, un'adeguata divulgazione del medesimo, affinché i cittadini possano effettivamente usufruirne.

Per la Sezione per la Toscana gli emolumenti pagati dall'ente all'impiegato a titolo di risarcimento del danno da comportamento illecito (ancorché insorto in seno al rapporto lavorativo) sono da annoverare tra gli "oneri straordinari della gestione corrente" e non tra le spese di personale. Esse hanno, infatti, come presupposto un comportamento illegittimo dell'ente che nulla ha a che vedere con il sinallagma che invece intercorre tra l'ente e l'impiegato e che è la *ratio* del rapporto d'impiego (cfr. delibera n. 33/2010).

La materia della gestione delle spese annovera, infine, per il 2010, la delibera n. 92/2010 della Sezione per la Sardegna che si pronuncia sulle condizioni poste al dipendente in missione sull'uso del mezzo proprio. Quest'ultimo può essere autorizzato in presenza di particolari esigenze di lavoro, ovvero se risulti più conveniente dei servizi di linea, se l'orario degli stessi risulti inconciliabile con lo svolgimento della missione o in caso tali servizi manchino del tutto.

Per la Sezione per l'Emilia Romagna, i proventi delle multe stradali non possono essere utilizzati semplicemente per incentivare ordinariamente il personale della polizia municipale, mentre è corretto il loro impiego per il potenziamento programmato del servizio di vigilanza urbana (cfr. delibera n. 21/2011). Sempre presso la Sezione Emilia Romagna, la delibera n. 106/2011 si occupa delle spese accantonate in bilancio ex art. 61, co. 8 del d.l. n. 122/2008, relative alle annualità 2008/2010, che rientrano nelle disponibilità dell'ente ex art. 61 co. 17 del d.l. n. 112/2008. Per il citato parere, il Comune dovrà fare attenzione alle modalità con cui esse sono state finanziate, per cui se ciò è avvenuto con un'entrata in conto capitale o con un mutuo, le stesse sono vincolate al finanziamento di spese per investimenti, altrimenti, salvo diversa valutazione dell'ente, possono confluire nell'avanzo di amministrazione.

4.3 Gli organismi partecipati dagli enti locali

Cons. Adelisa Corsetti

4.3.1 L'evoluzione del quadro normativo

Gli organismi partecipati dagli enti locali sono soggetti alla normativa generale intesa a disciplinare i rapporti tra gli enti proprietari e le società pubbliche[171]. Si fa riferimento, in particolare, all'ampliamento della nozione di amministrazione pubblica accolta nel d.l. 7 maggio 2012, n. 52 convertito dalla l. 6 luglio 2012, n. 94, al consolidamento dei bilanci tra i predetti enti e gli organismi partecipati (armonizzazione e sperimentazione in corso)[172], alle disposizioni sul controllo e sulla giurisdizione, agli obblighi di trasparenza[173] e alla procedimentalizzazione delle attività.

La normativa speciale sugli organismi partecipati dagli enti locali è caratterizzata dall'intento del legislatore di porre determinati vincoli, riconducibili alla tutela della concorrenza e al contenimento della spesa pubblica. Nel primo caso, il legislatore mira a conseguire maggiori gradi di liberalizzazione in taluni settori in vista dell'aumento della contendibilità dei mercati, disciplinando in maniera più stringente il ricorso agli affidamenti diretti; nel secondo caso, le disposizioni sono finalizzate ad assoggettare gli organismi partecipati ai vincoli di contenimento di alcune variabili di spesa e al contrasto dei comportamenti elusivi, al fine ultimo di evitare che l'esternalizzazione delle attività si risolva nella proliferazione di centri di spesa.

Il legislatore è intervenuto, *in primis*, per delimitare il campo d'azione delle società interamente pubbliche o miste che svolgono attività "strumentali" alle funzioni dell'ente, da un lato imponendo l'esclusività del loro oggetto sociale e la cessazione delle attività non consentite (mediante cessioni, con gara, oppure operazioni di scorporo) e, dall'altro,

---

[171] Il fenomeno delle partecipazioni societarie in ambito locale è stato censito da C. conti, Sezione Autonomie, deliberazione 30 giugno 2010, n. 14/AUT/2010/FRG denominata "Indagine sul fenomeno delle partecipazioni in società ed altri organismi da parte di comuni e province". Cfr., inoltre, C. conti, sez. riun., 31 maggio 2012, n. 14/CONTR/12, Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica, pag. 164 e ss.

[172] Cfr. d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118. Le modalità attuative della fase di sperimentazione (art. 36, d.lgs. n. 118/2011) sono state definite dal d.P.C.M. 28 dicembre 2011, all'art. 19, secondo cui "gli enti in sperimentazione redigono il proprio bilancio consolidato con i propri enti e organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate, secondo le modalità ed i criteri individuati nel principio applicato del bilancio consolidato". L'art. 21 del medesimo d.P.C.M. precisa che gli organismi inclusi nella sperimentazione sono le aziende o gli enti, pubblici e privato, nei quali la Regione (o l'Ente locale) possiede o esercita la maggioranza dei voti assembleari, ha poteri di *governance* sugli amministratori e sulle scelte strategiche, affidate con statuti o convenzioni, ha l'obbligo di ripianare i bilanci o esercita un'influenza dominante in virtù di contratti o clausole statutari (i contratti di servizio pubblico o le convenzioni stipulati con enti e aziende che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti, comportano l'esercizio di un'influenza dominante). Il successivo art. 22 dà una definizione delle società controllate.

[173] V. art. 1, co. 587-589, l. 27 dicembre 2006, n. 296. Da ultimo, l'art. 8, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla l. 15 luglio 2011, n. 111, ha previsto che: "Entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente decreto, tutti gli enti e gli organismi pubblici inseriscono sul proprio sito istituzionale curandone altresì il periodico aggiornamento, l'elenco delle società di cui detengono, direttamente o indirettamente, quote di partecipazione anche minoritaria indicandone l'entità, nonché una rappresentazione grafica che evidenzia i collegamenti tra l'ente o l'organismo e le società ovvero tra le società controllate e indicano se, nell'ultimo triennio dalla pubblicazione, le singole società hanno raggiunto il pareggio di bilancio".

sanzionando con la nullità i contratti conclusi in violazione di tali precetti (art. 13, commi 1-3, d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla l. 4 agosto 2006, n. 248, c.d. "decreto Bersani")[174].

Con l'art. 4, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla l. 14 settembre 2011, n. 148, è stato affermato il generale principio di liberalizzazione in tutti i casi in cui non sia possibile dimostrare, in base ad un'analisi di mercato, che la libera iniziativa economica privata risulti non idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità (il c.d. "fallimento del mercato" è l'unica situazione che giustifica i diritti di esclusiva). Di conseguenza, ha acquistato maggiore rilievo la c.d. "delibera di ricognizione" già prevista dall'art. 3, co. 28, l. n. 244/2007[175], mentre ha assunto carattere eccezionale l'affidamento diretto dei servizi pubblici locali[176]. La predetta disposizione è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, con sentenza 20 luglio 2012, n. 199[177].

Con il d.l. 6 luglio 2012, n. 95, sono stati posti vincoli più stringenti nei confronti delle società che svolgono servizi strumentali[178], per le quali è prevista l'alternativa dello scioglimento (entro il 31 dicembre 2013) o dell'alienazione delle partecipazioni detenute con procedura di evidenza pubblica e della contestuale assegnazione del servizio, dal 1° gennaio 2014, per cinque anni (art. 4, co. 1, d.l. n. 95/2012). Le medesime società, in ogni caso, non possono ricevere affidamenti diretti di servizi dal 1° gennaio 2014 (art. 4, co. 2, d.l. n. 95/2012), oltre ad essere destinatarie, sino al 31 dicembre 2015, delle disposizioni limitative delle assunzioni di personale

---

[174] Con l'art. 3, co. 27, l. 24 dicembre 2007, n. 244, le predette limitazioni sono state rafforzate con il divieto di ricorrere ad organismi societari, sia in termini di costituzione sia in termini di assunzione o mantenimento delle partecipazioni, per lo svolgimento di attività "non strettamente necessarie al perseguimento delle proprie finalità istituzionali".

[175] Ai sensi dell'art. 4, co. 2, d.l. n. 138/2011, come modificato dalla l. 12 novembre 2011, n. 183, l'ente locale adotta una delibera quadro che illustra l'istruttoria compiuta ed evidenzia, per i settori sottratti alla liberalizzazione, le ragioni della decisione e i benefici per la comunità locale derivanti dal mantenimento di un regime di esclusiva del servizio. Tale delibera è trasmessa all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) entro il 12 agosto 2012 e, successivamente, con la periodicità definita dall'ordinamento locale, in ogni caso prima di ogni affidamento o rinnovo. Con la stessa delibera gli enti locali valutano l'opportunità di procedere all'affidamento simultaneo con gara di una pluralità di servizi pubblici locali nei casi in cui possa essere dimostrato che tale scelta sia economicamente vantaggiosa.

[176] Ai sensi dell'art. 4, d.l. n. 138/2011, la modalità ordinaria dell'affidamento ad imprese e società in qualsiasi forma costituite (quindi sia private che pubbliche) è rappresentata dalle procedure competitive ad evidenza pubblica. L'affidamento diretto a società a partecipazione mista pubblica/privata è consentito alle seguenti condizioni:

a) la selezione del socio avvenga attraverso procedure competitive ad evidenza pubblica;
b) la selezione abbia ad oggetto la qualità del socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi ("gara a doppio oggetto");
c) al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40%.

Inoltre, è possibile l'affidamento diretto a società a capitale interamente pubblico *in house* se il valore economico del servizio affidato (somma tra ricavi ed eventuali contributi) sia inferiore a 200.000 euro annui (art. 4, co. 13, d.l. n. 138/2011, aggiornato dall'art. 25, co. 1, d.l. n. 1/2012; art. 4, co. 8, d.l. n. 95/2012).

[177] Cfr. C. cost. n. 199/2012, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, d.l. n. 138/2011, sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni, in quanto la disposizione impugnata viola il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 Cost., secondo quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale.

[178] L'art. 4, co. 1, d.l. n. 95/2012, considera tali le società controllate direttamente o indirettamente da una p.a."che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento". Per converso, i limiti previsti dall'art. 4 (escluso il co. 5) non si applicano alle società quotate (art. 4, co. 13), né alle società che erogano servizi in favore dei cittadini, overo appartenenti a particolari categorie ivi individuate (tra cui quelle che svolgono compiti di centrale di committenza, ex art. 4, co. 3, d.l. n. 95/2012).

già previste per l'amministrazione controllante (art. 4, commi 9 e 10, d.l. n. 95/2012)[179]. Inoltre, l'art. 6, co. 4, d.l. n. 95/2012, intende rafforzare il monitoraggio dei conti pubblici, introducendo la conciliazione dei rapporti debitori e creditori tra enti locali e organismi partecipati[180].

Il disfavore verso gli affidamenti senza gara si manifesta anche nella soggezione a patto di stabilità interno delle società *in house* affidatarie di servizi pubblici locali [art. 4, co. 14, d.l. n. 138/2011 (cfr. in precedenza l'art. 5, d.p.r. 7 settembre 2010, n. 168); art. 3-*bis*, co. 4, d.l. n. 138/2011, aggiunto dall'art. 25, co. 1, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla l. 24 marzo 2012, n. 27][181]. Trattasi di una sorta di assimilazione delle società *in house* agli enti locali proprietari che si declina, altresì, nei penetranti controlli intestati all'ente locale (art. 4, commi 15 e 17, d.l. n. 138/2011; art. 3-*bis*, commi 4 e 5, d.l. n. 138/2011, aggiunto dall'art. 25, co. 1, d.l. n. 1/2012) e al Collegio dei revisori, con particolare riferimento ai contratti di servizio (art. 4, co. 18, d.l. n. 138/2011)[182], nonché nell'applicazione, alle società *in house*, delle norme sui contratti pubblici (art. 4, commi 14 e 15, d.l. n. 138/2011).

Tra i vincoli alle società partecipate in materia di assunzioni di personale, si rammenta il citato art. 18, co. 2-*bis*, d.l. n. 112/2008, che ha auspicato l'estensione alle medesime dei limiti previsti per gli enti locali, principio esplicitato nell'obbligo di ridurre la

---

[179] Altre limitazioni riguardano i consigli di amministrazione che, nel caso delle società strumentali, devono essere composti da non più di tre membri, (art. 4, co. 4, d.l. n. 95/2012) mentre, nelle altre società a totale partecipazione pubblica, diretta ed indiretta, i consigli "devono essere composti da tre o cinque membri, tenendo conto della rilevanza e della complessità delle attività svolte" (art. 4, co. 5, d.l. n. 95/2012). Ulteriori vincoli riguardano il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle società strumentali, ivi compreso quello accessorio, che, nel 2013 e nel 2014, non può superare quello ordinariamente spettante per l'anno 2011 (art. 4, co. 11, d.l. n. 95/2012).
Aggiunge, l'art. 4, co. 12, d.l. n. 95/2012, che "Le amministrazioni vigilanti verificano sul rispetto dei vincoli di cui ai commi precedenti; in caso di violazione dei suddetti vincoli gli amministratori esecutivi e i dirigenti responsabili della società rispondono, a titolo di danno erariale, per le retribuzioni ed i compensi erogati in virtù dei contratti stipulati".

[180] L'art. 6, co. 4, d.l. n. 95/2012, dispone che "A decorrere dall'esercizio finanziario 2012, i Comuni e le Province allegano al rendiconto della gestione una nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate. La predetta nota, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione".
La predetta disposizione è inserita nel contesto del rafforzamento degli obblighi di pubblicità gravanti sugli organismi controllati dagli enti pubblici. L'art. 6, co. 1, d.l. n. 95/2012, dopo aver richiamato l'applicabilità nei loro confronti delle disposizioni di cui all'art. 1, co. 587, 588 e 589, l. n. 296/2006, che "costituiscono principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica ai fini del rispetto dei parametri stabiliti dal patto di stabilità e crescita dell'Unione europea" ha precisato che "Per controllo si deve intendere la capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale, se necessario scegliendo gli amministratori o i dirigenti". In precedenza la C. cost., con sent. 6 giugno 2008, n. 190, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, co. 588, 589 e 590, l. n. 296/2006, in quanto le relative disposizioni non costituivano principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

[181] L'applicazione delle disposizioni sul patto era stata prevista anche dall'art. 18, co. 2-*bis*, terzo periodo, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla l. 6 agosto 2008, n. 133 (aggiunto dall'art. 19, co. 1, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla l. 3 agosto 2009, n. 102), sia pure con riferimento ai soli organismi inclusi nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1, co. 5, l. 30 dicembre 2004, n. 311. La concreta attuazione della previsione era state affidata a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e per i rapporti con le regioni, sentita la Conferenza unificata, non ancora emanato.

[182] Si richiamano, inoltre, le norme che prevedono la nullità dei contratti di servizio (e degli altri atti posti in essere dalle Regioni e dagli Enti locali), che si configurino elusivi delle regole del patto di stabilità interno (art. 20, co. 10, d.l. n. 98/2011, che ha aggiunto il comma 111-*bis* all'art. 1, l. 13 dicembre 2010, n. 220), con irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie agli amministratori e al responsabile del servizio economico-finanziario a seguito di accertamento, da parte delle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, del fatto che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificiosamente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o mediante altre forme elusive (art. 20, co. 12, d.l. n. 98/2011, che ha aggiunto il comma 111-ter all'art. 1, l. n. 220/2010). Le predette disposizioni sono state riprodotte, per gli enti locali, dall'art. 31, co. 30 e 31, l. n. 183/2011.

spesa per il personale (art. 1, co. 557-*bis*, l. 27 dicembre 2006, n. 296, inserito dall'art. 14, co. 7, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla l. 30 luglio 2010, n. 122)[183].

Infine, l'obiettivo del consolidamento dei conti con gli organismi partecipati è stato perseguito con l'art. 76, co. 7, d.l. n. 112/2008, sostituito dall'art. 14, co. 9, primo periodo, d.l. n. 78/2010 (articolo modificato dall'art. 1, co. 118, l. n. 220/2010, dall'art. 20, co. 9, d.l. n. 98/2011, dall'art. 4, co. 103, lett. a, l. n. 183/2011, dal d.l. n. 201/2011 e, da ultimo, dall'art. 4, co. 10-*ter*, d.l. 2 marzo 2012, n. 16, convertito dalla l. 26 aprile 2012, n. 44)[184]. La materia è strettamente collegata con il rispetto del patto di stabilità, sicché la non corretta applicazione delle predette disposizioni potrebbe dar luogo a fattispecie elusive[185] e ad eventuali danni erariali[186]. La violazione di tali precetti può essere contestata anche agli amministratori delle predette società in forza della consolidata giurisprudenza di legittimità che considera irrilevante la veste formale privatistica dell'ente danneggiato[187].

---

[183] Sul versante degli enti proprietari, l'attenzione del legislatore verso il razionale ricorso alle esternalizzazioni, ad evitare duplicazioni della spesa per il personale, si è concretizzata con la previsione dell'art. 3, co. 30, l. n. 244/2007, che ha imposto alle amministrazioni che, a seguito di processi di riorganizzazione, assumano partecipazioni in società o altri organismi, di adottare "provvedimenti di trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali in misura adeguata alle funzioni esercitate", provvedendo "alla corrispondente rideterminazione della propria dotazione organica". Il principio è stato ribadito dall'art. 6-*bis*, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, aggiunto dall'art. 22, co. 1, l. 18 giugno 2009, n. 69, che ha previsto l'adeguamento della dotazione organica degli enti in caso di ricorso al mercato per l'acquisizione di servizi originariamente prodotti all'interno

[184] Ai fini del calcolo di incidenza previsto dal citato art. 76, co. 7, d.l. n. 112/2008 (determinazione del tetto del 50% oltre il quale opera il divieto assoluto di assunzione), si considerano anche le spese di personale sostenute dalle società "a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica".
Sulla concreta operatività della norma, cfr. C. conti, Sezione autonomie, deliberazione 28 dicembre 2011, n. 14/AUT/2011/QMIG, secondo cui rientrano nel perimetro di applicazione della norma anche le società che presentano le caratteristiche di cui all'art. 2359, co. 1, nn. 1 e 2, c.c., purché affidatarie dirette di servizi pubblici locali, escluse le società quotate. In ordine al calcolo del rapporto di incidenza, la citata delibera ha stabilito che, in fase transitoria, "si agisce soltanto sul numeratore, ma le spese di personale della società partecipata da sommare a quelle dell'ente sono da proporzionare in base ai corrispettivi a carico dell'ente medesimo (o ai ricavi derivanti da tariffa, se presenti in luogo del corrispettivo stesso)".

[185] Cfr. la circolare MEF, Ragioneria generale dello Stato, 14 febbraio 2012, n. 5, in materia di patto di stabilità interno 2012-2014. La circolare in argomento, dopo aver individuato come elusivi del patto di stabilità i "comportamenti che, pur legittimi, risultino intenzionalmente e strumentalmente finalizzati ad aggirare i vincoli di finanza pubblica", ha ricompreso tra questi l'utilizzo dello strumento societario "quando spese valide ai fini del patto sono poste al di fuori del perimetro del bilancio dell'ente per trovare evidenza in quello delle società da esso partecipate".

[186] Cfr., C. conti, sez. I, 21 settembre 2011, n. 402, mediante la quale si perviene a condanna degli amministratori dell'ente locale e dei rappresentanti della società partecipata, in quanto "il danno erariale per la quale si è agito è la risultante di una gestione dissennata della società la quale, in dispregio di ogni regola di sana amministrazione, ha assunto spese di personale incompatibili con le proprie evidenze economiche ed ha piegato la propria organizzazione al perseguimento di fini estranei allo scopo sociale". Il giudice contabile ha aggiunto che "l'attribuzione all'ente pubblico locale di oneri e costi indebiti, sono tutti comportamenti che, se dannosi, non possono trovare giustificazione in una finalità in astratto meritevole di considerazione [...] ma in concreto perseguita al fine di eludere i limiti posti al patto di stabilità ed in dispregio di qualsivoglia compatibilità finanziaria".

[187] La giurisprudenza di legittimità ha, da tempo, evidenziato che, ai fini del radicamento della giurisdizione contabile di responsabilità, è irrilevante la veste formale, societaria o meno, dell'ente danneggiato, a causa del sempre più frequente operare dell'amministrazione al di fuori degli schemi della contabilità di Stato e tramite soggetti in essa non organicamente inseriti, sicché, in tema di riparto di giurisdizione, "il baricentro si è spostato dalla qualità del soggetto (privato o pubblico) alla natura del danno e degli scopi perseguiti" (così, Cass., sez. un., 3 marzo 2010, n. 5019/ord.; *id.*, sez. un., 1° marzo 2006, n. 4511; in termini, Cass., sez. un., 3 maggio 2005, n. 9096; *id.*, sez. un., 25 maggio 2005, n. 10973; *id.*, sez. un, 12 ottobre 2004, n. 20132; *id.*, sez. un., 20 ottobre 2006, n. 22513; *id.*, sez. un., 20 novembre 2007, n. 24002).

4.3.2 La dismissione di partecipazioni

Gli obblighi di dismissione di partecipazioni in capo agli enti proprietari hanno trovato compiuta regolazione nell'art. 14, co. 32, d.l. n. 78/2010, e successive modificazioni.

La disciplina prevede: a) il divieto di costituzione o partecipazione a società dei Comuni con meno di 30.000 abitanti; b) la possibilità di detenere una sola partecipazione da parte dei Comuni fino a 50.000 abitanti; c) la messa in liquidazione o la cessione delle partecipazioni nelle società già costituite (con l'eccezione delle società finanziariamente sane)[188].

L'osservanza delle prescrizioni di legge è affidata al controllo del Prefetto il quale, decorso inutilmente il termine perentorio assegnato agli enti inadempienti per provvedere, esercita il potere sostitutivo (art. 16, co. 28, d.l. n. 138/2011, che richiama l'art. 8, commi 1, 2, 3 e 5, l. 5 giugno 2003, n. 131).

La cessazione degli affidamenti diretti al 31 marzo 2012, nel regime transitorio avviato con l'art. 4, co. 32, d.l. n. 138/2011, è sostituita da un articolato percorso, previsto dall'art. 25, co. 1, d.l. n. 1/2012[189].

Gli obblighi di dismissione delle partecipazioni azionarie hanno determinato, negli enti locali, l'insorgere di problematiche applicative relative alla reinternalizzazione di servizi precedentemente affidati a società partecipate[190].

4.3.3 Il ripiano delle perdite e le ricapitalizzazioni

Con riferimento alle possibilità di ripiano delle perdite degli organismi partecipati, il divieto dell'art. 119, co. 6, Cost., di ricorrere all'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento, è stato rimarcato dall'art. 3, co. 19, l. 24 dicembre 2003, n. 350, che vieta il ricorso all'indebitamento per conferimenti volti alla ricapitalizzazione e al ripiano di perdite delle aziende o delle società. A tal fine l'istituto finanziatore, in sede istruttoria, è tenuto ad acquisire dall'ente l'esplicazione specifica sull'investimento da finanziare e l'indicazione che il bilancio dell'azienda o della società, destinataria del conferimento, relativo all'esercizio finanziario precedente, non presenta una perdita di esercizio.

---

[188] Le predette disposizioni "non si applicano ai comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti nel caso in cui le società già costituite: a) abbiano, al 31 dicembre 2013, il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi; b) non abbiano subìto, nei precedenti esercizi, riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio; c) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, perdite di bilancio in conseguenza delle quali il comune sia stato gravato dell'obbligo di procedere al ripiano delle perdite medesime" (art. 14, co. 32, d.l. n. 78/2010, come modificato dall'art. 1, co. 117, l. n. 220/2010, come sostituito dall'art. 2, co. 43, d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito dalla l. 26 febbraio 2011, n. 10 e, successivamente, dall'art. 20, co. 13, d.l. n. 98/2011, e dall'art. 16, co. 27, d.l. n. 138/2011).

[189] I termini previsti dall'art. 14, co. 32, d.l. n. 78/2010, nuovo testo, sono stati prorogati di nove mesi ai sensi dell'art. 29, co. 11-bis, d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito dalla l. 24 febbraio 2012, n. 14.

[190] La C. conti, sez. riun., con deliberazioni 2 febbraio 2012, n. 3/2012/CONTR, e 3 febbraio 2012, n. 4/2012/CONTR, hanno affrontato la problematica della reinternalizzazione di servizi già esternalizzati, precisando che gli Enti locali non possono assumere personale proveniente dagli organismi partecipati in deroga ai limiti di contenimento della spesa di personale. Parimenti, è stata esclusa ogni deroga al principio costituzionale del pubblico concorso per il personale assunto direttamente dagli organismi partecipati.

Successivamente, l'art. 6, co. 19, d.l. n. 78/2010, richiamandosi ai "principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza" e fatto salvo quanto previsto dall'art. 2447 c.c. (riduzione del capitale sociale al di sotto del limite legale), ha stabilito il divieto di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, nonché di rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali[191]. Lo stesso art. 6, co. 19, d.l. n. 78/2010, stabilisce, tuttavia, che "sono in ogni caso consentiti i trasferimenti alle società di cui al primo periodo a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti".

Ne deriva, in buona sostanza, che i movimenti di capitale dall'ente locale alla società sono consentiti solo se le relative somme sono vincolate alla realizzazione di investimenti, ovvero al ripiano delle perdite consistenti nella riduzione del capitale sociale al di sotto del limite legale (art. 2447 c.c.), mentre resta esclusa qualsiasi destinazione alla copertura di spese derivanti dalla gestione corrente[192]. La giurisprudenza in sede di controllo ha precisato che, in quest'ultimo caso, il ripiano delle perdite è qualificabile come spesa corrente di gestione anziché rappresentare un investimento, come tale soggetta ai limiti previsti dall'art. 187, d.lgs. n. 267/2000, in caso di utilizzo dell'avanzo di amministrazione e, in ogni caso, da adottare con il meccanismo del riconoscimento dei debiti fuori bilancio, a norma dell'art. 194, d.lgs. n. 267/2000[193].

É stata, quindi, sottolineata la sostanziale differenza tra le predette operazioni di ripiano delle perdite e quelle di ricapitalizzazione, con le quali si identificano le azioni di

---

[191] C. conti, sez. contr. Liguria, 30 marzo 2012, n. 18/PAR, dopo aver illustrato la differenza civilistica fra *patronage* debole (comunicazioni solo informative per indurre la banca a concedere un finanziamento) e *patronage* forte (assunzione di puntuali obblighi giuridici per garantire la solvibilità della società patrocinata, anche con interventi diretti sulla gestione e con pubbliche garanzie sussidiarie per i debiti sociali nei confronti dei finanziatori), ha escluso la possibilità, per il Comune richiedente, di sottoscrivere una lettera di *patronage* forte a favore di un *pool* di banche, per conto di una società a totale partecipazione pubblica in perdita nell'ultimo triennio, che gestisce, tramite due partecipate al 100%, il servizio idrico e quello della raccolta rifiuti. Si tratta di una forma di garanzia atipica assimilabile alla fideiussione, che si pone in contrasto con il concetto di spesa di investimento di all'art. 3, co. 18, l. n. 350/2003 e, nel caso trattato dalla Sezione regionale di controllo, con l'art. 6, co. 19, d.l. n. 78/2010.

[192] In tal senso, v. C. conti, sez. contr. Piemonte, 29 settembre 2011, n. 119/PAR, secondo cui, nel quadro normativo vigente "non può essere disconosciuta, in via generale, la possibilità per gli enti locali di utilizzare lo strumento dell'indebitamento nell'ambito della propria attività amministrativa, purché esso sia finalizzato a coprire spese da cui derivi un aumento di valore del loro patrimonio immobiliare o mobiliare (cfr. SS.RR. 28 aprile 2011 n.25) e, quindi, anche per il finanziamento, nei citati limiti normativamente previsti, di società di cui sono azionisti e, come nella specie, a partecipazione pubblica totalitaria, nonché affidatarie *in house* di servizi pubblici, dal quale derivi un aumento di valore delle medesime". In ogni caso, si sottolinea che l'operazione deve rispettare i principi di cui agli artt. 201-204, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, con riguardo agli equilibri di bilancio e ai vincoli di indebitamento.

[193] Cfr. C. conti, sez. contr. Lombardia, 4 febbraio 2010, n. 86/PAR, che ha rimarcato la necessaria ponderazione che deve guidare l'ente locale nel dare corso ad una scelta che, inevitabilmente, incide sugli equilibri di bilancio. Al riguardo, la Sezione osserva che "In presenza di una confermata tendenza della società a generare perdite d'esercizio, l'ente di riferimento non dovrà solo ponderare attentamente la modalità economicamente più vantaggiosa per ripianarle, ma dovrà analizzare a fondo le cause generative, al fine di migliorare l'andamento della gestione dell'organismo di erogazione del servizio pubblico locale, il cui primario obiettivo, oltre la resa obbligatoria del servizio, è realizzare l'economicità della gestione e prefiggersi almeno il pareggio di bilancio. Il modello societario non può infatti essere abusivamente utilizzato quale soggetto giuridico in cui si concentrano i costi di gestione del servizio pubblico al fine di non imputarli direttamente agli enti locali di pertinenza".

ricostituzione del capitale sociale quando, per fatti gestionali e a seguito del conseguimento di perdite, quest'ultimo si attesta al di sotto del limite legale. Pur trattandosi di operazioni previste dalla legge (art. 6, co. 19, d.l. n. 78/2010), le Sezioni regionali di controllo hanno richiamato le possibili conseguenze, in termini di danno erariale, derivanti dalla gestione in perdita di società partecipate da enti locali[194] e, in generale, hanno evidenziato che reiterate operazioni di ripianamento di perdite e di ricapitalizzazione costituiscono un rischio per gli equilibri di bilancio dell'ente, che sono condizionati anche dai risultati conseguiti dagli organismi partecipati[195].

4.3.4 Le partecipazioni degli enti locali in imprese collegate e controllate, nei dati del conto del patrimonio

L'analisi che segue prende in considerazione il conto del patrimonio di 6.590 enti locali[196], la cui distribuzione per Regione e per area geografica è evidenziata nella tabella 1. In particolare, è oggetto di esame la consistenza delle immobilizzazioni finanziarie costituite dalle partecipazioni in imprese controllate, collegate e in altre imprese, dando conto, altresì, delle relative variazioni con riferimento agli anni 2009 e 2010.

---

[194] Cfr. C. conti, sez. contr. Lombardia, 5 novembre 2010, n. 982/PAR, che, in un quesito circa la partecipazione dell'ente locale alle operazioni di ricostituzione al minimo del capitale sociale, ha segnalato "alcuni aspetti che il Comune deve tenere in considerazione per assumere le decisioni in merito alla questione in esame ed in particolare che: - la stessa impossibilità di realizzare lo scopo sociale previsto dallo statuto è di per sé causa di scioglimento della società; - l'esame dello scopo sociale riferito nel quesito evidenzia che la società non gestisce un servizio pubblico locale; - la situazione in cui versa la società non giustifica il mantenimento nella stessa della partecipazione comunale, anche in relazione alle perdite perduranti a vent'anni dalla sua costituzione". Il parere evidenzia "che certamente contraddice i canoni di buona amministrazione la decisione di mantenere tale partecipazione in vita, una volta emersa la sua inidoneità funzionale" e che "valutazioni errate di simili situazioni sono state già portate al vaglio del Giudice contabile" richiamando (C. conti, sez. giur. Marche, 12 luglio 2005, n. 492, che ha censurato il comportamento di amministratori i quali, consapevoli del fallimento gestionale della società partecipata, addivennero alla decisione di ricapitalizzare per fini affatto diversi da quelli riconducibili alla buona amministrazione (nella specie, al solo scopo di non perdere un finanziamento comunitario già ricevuto), causando un danno determinato esclusivamente dall'operazione di ricapitalizzazione della società.

[195] Cfr. anche C. conti, sez. contr. Piemonte, 4 giugno 2008, n. 15/PAR, secondo cui "il reiterarsi delle perdite di una società partecipata rivela un'insufficiente produttività ed utilità per l'Ente locale socio unico o di maggioranza di cui quest'ultimo, nell'esercizio delle sue autonome scelte gestionali, non può non tener conto".

[196] Sono stati considerati, tra i 6.767 Comuni facenti parte del campione estratto per la presente relazione, solamente quelli che presentano il conto del patrimonio senza anomalie (c.d. conto del patrimonio "quadrato"), i cui dati sono presenti in entrambi gli anni oggetto di indagine (2009 e 2010). Tali Comuni sono pari a 6.590. Si rammenta che tutte le elaborazioni del presente paragrafo sono state eseguite su informazioni estratte dalla banca dati SIRTEL della Corte dei conti al 27 marzo 2012.

Tab. 1 Comuni oggetto dell'indagine sul conto del patrimonio per il biennio 2009-2010

Zona	Regione	Numero Enti
	Piemonte	1.054
Nord Ovest	Lombardia	1.382
	Liguria	199
	Totale	2.635
	Trentino Alto Adige	108
	Veneto	522
Nord Est	Friuli Venezia Giulia	204
	Emilia Romagna	313
	Totale	1.147
	Toscana	264
	Umbria	78
Centro	Marche	210
	Lazio	283
	Totale	835
	Abruzzo	246
	Molise	83
	Campania	411
Sud	Puglia	222
	Basilicata	113
	Calabria	291
	Totale	1.366
	Sicilia	305
Isole	Sardegna	302
	Totale	607
Totale		**6.590**

L'osservazione di tali grandezze e dei loro mutamenti può dare un contributo alla comprensione delle tendenze in atto nella trasformazione dei portafogli azionari dei Comuni, sia con riferimento alle nuove acquisizioni e agli aumenti di capitale per il ripiano delle perdite, sia con riguardo alle variazioni di valore delle partecipazioni detenute.

In relazione ai Comuni analizzati, nel 2010 (tabella 2), gli enti dell'area Nord Ovest detengono il 40,16% del valore totale delle partecipazioni, con la Lombardia che presenta l'incidenza maggiore (25,40%) rispetto all'area e al totale nazionale.

Si osserva, inoltre, che il Nord complessivamente rappresenta il 73,52% del fenomeno; aggiungendo il Centro, la percentuale raggiunge il 92,07%. Tali incidenze sono sostanzialmente stabili rispetto al 2009.

In termini di variazione dello *stock* delle partecipazioni, intesa come differenza tra i valori della consistenza iniziale e finale (tabelle 3 e 4), nell'anno considerato, è sempre il Nord Ovest a presentare una dinamica di crescita (+ 4,57% nel 2009, +6,17% nel 2010), dovuta, in parte, al sensibile incremento, nel 2010, dei Comuni piemontesi (+23,68%). I Comuni del Centro mostrano, nello stesso anno, una sostanziale stasi (+0,68%) nell'aumento del portafoglio azionario, rispetto al risultato del 2009 (+4,06%), mentre la variazione negativa delle Isole, nel 2010 (-9,46%), è influenzata dall'andamento dei Comuni siciliani che evidenziano una sensibile variazione della consistenza finale (-12,67%), meno accentuata nel 2009 (-3,64%). Complessivamente, i Comuni analizzati mostrano un andamento pressoché costante nei due esercizi esaminati (+3,80% nel 2010 e +3,30% nel 2009), al quale sono allineati i dati dei Comuni del Sud, nonostante il dato della Puglia, che evidenzia, nel 2009, una riduzione del 32,05%.

Il passaggio dai valori della consistenza iniziale a quella finale, nell'esercizio finanziario considerato, è determinato dalla somma algebrica delle variazioni intervenute nel corso della gestione (tabelle 5 e 6).

Tali variazioni sono contabilizzate come "variazioni da conto finanziario" positive in caso di acquisti e di ulteriori versamenti per copertura di perdite degli organismi partecipati; come "variazioni da conto finanziario" negative in caso di vendita di partecipazioni e titoli.

Se si evidenziano rivalutazioni o svalutazioni[197] delle partecipazioni stesse, queste sono contabilizzate rispettivamente come "variazioni da altre cause" positive e "variazioni da altre cause" negative[198].

---

[197] In caso di svalutazione, ovvero di perdita di valore su partecipazioni e titoli, che si evidenzia adottando il criterio del "patrimonio netto", il minor valore della partecipazione si inserisce nelle "variazioni da altre cause" (-), mentre in caso di rivalutazione il maggior valore si indicherà tra le "variazioni da altre cause" (+).

[198] Nell'ipotesi di iscrizioni di importi a titolo di ulteriori versamenti per copertura delle perdite nelle "variazioni da conto finanziario positive", ciò deve avvenire dopo aver svalutato le partecipazioni oggetto di perdite inserendo il relativo importo nelle "variazione da altre cause negative".

Pertanto, se un ente proprietario deve procedere ad ulteriori versamenti per ripiano di perdite dell'organismo partecipato, contabilizzati nelle "variazioni da conto finanziario" di segno positivo, contestualmente la partecipazione detenuta, per effetto delle perdite, subirà una svalutazione che l'ente dovrà iscrivere, in termini di minor valore, tra le "variazioni da altre cause" di segno opposto.

Nelle tabelle 5 e 6 vengono riportati i risultati della complessiva gestione delle partecipazioni degli enti locali esaminati per gli esercizi 2010 e 2009.

Le "variazioni da conto finanziario" positive, nel 2010, ammontano complessivamente a 483,28 milioni di euro, in aumento rispetto al dato 2009 (pari a circa 375 milioni di euro). Tali variazioni, relative ad acquisti di partecipazioni e ad ulteriori versamenti per ripiano delle perdite, sono riferite per oltre il 50% all'area Nord Est e, in particolare, ai 108 Comuni del Trentino Alto Adige (243,26 milioni di euro). Nell'area Sud, tali variazioni si presentano di un certo rilievo solo per i 411 Comuni della Campania (24,8 milioni di euro).

Le "variazioni da altre cause" positive rappresentano, sostanzialmente, la componente più rilevante per tutte le aree regionali, raggiungendo la cifra di 1.649,33 milioni di euro, nei 6.590 Comuni esaminati. Tale componente determina, nel 2010, l'incremento del valore della consistenza delle partecipazioni, che è riconducibile, prevalentemente, alle rivalutazioni delle partecipazioni detenute.

Le "variazioni da conto finanziario" negative passano da 79,4 milioni di euro nel 2009 a 293,5 milioni di euro nel 2010, il che denota la progressiva riduzione del portafoglio azionario detenuto dai Comuni. Si evidenzia che l'89% della variazione del 2010 è riferita all'area Nord Est (260,94 milioni di euro nei 1.147 Comuni esaminati) e, in particolare, al Trentino Alto Adige (237,80 milioni di euro nei 108 Comuni osservati). Modeste variazioni, sempre nel 2010, si evidenziano in Emilia Romagna (21,60 milioni di euro nei 313 Comuni), e in Lombardia (11,08 milioni di euro nei 1.382 Enti). Praticamente nulle, invece, si presentano le "variazioni da conto finanziario" negative nei 1.366 Comuni esaminati nell'area Sud.

Tabella 2 – Conto del patrimonio – Partecipazioni. Consistenza finale e incidenza percentuale Anni 2009 e 2010

(valori in migliaia di euro)

Zona	Regione	Consistenza Finale 2010	Consistenza Finale 2009	Incidenza sul totale 2010	Incidenza sul totale 2009
				%	%
Nord Ovest	Piemonte	1.793.977	1.448.518	10,41	8,73
	Lombardia	4.379.825	4.306.083	25,40	25,95
	Liguria	751.066	762.126	4,36	4,59
	Totale	**6.924.868**	**6.516.727**	**40,16**	**39,27**
Nord Est	Trentino Alto Adige	874.714	880.736	5,07	5,31
	Veneto	1.470.384	1.398.909	8,53	8,43
	Friuli Venezia Giulia	334.673	330.414	1,94	1,99
	Emilia Romagna	3.072.559	2.943.311	17,82	17,74
	Totale	**5.752.330**	**5.553.370**	**33,36**	**33,46**
Centro	Toscana	1.266.585	1.264.089	7,35	7,62
	Umbria	65.923	67.219	0,38	0,41
	Marche	383.196	374.258	2,22	2,26
	Lazio	1.481.856	1.472.642	8,59	8,87
	Totale	**3.197.560**	**3.178.207**	**18,55**	**19,15**
Sud	Abruzzo	127.155	107.265	0,74	0,65
	Molise	472	462	0,00	0,00
	Campania	729.909	706.194	4,23	4,26
	Puglia	101.099	97.796	0,59	0,59
	Basilicata	7.922	7.661	0,05	0,05
	Calabria	34.180	34.204	0,20	0,21
	Totale	**1.000.736**	**953.582**	**5,80**	**5,75**
Isole	Sicilia	281.266	311.998	1,63	1,88
	Sardegna	84.471	81.905	0,49	0,49
	Totale	**365.737**	**393.903**	**2,12**	**2,37**
ITALIA	**Totale**	**17.241.232**	**16.595.789**	**100,00**	**100,00**

Tabella 3. Conto del Patrimonio - Immobilizzazioni finanziarie - Partecipazioni. Consistenza e variazioni anno 2010

(valori in migliaia di euro)

Zona	Regione	Consistenza Iniziale 2010	Consistenza Finale 2010	Variazione totale 2010	
				v.a.	%
Nord Ovest	Piemonte	1.450.488	1.793.977	343.490	23,68
	Lombardia	4.309.500	4.379.825	70.325	1,63
	Liguria	762.580	751.066	-11.514	-1,51
	Totale	**6.522.567**	**6.924.868**	**402.301**	**6,17**
Nord Est	Trentino Alto Adige	880.736	874.714	-6.022	-0,68
	Veneto	1.397.284	1.470.384	73.100	5,23
	Friuli Venezia Giulia	331.511	334.673	3.163	0,95
	Emilia Romagna	2.942.814	3.072.559	129.744	4,41
	Totale	**5.552.345**	**5.752.330**	**199.985**	**3,60**
Centro	Toscana	1.263.816	1.266.585	2.769	0,22
	Umbria	67.219	65.923	-1.296	-1,93
	Marche	372.470	383.196	10.727	2,88
	Lazio	1.472.566	1.481.856	9.290	0,63
	Totale	**3.176.071**	**3.197.560**	**21.489**	**0,68**
Sud	Abruzzo	108.068	127.155	19.087	17,66
	Molise	462	472	10	2,10
	Campania	706.204	729.909	23.705	3,36
	Puglia	97.800	101.099	3.298	3,37
	Basilicata	7.901	7.922	21	0,26
	Calabria	34.223	34.180	-43	-0,13
	Totale	**954.658**	**1.000.736**	**46.078**	**4,83**
Isole	Sicilia	322.071	281.266	-40.805	-12,67
	Sardegna	81.878	84.471	2.593	3,17
	Totale	**403.949**	**365.737**	**-38.212**	**-9,46**
ITALIA	**Totale**	**16.609.591**	**17.241.232**	**631.641**	**3,80**

Tabella 4. Conto del Patrimonio - Immobilizzazioni finanziarie - Partecipazioni. Consistenza e variazioni anno 2009

(valori in migliaia di euro)

Zona	Regione	Consistenza Iniziale 2009	Consistenza Finale 2009	Variazione totale 2009	
				v.a.	%
Nord Ovest	Piemonte	1.378.964	1.448.518	69.555	4,80
	Lombardia	4.137.642	4.306.083	168.441	3,91
	Liguria	701.985	762.126	60.141	7,89
	Totale	**6.218.590**	**6.516.727**	**298.137**	**4,57**
Nord Est	Trentino Alto Adige	849.085	880.736	31.651	3,59
	Veneto	1.352.014	1.398.909	46.896	3,35
	Friuli Venezia Giulia	316.750	330.414	13.664	4,14
	Emilia Romagna	2.946.003	2.943.311	-2.692	-0,09
	Totale	**5.463.852**	**5.553.370**	**89.518**	**1,61**
Centro	Toscana	1.156.721	1.264.089	107.368	8,49
	Umbria	58.120	67.219	9.099	13,54
	Marche	368.106	374.258	6.152	1,64
	Lazio	1.466.069	1.472.642	6.573	0,45
	Totale	**3.049.016**	**3.178.207**	**129.191**	**4,06**
Sud	Abruzzo	110.263	107.265	-2.997	-2,79
	Molise	454	462	8	1,80
	Campania	643.324	706.194	62.870	8,90
	Puglia	129.137	97.796	-31.341	-32,05
	Basilicata	8.273	7.661	-612	-7,99
	Calabria	25.529	34.204	8.675	25,36
	Totale	**916.979**	**953.582**	**36.603**	**3,84**
Isole	Sicilia	323.339	311.998	-11.341	-3,64
	Sardegna	76.202	81.905	5.703	6,96
	Totale	**399.541**	**393.903**	**-5.638**	**-1,43**
ITALIA	**Totale**	**16.047.978**	**16.595.789**	**547.811**	**3,30**

Tabella 5 - Conto del Patrimonio - Immobilizzazioni finanziarie - Partecipazioni: consistenza e variazioni anno 2010

valori in migliaia di euro

Zona	Regione	Consistenza Iniziale	Variazioni da Conto Finanziario (+)	Variazioni da Conto Finanziario (-)	Variazioni da altre cause (+)	Variazioni da altre cause (-)	Consistenza Finale
Nord Ovest	Piemonte	1.450.488	101.332	2.255	505.190	260.778	1.793.977
	Lombardia	4.309.500	72.176	11.088	107.747	98.510	4.379.825
	Liguria	762.580	1.486	11.383	344.619	346.236	751.066
	Totale	**6.522.567**	**174.995**	**24.725**	**957.556**	**705.524**	**6.924.868**
Nord Est	Trentino Alto Adige	880.736	243.263	237.795	74.889	86.379	874.714
	Veneto	1.397.284	4.115	1.066	126.286	56.236	1.470.384
	Friuli Venezia Giulia	331.511	980	477	22.740	20.080	334.673
	Emilia Romagna	2.942.814	8.087	21.599	216.538	73.282	3.072.559
	Totale	**5.552.345**	**256.445**	**260.937**	**440.452**	**235.976**	**5.752.330**
Centro	Toscana	1.263.816	18.310	7.485	59.326	67.383	1.266.585
	Umbria	67.219	241	0	15.166	16.703	65.923
	Marche	372.470	843	223	13.060	2.954	383.196
	Lazio	1.472.566	2.117	61	9.949	2.715	1.481.856
	Totale	**3.176.071**	**21.511**	**7.769**	**97.502**	**89.755**	**3.197.560**
Sud	Abruzzo	108.068	3.072	2	17.047	1.029	127.155
	Molise	462	3	0	7	-	472
	Campania	706.204	24.807	0	12.567	13.669	729.909
	Puglia	97.800	971	0	11.431	9.104	101.099
	Basilicata	7.901	3	0	1.114	1.096	7.922
	Calabria	34.223	555	0	128	727	34.180
	Totale	**954.658**	**29.411**	**2**	**42.293**	**25.625**	**1.000.736**
Isole	Sicilia	322.071	444	68	107.914	149.095	281.266
	Sardegna	81.878	472	7	3.612	1.484	84.471
	Totale	403.949	917	75	111.525	150.578	365.737
Italia	**Totale**	**16.609.591**	**483.279**	**293.508**	**1.649.328**	**1.207.458**	**17.241.232**

Nota. Le variazioni da conto finanziario evidenziano gli acquisti di partecipazioni e titoli e gli ulteriori versamenti per ripiano di perdite dell'organismo partecipato. Le variazioni da altre cause evidenziano le rivalutazioni e le svalutazioni su partecipazioni e titoli (secondo il criterio del patrimonio netto).

Tabella 6 - Conto del Patrimonio - Immobilizzazioni finanziarie - Partecipazioni: consistenza e variazioni anno 2009

valori in migliaia di euro

Zona	Regione	Consistenza Iniziale	Variazioni da Conto Finanziario (+)	Variazioni da Conto Finanziario (-)	Variazioni da altre cause (+)	Variazioni da altre cause (-)	Consistenza Finale
Nord Ovest	Piemonte	1.378.964	52.343	7.192	32.154	7.750	1.448.518
	Lombardia	4.137.642	133.438	12.965	197.423	149.455	4.306.083
	Liguria	701.985	16.057	12.760	62.109	5.265	762.126
	Totale	**6.218.590**	**201.839**	**32.917**	**291.685**	**162.470**	**6.516.727**
Nord Est	Trentino Alto Adige	849.085	33.538	5.307	3.773	354	880.736
	Veneto	1.352.014	8.359	1.749	56.489	16.204	1.398.909
	Friuli Venezia Giulia	316.750	165	12	15.763	2.252	330.414
	Emilia Romagna	2.946.003	25.943	20.168	165.027	173.495	2.943.311
	Totale	**5.463.852**	**68.006**	**27.236**	**241.053**	**192.305**	**5.553.370**
Centro	Toscana	1.156.721	42.762	1.289	100.897	35.002	1.264.089
	Umbria	58.120	2.383	161	7.256	379	67.219
	Marche	368.106	3.000	328	13.558	10.078	374.258
	Lazio	1.466.069	18.345	16.910	265.467	260.328	1.472.642
	Totale	**3.049.016**	**66.489**	**18.689**	**387.179**	**305.787**	**3.178.207**
Sud	Abruzzo	110.263	111	404	5.429	8.134	107.265
	Molise	454	-	-	15	6	462
	Campania	643.324	25.831	112	42.133	4.982	706.194
	Puglia	129.137	5.040	-	4.452	40.833	97.796
	Basilicata	8.273	99	-	89	800	7.661
	Calabria	25.529	209	8	8.863	389	34.204
	Totale	**916.979**	**31.290**	**524**	**60.980**	**55.144**	**953.582**
Isole	Sicilia	323.339	6.666	8	56.939	74.939	311.998
	Sardegna	76.202	708	15	9.057	4.047	81.905
	Totale	**399.541**	**7.375**	**23**	**65.996**	**78.986**	**393.903**
Italia	**Totale**	**16.047.978**	**374.999**	**79.389**	**1.046.893**	**794.692**	**16.595.789**

Nota. Le variazioni da conto finanziario evidenziano gli acquisti di partecipazioni e titoli e gli ulteriori versamenti per ripiano di perdite dell'organismo partecipato. Le variazioni da altre cause evidenziano le rivalutazioni e le svalutazioni su partecipazioni e titoli (secondo il criterio del patrimonio netto).

4.4 Il conto del patrimonio nelle Province e nei Comuni

Cons. Francesco Petronio

4.4.1 Premessa

Seguendo l'impostazione introdotta nelle precedenti relazioni, la presente indagine sul conto del patrimonio degli enti locali ha la finalità di fornire un quadro d'insieme delle principali problematiche poste dalla rappresentazione contabile della gestione patrimoniale, in particolare di quella del patrimonio immobiliare, delle immobilizzazioni e del patrimonio netto, di Comuni e Province[199]. L'analisi è stata incentrata sulle voci più interessanti e consistenti tra quelle presenti nel mod. 20 allegato al d.p.r. 31 gennaio 1996, n. 194 (modello di conto del patrimonio unico per Province, Comuni, Comunità Montane, unioni di Comuni e Città metropolitane). Per quanto riguarda le immobilizzazioni materiali, sono state rilevate le consistenze finali dell'esercizio 2010 e le rispettive variazioni nel biennio 2009-2010 relative ai beni demaniali, ai terreni appartenenti sia al patrimonio disponibile che al patrimonio indisponibile, ai fabbricati appartenenti sia al patrimonio disponibile che al patrimonio indisponibile e alle immobilizzazioni in corso. Per l'attivo circolante sono state rilevate le consistenze finali e le relative variazioni delle rimanenze e dei crediti. Relativamente al passivo sono state rilevate le consistenze finali e le relative variazioni del patrimonio netto e dei conferimenti da trasferimenti in conto capitale.

L'indagine ha avuto per oggetto le evidenze contabili relative ad un campione composto da 103 Province (su un universo di 107) e 6590 Comuni[200], secondo la ripartizione illustrata nei prospetti seguenti:

---

[199] I dati relativi al conto del patrimonio dei Comuni e delle Province oggetto di indagine sono stati acquisiti attraverso il sistema conoscitivo CONOSCO –Finanza Locale della Sezione delle Autonomie nel cui *data warehouse* sono stati riversati i rendiconti degli enti locali pervenuti alla Sezione delle Autonomie tramite il sistema SIRTEL.

[200] L'universo dei Comuni comprende 8094 enti, comprensivi dei 74 Comuni della Regione Valle d'Aosta esclusi dall'indagine in quanto soggetti a diversa legislazione in materia di trasmissione del rendiconto.

Prospetto n. 1. Conto del Patrimonio - Province

Regione	Numero Enti	Popolazione del campione
Piemonte	8	4.446.230
Lombardia	11	8.985.430
Liguria	4	1.615.986
Veneto	7	4.912.438
Friuli Venezia Giulia	4	1.234.079
Emilia Romagna	9	4.395.569
Toscana	10	3.730.130
Umbria	2	900.790
Marche	4	1.382.062
Lazio	5	5.681.868
Abruzzo	4	1.338.898
Molise	2	320.229
Campania	5	5.824.662
Puglia	5	3.692.529
Basilicata	2	588.879
Calabria	5	2.009.330
Sicilia	9	5.042.992
Sardegna	7	1.614.398
Totale	**103**	**57.716.499**

Prospetto n. 2 – Conto del Patrimonio – Comuni

Regione	Numero Enti	Popolazione del campione
Piemonte	1.054	4.238.824
Lombardia	1.382	9.264.023
Liguria	199	1.538.618
Trentino Alto Adige	108	695.585
Veneto	522	4.684.502
Friuli Venezia Giulia	204	1.187.554
Emilia Romagna	313	4.176.859
Toscana	264	3.527.535
Umbria	78	750.020
Marche	210	1.457.847
Lazio	283	5.222.310
Abruzzo	246	1.171.022
Molise	83	193.453
Campania	411	5.028.915
Puglia	222	3.443.652
Basilicata	113	532.747
Calabria	291	1.376.559
Sicilia	305	4.536.767
Sardegna	302	1.520.067
Totale	**6.590**	**54.546.859**

Il dato, riferito al campione in esame, risulta ampiamente rappresentativo delle fenomenologie gestionali di tutte le realtà territoriali, sia in termini di ampiezza demografica, sia in termini di collocazione territoriale degli enti coinvolti.

Prospetto n. 3. Conto del Patrimonio - Comuni ripartiti per Regione e fasce demografiche

	Fascia 1		Fascia 2		Fascia 3		Fascia 4		Fascia 5		Totale	
Regione	**Comuni oggetto di indagine**	**Totale Comuni nella Classe**	**Comuni oggetto di indagine**	**Totale Comuni nella Classe**	**Comuni oggetto di indagine**	**Totale Comuni nella Classe**	**Comuni oggetto di indagine**	**Totale Comuni nella Classe**	**Comuni oggetto di indagine**	**Totale Comuni nella Classe**	**Comuni oggetto di indagine**	**Totale Comuni nella Classe**
Piemonte	502	598	420	474	101	102	29	30	2	2	1054	1206
Valle d'Aosta	0	43	0	30	0	0	0	1	0	0	0	74
Lombardia	284	327	677	764	355	387	62	64	4	4	1382	1546
Liguria	75	98	75	85	40	42	8	9	1	1	199	235
Trentino Alto Adige	14	124	66	176	23	27	3	4	2	2	108	333
Veneto	31	39	242	274	211	230	34	34	4	4	522	581
Friuli Venezia Giulia	41	47	105	108	52	57	5	5	1	1	204	218
Emilia Romagna	15	20	120	137	147	157	22	25	9	9	313	348
Toscana	18	18	101	117	109	114	33	35	3	3	264	287
Umbria	7	10	42	50	19	21	9	9	1	2	78	92
Marche	36	45	111	127	48	51	14	15	1	1	210	239
Lazio	55	86	122	166	70	85	34	39	2	2	283	378
Abruzzo	76	106	119	144	40	42	10	12	1	1	246	305
Molise	36	66	39	59	6	8	2	3	0	0	83	136
Campania	48	64	183	268	123	153	54	63	3	3	411	551
Puglia	5	6	61	79	116	124	38	46	2	3	222	258
Basilicata	20	23	63	76	28	30	2	2	0	0	113	131
Calabria	49	72	188	255	43	70	11	11	0	1	291	409
Sicilia	24	31	125	167	105	136	47	52	4	4	305	390
Sardegna	84	117	159	196	45	50	12	12	2	2	302	377
Totale	**1420**	**1940**	**3018**	**3752**	**1681**	**1886**	**429**	**471**	**42**	**45**	**6590**	**8094**

fascia 1: da 1 a 999 abitanti
fascia 2: da 1000 a 4999 abitanti
fascia 2: da 5.000 a 19.999 abitanti
fascia 3: da 20.000 a 99.999 abitanti
fascia 4: oltre 100.000 abitanti

4.4.2 Il conto del patrimonio

Il conto del patrimonio, ai sensi dell'art. 230, co. 1, del d.lgs. n. 267/2000, è il prospetto contabile attraverso il quale vengono rilevati i risultati della gestione patrimoniale e riassunta la consistenza al termine dell'esercizio, evidenziandone le variazioni positive o negative intervenute nel corso dello stesso rispetto alla consistenza iniziale.

Il comma 2 dello stesso articolo definisce il concetto di patrimonio delle Province, dei Comuni e delle Comunità Montane, delle Città metropolitane e delle unioni di Comuni, *"...costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza di ciascun ente, suscettibili di valutazione ed attraverso la cui rappresentazione contabile ed il relativo risultato finale differenziale è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale"*.

La gestione patrimoniale dell'ente locale è, quindi, evidenziata dal conto del patrimonio, che, ai sensi dell'art. 227, co. 1 del d.lgs. n. 267/2000, è uno dei documenti che compongono il rendiconto della gestione. Con il d.p.r. n. 194 del 31 gennaio 1996, recante il "Regolamento per l'approvazione dei modelli di cui all'art. 114 del d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali", sono stati approvati il modello e gli schemi contabili, sulla base dei quali, alla fine di ogni esercizio, deve essere redatto il conto del patrimonio delle Province, dei Comuni, delle Comunità Montane, delle unioni di Comuni e delle Città metropolitane. Lo schema è a sezioni contrapposte, l'Attivo e il Passivo.

Presupposto necessario ed indefettibile per una corretta compilazione del conto del patrimonio è la redazione e l'aggiornamento, con cadenza almeno annuale, degli inventari; la legge sancisce tale obbligo all'art. 230 co. 7 del d.lgs. n. 267/2000. Ciascun valore incluso nel conto del patrimonio dovrà essere supportato ai fini informativi, di conciliazione e controllo da analitiche scritture descrittive ed estimative. L'inventario deve essere costantemente aggiornato e chiuso al termine di ogni esercizio, conciliando il dato fisico con quello contabile, costituendo documento di dettaglio delle attività e delle passività dell'ente. Il mancato aggiornamento degli inventari costituisce una grave irregolarità, in quanto strumentale all'attendibilità stessa del conto del patrimonio, altrimenti inidoneo a rappresentare la reale situazione patrimoniale e finanziaria dell'ente.

Il patrimonio degli enti locali è scindibile in patrimonio permanente e patrimonio finanziario. Il primo rappresenta la componente del patrimonio finalizzata all'esistenza ed al funzionamento dell'ente e, per quanto attiene alla funzione ricognitiva, si ricollega al riepilogo degli inventari[201]. Per i beni immobili si individuano le seguenti classi di inventario:

---

[201] Deliberazioni n. 32/1986 e 650/1988 della Corte dei Conti, Sezione Enti Locali.

- beni immobili di uso pubblico *per natura*, in cui possono essere compresi i beni soggetti a regime del demanio ex artt. 822 - 824 del codice civile (strade e piazze, edifici monumentali, giardini pubblici, chiese, acquedotti, fontane e laghi artificiali, cimiteri, mercati, diritti demaniali su beni altrui): sono inalienabili ed imprescrittibili;
- beni immobili di uso pubblico *per destinazione*, in cui possono essere compresi i beni del patrimonio indisponibile ex art. 826 del codice civile, utilizzati con vincolo di destinazione per il soddisfacimento dell'interesse pubblico e nell'esercizio di una pubblica attività (edifici destinati a sede di uffici, oppure utilizzati nella gestione di uffici pubblici, edifici scolastici, musei e teatri, etc.): non possono essere distratti dall'uso pubblico loro assegnato se non per volontà dell'Amministrazione e nelle forme stabilite dalla legge;
- beni immobili patrimoniali disponibili, di cui fanno parte tutti i beni immobili non soggetti al regime del demanio e non compresi tra gli elementi del patrimonio indisponibile (terreni e fondi rustici, immobili urbani, beni immobili non destinati direttamente a servizi di pubblica utilità).

Per ciò che concerne il patrimonio finanziario (crediti, disponibilità liquide, debiti, opere da realizzare), il relativo inventario è costituito, di fatto, dal conto del bilancio (e suoi allegati).

Il modello del conto del patrimonio presenta un'impostazione in cui le attività sono esposte in funzione del loro utilizzo (mentre le passività sono raggruppate per natura delle fonti di finanziamento) e si ispira, pur con alcuni adattamenti, allo schema di stato patrimoniale previsto per le imprese dalla IV direttiva comunitaria ed introdotto in Italia dal d.lgs. n. 127/91. Nel modello vengono messi a confronto due stati patrimoniali: per ciascuna voce si indicano la consistenza all'inizio dell'esercizio e la consistenza alla fine dell'esercizio, evidenziando le variazioni intervenute dal conto finanziario e per cause extra finanziarie. La consistenza iniziale dell'esercizio deve necessariamente corrispondere alla consistenza finale dell'esercizio precedente come risulta deliberata dal Consiglio in sede di approvazione del rendiconto. Sotto i totali dell'attivo e del passivo, sono previsti conti d'ordine per ciascuna sezione, che come nei bilanci civilistici, sono stati concepiti con finalità informative, con voci di conto che non modificano l'ammontare del patrimonio netto. Sono conti di segnalazione di particolari accadimenti amministrativi, che potrebbero avere rilevanza sul patrimonio netto in esercizi futuri, o perché si tratta di impegni già assunti dall'ente per beni non ancora ricevuti o costruiti, o per servizi non ancora resi, o perché si tratta di garanzie prestate o ricevute, o perché si tratta di segnalare l'esistenza di beni dati o ricevuti in uso o comodato, o perché si tratta di rischi assunti o trasferiti a terzi.

L'***attivo*** del conto del patrimonio è costituito da «i beni ed i rapporti giuridici attivi» dell'ente locale e si articola nella seguente classificazione:

a) immobilizzazioni;

b) attivo circolante;

c) ratei e risconti.

L'attivo circolante si articola in disponibilità liquide, rimanenze, crediti, attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni.

Il ***passivo*** del conto del patrimonio si suddivide in quattro classificazioni:

a) patrimonio netto[202];

b) conferimenti;

c) debiti;

d) ratei e risconti.

I debiti, costituiti da tutte le passività aventi natura determinata, esistenza certa, importo e data di sopravvenienza determinati, comprendono i debiti di finanziamento (finanziamenti a breve termine, mutui, prestiti obbligazionari e debiti pluriennali) e quelli di funzionamento e non sono classificati secondo il criterio di esigibilità (distinzione fra debiti a breve o a medio/lunga scadenza); l'informazione relativa alla scadenza a breve o medio/lungo termine dei debiti e dei crediti (che consentirebbe di apprezzare il loro grado di liquidità) potrebbe opportunamente essere oggetto di note integrative al conto del patrimonio.

Il patrimonio *netto* dell'ente locale è costituito dalla differenza fra il valore delle attività e quello delle passività e dovrebbe rappresentare la ricchezza netta dell'ente, se positivo, o il *deficit* da coprire, se negativo. Il patrimonio netto ha anche il significato di fonte di finanziamento, assimilabile ai mezzi propri delle imprese, degli elementi patrimoniali dell'ente. Tale finalità è evidente nella scelta del legislatore di distinguere, nell'ambito del patrimonio netto, il netto patrimoniale (differenza fra il saldo del valore dei beni patrimoniali ed i relativi debiti di finanziamento) e il netto da beni demaniali (differenza fra l'ammontare dei beni demaniali ed i relativi debiti di finanziamento)[203].

Ai fini di un'uniforme redazione dei conti del patrimonio, l'art. 230 co. 4 del d.lgs. n. 267/2000 fornisce precisi ed inderogabili criteri per individuare il valore dei beni. Nel seguente prospetto sono illustrati i criteri di valutazione delle diverse voci patrimoniali:

---

[202] In questa classificazione dovrebbe essere esposto anche il risultato dell'esercizio, che costituisce la variazione subita dal patrimonio netto durante il periodo amministrativo per effetto della gestione; però manca l'indicazione di tale voce nello schema ex DPR 194/96 e, quindi, essa dovrebbe essere aggiunta.

[203] Vedasi paragrafo della relazione "Il debito finanziario di Province e Comuni".

Prospetto n. 4. Criteri di valutazione ai sensi del d.lgs. 267/2000

Voci patrimoniali	Criterio di valutazione per le voci iscritte prima dell'entrata in vigore d.lgs. 77/95	Criterio di valutazione a regime
beni demaniali	ammontare debito residuo contratto per l'acquisizione dei beni (1)	al costo
terreni	valore catastale rivalutato secondo le norme fiscali vigenti, in subordine, per i terreni ai quali non è possibile attribuire la rendita catastale il criterio previsto per i beni demaniali	al costo
Fabbricati	valore catastale rivalutato secondo le norme fiscali vigenti	al costo
beni mobili	al costo (2)	al costo (2)
crediti	al valore nominale	al valore nominale
censi, livelli ed enfiteusi	capitalizzazione della rendita al tasso legale	capitalizzazione della rendita al tasso legale
rimanenze, ratei e risconti	criteri previsti dal codice civile	criteri previsti dal codice civile
debiti	al valore residuo	al valore residuo

(1)=il valore contabile di tutti i beni demaniali a cui non corrispondono debiti residui è quindi zero
(2)=il regolamento di contabilità di ciascun ente definisce le categorie di beni mobili non inventariati in ragione della natura di beni di consumo o del modico valore

Inoltre, tutte le immobilizzazioni (ad esclusione dei terreni e dei diritti reali sui beni di terzi) sono soggette ad ammortamento ed il TUEL individua i seguenti coefficienti di ammortamento a quote costanti:

a) 3% per gli edifici, ivi compresa la manutenzione straordinaria;

b) 2% per strade, ponti ed altri beni demaniali.

4.4.3 Aspetti della gestione patrimoniale – Analisi dei dati

Nei punti seguenti saranno illustrati gli andamenti tendenziali maggiormente significativi che hanno caratterizzato la gestione patrimoniale di Comuni e Province nell'esercizio contabile 2010, anche in una prospettiva di confronto con le risultanze contabili dell'esercizio precedente, relativamente alle immobilizzazioni materiali, (e tra queste, soprattutto alle voci relative al patrimonio immobiliare e alle immobilizzazioni in corso, anche attraverso la ricostruzione di una serie di indicatori), all'attivo circolante, al patrimonio netto, ai conferimenti da trasferimenti in conto capitale. Per approfondimenti sui debiti e sulle immobilizzazioni finanziarie, si rimanda ai rispettivi capitoli della presente Relazione.

Immobilizzazioni materiali

Le tabelle di seguito riportate, evidenziano, aggregati su base regionale, i dati relativi alle variazioni complessive delle consistenze finali degli esercizi 2009 e 2010 delle voci che costituiscono il patrimonio immobiliare di Comuni e Province, cioè la parte più consistente delle immobilizzazioni materiali.

Tabella 1 - Province

Patrimonio immobiliare (valori delle consistenze finali)

(in migliaia di euro)

Regione	2009	2010	var.% 2010/2009	2010/X
Piemonte	1.192.070	1.293.074	8,47%	5,89%
Lombardia	3.093.943	3.038.470	-1,79%	13,84%
Liguria	652.194	673.015	3,19%	3,06%
Totale Nord-ovest	**4.938.207**	**5.004.559**	**1,34%**	**22,79%**
Veneto	2.370.095	2.440.314	2,96%	11,11%
Friuli Venezia Giulia	385.132	427.789	11,08%	1,95%
Emilia Romagna	2.061.764	2.175.693	5,53%	9,91%
Totale Nord-est	**4.816.991**	**5.043.796**	**4,71%**	**22,97%**
Toscana	1.361.168	1.361.933	0,06%	6,20%
Umbria	460.540	455.283	-1,14%	2,07%
Marche	747.786	681.303	-8,89%	3,10%
Lazio	1.272.537	1.350.907	6,16%	6,15%
Totale Centro	**3.842.032**	**3.849.426**	**0,19%**	**17,53%**
Abruzzo	636.403	654.035	2,77%	2,98%
Molise	226.141	259.716	14,85%	1,18%
Campania	1.735.556	1.837.547	5,88%	8,37%
Puglia	1.371.811	1.294.430	-5,64%	5,89%
Basilicata	365.939	390.259	6,65%	1,78%
Calabria	1.090.420	1.165.447	6,88%	5,31%
Totale Sud	**5.426.270**	**5.601.434**	**3,23%**	**25,51%**
Sicilia	1.823.682	1.816.849	-0,37%	8,27%
Sardegna	632.382	643.086	1,69%	2,93%
Totale Isole	**2.456.065**	**2.459.934**	**0,16%**	**11,20%**
Totale X	**21.479.565**	**21.959.149**	**2,23%**	**100,00%**

*Corrisponde alla somma di beni demaniali, terreni e fabbricati indisponibili, terreni e fabbricati disponibili

Tabella 2 - Comuni

Patrimonio immobiliare (valori delle consistenze finali)

(in migliaia di euro)

Regione	2009	2010	2010/2009 var.%	2010/X
Piemonte	10.101.662,98	10.774.050,45	6,66%	7,40%
Lombardia	22.547.394,57	26.077.825,72	15,66%	17,91%
Liguria	5.672.308,18	5.748.819,74	1,35%	3,95%
Totale Nord-ovest	**38.321.365,73**	**42.600.695,91**	**11,17%**	**29,26%**
Trentino Alto Adige	4.211.655,15	4.512.724,46	7,15%	3,10%
Veneto	11.697.596,08	12.119.184,53	3,60%	8,32%
Friuli Venezia Giulia	4.817.427,04	5.074.163,62	5,33%	3,49%
Emilia Romagna	14.051.248,98	14.536.037,99	3,45%	9,98%
Totale Nord-est	**34.777.927,24**	**36.242.110,61**	**4,21%**	**24,89%**
Toscana	9.937.233,66	10.421.939,01	4,88%	7,16%
Umbria	2.015.301,81	2.109.952,56	4,70%	1,45%
Marche	4.099.112,41	4.209.886,23	2,70%	2,89%
Lazio	8.215.210,60	8.535.785,94	3,90%	5,86%
Totale Centro	**24.266.858,48**	**25.277.563,74**	**4,16%**	**17,36%**
Abruzzo	3.120.108,54	3.245.774,15	4,03%	2,23%
Molise	591.794,65	609.044,80	2,91%	0,42%
Campania	11.055.384,04	11.583.414,66	4,78%	7,96%
Puglia	6.352.916,12	6.511.148,62	2,49%	4,47%
Basilicata	1.591.285,73	1.648.878,58	3,62%	1,13%
Calabria	3.413.165,62	3.536.458,83	3,61%	2,43%
Totale Sud	**26.124.654,70**	**27.134.719,64**	**3,87%**	**18,64%**
Sicilia	8.429.342,20	8.581.399,73	1,80%	5,89%
Sardegna	5.386.873,58	5.746.048,53	6,67%	3,95%
Totale Isole	**13.816.215,77**	**14.327.448,25**	**3,70%**	**9,84%**
Totale X	**137.307.021,92**	**145.582.538,15**	**6,03%**	**100,00%**

*Corrisponde alla somma di beni demaniali, terreni e fabbricati indisponibili, terreni e fabbricati disponibili

Dalla tabella 1 emerge, per le Province, una modesta variazione in aumento (2,23%) del valore del patrimonio immobiliare complessivo, che nel 2010 risulta concentrato principalmente nelle Regioni settentrionali del Paese (Lombardia 13,84%, Veneto 11,11%, Emilia Romagna 9,91%); rispetto al 2009, le variazioni in aumento più consistenti si registrano in Molise (14,85%), Friuli Venezia Giulia (11,08%) e Piemonte (8,47%), mentre decrementi rilevanti sono stati riscontrati nelle Marche (-8,89%) e in Puglia (-5,64%).

Per i Comuni (tabella 2), l'incremento del patrimonio immobiliare complessivo (6,03%) è più marcato rispetto a quello delle Province. In tutte le Regioni si registrano aumenti di valore rispetto al 2009: di particolare rilievo è la crescita della Lombardia (15,66%), considerato che essa, da sola, detiene una quota pari al 17,91% del patrimonio immobiliare complessivo dei Comuni.

Nelle tabelle 3 e 4 sono evidenziate, per l'esercizio 2010, le variazioni percentuali tra valori iniziali e valori finali della consistenza delle singole categorie di beni che compongono il

patrimonio immobiliare (beni demaniali, terreni del patrimonio indisponibile, terreni del patrimonio disponibile, fabbricati del patrimonio indisponibile, fabbricati del patrimonio disponibile) nelle diverse aree geografiche. Sia per le Province (tabella 3) che per i Comuni (tabella 4), si può facilmente desumere che gli incrementi medi del patrimonio immobiliare (rispettivamente 2,23% e 6,03%, tabelle 1 e 2) sono fortemente influenzati dagli aumenti di valore dei beni demaniali. In ambito provinciale, le altre categorie di beni registrano, ad eccezione dei terreni disponibili, valori in diminuzione. Per i Comuni, si hanno invece variazioni positive anche per le altre categorie, eccezion fatta per i fabbricati disponibili.

Tabella 3 - Province

Variazioni percentuali dal 2009 al 2010 delle consistenze finali del patrimonio immobiliare

Distinzione per aree geografiche

Media aree geografiche	Beni demaniali var. %	Terreni indisponibili var.%	Terreni disponibili var.%	Fabbricati indisponibili var.%	Fabbricati disponibili var.%
Nord-ovest	4,96	2,18	1,25	-3,70	1,28
Nord-est	6,47	8,28	2,10	1,88	11,11
Centro	2,06	-7,21	-2,52	-0,92	-5,39
Sud	7,98	-1,48	-2,16	-0,75	-0,47
Isole	5,53	5,59	-0,22	-1,96	-2,16
Media nazionale	**5,61**	**0,85**	**-1,25**	**-1,02**	**0,16**

Tabella 4 - Comuni

Variazioni percentuali dal 2009 al 2010 delle consistenze finali del patrimonio immobiliare

Distinzione per aree geografiche

Media aree geografiche	Beni demaniali var. %	Terreni indisponibili var.%	Terreni disponibili var.%	Fabbricati indisponibili var.%	Fabbricati disponibili var.%
Nord-ovest	4,96	2,18	1,25	-3,70	1,28
Nord-est	6,47	8,28	2,10	1,88	11,11
Centro	2,06	-7,21	-2,52	-0,92	-5,39
Sud	7,98	-1,48	-2,16	-0,75	-0,47
Isole	5,53	5,59	-0,22	-1,96	-2,16
Media nazionale	**5,61**	**0,85**	**-1,25**	**-1,02**	**0,16**

I beni demaniali, insieme ai fabbricati indisponibili, rappresentano le categorie di beni che, nell'ambito del patrimonio immobiliare, hanno il valore più elevato in termini assoluti.

Si tratta, in sostanza, di beni cui non è semplice applicare i concetti economici di produttività e redditività, trattandosi di cespiti inidonei a generare un risultato economico,

ma la loro classificazione nel conto del patrimonio risulta comunque utile, poiché la considerazione del patrimonio dell'ente in senso aziendalistico, risponde al principio di buona amministrazione, secondo cui ogni bene ha rilevanza economica e deve essere espressione di un valore, a prescindere dalla sua caratteristica di generare reddito.

Per quanto riguarda queste due categorie di beni, si è ritenuto opportuno evidenziare i valori relativi a ciascuna Regione, sia per le Province che per i Comuni (tabelle 5 e 6).

Dalle tabelle emerge che i valori afferenti i beni demaniali, registrano una crescita media, sia per le Province che per i Comuni, rispettivamente del 5,61% e dell'11,37%. Per le Province (tabella 5), quasi tutte le Regioni presentano valori in aumento, con punte particolarmente elevate in Molise (24,88%), Friuli Venezia Giulia (23,69%) e Lazio (15,71%); decrementi si registrano solamente nelle Marche (-9,79%) e in Puglia (-0,66%). Nei Comuni (tabella 6), un forte incremento si registra in Lombardia (31,91%) mentre in tutte le altre Regioni presentano incrementi di valore, ma inferiori alla media nazionale.

Relativamente ai fabbricati indisponibili, nel corso dell'esercizio 2010 si è avuto un decremento di valore, a livello nazionale, dell'1,22% nelle Province; in controtendenza risulta il dato dei Comuni il cui valore medio nazionale aumenta del 3,73% rispetto all'esercizio precedente. Per le Province, la variazione media nazionale negativa è determinata dalle riduzioni di valore verificatesi in Lombardia (-8,27%), Puglia (-8,22%) e Marche (-7,59%). Per i Comuni, il dato più rilevante si registra in Piemonte (15,93%), mentre le altre percentuali variano tra l'1,03 e il 6,08%, fino al calo della Liguria pari al'1,02%.

Tabella 5 - Province

Beni demaniali e fabbricati del patrimonio indisponibile (Consistenze finali)

(in migliaia di euro)

Regione	Beni demaniali		var.% 2010/2009	Fabbricati (patrimonio indisponibile)		var.% 2010/2009
	2009	2010		2009	2010	
Piemonte	727.011	791.863	8,92	421.340	452.53	7,40
Lombardia	1.684.476	1.730.199	2,71	1.215.718	1.115.214	-8,27
Liguria	309.858	334.310	7,89	313.658	310.751	-0,93
Veneto	1.287.865	1.314.541	2,07	995.402	1.031.219	3,60
Friuli Venezia Giulia	149.187	184.534	23,69	221.812	225.898	1,84
Emilia Romagna	1.181.520	1.288.906	9,09	784.896	782.719	-0,28
Toscana	675.152	687.848	1,88	617.654	621.549	0,63
Umbria	240.377	240.649	0,11	187.847	182.148	-3,03
Marche	447.482	403.671	-9,79	270.404	249.870	-7,59
Lazio	431.383	499.165	15,71	732.283	737.970	0,78
Abruzzo	224.279	244.917	9,20	186.963	183.207	-2,01
Molise	111.218	138.889	24,88	90.708	96.366	6,24
Campania	800.339	888.825	11,06	879.648	889.878	1,16
Puglia	572.514	568.715	-0,66	739.107	678.336	-8,22
Basilicata	203.308	223.096	9,73	156.545	161.172	2,96
Calabria	575.835	621.473	7,93	474.642	499.770	5,29
Sicilia	461.182	483.236	4,78	1.138.824	1.114.105	-2,17
Sardegna	228.237	244.343	7,06	359.814	355.160	-1,29
Totale	**10.311.224**	**10.889.180**	**5,61**	**9.787.266**	**9.687.872**	**-1,02**

Tabella 6 - Comuni

Beni demaniali e fabbricati del patrimonio indisponibile (Consistenze finali)

(in migliaia di euro)

Regione	Beni demaniali		Var.% 2010/2009	Fabbricati (patrimonio indisponibile)		Var.% 2010/2010
	2009	2010		2009	2010	
Piemonte	3.354.289	3.639.759	8,51	4.813.957	5.580.898	15,93
Lombardia	10.005.687	13.198.357	31,91	8.761.484	9.059.699	3,40
Liguria	1.810.975	1.927.919	6,46	3.351.522	3.317.228	-1,02
Trentino Alto Adige	1.386.582	1.506.980	8,68	2.194.268	2.326.002	6,00
Veneto	5.034.778	5.296.455	5,20	5.022.449	5.179.456	3,13
Friuli Venezia Giulia	2.192.865	2.372.388	8,19	1.712.468	1.755.500	2,51
Emilia Romagna	5.768.439	6.100.871	5,76	6.326.388	6.447.686	1,92
Toscana	4.009.468	4.301.184	7,28	4.594.424	4.796.596	4,40
Umbria	759.465	834.741	9,91	814.613	824.410	1,20
Marche	1.811.398	1.889.366	4,30	1.753.986	1.780.004	1,48
Lazio	2.744.075	2.980.469	8,61	4.168.364	4.217.723	1,18
Abruzzo	1.300.486	1.384.722	6,48	1.227.173	1.260.470	2,71
Molise	189.650	201.947	6,48	238.161	240.613	1,03
Campania	3.614.869	3.968.182	9,77	5.552.107	5.668.753	2,10
Puglia	2.592.176	2.660.786	2,65	2.519.508	2.617.624	3,89
Basilicata	580.877	619.258	6,61	674.839	683.590	1,30
Calabria	1.250.041	1.311.337	4,90	1.383.280	1.447.860	4,67
Sicilia	2.631.429	2.720.190	3,37	4.302.532	4.375.576	1,70
Sardegna	2.244.227	2.423.037	7,97	2.146.300	2.276.837	6,08
Totale	**53.281.775**	**59.337.948**	**11,37**	**61.557.823**	**63.856.526**	**3,73**

Nell'ambito delle immobilizzazioni materiali, particolare attenzione, meritano le immobilizzazioni in corso. In questa voce confluiscono gli incrementi delle spese di investimento (liquidazioni, pagamenti, fatture di acquisto, stati di avanzamento lavori, incrementi derivanti da lavori interni, opere realizzate a scomputo oneri, donazioni, acquisti gratuiti e permute) relativamente ad opere non ancora concluse al termine dell'esercizio. Tale voce assume rilievo sotto diversi profili: il primo è costituito dall'elemento di dinamicità che caratterizza l'attività dell'ente diretta all'acquisizione del bene; il secondo, rappresenta l'aspetto contabile, che nel conto del patrimonio è il valore del bene in via di acquisizione, corrispondente di norma alla spesa a tal fine sostenuta nell'esercizio, di cui sarebbe utile avere pronta contezza con puntuale indicazione; il terzo profilo attiene alla naturale provvisorietà di tali contabilizzazioni ed al carattere di indifferenziazione della voce in esame, che può, infatti, riguardare tutte le immobilizzazioni materiali di cui alla lettera A) punto II del modello 20 e non soltanto i beni immobili.

Le tabelle che seguono esprimono i dati aggregati su base regionale delle consistenze finali degli esercizi 2009 e 2010 e la relativa variazione delle immobilizzazioni in corso.

Tabella 7 - Province

Immobilizzazioni in corso
Consistenze finali esercizi 2009-2010 e variazioni percentuali

(in migliaia di euro)

Aree geografiche	2009	2010	Var. %
Piemonte	947.413	956.615	0,97
Lombardia	892.577	907.239	1,64
Liguria	27.686	16.614	-39,99
Veneto	292.631	306.550	4,76
Friuli Venezia Giulia	209.066	219.292	4,89
Emilia Romagna	331.218	327.296	-1,18
Toscana	658.356	725.283	10,17
Umbria	80.727	100.637	24,66
Marche	66.682	54.413	-18,40
Lazio	191.806	199.392	3,95
Abruzzo	138.534	146.790	5,96
Molise	237.457	241.738	1,80
Campania	493.683	497.994	0,87
Puglia	363.379	369.983	1,82
Basilicata	157.966	178.500	13,00
Calabria	493.253	536.748	8,82
Sicilia	934.886	1.003.852	7,38
Sardegna	514.860	537.116	4,32
Totale X	**7.032.181**	**7.326.053**	**4,18**

Le Province evidenziano nell'esercizio 2010 un incremento medio del 4,18% rispetto all'esercizio 2009, anche se i dati regionali presentano un andamento piuttosto eterogeneo:

si registrano incrementi superiori al 10% in Umbria, Basilicata e Toscana, mentre consistenti decrementi si notano in Liguria e Marche (rispettivamente -39,99% e -18,40%).

Tabella 8 - Comuni

Immobilizzazioni in corso
Consistenze finali esercizi 2009-2010 e variazioni percentuali

(in migliaia di euro)

Aree geografiche	2009	2010	Var. %
Piemonte	3.920.005	4.075.754	3,97
Lombardia	7.052.476	4.463.968	-36,70
Liguria	915.735	1.012.974	10,62
Trentino - Alto Adige	559.494	512.906	-8,33
Veneto	3.878.325	3.968.469	2,32
Friuli Venezia Giulia	1.266.288	1.214.501	-4,09
Emilia Romagna	1.637.082	1.561.505	-4,62
Toscana	1.556.577	1.551.546	-0,32
Umbria	1.087.684	1.042.219	-4,18
Marche	937.152	906.300	-3,29
Lazio	6.592.907	7.166.421	8,70
Abruzzo	1.013.791	977.489	-3,58
Molise	83.501	89.715	7,44
Campania	5.825.126	6.234.974	7,04
Puglia	1.566.659	1.698.082	8,39
Basilicata	594.448	594.614	0,03
Calabria	583.639	445.700	-23,63
Sicilia	4.464.930	4.646.087	4,06
Sardegna	1.715.388	1.679.673	-2,08
Totale X	**45.251.207**	**43.842.899**	**-3,11**

I Comuni presentano, al contrario delle Province, una riduzione media del 3,11% con valori negativi particolarmente significativi in Lombardia (-36,70%) e Calabria (-23,63%). Le percentuali maggiori di incremento si registrano in Liguria (10,62%), Lazio (8,70%) e Puglia (8,39%).

La voce immobilizzazioni in corso può essere messa in relazione sia con la voce "opere da realizzare" dei conti d'ordine, sia con il totale delle immobilizzazioni materiali. Dei due indicatori ottenuti, il primo fornisce il dato del rapporto percentuale tra immobilizzazioni in corso e opere da realizzare, permettendo di valutare lo stato di avanzamento degli investimenti in opere pubbliche; il secondo fornisce la percentuale di quella parte di immobilizzazioni in corso confluita tra le immobilizzazioni materiali nell'arco temporale considerato, data dal rapporto tra le immobilizzazioni in corso e il totale delle immobilizzazioni materiali.

Tabella 9 - Province

Indicatori

Regione	immobilizzazioni in corso/totale delle opere da realizzare (consistenze finali)		immobilizzazioni in corso/totale immobilizzazioni materiali (consistenze finali)	
	2009	2010	2009	2010
Piemonte	114,44	123,73	43,68	42,02
Lombardia	38,56	36,96	21,80	22,41
Liguria	12,00	7,28	4,02	2,38
Totale Nord-ovest	**55,36**	**54,42**	**26,86**	**26,77**
Veneto	39,15	41,85	10,82	11,03
Friuli Venezia Giulia	62,55	75,15	34,73	33,45
Emilia Romagna	36,05	39,36	13,56	12,89
Totale Nord-est	**41,64**	**45,97**	**14,49**	**14,28**
Toscana	79,61	91,20	31,36	33,50
Umbria	29,21	35,58	14,73	17,91
Marche	18,08	19,51	8,08	7,32
Lazio	20,37	21,70	12,92	12,71
Totale Centro	**41,33**	**47,44**	**20,12**	**21,42**
Abruzzo	38,15	24,96	17,66	18,16
Molise	264,24	300,13	49,79	46,89
Campania	29,54	31,27	21,66	21,07
Puglia	41,74	42,54	20,42	21,67
Basilicata	37,61	43,86	29,54	30,77
Calabria	38,93	43,16	30,77	31,21
Totale Sud	**40,25**	**41,24**	**25,26**	**25,62**
Sicilia	64,50	58,84	33,56	35,26
Sardegna	104,53	107,39	44,36	44,99
Totale Isole	**74,66**	**69,85**	**36,74**	**38,14**
Totale X	**48,80**	**50,26**	**24,20**	**24,61**

Per quanto riguarda le Province (tabella 9), i due indicatori costruiti presentano valori pressoché invariati a livello nazionale (50,26 nel 2010, 48,80 nel 2009); i due indicatori presentano dati notevolmente superiori rispetto al dato medio nazionale, in Molise, Piemonte, Toscana e nelle due Isole.

Relativamente ai Comuni (tabella 10), i due rapporti si presentano in leggera riduzione (circa 2 punti in meno dal 2009 al 2010). Il primo indicatore presenta valori particolarmente in netto calo nel Nord-ovest (influenzati dalla riduzione verificatasi in Lombardia, non adeguatamente compensata dall'incremento registrato in Piemonte), mentre aumentano nel Centro (Lazio in particolare) e Isole (dove spicca l'incremento registrato in Sicilia). Stesso andamento è riscontrabile anche nel caso del rapporto tra immobilizzazioni in corso e il totale delle immobilizzazioni materiali.

Tabella 10 - Comuni

Indicatori

Regione	immobilizzazioni in corso/totale delle opere da realizzare (consistenze finali)		immobilizzazioni in corso/totale immobilizzazioni materiali (consistenze finali)	
	2009	2010	2009	2010
Piemonte	135,03	169,14	27,38	26,94
Lombardia	104,79	64,16	23,40	14,37
Liguria	70,26	81,15	13,60	14,64
Totale Nord-ovest	**108,70**	**89,99**	**23,23**	**17,99**
Trentino - Alto Adige	60,36	52,83	11,50	10,02
Veneto	121,32	128,81	24,59	24,39
Friuli Venezia Giulia	110,07	107,31	20,54	19,08
Emilia Romagna	68,28	69,12	10,30	9,59
Totale Nord-est	**95,69**	**97,51**	**17,20**	**16,48**
Toscana	62,43	60,51	13,26	12,74
Umbria	110,04	121,31	34,46	32,56
Marche	103,79	102,81	18,31	17,44
Lazio	112,36	121,22	43,53	44,64
Totale Centro	**99,24**	**104,40**	**28,94**	**29,12**
Abruzzo	101,97	101,88	23,91	22,58
Molise	33,55	36,73	11,99	12,44
Campania	89,04	93,57	34,11	34,58
Puglia	55,57	56,07	19,31	20,21
Basilicata	73,07	76,62	26,46	25,64
Calabria	38,32	27,50	14,23	10,89
Totale Sud	**74,70**	**75,54**	**26,51**	**26,50**
Sicilia	136,95	147,02	33,86	34,40
Sardegna	71,46	73,68	23,65	22,21
Totale Isole	**109,18**	**116,28**	**30,24**	**30,02**
Totale X	**95,34**	**93,27**	**24,34**	**22,75**

Il conto del patrimonio (al pari del conto economico) presenta numerosi elementi che, opportunamente rielaborati attraverso indicatori, sono utilizzabili nell'analisi comparativa con altri enti o con i valori medi; alcuni di questi sono considerati importanti parametri di efficienza della gestione patrimoniale, e devono essere obbligatoriamente allegati al conto del bilancio.

Il rapporto tra l'importo totale delle immobilizzazioni materiali e la somma delle cinque voci concernenti i beni immobili consente, in una prima approssimazione, di stabilire l'incidenza percentuale dei valori mobiliari a fecondità ripetuta (macchine, attrezzature e impianti) su quelli immobiliari. Ne derivano le tabelle 11 (Province) e 12 (Comuni):

Tabella 11 – Province

Incidenza dei beni immobili sul totale delle immobilizzazioni materiali

Regione	Esercizio 2009	Esercizio 2010	Var.% Incidenza
Piemonte	54,96	56,80	3,35
Lombardia	75,55	75,05	-0,66
Liguria	94,62	96,40	1,88
Totale Nord-ovest	**71,02**	**71,26**	**0,34**
Veneto	87,66	87,83	0,19
Friuli Venezia Giulia	63,98	65,26	1,99
Emilia Romagna	84,39	85,70	1,56
Totale Nord-est	**83,79**	**84,45**	**0,78**
Toscana	64,83	62,90	-2,97
Umbria	84,02	81,04	-3,55
Marche	90,67	91,65	1,08
Lazio	85,70	86,08	0,45
Totale Centro	**77,50**	**76,38**	**-1,44**
Abruzzo	81,12	80,90	-0,27
Molise	47,42	50,37	6,24
Campania	76,13	77,73	2,10
Puglia	77,07	75,81	-1,64
Basilicata	68,43	67,27	-1,69
Calabria	68,02	67,76	-0,39
Totale Sud	**72,75**	**72,79**	**0,05**
Sicilia	65,48	63,82	-2,53
Sardegna	54,49	53,87	-1,13
Totale Isole	**62,24**	**60,88**	**-2,19**
Totale X	**73,90**	**73,76**	**-0,20**

I dati evidenziano che, nell'esercizio 2010, i valori complessivi dei beni immobili rappresentano, per i Comuni, il 75,53% delle immobilizzazioni materiali, registrando un incremento medio pari al 2,28%. Per le Province la percentuale è pari al 73,76% ed è pressoché invariato rispetto all'esercizio precedente; le elevate oscillazioni che si rilevano tra i Comuni e le Province delle diverse Regioni dipendono da molteplici fattori non univocamente operanti: in linea generale si può affermare che, nelle Regioni più ricche, è possibile impiegare maggiori risorse per l'acquisto di macchinari, impianti e strumentazioni tecnologicamente più avanzate; nelle Regioni più arretrate, per contro, prevalgono i valori attribuibili a componenti immobiliari. Rispetto all'esercizio precedente, i due valori restano sostanzialmente stabili, con un leggero calo (-0,24% per i Comuni e -0,20% per le Province).

Tabella 12 – Comuni

Incidenza dei beni immobili sul totale delle immobilizzazioni materiali

Regione	Esercizio 2009	Esercizio 2010	Var.% Incidenza
Piemonte	70,56	71,21	0,93
Lombardia	74,83	83,96	12,20
Liguria	84,26	83,08	-1,41
Totale Nord-ovest	**74,87**	**80,21**	**7,13**
Trentino - Alto Adige	86,57	88,13	1,79
Veneto	74,16	74,47	0,42
Friuli Venezia Giulia	78,15	79,74	2,02
Emilia Romagna	88,42	89,27	0,95
Totale Nord-est	**81,46**	**82,29**	**1,02**
Toscana	84,66	85,55	1,06
Umbria	63,85	65,92	3,23
Marche	80,09	81,00	1,15
Lazio	54,24	53,17	-1,97
Totale Centro	**69,02**	**69,00**	**-0,03**
Abruzzo	73,60	74,97	1,86
Molise	84,95	84,42	-0,62
Campania	64,74	64,25	-0,75
Puglia	78,32	77,51	-1,03
Basilicata	70,82	71,11	0,40
Calabria	83,22	86,39	3,82
Totale Sud	**71,63**	**71,61**	**-0,02**
Sicilia	63,93	63,53	-0,62
Sardegna	74,28	75,97	2,28
Totale Isole	**67,60**	**68,00**	**0,58**
Totale X	**73,84**	**75,53**	**2,28**

A livello disaggregato, per le Province si ha un andamento abbastanza stabile: le uniche due Regioni che presentano valori in aumento (Molise, 6,05%) o in diminuzione (Umbria, -3,55%), non incidono in modo apprezzabile sul valore medio nazionale, trattandosi di Regioni di piccole dimensioni.

Per quanto riguarda i Comuni, si registra un consistente aumento in Lombardia (12,20%) mentre tutte le altre Regioni che presentano un incremento più vicino al dato medio nazionale, o al più, un leggero decremento.

Attivo circolante

Nell'attivo circolante sono allocati i beni destinati ad essere utilizzati o trasformati entro il termine dell'esercizio successivo a quello in cui vengono rilevati. Questa voce comprende pertanto gli investimenti di carattere non durevole, in quanto destinati al consumo, allo scambio o all'incasso, e soggetti, quindi, ad un costante rinnovo e sostituzione.

Nelle seguenti tabelle sono riportate le consistenze finali degli esercizi 2009 e 2010 delle rimanenze finali (costi sospesi relativi a beni di consumo non utilizzati e quindi destinati a partecipare al processo di formazione del risultato degli esercizi futuri) e i crediti, che sono esposti al presunto valore di realizzo e che sono classificati senza tenere conto della loro scadenza. Pertanto, per i crediti, sarebbe opportuno adottare una classificazione che tenga conto anche della relativa scadenza.

Per quanto riguarda le rimanenze, le Province (tabella 13) presentano un incremento medio nazionale pari all'1,80% rispetto all'esercizio 2009, mentre i crediti fanno registrare un incremento pari al 3,07%.

A livello disaggregato, il quadro si presenta molto variegato. Per le rimanenze, si rilevano variazioni positive molto elevate in Campania (248,03%), Lazio (50,65%) e Puglia (36,45%), mentre decrementi piuttosto importanti, si sono verificati in Sicilia (-38,72%), Abruzzo (-30,24%) e Marche (-19,53%).

Tabella 13 – Province

Attivo circolante: rimanenze e crediti (consistenze finali)

(in migliaia di euro)

	RIMANENZE			CREDITI		
Regione	**2009**	**2010**	**Var. %**	**2009**	**2010**	**Var.%**
Piemonte	1.054	1.184	12,29	1.718.648	1.719.876	0,07
Lombardia	854	968	13,28	1.872.377	2.036.258	8,75
Liguria	71	74	4,67	264.993	308.397	16,38
Totale Nord-ovest	**1.980**	**2.226**	**12,45**	**3.856.019**	**4.064.531**	**5,41**
Veneto	412	389	-5,63	751.001	755.678	0,62
Friuli Venezia Giulia	407	363	-10,82	246.888	233.894	-5,26
Emilia Romagna	117	131	12,01	1.019.544	1.030.802	1,10
Totale Nord-est	**937**	**883**	**-5,68**	**2.017.434**	**2.020.374**	**0,15**
Toscana	217	184	-15,37	980.032	921.855	-5,94
Umbria	0	0	0,00	210.352	175.575	-16,53
Marche	677	545	-19,53	422.731	445.165	5,31
Lazio	133	201	50,65	1.357.931	1.484.590	9,33
Totale Centro	**1.027**	**929**	**-9,55**	**2.971.046**	**3.027.185**	**1,89**
Abruzzo	80	56	-30,24	477.295	688.524	44,26
Molise	71	67	-5,19	134.430	123.141	-8,40
Campania	25	88	248,03	2.113.774	2.212.655	4,68
Puglia	23	31	36,45	1.092.155	1.049.673	-3,89
Basilicata	41	32	-20,04	485.050	485.235	0,04
Calabria	78	78	-0,49	1.183.203	1.209.152	2,19
Totale Sud	**318**	**352**	**10,91**	**5.485.907**	**5.768.380**	**5,15**
Sicilia	121	74	-38,72	1.203.990	1.203.517	-0,04
Sardegna	971	984	1,36	579.708	525.176	-9,41
Totale Isole	**1.092**	**1.058**	**-3,08**	**1.783.698**	**1.728.693**	**-3,08**
Totale X	**5.353**	**5.449**	**1,80**	**16.114.103**	**16.609.164**	**3,07**

Tabella 14 – Comuni

Attivo circolante: rimanenze e crediti (consistenze finali)

(in migliaia di euro)

Regione	RIMANENZE			CREDITI		
	2009	2010	Var. %	2009	2010	Var. %
Piemonte	8.932	7.403	-17,12	3.908.702	3.938.798	0,77
Lombardia	11.684	11.377	-2,63	7.256.514	7.628.678	5,13
Liguria	1.560	1.193	-23,55	1.582.998	1.469.369	-7,18
Totale nord-ovest	**22.177**	**19.972**	**-9,94**	**12.748.214**	**13.036.844**	**2,26**
Trentino Alto Adige	1.938	2.279	17,56	1.280.090	1.314.423	2,68
Veneto	5.299	5.476	3,33	3.334.746	3.217.288	-3,52
Friuli Venezia Giulia	3.650	3.809	4,38	1.245.932	1.223.103	-1,83
Emilia Romagna	5.961	12.374	107,58	2.887.947	2.754.933	-4,61
Totale nord-est	**16.849**	**23.939**	**42,08**	**8.748.715**	**8.509.747**	**-2,73**
Toscana	5.367	5.221	-2,72	3.164.624	3.207.070	1,34
Umbria	1.718	1.889	9,94	1.315.024	1.182.952	-10,04
Marche	4.190	4.204	0,34	1.188.621	1.157.461	-2,62
Lazio	13.841	11.965	-13,55	9.941.461	9.977.938	0,37
totale centro	**25.116**	**23.279**	**-7,31**	**15.609.729**	**15.525.422**	**-0,54**
Abruzzo	800	809	1,18	1.311.626	1.307.040	-0,35
Molise	1	1	0,00	524.309	381.243	-27,29
Campania	1.092	1.181	8,18	10.655.342	10.864.318	1,96
Puglia	1.599	1.678	4,96	3.656.737	4.052.291	10,82
Basilicata	26	36	41,71	960.711	960.088	-0,06
Calabria	1.516	14	-99,05	2.399.884	2.558.514	6,61
Totale sud	**5.033**	**3.720**	**-26,09**	**19.508.609**	**20.123.494**	**3,15**
Sicilia	469	459	-2,09	6.517.613	6.454.776	-0,96
Sardegna	1.019	863	-15,32	2.859.436	2.738.755	-4,22
Totale isole	**1.488**	**1.322**	**-11,15**	**9.377.050**	**9.193.530**	**-1,96**
Totale nazionale	**70.661**	**72.231**	**2,22**	**65.992.317**	**66.389.037**	**0,60**

I crediti, invece, presentano, al livello nazionale, un aumento leggermente superiore, pari al 3,07%. Gli incrementi più consistenti si sono verificati nel nord-ovest e nel Sud (con punte superiori al 44% in Abruzzo e al 16% in Liguria, mentre il dato negativo delle isole è determinato dalla riduzione registrata in Sardegna (-9,41%). Nel 2010, i valori si presentano, rispetto al 2009, in aumento in Puglia, Calabria e Lombardia, mentre si riducono notevolmente in Molise, Umbria e Liguria. A livello di area geografica, a fronte di aumenti nel nord-ovest e nel sud, si registrano decrementi, nel nord-est, al centro e nelle isole.

Passando ad esaminare i dati relativi ai Comuni, rispetto al 2009, le due voci esaminate presentano nel 2010, a livello nazionale, valori in modesto incremento. Le rimanenze presentano, tuttavia, un andamento piuttosto eterogeneo a livello disaggregato: l'Emilia Romagna raddoppia i suoi valori, mentre i Comuni della Calabria, in pratica, portano le loro rimanenze a livelli trascurabili. Relativamente ai crediti, le variazioni delle consistenze finali, presentano aumenti in Puglia, Calabria e Lombardia, mentre si riducono notevolmente

in Molise, Umbria e Liguria. A livello di area geografica, a fronte di aumenti nel Nord-ovest e nel Sud, si registrano decrementi, nel Nord-est, al Centro e nelle Isole.

Patrimonio netto

Le tabelle seguenti illustrano, sempre aggregati su base regionale, i dati relativi alle consistenze finali rilevate negli esercizi 2009 e 2010 e le rispettive variazioni percentuali del patrimonio netto.

Per i Comuni (tabella 16), la variazione del patrimonio netto nell'arco temporale considerato risulta positiva: il saldo tra le consistenze finali dei due esercizi considerati presenta, infatti, su scala nazionale, un incremento percentuale del 3,37%; in controtendenza, le Province (tabella 15) presentano una contenuta riduzione (-0,41%). A livello disaggregato, nelle Province si registrano decrementi più consistenti in Lombardia (-7,24%) e Puglia (-5,85%), mentre la Calabria evidenzia l'aumento più consistente. Per i Comuni le variazioni del patrimonio netto risultano tutte positive, con incrementi più marcati in Piemonte (14,56%%), Molise (10,58%), Lazio (4,61%) e Campania (4,55%).

La variazione del patrimonio netto va considerata con attenzione, tenuto conto che esso è espressione della consistenza patrimoniale netta dell'ente e che nel patrimonio netto dell'ente degli enti confluisce (alla stregua di quanto avviene nella contabilità civilistica) il risultato economico dell'esercizio, che per i Comuni sembra tendere, nell'arco temporale considerato, ad una sostanziale staticità.

Tuttavia, il dato relativo al risultato della gestione degli enti locali non può essere considerato allo stesso modo dell'utile (o perdita) di esercizio quale viene rappresentato nel bilancio civilistico delle imprese commerciali[204]: vi è, infatti, una radicale distinzione tra gli scopi e i contenuti per alcuni aspetti essenziali.

Nel conto economico dell'ente pubblico locale, il dato in esame si configura come valore rappresentativo di una situazione patrimoniale che deve essere tutelata e salvaguardata nell'interesse pubblico generale. La corrispondente voce (solo idealmente) nel bilancio civilistico ordinario è l'espressione, invece, di un profitto remunerativo del capitale investito, a scopo di lucro, in un'attività imprenditoriale. In conseguenza di ciò, non è sufficiente il dato meramente numerico per determinare il grado di efficacia della gestione dell'ente pubblico e la stessa solidità economico-finanziaria; inoltre, in relazione ai compiti dell'ente pubblico, non è possibile stabilire a priori né la misura ottimale del patrimonio né la percentuale di crescita, restando all'autonomia dell'ente, una volta definiti gli obiettivi da

[204] Nel bilancio civilistico, il risultato dell'esercizio (utile o perdita), è rappresentato, con la stessa denominazione e con la stessa denominazione e con lo stesso importo numerico, sia nello stato patrimoniale (art. 2424, comma 1, cod. civ., sub lett. A, IX sezione del passivo) che nel conto economico dell'esercizio, di cui costituisce il risultato finale (art. 2425, comma 1, lettera E26); nel conto del patrimonio degli Enti pubblici territoriali, tale corrispondenza non appare immediatamente, richiedendo una serie di calcoli più o meno elaborati.

perseguire, fissare parametri e programmi di attuazione. Le esigenze di economicità, efficienza ed efficacia devono essere soddisfatte dall'ente pubblico con riferimento al rapporto tra esigenze e fabbisogno, e la massimizzazione delle attività non costituisce imperativo categorico; un patrimonio esuberante in termini assoluti, infatti, può essere indice di salute finanziaria ma non sempre anche di economicità, efficienza ed efficacia delle prestazioni e dei servizi resi dall'ente[205], dovendosi affiancare ad una elevata consistenza del patrimonio una accorta gestione dei vari cespiti. Tenuto conto di ciò, il patrimonio netto presente nel conto del patrimonio è comunque inteso come capacità dell'ente di far fronte, nel medio lungo periodo, agli impegni assunti, e quindi, è da valutare con attento e costante monitoraggio.

Tabella 15 – Province

Patrimonio netto (consistenze finali)

(in migliaia di euro)

Regione	2009	2010	Var. %
Piemonte	1.128.563	1.149.181	1,83
Lombardia	3.287.968	3.049.947	-7,24
Liguria	537.619	536.994	-0,12
Totale Nord-ovest	**4.954.150**	**4.736.121**	**-4,40**
Veneto	2.179.052	2.200.386	0,98
Friuli Venezia Giulia	475.972	474.350	-0,34
Emilia Romagna	1.543.326	1.579.904	2,37
Totale Nord-est	**4.198.350**	**4.254.640**	**1,34**
Toscana	1.534.458	1.561.975	1,79
Umbria	363.363	375.771	3,41
Marche	403.019	397.555	-1,36
Lazio	1.064.910	1.075.131	0,96
Totale Centro	**3.365.751**	**3.410.432**	**1,33**
Abruzzo	401.626	408.678	1,76
Molise	421.364	428.400	1,67
Campania	2.066.030	2.105.782	1,92
Puglia	1.736.151	1.634.620	-5,85
Basilicata	326.869	334.132	2,22
Calabria	876.297	911.567	4,02
Totale Sud	**5.828.337**	**5.823.180**	**-0,09**
Sicilia	2.979.597	2.998.512	0,63
Sardegna	936.956	949.233	1,31
Totale Isole	**3.916.553**	**3.947.745**	**0,80**
Totale X	**22.263.141**	**22.172.118**	**-0,41**

[205] Nell'ente pubblico il risultato economico della gestione di un esercizio può risultare negativo senza dar luogo necessariamente ad una valutazione negativa sulla correttezza e sulla stessa validità della gestione; fenomeno analogo, ma meno ricorrente, può riscontrarsi per le imprese private.

Tabella 16– Comuni

Patrimonio netto (consistenze finali)

(in migliaia di euro)

Regione	2009	2010	Var. %
Piemonte	8.439.318	9.668.109	14,56
Lombardia	23.872.753	24.271.660	1,67
Liguria	4.733.417	4.799.385	1,39
Totale Nord-ovest	**37.045.488**	**38.739.154**	**4,57**
Trentino - Alto Adige	3.325.561	3.362.882	1,12
Veneto	9.917.835	10.248.404	3,33
Friuli Venezia Giulia	4.191.311	4.303.675	2,68
Emilia Romagna	13.362.801	13.711.150	2,61
Totale Nord-est	**30.797.508**	**31.626.111**	**2,69**
Toscana	8.571.751	8.837.803	3,10
Umbria	1.472.074	1.490.112	1,23
Marche	3.205.990	3.259.730	1,68
Lazio	13.736.224	14.369.724	4,61
Totale Centro	**26.986.038**	**27.957.369**	**3,60**
Abruzzo	2.478.277	2.507.114	1,16
Molise	533.477	589.902	10,58
Campania	12.135.273	12.687.165	4,55
Puglia	5.066.840	5.226.501	3,15
Basilicata	1.350.851	1.366.754	1,18
Calabria	2.839.656	2.884.349	1,57
Totale Sud	**24.404.374**	**25.261.785**	**3,51**
Sicilia	10.282.066	10.363.866	0,80
Sardegna	4.558.869	4.640.454	1,79
Totale Isole	**14.840.935**	**15.004.319**	**1,10**
Totale X	**134.074.343**	**138.588.739**	**3,37**

Conferimenti

I conferimenti sono costituiti dai trasferimenti in conto capitale e dai proventi delle concessioni edilizie. Si tratta di entrate finalizzate a spese di investimento per l'incremento dei cespiti patrimoniali, cioè destinate a finanziare fattori economici durevoli. Proprio per questa caratteristica, i conferimenti possono essere considerati ricavi pluriennali che partecipano al risultato economico dell'esercizio attraverso quote di ammortamento calcolate per un importo corrispondente agli ammortamenti dei beni che hanno finanziato. Ai fini dell'analisi delle fonti di finanziamento dei beni immobiliari, si deve rilevare che i conferimenti possono finanziare l'acquisizione di immobili, la realizzazione di opere o l'effettuazione di spese incrementative del valore degli stessi. La componente più rilevante dei conferimenti è quella derivante da trasferimenti in conto capitale[206] (da Stato, Regioni, altri enti pubblici, privati, ecc.), le cui consistenze finali e la relativa variazione tra gli esercizi 2009 e 2010 sono rappresentate nelle seguenti tabelle.

[206] Voce BI del passivo del conto del patrimonio di cui al modello 20 allegato al d.p.r. 194/1996, che corrispondono a quanto contabilizzato nel titolo IV dell'entrata, categoria II, III e IV come trasferimenti a fini di investimento.

Tabella 17– Province

Conferimenti da trasferimenti in conto capitale (consistenze finali)

(in migliaia di euro)

Regione	2009	2010	Var. %
Piemonte	962.426	974.404	1,24
Lombardia	1.925.092	2.154.658	11,92
Liguria	218.054	237.006	8,69
Totale Nord-ovest	**3.105.572**	**3.366.068**	**8,39**
Veneto	605.108	639.332	5,66
Friuli Venezia Giulia	365.261	363.726	-0,42
Emilia Romagna	1.166.119	1.207.945	3,59
Totale Nord-est	**2.136.488**	**2.211.003**	**3,49**
Toscana	952.470	1.001.336	5,13
Umbria	120.152	116.861	-2,74
Marche	465.608	431.939	-7,23
Lazio	548.040	646.444	17,96
Totale Centro	**2.086.270**	**2.196.580**	**5,29**
Abruzzo	433.878	688.780	58,75
Molise	130.434	153.493	17,68
Campania	1.536.318	1.548.007	0,76
Puglia	666.550	708.197	6,25
Basilicata	547.951	581.182	6,06
Calabria	1.047.035	1.043.418	-0,35
Totale Sud	**4.362.166**	**4.723.077**	**8,27**
Sicilia	488.267	568.250	16,38
Sardegna	632.167	669.206	5,86
Totale Isole	**1.120.434**	**1.237.457**	**10,44**
Totale X	**12.810.930**	**13.734.185**	**7,21**

Per le Province (tabella 17), i conferimenti da trasferimenti in conto capitale registrano un incremento medio nazionale pari al 7,21%. Per quanto riguarda l'area settentrionale del Paese, gli incrementi sono prevalentemente concentrate nelle Regioni del Nord-ovest (in particolare in Lombardia, 11,92%), mentre nel Nord-est l'incremento medio è inferiore rispetto a quello nazionale. Variazioni in aumento si registrano anche al Centro (dove spiccano l'aumento del Lazio, 17,96%, e le riduzioni di Marche e Umbria, rispettivamente -7,23% e -2,74%), al Sud (che presenta forti incrementi soprattutto in Abruzzo, 58,75%, e Molise, 17,68%) e nelle Isole (dove si registra un significativo incremento in Sicilia pari al 16,38%). Le riduzioni, ove si presentano, risultano avere consistenza piuttosto marginale.

Tabella 18– Comuni

Conferimenti da trasferimenti in conto capitale (consistenze finali)

(in migliaia di euro)

Regione	2009	2010	Var. %
Piemonte	2.607.054	2.717.076	4,22
Lombardia	5.091.868	5.484.353	7,71
Liguria	1.581.882	1.635.678	3,40
Totale nord-ovest	**9.280.804**	**9.837.106**	**5,99**
Trentino Alto Adige	1.921.494	2.114.445	10,04
Veneto	4.933.121	5.143.456	4,26
Friuli Venezia Giulia	1.347.628	1.380.369	2,43
Emilia Romagna	2.695.476	2.852.762	5,84
Totale nord-est	**10.897.719**	**11.491.032**	**5,44**
Toscana	2.308.636	2.563.700	11,05
Umbria	1.839.548	1.748.748	-4,94
Marche	1.307.378	1.343.077	2,73
Lazio	7.904.742	8.351.425	5,65
Totale Centro	**13.360.304**	**14.006.950**	**4,84**
Abruzzo	1.351.300	1.404.123	3,91
Molise	400.326	330.720	-17,39
Campania	8.056.476	8.597.840	6,72
Puglia	3.498.710	3.916.704	11,95
Basilicata	1.208.203	1.252.877	3,70
Calabria	1.782.047	1.792.741	0,60
Totale Sud	**16.297.062**	**17.295.004**	**6,12**
Sicilia	3.879.669	4.112.143	5,99
Sardegna	4.564.790	4.751.968	4,10
Totale Isole	**8.444.459**	**8.864.112**	**4,97**
Totale X	**58.280.348**	**61.494.204**	**5,51**

Per i Comuni (tabella 18) la situazione si presenta meno disomogenea rispetto alle Province: a fronte di un incremento medio di trasferimenti pari al 5,51%, tutte le aree geografiche presentano valori intorno al dato medio nazionale.

Le Regioni con incrementi più consistenti sono Puglia, Toscana e Trentino Alto Adige, che registrano variazioni positive superiori al 10%, mentre sono evidenti sensibili diminuzioni in Molise (-17,39%) e , in minor misura, Umbria (-4,94%).

4.4.4 Conclusioni

La tematica della gestione patrimoniale ha acquisito una notevole rilevanza in anni recenti, anche per i trasferimenti agli enti locali di beni immobili dello Stato, già attuati e da attuare.

In tale contesto va ricordato che la l. n. 579/93 ha autorizzato il Ministero delle Finanze a trasferire *i beni del demanio e del patrimonio dello Stato* agli enti locali territoriali che lo richiedono, per la realizzazione di opere di interesse pubblico di propria competenza e che risultino, alla data di emanazione del decreto, non utilizzati in modo conforme al soddisfacimento degli interessi pubblici cui sono destinati.

Successivamente l'art. 2 co. 37 della l. n. 549/95, nell'intento di dare maggiore impulso alla politica di dismissione del patrimonio immobiliare statale, ha previsto che il Presidente del Consiglio possa disporre direttamente, con decreto, il trasferimento in proprietà agli enti locali che ne facciano richiesta (ma con priorità ai Comuni) dei beni immobili e patrimoniali dello Stato risultanti non utilizzati alla data del 30/06/95 o che, anche successivamente a tale data, risultino non più utili ai fini istituzionali delle amministrazioni statali.

In seguito, la legge n. 449/97 ha stabilito che gli alloggi e le loro pertinenze di proprietà dello Stato o edificati in base a leggi speciali di finanziamento, possono essere trasferiti a titolo gratuito in proprietà ai Comuni, che ne facciano richiesta, sui cui territori sono ubicati.

Novità molto importanti in tema di patrimonio degli enti locali sono state introdotte:

a) dall'art. 58 del d.l. n. 112/2008, convertito in legge n. 133 del 6 agosto 2008, che al comma 1 fissa gli obiettivi del riordino gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province Comuni e altri enti locali e, a tal fine, ha introdotto l'obbligo di redazione di un piano di gestione del patrimonio immobiliare da allegare al bilancio di previsione a partire dall'esercizio;

b) dalla legge delega del 5 maggio 2009, n. 42 e dal relativo decreto legislativo attuativo n. 85 del 21 maggio 2010. Quest'ultimo attribuisce, in attuazione dell'art. 19 della citata legge delega, un proprio patrimonio, a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di beni statali:
   - individuando i beni statali da trasferire a titolo non oneroso ai suddetti enti (artt. 1, 4 e 5); tali beni entrano a far parte del patrimonio disponibile degli enti ad eccezione di alcune categorie individuate all'art. 4;
   - stabilendo i parametri per l'attribuzione del patrimonio (art. 2);
   - definendo le modalità per l'attribuzione dei beni (art. 3);
   - promuovendo la valorizzazione dei beni attraverso fondi di investimento mobiliare e l'utilizzo ottimale dei beni pubblici (artt. 6 e 8).

Ad oggi, tuttavia, non sono ancora visibili gli effetti patrimoniali di tale importante riforma a causa dei ritardi verificatisi nella pubblicazione della lista dei beni che possono costituire oggetto di trasferimento dalla disponibilità dello Stato a quella degli enti locali.

La gestione del patrimonio immobiliare degli enti locali si sostanzia prevalentemente nelle attività di conservazione dei beni demaniali e patrimoniali e nella migliore utilizzazione economica per quei beni che non sono direttamente strumentali ai fini istituzionali dell'ente.

In particolare, gli enti locali devono provvedere al mantenimento della funzionalità dell'immobile in relazione alla sua effettiva destinazione, mediante la manutenzione ordinaria e straordinaria, ed alla tutela del diritto di proprietà del bene da eventuali pretese di terzi.

La gestione, però, non va intesa come mera amministrazione e conservazione del patrimonio immobiliare, ma come trasformazione attiva di tutte le sue componenti e come ricerca di nuove soluzioni più redditizie e funzionali.

All'obbligo di diligenza della conservazione del patrimonio, si affianca anche quello di assicurare la redditività dei beni, intesa sia come attitudine del bene ad assicurare un'entrata all'ente locale, sia come possibilità o necessità di destinare i beni al soddisfacimento dei bisogni della collettività locale.

In un quadro di scarsità di risorse, taglio ai trasferimenti e perdurante blocco fiscale, la gestione attiva del patrimonio potrebbe costituire fonte di nuove risorse e quindi è necessario che gli enti esplorino le potenzialità di questo strumento.

Si evidenzia, dunque, l'importanza degli indirizzi di governo e delle scelte operate nella gestione del patrimonio, che vanno opportunamente raccordati ai piani e ai programmi di attività, anche tradotti in termini finanziari nel bilancio annuale e nel bilancio pluriennale.

In proposito, sarà opportuno monitorare in futuro la tendenziale esternalizzazione della gestione dei beni patrimoniali degli enti locali, al fine di evitare il verificarsi di eventuali danni erariali.

Inoltre, un'importante categoria di questioni che risulta necessario affrontare, riguarda gli aspetti economici connessi alla pianificazione delle attività di manutenzione, l'informazione disponibile sull'argomento e la forma con la quale esprimere le previsioni di costo.

Appare evidente che la possibilità di stimare preventivamente l'entità dei costi rappresenta una condizione determinante per impostare corrette strategie di pianificazione e di gestione degli interventi.

La conoscenza ed il censimento dei beni patrimoniali è condizione indispensabile per una corretta e consapevole politica della loro gestione e valorizzazione, oltre che di un governo complessivo del patrimonio che, basandosi sulla base conoscitiva propedeutica del censimento, si indirizzi verso articolati programmi di manutenzione preventiva ed eventualmente, ma consapevolmente, verso forme innovative di utilizzo/gestione del patrimonio, partendo dagli strumenti previsti dalla legge finanziaria 2007 (ad esempio: la "concessione di valorizzazione" ed i "programmi unitari di valorizzazione" rivolti a tutti gli enti

locali ed ai soggetti privati interessati a diventare *"partner"* dello Stato al fine di promuovere progetti di valorizzazione, recupero e trasformazione di beni immobiliari pubblici).

Saranno necessari, dunque, programmi di attività di ampia e complessa portata che mirino a sviluppare a 360 gradi una *"governance"* reale e pianificata di un patrimonio di immenso valore economico.

Si deve poi aggiungere che l'autonomia ulteriormente riconosciuta agli enti locali, soprattutto da un punto di vista finanziario e tributario, richiede una capacità di programmazione ed una politica economica mirante all'ottimizzazione delle risorse, anche patrimoniali, al fine di garantire alla collettività la realizzazione di servizi conformi ai principi di efficacia, efficienza ed economicità.

Il finanziamento di spese di investimento attraverso le alienazioni patrimoniali, inoltre, non può essere considerato uno strumento finanziario ordinario, ma deve assumere un carattere di eccezionalità, pena l'impoverimento patrimoniale dell'ente; tale fonte di finanziamento può essere considerata utile se i beni dell'ente non sono più destinati ad uso pubblico, mentre le relative entrate potrebbero essere destinate al miglioramento del patrimonio immobiliare o all'acquisto di altri beni.

In quest'ottica, è sconsigliabile l'utilizzo delle plusvalenze di beni immobili o di partecipazioni societarie per finanziare spesa corrente.

Il crescente utilizzo delle plusvalenze da cessione di beni immobili o di partecipazioni societarie per finanziare la spesa corrente è un indice delle restrizioni finanziarie che toccano il comparto degli enti locali. É evidente, infatti, che le operazioni di alienazione del patrimonio degli enti dovrebbero servire per ridurre l'indebitamento, al più, per finanziare piani di investimento, salvaguardando, alle condizioni sopra richiamate, la capacità patrimoniale dell'ente. Al contrario, l'utilizzo delle plusvalenze per sostenere la spesa corrente, oltre a comportare, di fatto, un depauperamento patrimoniale (considerato che in molti casi si tratta di plusvalenze non reali ma formali, essendo i beni iscritti a valore storico non rivalutato), comporta problemi in relazione alla gestione futura, attesa la particolare rigidità che connota la spesa corrente. In ogni caso, non può non ravvisarsi che l'alienazione di beni del patrimonio immobiliare rappresenta comunque un impoverimento in termini patrimoniali.

Una sana gestione del bilancio individua i canali di finanziamento più economici e di minor impatto sul bilancio e, quindi, sulla collettività, sia che si applichino politiche fiscali o tariffarie, sia che si tratti di politiche del debito e di finanziamento delle progettualità.

4.5 La riforma dei controlli interni alla luce del d.lgs. n. 150/2009

Cons. Carmela Iamele

4.5.1 Lineamenti del d.lgs. n. 150/2009 e rinnovata impostazione dei controlli

I riscontri sul funzionamento dei controlli interni agli enti locali, esercitati dalle Sezioni regionali della Corte dei conti ai sensi dell'art. 7, co. 7 della l. n. .131/2003, hanno assunto nuovi e diversi profili grazie alle novità apportate dal d.lgs. n. 150/2009 che ha introdotto rinnovati sistemi di esercizio dei controlli interni e diversi criteri di valutazione delle *performance*. In effetti, l'elemento di novità più rilevante è dato dal procedimento di misurazione e valutazione delle prestazioni, in cui la tradizionale analisi del conseguimento degli obiettivi avviene dal diverso punto di vista della *performance* di chi tali obiettivi persegue, mentre il principio di trasparenza è inteso come accessibilità totale a tutte le informazioni inerenti le amministrazioni pubbliche. Secondo le nuove ottiche gestionali che si occupano di programmazione strategica in seno alle amministrazioni pubbliche, il controllo dei risultati, perseguito fino ad ora con le ordinarie verifiche gestionali, può meglio ottenersi grazie alla misurazione delle prestazioni, tanto delle persone quanto delle strutture. In questo modo le funzioni di controllo interno vanno maggiormente a concentrarsi sulle *performance* individuali e organizzative, sulla considerazione dei migliori servizi erogati e sulla responsabilità dei dirigenti (c.d. *accountability*). Lo stretto legame tra controllo dei risultati e misurazione delle *performance* è evidenziato dal ricorso a una molteplice serie di indicatori quali, ad esempio, quelli di rendicontazione, di prodotto, di effetto, di produttività, nonché di efficacia ed efficienza dei costi. Il d.lgs. n. 150/2009, c.d. "Decreto Brunetta", ha voluto inserirsi in questo diverso contesto culturale, mutando, tra l'altro, anche l'assetto dei controlli interni delle amministrazioni locali. Così, la valutazione della dirigenza e il controllo strategico vengono attribuiti a nuovi soggetti, gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) e la misurazione della *performance* organizzativa e individuale sostituisce nei criteri l'antica valutazione della dirigenza, estendendosi al personale amministrativo. Il tradizionale controllo di gestione non viene abbandonato, ma rimane come presupposto del monitoraggio della *performance*. Praticamente, con il d.lgs. n. 150/2009, il legislatore auspica che la buona amministrazione di un ente prenda le mosse da un piano dettagliato del ciclo di gestione della *performance* e da una sistemazione organica dei soggetti che ne devono orientare il funzionamento, fermo restando che, com'era in passato per i controlli interni, misurazione e valutazione delle prestazioni confluiscano nell'assunzione di misure correttive.

La modifica d'impostazione pone l'accento sugli aspetti più innovativi del lavoro pubblico: l'uso di una pluralità di indicatori di misurazione delle prestazioni, il

soddisfacimento dei bisogni dell'utenza e la comparazione con servizi e costi standard a livello nazionale.

Il nuovo assetto dei controlli, introdotto dal titolo II del d.lgs. n. 150/2009, richiede agli organi di verifica interna un livello di coinvolgimento maggiore rispetto a quello intestato ai precedenti e ciò, in particolare, se si tiene conto che gli OIV, ex art. 14, co. 4 lett. a) e b) del citato decreto, non svolgono solo la tradizionale funzione di monitoraggio, che è presupposto del controllo di gestione e della valutazione, ma dovrebbero anche comunicare tempestivamente le criticità riscontrate agli organi elettivi, alla CIVIT e alla locale sede della Corte dei conti. Quest'ultimo obiettivo non si poteva certo ottenere con il semplice esame della gestione complessiva ex art. n. 198 bis del TUEL, che trasmette alla Corte una generica panoramica della situazione amministrativa e contabile dell'ente. Se applicata, la disposizione di cui al citato art. 14 verrebbe ad assumere una posizione ben più rilevante e, in qualche modo, più vicina a quella di controllo della regolarità contabile, esercitata in sede regionale ex art. 1, co. 166 della l. n. 266/2005, su tutte le irregolarità idonee a pregiudicare l'equilibrio di bilancio. Le verifiche sul funzionamento dei controlli interni agli enti locali dovrebbero, così, perdere il carattere di riscontro puramente eventuale e saltuario, che è stato finora legato all'attuazione dei vari Programmi regionali di lavoro messi a punto dalle singole Sezioni regionali di controllo della Corte (art. 7, co. 7 l. n. 131/2003 e art. 2, co. 5 del Regolamento interno di cui alla Delibera SS. RR. n. 14/2000).

Gli OIV esercitano in buona parte le attività attribuite in precedenza ai Nuclei di valutazione, ma le loro verifiche sono accresciute, tanto che è previsto che i dirigenti assoggettati a controllo non percepiscano l'indennità di risultato se non dimostrano di aver raggiunto in pieno gli obiettivi prefissati. Con la riforma, il nuovo organismo di valutazione deve supportare permanentemente il Comune nelle varie fasi del ciclo di gestione della *performance*. Anzi, occorrerebbe che gli enti definissero preventivamente gli obiettivi più importanti in seno al ciclo di gestione, per poi attivare, a regime, il relativo sistema di misurazione, per calcolare con ragionevole affidabilità il grado di raggiungimento dei risultati. Mentre gli OIV, nominati dalla Giunta sono responsabili della corretta applicazione delle linee guida e dell'adozione delle metodologie definite da un organismo centrale che indirizza e sovraintende al sistema, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità (CIVIT), i dirigenti curano il monitoraggio della *performance*. In sostanza, gli enti potrebbero raggiungere una reale efficacia, efficienza ed economicità del loro agire se definissero preventivamente e seriamente gli obiettivi più importanti in seno al ciclo di gestione della *performance*, per poi attivare, ma a regime, un sistema di misurazione e valutazione che abbia come scopo quello di calcolare con ragionevole affidabilità il grado di raggiungimento dei risultati.

Un'altra novità degna di nota, perché importa conseguenze per la Corte dei conti, è l'abrogazione espressa dell'art. 1, co. 6 del d.lgs. n. 286/1999, in forza dell'art. 30, co. 4 lett. e) del d.lgs. n. 150/2009 che ha ripristinato in capo ai servizi di controllo interno comunque denominati, l'obbligo di denuncia per danno erariale ex art. 1, co. 3 l. n. 20/1994 e, quindi, la possibile corresponsabilità di chi verifichi nelle fattispecie di pregiudizio.

Un aspetto discutibile del d.lgs. n. 150/2009 è il conferimento agli OIV del potere di proporre alla Giunta la valutazione dei dirigenti di vertice, sottraendo al Direttore Generale il "fisiologico" giudizio sull'operato dei propri collaboratori. Se l'esecutivo valuta i dirigenti di vertice sulla base dell'apprezzamento degli OIV, e se ne può motivatamente discostare, appare chiaro che gli stessi dirigenti possono essere condizionati da una Giunta che li valuta, e tutto ciò a detrimento dei noti principi di indipendenza e imparzialità. Un altro aspetto critico è dato dal neocentralismo che si evidenzia nel rapporto stretto e diretto tra la CIVIT, che è un organismo centrale, i dirigenti locali e gli OIV, il tutto in controtendenza con l'attuale ottica federalista (ad esempio le criticità riscontrate dagli OIV vanno comunicate alla Corte dei conti e alla CIVIT, senza che sul punto vi sia alcuna differenziazione).

Purtroppo il d.l. n. 78/2010, disponendo il congelamento delle risorse per la corresponsione di premi e incentivi, ha naturalmente indotto gli enti locali ad assumere un atteggiamento di attesa e di prudenza nei confronti di queste voci che, dopo essere state enfatizzate, sono diventate di più incerta applicazione. A ciò, si aggiunga che il d.lgs. n. 141/2011, c.d. "correttivo della Brunetta", ha stabilito che l'applicazione delle fasce di merito sia rinviata al prossimo contratto collettivo, con il conseguente slittamento dei benefici del trattamento economico legato alla *performance*. Si ricordi, infine, che il potenziamento dei controlli interni, è ancora previsto dal d.d.l. A.C. 3118/2010, approvato in prima istanza il 30.06.2010 ed è ora confluito in A.S. 2156/2010. Questo testo, denominato "Codice delle Autonomie", non ha, per ora, subito variazioni concernenti i controlli interni, per cui, per le relative riflessioni, si rinvia al Referto dello scorso anno (pagg.120-122). Un punto che conta ribadire è l'auspicio che, in futuro, si approvi il testo dell'art. 24, co. 5 di A.S. 2156/2010 che imponeva al Capo dell'amministrazione locale di trasmettere annualmente alla Sezione regionale della Corte dei conti un referto sull'efficacia e adeguatezza del sistema dei controlli. La positività della norma non risiede tanto nell'obbligo di relazionare (i report previsti sono già numerosi), quanto nel fatto che le relazioni sarebbero redatte seguendo gli indirizzi (o linee guida), emanate preventivamente dalla Sezione delle autonomie.

4.5.2 L'indagine presso i Comuni e le risposte ai quesiti

Le luci e ombre della parte del d.lgs. n. 150/2009 dedicato alla riforma dei controlli interni, così come applicata nel corso del 2010, sono state oggetto di un primo esame in occasione della redazione del Referto reso al Parlamento dalla Sezione delle autonomie nello scorso 2011. Al semplice esame e commento delle norme si era accompagnata un'indagine condotta, in parte direttamente e in parte con l'ausilio delle Sezioni regionali, che aveva approfondito vari aspetti applicativi. L'operazione è stata ripetuta e si è avvalsa, anche quest'anno, di un questionario ad hoc, recapitato ai Comuni superiori ai 20.000 abitanti. Le risposte alle domande, rivolte, lo scorso anno, a 454 Comuni, avevano dato contezza della primissima applicazione del decreto legislativo in parola, anche se allora, sulla totalità degli enti coinvolti, il 10% circa non aveva dato riscontro[207].

In occasione della redazione del presente Referto, i quesiti d'indagine sui controlli, in parte hanno rinnovato le domande dello scorso anno e in parte ne hanno formulato di nuove. I singoli punti trattati hanno riguardato la valutazione dei dirigenti da parte degli OIV, la definizione preventiva degli obiettivi più importanti in seno al ciclo di gestione della *performance*, la previsione nel sistema di misurazione e valutazione della *performance* di soggetti, fasi, tempi, modalità e procedure, l'effettuazione del monitoraggio sul funzionamento del nuovo sistema, l'adozione di un programma triennale di trasparenza e integrità, la segnalazione alla Corte dei conti, a cura degli OIV, delle criticità riscontrate e i casi di denuncia di danno erariale.

Questa seconda indagine della Sezione delle autonomie ha permesso di ottenere nuove risposte e, quindi, dati più recenti, in grado di porre in evidenza rinnovati spunti d'interesse che hanno dato luogo, rispetto al passato, ad altre riflessioni, non solo a livello nazionale o per aree geografiche, ma anche alla stregua di ambiti regionali e, talora, anche di singoli Comuni.

Il primo dato significativo è che l'indagine è risultata completa, visto che tutti i 454 Comuni raggiunti dal questionario lo hanno restituito nei termini e debitamente compilato. L'elaborazione informatica dei quesiti ha permesso di riprodurre una serie di prospetti che, oltre a dare una rappresentazione complessiva del fenomeno, ha anche operato una

---

[207] Su 454 comuni avevano risposto in 418. Le regioni che avevano registrano l'applicazione più soddisfacente erano state l'Emilia Romagna e la Toscana, mentre le più inadempienti erano state la Campania, la Puglia e la Calabria. Gli argomenti trattati erano stati l'adeguamento normativo alla riforma, 253 enti si erano adeguati e 165 no, l'adozione di un provvedimento di misurazione e valutazione delle performance, 198 enti lo avevano adottato e 220 no, il ricorso ai nuovi parametri della performance collettiva e della valutazione delle posizioni organizzative, 174 enti si erano aggiornati e 244 no, la previsione di un sistema premiante selettivo e di valorizzazione del merito, 279 enti lo avevano previsto e 139 no, lo svolgimento da parte degli OIV di tutti o alcuni dei compiti attribuiti dalla riforma, 233 enti erano ottemperanti e 185 no, l'acquisizione ancora da parte degli OIV di metodi e strumenti idonei a misurare e valutare la performance individuale e organizzativa, 133 enti li avevano acquisiti e 285 no.

ripartizione per grandi aree geografiche. Seguirà un altro paragrafo contenente l'esame dettagliato per Regione, arricchito da riferimenti particolareggiati in relazione a singoli enti[208].

Il sottostante prospetto dà conto delle risposte al primo quesito e illustra in che percentuali i Comuni delle macro aree geografiche abbiano recepito al proprio interno la normativa di cui al d.lgs. n. 150/2009.

Adeguamento normativo (prospetto n. 1)

Area geografica	adeguamento	mancato adeguamento
Nord	87,83%	12,17%
Centro	84,91%	15,09%
Sud	57,23%	42,77%
Totale complessivo	**76,43%**	**23,57%**

L'analisi della totalità dei Comuni indagati, così come distribuiti nelle varie Regioni, ci permette, dunque, di rilevare che, su 454 enti esaminati, 347 di essi, pari al 76,43%, hanno adeguato il proprio ordinamento interno alla riforma, talora modificando il già esistente regolamento per gli uffici e servizi e talaltra approvando un apposito atto. Viceversa, solo 107 enti, pari al 23,57%, non si sono adeguati affatto. Al nord si è registrata la massima applicazione (88% circa)[209].

Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (prospetto n. 2)

mancata adozione	adozione con definizione						
	tot.	obiettivi	soggetti	fasi	tempi	modalità	responsabilità
116	338	287	287	274	281	278	283

Definizione dei profili della *performance* (prospetto n. 2a)

adozione con definizione					
obiettivi	soggetti	fasi	tempi	modalità	responsabilità
84,91%	84,91%	81,07%	83,14%	82,25%	83,73%

[208] Le Sezione di controllo della Provincia di Trento ha emanato le Delibera 30.06.2011 n.37, contenente la Relazione sul rendiconto generale della relativa Provincia Autonoma, per l'esercizio finanziario 2010. In essa l'Amministrazione ha riferito alla locale Sezione della Corte di aver realizzato una certa attuazione del d.lgs. n. 150/2009, in particolare dell'art.16, dei principi di trasparenza, nonché di verifica dell'adeguatezza dei comportamenti dei dipendenti. Ciò nonostante, come riporta la relativa Relazione, la Corte ha, "ripetutamente evidenziato, l'obbligo per la Provincia di adeguare la propria normativa, secondo quanto previsto dallo Statuto e dal d.lgs. n. 266/1992". La Delibera n.2/2012 delle Sezioni Riunite per la Regione Trentino Alto Adige ha evidenziato, tra l'altro, il mancato recepimento da parte delle la Provincia di Bolzano dei principi generali dell'ordinamento introdotti dal d.lgs.150/2009. Al riguardo è da sottolineare quanto espresso, in quell'occasione, dalla CIVIT sulla Provincia Autonoma di Bolzano che risulta essere, nel panorama della legislazione regionale, l'unico ente che non ha adottato una specifica legge in materia. Stando, in specie. al dettato dell'art.11, commi 1 e 3 del "Decreto Brunetta", la CIVIT ha puntualizzato che la legislazione locale dovrà misurasi sull'attuazione di una triplice trasparenza: sulle posizioni soggettive dei cittadini, sui risultati delle amministrazioni, e sui loro strumenti di gestione delle risorse e di erogazione dei servizi. Spetterebbe dunque alla legge provinciale individuare forme adeguate di controllo interno presso gli enti locali.. Recentissimamente, però, il rinnovato assetto dei controlli interni è stato previsto dall'attesa Legge regionale 25 maggio 2012 , n.2 , che avrà efficacia per gli enti locali rientranti in entrambe le Province autonome, dando così alla complessa problematica nuovi spunti operativi. La legge regionale 5 aprile 2011 n.5, della regione Sicilia, al Capo III, ha recepito i principi della riforma della pubblica amministrazione contenuti nel d.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009 concernenti la valorizzazione del merito e l'incentivazione della produttività del personale, ha introdotto norme in materia di trasparenza e pubblicità degli atti attraverso l'utilizzo dei siti *web* per la diffusione dei dati e ha adottato iniziative per il contrasto alla corruzione ed alla criminalità organizzata di stampo mafioso. L'emanazione recente lascia immaginare che i risvolti applicativi siano da rinviare all'esame di un futuro referto.

[209] Gli enti più solerti nell'applicazione normativa relativa al 2010 erano stati quelli della Toscana (33 su38), mentre quegli enti che più avevano lasciato a desiderare appartenevano alla Campania (20 su 50), alla Puglia (11 su 37) e alla Calabria (1 su 11).

I prospetti n. 2 e n. 2a danno conto del numero totale degli enti che, rispettivamente, non hanno o, viceversa, hanno adottato un sistema di misurazione e valutazione della *performance*, precisando quanti siano quelli che abbiano definito i profili salienti del sistema, ovvero gli obiettivi, i soggetti, le fasi, i tempi, le modalità e le responsabilità.

Dal prospetto n. 2 si evince che sono ben 338 gli enti che hanno adottato un sistema di misurazione e valutazione delle *performance*, a fronte di 116 Comuni che non si sono premurati di adeguarsi.

Dal Prospetto n. 2a si evince, invece, che circa l'85% degli enti (84,91%) ha definito sia gli obiettivi da perseguire, che i soggetti da coinvolgere, mentre gli altri momenti del processo, ovvero le fasi, i tempi, le modalità e le responsabilità, registrano una percentuale media di adempimento che si aggira, attorno all'82% (nel dettaglio trattasi dell'81,07% per le fasi, dell'83,14% per i tempi, dell'82,25% per le modalità e dell'83,73% per le responsabilità)[210].

Applicazione dei parametri della *performance* collettiva e delle posizioni organizzative (prospetto n. 3)

		***Performance* collettiva**		**Posizione organizzativa**	
		si	**no**	**si**	**no**
Nord	189	70,90%	29,10%	79,37%	20,63%
Centro	106	68,87%	31,13%	78,30%	21,70%
Sud	159	40,88%	59,12%	40,25%	59,75%
Totale complessivo	**454**	59,91%	40,09%	65,42%	34,58%

Il prospetto n. 3 ha analizzato il livello d'applicazione dei parametri di valutazione relativi alle *performance* collettive e alle posizioni organizzative. Le posizioni organizzative sono state adottate più delle *performance* collettive, con una percentuale d'applicazione che al centro nord è maggiore rispetto al sud (si va dal 79,37% del nord al 40,25% del sud). Anche le *performance* collettive sono criterio di giudizio utilizzato molto meno al sud (40,88%) che al nord (70,90%) e al centro (68,87). Il dato più soddisfacente scaturisce dall'alta percentuale di enti del nord che valutano le posizioni organizzative (80% circa), mentre il più critico riguarda la limitata consistenza dei Comuni che tengono conto delle *performance* collettive al sud (41% circa)[211].

---

[210] Lo scorso anno, erano stati più diligenti i comuni dell'Emilia Romagna (25 su 32) e della Toscana (27 su 38), mentre risultavano fortemente inadempienti quelli della Campania (15 su 50), della Puglia (12 su 37) e della Calabria (1 su 11).

[211] In passato gli enti che adottavano i due nuovi fondamentali parametri di giudizio, ovvero la considerazione della performance collettiva e la valutazione delle posizioni organizzative erano solo 174 ed erano quelli che meglio interpretano alcuni principi ispiratori della riforma. Viceversa, ben 244 comuni avevano conservato i criteri tradizionali, basati sulla valutazione di risultati e comportamenti. Di questi una parte non proprio piccolissima aveva fatto ricorso alle sole posizioni organizzative, trascurando la valorizzazione della performance collettiva. Gli enti che più si erano adeguati erano l'Emilia Romagna (26 su 32). Le regioni con comuni più inadempienti sono state l'Abruzzo (1 su 8) e la Calabria (2 su 11).

Istituzione dell'OIV (prospetto n. 4)

Area geografica	si	no
Nord	60,32%	39,68%
Centro	38,68%	61,32%
Sud	46,54%	53,46%
Totale complessivo	**50,44%**	**49,56%**

Il prospetto n. 4 illustra la situazione degli enti che hanno ottemperato alla disposizione di istituire i nuovi Organismi Indipendenti di Valutazione, che sono risultati essere il 50,44% del totale. Di contro, l'altra metà circa che ha mantenuto gli organi preesistenti (49,56%). Le Regioni del nord vantano una percentuale di adeguamento ai nuovi organismi che supera, di poco, il 60%.

Svolgimento di tutti compiti a cura dell' OIV o del preesistente Nucleo (prospetto n. 5)

Area geografica	si	no	in parte
Nord	85,19%	1,59%	13,23%
Centro	77,36%	2,83%	19,81%
Sud	67,92%	12,58%	19,50%
Totale complessivo	**77,31%**	**5,73%**	**16,96%**

Il prospetto n. 5 ci dice che, ormai, quasi ovunque gli organi di controllo, comunque denominati, esercitano i compiti di legge, con una esigua eccezione del 5,73%. Tanto il controllo di gestione, quanto la valutazione dei dirigenti sono ormai esercitati, a livello nazionale, dal 77,31% dei Comuni, cui si aggiunge un 16,96% che esercita tali compiti parzialmente. In sostanza, tutti i compiti di verifica interna, dal controllo di gestione a quello strategico, passando per il nuovo modo di valutare le prestazioni, hanno una diffusione generalizzata (94,27%)[212].

Monitoraggio del sistema di valutazione a cura dell'OIV (prospetto n. 6)

Area geografica	si	no
Nord	70,90%	29,10%
Centro	56,60%	43,40%
Sud	42,14%	57,86%
Totale complessivo	**57,49%**	**42,51%**

[212] Nel 2010 erano maggiormente osservanti i comuni dell'Umbria (8 su 11), della Toscana (25 su 38) e dell'Emilia Romagna (23 su 32). Viceversa, erano più inadempienti gli enti della Campania (18 su 50), della Puglia (18 su 37) e del Veneto (20 su 37).

Il prospetto n. 6 indica come, nella maggioranza dei casi (57,49%), gli OIV abbiano messo a punto meccanismi, strumenti o procedure per monitorare il funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*. Viceversa, nel 42,51% delle fattispecie gli organi di controllo interno ancora non effettuano il fondamentale monitoraggio del funzionamento del nuovo assetto di valutazioni.

Proposta dell'OIV di valutare i dirigenti di vertice (prospetto n. 7)

Area geografica	si	no
Nord	78,84%	21,16%
Centro	69,81%	30,19%
Sud	49,06%	50,94%
Totale complessivo	**66,30%**	**33,70%**

Dal prospetto n. 7 si evince come solo il 33,70%, cioè circa 1/3 dei Comuni, non ha ancora applicato l'art. 14, co. 4 e del d.lgs. n. 150/2009, che stabilisce che siano gli OIV a proporre alla Giunta, la valutazione dei dirigenti di vertice, mentre una netta maggioranza, pari al 66,30% dei Comuni, si è adeguata. Come sempre, l'applicazione maggiore si è avuta presso i Comuni del nord e, in minor misura, del centro.

Comunicazione delle criticità dall' OIV alla Corte dei conti (prospetto n. 8)

Area geografica	si	no
Totale complessivo	**8**	**446**

Denuncia di danno dall' OIV alla Corte dei conti (prospetto n. 9)

Area geografica	si	no
Totale complessivo	**3**	**451**

I prospetti n. 8 e n. 9 ci dicono che, addirittura, solo otto Comuni hanno comunicato alla competente Sezione regionale della Corte dei conti le criticità riscontrate, mentre ancor meno hanno denunciato alla stessa, presunte fattispecie di danno.

Enti che forniscono all' OIV gli strumenti per la valutazione della *performance* (prospetto n. 10)

Area geografica	si	no
Nord	92,59%	7,41%
Centro	86,79%	13,21%
Sud	59,75%	40,25%
Totale complessivo	**79,74%**	**20,26%**

In base al prospetto n. 10 il 79,74% degli enti, pari quasi all'80%, ha fornito agli OIV metodi e strumenti idonei a misurare e valutare la *performance*, a dimostrazione di come i rapporti tra Comuni e nuovi organismi di valutazione abbiano superato le difficoltà dello scorso anno[213].

Adozione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità (prospetto n. 11)

Area geografica	si	no
Nord	30,16%	69,84%
Centro	36,79%	63,21%
Sud	16,98%	83,02%
Totale complessivo	**27,09%**	**72,91%**

Da ultimo, il prospetto n. 11 ci dice che l'adozione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità fa qualche passo avanti rispetto allo scorso anno, pur stentando ancora a decollare. Esso è stato assunto dal 27% circa degli enti (27,09%), a fronte di una vastissima maggioranza di circa il 73% (72,91%) che ignora l'adempimento.

4.5.3 Le valutazioni sui controlli interni Regione per Regione

L'analisi dei questionari ha permesso di elaborare delle sintesi Regione per Regione, in cui non solo si evidenzia come le norme si applichino diversamente nei vari territori, ma anche come, in questo modo, sia talora possibile far emergere fenomeni e peculiarità che coinvolgono solo determinati enti. La rilevazione delle adempienze e/o inadempienze delle specifiche località permette di superare l'aridità del dato statistico e di verificare sforzi, difficoltà, successi e stagnazioni che appartengono all'esperienza diretta di un numero adeguato e significativo di enti locali, coinvolti nell'applicazione della c.d. "Riforma Brunetta".

Al termine dell'analisi relativa a ciascuna Regione si fa anche menzione di alcuni aspetti messi appositamente in luce dai Comuni indagati, che non sono risposte ai quesiti ma emergono dalla lettura del punto 1.1 del questionario cui i Comuni avevano facoltà di fornire risposte per esteso. Con l'acquisizione di alcune considerazioni discorsive si è avuto modo di far emergere aspetti ulteriori e, magari, inaspettati o inusuali scaturenti dalla riforma e, normalmente, estranei all'impostazione delle rilevazioni.

VALLE D'AOSTA (1/1): L'unico ente coinvolto, corrispondente al capoluogo Aosta, ha modificato il proprio ordinamento uffici e servizi, adeguandolo alla l.r. n. 22/2010, che prevede un unico sistema di valutazione a livello regionale. Non sono stati fatti molti progressi e il sistema è ancora in corso d'implementazione. Non c'è ancora un provvedimento di misurazione e valutazione della perfomance, né è stata prevista la

[213] Allora apparivano osservanti i comuni della Lombardia (30 su 68) e dell'Umbria (6 su 11), mentre erano molti lontani da un risultato soddisfacente le località della Campania (10 su 50) e della Puglia (9 su 37).

valutazione della *performance* collettiva e/o delle posizioni organizzative. Viceversa l'OIV, unico organismo per l'intera Regione, istituito lo scorso anno, si è insediato e svolge buona parte dei compiti ex art. 14, co. 4 d.lgs. n. 150/2009, tra cui la proposta alla Giunta della valutazione dei dirigenti di vertice. Il Comune ha fornito all'OIV metodi e strumenti idonei a valutare la *performance* individuale e organizzativa, mentre non ha adottato il programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

PIEMONTE (32/32): La maggioranza degli enti sottoposti a rilevazione ha adottato un apposito regolamento per gli uffici e servizi, ovvero ha modificato quello preesistente. Solo sette enti non hanno ottemperato agli artt. 16 e 31 del d.lgs. n.150/2009. Poco più della metà dei Comuni, pari a 18 enti, hanno adottato un sistema di misurazione e valutazione della *performance* e ne hanno anche definito i profili essenziali. Quattro Comuni[214], pur avendo adottato il predetto sistema, non ne hanno definito gli obiettivi, che nel caso di Borgomanero non sono stati nemmeno enucleati. Poco più di 1/4 di essi, pari a 9 enti, è tuttora privo di un sistema di misurazione e valutazione della *performance*[215], mentre circa i 2/3, pari a 21 enti, hanno adottato entrambi i parametri di valutazione, consistenti nell'apprezzamento della *performance* collettiva e delle posizioni organizzative, mentre solo in due casi si è adottato solamente il primo[216], ovvero il secondo criterio[217]. Solo 7 enti non si avvalgono ancora di nessuno dei due parametri[218]. Esattamente la metà dei Comuni, pari a 16 enti, ha istituito l'OIV, mentre la rimanente metà ha mantenuto i preesistenti Nuclei di valutazione. La stragrande maggioranza degli enti, pari a 28, sia che abbia un OIV sia che si avvalga di un preesistente organismo di valutazione, svolge tutti i compiti di legge, mentre lo scorso anno la percentuale adempiente era pari a 1/3. Solo per 3 Comuni lo svolgimento di questi compiti ha una portata ridotta[219]. Oltre i 2/3 degli enti, pari a 23, hanno messo a punto meccanismi, strumenti o procedure per monitorare il funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*. Il terzo rimanente non è ancora attrezzato per il suddetto monitoraggio[220]. Nella quasi totalità degli enti, pari a 28, gli OIV hanno proposto alla Giunta la valutazione dei dirigenti di vertice[221]. Non si registrano casi di enti in cui l'OIV abbia comunicato alla locale Sezione della Corte dei conti le criticità riscontrate, né che lo stesso organismo di controllo abbia denunciato alla Corte le fattispecie di danno erariale. A differenza dello scorso anno, la stragrande maggioranza dei Comuni, ben 29 enti, ha fornito

---

214 Casale Monferrato, Chivasso, Chieri e Orbassano.
215 Valenza, Tortona, Alba, Venaria Reale, Ivrea, Pinerolo, Mondovì, Novara e Carmagnola.
216 Tortona e Alessandria.
217 Fossano e Savigliano.
218 Valenza, Venaria Reale, Ivrea, Pinerolo, Mondovì, Novara e Carmagnola.
219 Verbania, Tortona e Biella.
220 Bra, Valenza, Tortona, Alba, Venaria Reale, Borgomanero, Mondovì, Novara e Carmagnola.
221 Fanno eccezione Collegno, Valenza, Borgomanero e Carmagnola.

all'OIV strumenti di misurazione e valutazione della *performance*[222], mentre poco più di 1/3, pari a 12 enti, ha redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Come lo scorso anno, tra i singoli Comuni esaminati, costituiscono esperienze positive le località di Acqui Terme, che è una vera eccellenza, e Grugliasco, cui si vanno, quest'anno, ad aggiungere Rivoli, Torino e Settimo Torinese. Come lo scorso anno lascia a desiderare il Comune di Venaria Reale, cui si aggiungono, per carenze rilevate, Tortona, Carmagnola, Alba, Bra, Novara e Novi Ligure. Quest'ultimo detiene un record negativo per non aver dato pressoché applicazione alla normativa. I Comuni di Cuneo e Orbassano, rispetto allo scorso anno, superano le criticità. Torino, grazie al piano delle *performance*, dichiara di aver valorizzato le prestazioni individuali e Moncalieri di aver arricchito il PEG. Tra i Comuni capoluogo, Torino ha rafforzato il rapporto tra i vecchi controlli interni e il nuovo sistema di valutazione, mentre Alessandria dichiara di aver migliorato la programmazione.

LOMBARDIA (68/68): La stragrande maggioranza degli enti sottoposti a rilevazione ha adottato un apposito regolamento per gli uffici e servizi, ovvero ha modificato quello preesistente. Solo cinque Comuni non hanno emanato un proprio atto regolamentare[223]. Si può parlare di un successo, poiché lo scorso anno vi aveva provveduto appena la metà di essi. La stragrande maggioranza degli enti, pari a 55, ha adottato un sistema di misurazione e valutazione della *performance* e ne ha anche definito i profili essenziali. Circa 1/6 degli enti, pari a 10, non ha assunto alcun provvedimento di misurazione e valutazione della *performance*, a fronte di pochissimi rimanenti che, pur essendo adempienti, avvertono che la definizione degli obiettivi è stata solo parziale[224]. Oggi, l'adozione del sistema riguarda 58 enti su 68, mentre nel 2010 era adempiente solo 1/3. Nel descritto quadro positivo di applicazione si sottolinea come, viceversa, a Cantù e a Desio taluni aspetti siano trascurati, segnatamente a Cantù, dove mancano le fasi e le responsabilità, e a Desio ove difettano, oltre alle fasi, anche i tempi e le modalità. Circa 3/4 degli enti, pari a 50, hanno adottato entrambi i parametri di valutazione, consistenti nell'apprezzamento della *performance* collettiva e delle posizioni organizzative, mentre in un caso si è adottato solo il primo criterio[225], ovvero solo il secondo[226]. Circa 1/5 degli enti, pari a 14, non si avvale affatto dei due parametri[227]. Poco meno di 2/3 dei Comuni, pari a 43 enti, ha istituito l'OIV, mentre i restanti hanno mantenuto i preesistenti Nuclei. La stragrande maggioranza degli enti, pari a 59, qualunque sia il tipo di organismo di valutazione operativo, svolge tutti i compiti di controllo di gestione e di valutazione dei dirigenti e del personale. Solo in pochi enti gli OIV

---

[222] Fanno eccezione Valenza, Mondovì e Carmagnola.
[223] Treviglio, Dalmine, Peschiera Borromeo, Desio e Lissone.
[224] San Giuliano Milanese, Desio e Varese.
[225] Saronno.
[226] Cernusco sul Naviglio e Desio.
[227] Treviglio, Lodi, Rho, Pioltello, Cologno Monzese, Mantova, Senago, Cesano Maderno, Pavia, Lainate, Seregno, Brescia, Lissone e Gallarate.

svolgono, solo parzialmente, i propri compiti di verifica[228]. Circa i 3/4 degli enti, pari a 48, hanno messo a punto meccanismi, strumenti o procedure per monitorare il funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*. Il rimanente quarto, pari a 20 enti, non è ancora attrezzato per il suddetto monitoraggio che, in talune località, non viene, dunque, effettuato[229]. Complessivamente, lo svolgimento dei compiti di legge affidati agli organi di controllo è soddisfatto da 59 enti su 68, a fronte del 2010 in cui vi si conformava circa la metà. Parimenti, mentre lo scorso anno meno della metà dei Comuni forniva agli OIV gli strumenti per valutare, quest'anno sono in difetto solo due enti. Nella quasi totalità dei casi, ovvero in ben 55 enti, gli OIV hanno proposto alla Giunta la valutazione dei dirigenti di vertice, mentre i rimanenti fanno eccezione[230]. A Cremona e Desenzano del Garda l'OIV ha comunicato alla locale Sezione della Corte dei conti le criticità riscontrate, ma non sono state denunciate eventuali fattispecie di danno. La quasi totalità dei Comuni, pari a 63 enti, ha fornito all'OIV strumenti di misurazione e valutazione della *performance*[231], mentre solo poco meno di 1/3, per un ammontare di 21 enti, ha redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Appaiono più completi e accurati nell'applicazione della riforma i Comuni di Meda, Bresso, Legnano, Cormano, Bergamo, Cornaredo, Corsico, Muggiò, Montichiari e Limbiate, che hanno in pratica ottemperato a tutti gli aspetti delineati nel questionario. All'opposto, i Comuni di Lodi, Rho, Cologno Monzese, Senago, Cesano Maderno, Seregno, Brescia, Lissone, Lainate e Gallarate registrano una carente applicazione del d.lgs. n. 150/2009. Si conferma l'eccellenza del Comune di Muggiò, mentre sono, anche quest'anno, estremamente carenti Lissone, Desio, Peschiera Borromeo e Treviglio. Tra le peculiarità positive si segnala Cologno Monzese che, grazie alla riforma, ha apportato modifiche alla contrattazione sindacale, mentre Abbiategrasso, Castiglione delle Stiviere, Gallarate e Giussano hanno migliorato la programmazione. Quest'ultimo, assieme a Sondrio, ha valorizzato le *performance* individuali, mentre l'arricchimento del PEG ha riguardato Como, Lainate, Montichiari, Rho, Seregno, Seveso e Sondrio. Nei Comuni di Abbiategrasso, Castiglione delle Stiviere e Giussano, è migliorato il rapporto tra i preesistenti controlli interni e il rinnovato sistema di valutazione.

VENETO (38/38): La stragrande maggioranza degli enti, pari a 35, ha modificato il proprio regolamento interno, ovvero ne ha adottato uno specifico, mentre 3 non hanno provveduto ancora[232]. Una maggioranza netta, pari a 32 enti, non solo ha assunto un

---

[228] Rho, Cernusco sul Naviglio, San Giuliano Milanese, Milano, Dalmine, Buccinasco, Desio, Lissone e Varese.

[229] Cesano Boscone, Rho, Cernusco sul Naviglio, Saronno, Mariano Comense, Paderno Dugnano, Senago, Cesano Maderno, San Giuliano Milanese, Milano, Lainate, Seregno, Dalmine, Brescia, Como, Buccinasco, Desio, Lissone, Rozzano e Gallarate.

[230] Castiglione delle Stiviere, Cesano Boscone, Seveso, Saronno, Mariano Comense, Senago, Cesano maderno, Milano, Lainate, S.Donato milanese, Dalmine, Lissone, Cassano Magnago e Giussano.

[231] fanno eccezione Lodi, Novate Milanese, Seregno, Lissone e Gallarate.

[232] Iesolo, Cittadella e Spinea.

provvedimento di misurazione e valutazione della *performance*, ma ne ha anche curato tutti gli aspetti, con la sola eccezione di tre enti che hanno tralasciato taluni profili[233]. Mentre nel 2011 il numero dei regolamenti adottati non ha fatto registrare incrementi significativi rispetto all'indagine precedente, nello stesso anno quasi tutti gli enti hanno assunto tutti gli aspetti della misurazione e valutazione della *performance* che, nel 2010, era stata curata solo da un terzo di essi. Circa i 3/4 degli enti, pari a 28, hanno adottato entrambi i parametri di valutazione indicati, mentre solo in sei casi non ci si è avvalsi di alcuno di essi[234]. Tra i pochi adempimenti parziali, solo 4 enti valutano i titolari di posizioni organizzative, senza adottare il criterio della *performance* collettiva[235]. Sono, oggi, molti di più che lo scorso anno, passando dai 2/3 ai 3/4 del totale, gli enti che apprezzano il ricorso sia alla *performance* collettiva che alle posizioni organizzative. Mentre lo scorso anno solo 1/4 degli enti aveva istituito gli OIV e ne aveva svolto i compiti, quest'anno i 2/3 degli enti, pari a 25, posseggono il nuovo organismo e, soprattutto, la quasi totalità degli organi di controllo, in ben 34 enti, assolve tutte le funzioni[236]. Più dei 2/3 degli enti, pari a 29, hanno messo a punto meccanismi, strumenti o procedure per monitorare il funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*. I rimanenti nove Comuni non si sono ancora attrezzati per il suddetto monitoraggio[237]. Nella maggioranza netta dei casi, pari a 28 enti, gli OIV hanno proposto alla Giunta la valutazione dei dirigenti di vertice, mentre fanno eccezione una decina di località che sembrerebbero aver mantenuto il procedimento di valutazione tradizionale[238]. Solo nel caso di Venezia, l'organismo di controllo interno, in osservanza dell'art. 30, co. 4, lett. e) del d.lgs. n. 150/2009, ha denunciato alla Corte fattispecie di danno conosciute nell'esercizio delle funzioni. Praticamente la totalità dei Comuni, con l'eccezione di Spinea, ha fornito all'OIV strumenti di misurazione e valutazione della *performance*, mentre meno di 1/3, pari a 11, ha ottemperato all'adempimento formale di redigere il programma triennale per la trasparenza e l'integrità[239]. Nel 2010 circa 1/3 dei Comuni forniva agli OIV strumenti per valutare la *performance*. Ai 5 Comuni che ottemperavano all'obbligo di redigere il programma triennale per la trasparenza e l'integrità, quest'anno se ne sono aggiunti 6[240].

---

[233] Mirano e Cittadella le fasi del procedimento e in parte gli obiettivi, trascurati quest'ultimi anche da Selvazzano dentro

[234] Conegliano, Schio, San Bonifacio, Montebelluna, Montecchio Maggiore e Martellago.

[235] Mira, Mirano, Bassano del Grappa e Spinea.

[236] San Donà di Piave, Iesolo, Conegliano e Montebelluna parlano di esercizio parziale dei compiti da parte dell'organo di controllo interno.

[237] Iesolo, Paese, Mirano, Conegliano, San Bonifacio, Valdagno, Bassano del Grappa, Montebelluna e Spinea.

[238] Mira, Treviso, Conegliano, Vicenza, San Bonifacio, Spinea, Montecchio maggiore, Villafranca di Verona e Vittorio veneto.

[239] San Donà di Piave, Treviso, Schio, Thiene, Feltre, Cittadella, Vigonza, Verona, Selvazzanodentro, San Bonifacio e Adria.

[240] San Donà di Piave, Treviso, Schio, Cittadella, Thiene, Feltre, Vigonza, Verona, Selvazzano dentro, San Bonifacio, Adria

Sono Comuni adempienti, che hanno applicato tutti gli aspetti della riforma, Venezia, Adria, Feltre, Thiene e Vigonza. I Comuni di San Bonifacio e Montebelluna e, in minor misura, quelli di Iesolo, Schio e Martellago appaiono in ritardo.

FRIULI VENEZIA GIULIA (6/6): Solo la metà degli enti ha modificato il regolamento interno o ne ha emanato uno nuovo, mentre Udine, Gorizia e Monfalcone non si sono adeguati. Nel 2010 la minoranza degli enti aveva messo mano al regolamento interno, mentre adesso è adempiente la metà. Se lo scorso anno il sistema di misurazione e valutazione della *performance* era curato dalla maggioranza degli interessati, nel 2011 vi provvede, ormai, la totalità degli enti che, oltretutto, ne cura tutti gli aspetti (solo a Trieste la formulazione degli obiettivi è stata parziale). Gorizia e Pordenone hanno assunto a parametri di valutazione sia la *performance* collettiva sia le posizioni organizzative. Trieste e Sacile hanno trascurato solo le *performance* collettive, mentre Monfalcone ha omesso di considerare le posizioni organizzative. Solo Udine ha tralasciato l'applicazione di entrambi i criteri. Tutti gli enti, tranne Gorizia e Sacile, hanno istituito l'OIV, a fronte dello scorso anno in cui esisteva solo quello di Udine. Gli organi di controllo, ancorché non sostituiti dagli OIV, hanno svolto i compiti loro attribuiti in quattro Comuni, mentre ciò avveniva in passato, e parzialmente, solo in due di essi. L'organo di controllo, ancorché non sostituito dall'OIV, ha svolto i compiti attribuitigli in quattro Comuni, ma non a Monfalcone e, in parte, a Trieste. Tranne Pordenone, nessun ente ha definito meccanismi, strumenti o procedure per monitorare il funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*. Nella maggioranza dei casi, pari a 4 enti, gli OIV hanno proposto alla Giunta la valutazione dei dirigenti di vertice, mentre fanno eccezione due località[241] che sembrerebbero aver mantenuto il procedimento di valutazione tradizionale. Solo nel caso di Gorizia, l'organismo di controllo interno, in osservanza dell'art. 14, co. 4, b) del d.lgs. n. 150/2009, non solo ha comunicato alla locale sede della Corte dei conti le criticità riscontrate, ma ha anche denunciato alla Procura dell'Istituto il danno rilevato. La generalità dei Comuni, con l'eccezione di Trieste, ha fornito all'OIV strumenti di misurazione e valutazione della *performance*, mentre solo Gorizia ha ottemperato all'adempimento più formale di redigere il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Sono Comuni abbastanza adempienti, che hanno applicato quasi tutti gli aspetti della riforma Pordenone e Gorizia, mentre i Comuni di Udine, Monfalcone e, in minor misura, Trieste, danno alla riforma un'applicazione ancora parziale e incerta. Monfalcone si conferma, rispetto al 2010, come il Comune più inadempiente.

LIGURIA (10/10): La maggioranza degli enti sottoposti a rilevazione, tranne Rapallo e Sarzana, ha adottato un apposito regolamento per gli uffici e servizi, ovvero ha modificato

[241] Udine e Monfalcone.

il preesistente. Un po' più della metà degli enti, pari a 7, ha adottato un sistema di misurazione e valutazione della *performance* e ne ha definito tutti i profili. Solo Imperia e Chiavari, pur avendo adottato il sistema, ne trascurano, l'una le fasi, i tempi e le modalità e l'altro gli obiettivi. Solo Sarzana non ha definito alcun profilo. Appena tre enti[242] hanno adottato entrambi i parametri di valutazione e,in altrettanti casi, i due criteri di giudizio vengono ignorati. A La Spezia, Rapallo e Ventimiglia sono valutate le sole posizioni organizzative, ma non le *performance* collettive. Ben più della metà dei Comuni, cioè 7 enti, ha istituito l'OIV e la stragrande maggioranza di essi, pari a 8 località, ne svolge tutti i compiti. Solo a Genova e Chiavari può parlarsi di adempimenti ridotti. Ben 7 Comuni hanno messo a punto meccanismi, strumenti o procedure per monitorare il funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, mentre i tre rimanenti non si sono ancora attrezzati[243]. Nella quasi totalità dei casi, ovvero in 8 enti, gli OIV hanno proposto alla Giunta la valutazione dei dirigenti di vertice, con l'eccezione di La Spezia e Albenga. Non si registrano enti in cui l'OIV abbia comunicato direttamente alla sede locale della Corte dei conti le criticità riscontrate, né che lo stesso organismo di controllo abbia denunciato alla Corte eventuali fattispecie di danno. Un'ampia maggioranza di Comuni, pari a 8 enti, ha fornito all'OIV strumenti di misurazione e valutazione della *performance*, con la sola eccezione di Imperia e Sarzana, mentre meno di 1/3 ha redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità[244]. Si distinguono, per diligenza, il Comune di Albenga e, in buona parte, anche di Savona, mentre sono carenti le località di Rapallo, Chiavari e Sarzana. Rispetto al 2010 non ci sono stati miglioramenti rilevanti sia nell'adeguamento della normativa interna che nell'adozione del sistema di misurazione e valutazione delle *performance*, nonché dei parametri della *performance* collettiva e delle posizioni organizzative. Rispetto al passato, due nuovi Comuni hanno istituito l'OIV, anche se poi, complessivamente, è lo stesso numero di enti a svolgere, anche se con organi diversi, vecchi e nuovi compiti di controllo. Sono nettamente aumentati, passando da 3 a 8, i Comuni che hanno fornito agli OIV strumenti di misurazione e valutazione della *performance*, mentre, in luogo della sola La Spezia, anche Albenga e Sarzana hanno redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Il Comune più inadempiente è apparso Rapallo. La Spezia e Ventimiglia hanno migliorato la programmazione, ma solo quest'ultima ha anche arricchito il PEG.

EMILIA ROMAGNA (34/34): Tranne Ferrara, Comacchio e Vignola, tutti gli enti indagati hanno modificato, adeguandolo, il proprio regolamento uffici e servizi, ovvero ne hanno adottato uno specifico. Solo 2 Comuni su 34[245] non hanno adottato un sistema di

---

[242] Savona, Genova e Albenga.
[243] Rapallo, Sarzana e Chiavari.
[244] La Spezia, Sarzana e Albenga.
[245] Faenza e Mirandola

misurazione e valutazione della *performance* e, tra gli adempienti, solo Riccione risulta carente nella formulazione di obiettivi, fasi e tempi del relativo procedimento. I progressi sono considerevoli se, nel 2010, circa 1/4 degli enti indagati non si era ancora adeguato alla nuova regolamentazione e poco più di 1/3 neanche aveva adottato un sistema di misurazione e valutazione della *performance*.

Oggi, circa i 3/4 degli enti, pari a 26, hanno adottato entrambi i parametri di valutazione[246]. I 6 casi di adempimento parziale si concretano nel trascurare la *performance* collettiva, a vantaggio delle posizioni organizzative[247]. Sono, invece, aumentati, e questo è un dato negativo, i casi in cui si trascura l'apprezzamento della *performance* collettiva. Poco più dei 2/3 degli enti, pari a 24, hanno istituito l'OIV[248], mentre la quasi totalità degli stessi, paria a 30, svolge tutti compiti loro assegnati, sia che si tratti dell'organo neo istituito, sia che operi il preesistente Nucleo. Quattro enti dichiarano che l'organo di controllo interno ha svolto, solo parzialmente, le proprie attribuzioni[249], mentre in passato solo 1/3 degli organi di controllo, comunque denominati, svolgeva tutti i compiti previsti, a fronte di un terzo rimanente che non ne compiva alcuno. Attualmente sono ben 24 gli enti che hanno istituito gli OIV, con una quasi totalità di organi di controllo che svolge ogni compito assegnato. Mentre nel 2011 la quasi totalità dei Comuni ha fornito all'OIV strumenti di misurazione e valutazione della *performance*, l'anno precedente vi aveva provveduto solo poco meno della metà. La stragrande maggioranza degli enti, pari oggi a 27, ha oggi messo a punto meccanismi, strumenti o procedure per monitorare il funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, con le sole eccezioni di San Lazzaro di Savena, Bologna, Reggio Emilia, Faenza, Mirandola, Vignola e Parma. In quasi tutti i casi gli OIV hanno anche regolarmente proposto alla Giunta la valutazione dei dirigenti di vertice, con l'eccezione di 7 località che sembrerebbe abbiano mantenuto il procedimento di valutazione tradizionale. [250] In nessun caso l'organo di controllo ha comunicato alla Corte dei conti le criticità riscontrate, ovvero denunciato alla stessa presunte fattispecie di danno. La quasi totalità dei Comuni, con l'eccezione di Ferrara e Mirandola, ha fornito all'OIV strumenti di misurazione e valutazione della *performance*, mentre quasi 1/4, pari a 9 enti, ha ottemperato al formale adempimento di redigere il programma triennale per la trasparenza e l'integrità[251]. Numerosi sono i Comuni particolarmente attenti nell'applicazione: Lugo, Imola,

---

[246] Lugo, Casalecchio di reno, Sassuolo, Cesena, Cesenatico, Rimini, Salsomaggiore Terme, Carpi, Riccione, Imola, San Lazzaro di Savena, Argenta, Bologna, Formigine, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Sant'Arcangelo di Romagna, Castelfranco nell'Emilia, Candiano, Castel San Pietro Terme, Modena, Comacchio, Vignola, Correggo e Cento

[247] Cervia, San Giovanni in Persiceto, Ferrara, Fidenza, Parma e Forlì

[248] non hanno provveduto Rimini, Ferrara, Bologna, Sant'Arcangelo di Romagna, Faenza, Castelfranco Emilia, Modena, Vignola, Parma e Correggio

[249] Sassuolo, Ferrara, Riccione e Bologna

[250] Rimini, Salsomaggiore Terme, Faenza, Reggio Emilia, Mirandola, Parma, Forlì

[251] Lugo, Salsomaggiore Terme, Cervia, Imola, Formigine, Castel San Pietro Terme, Modena, Comacchio e Vignola

Formigine, e Castel San Pietro Terme le cui *performance* rasentano l'eccellenza, senza tralasciare Casalecchio Di Reno, Cesena, Cesenatico, Carpi, Argenta, Piacenza, Ravenna, Scandiano e Cento che, comunque, si distinguono per diligenza. In uno scenario complessivamente soddisfacente spiccano in negativo i Comuni di Ferrara, Mirandola, Vignola e, ancor più, di Faenza che lasciano parecchio a desiderare. Inoltre, mentre oggi 1/4 degli enti ha redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità, lo scorso anno vi avevano provveduto solo 4 Comuni. Forlì e Sant'Arcangelo di Romagna hanno migliorato la programmazione, a fronte di Rimini e Imola che hanno migliorato i rapporti tra il vecchio sistema dei controlli e quello nuovo incentrato sulla *performance*. Sant'Arcangelo di Romagna, Rimini e Riccione hanno sia valorizzato la *performance* individuale che arricchito il PEG.

MARCHE (16/16): La stragrande maggioranza degli enti sottoposti a rilevazione ha adottato un apposito regolamento per gli uffici e servizi, ovvero ha modificato quello preesistente. Solo 1/4 circa dei Comuni, ovvero 4 enti, non ha emanato un proprio atto normativo[252] così come solo 1/4 degli enti, pari a 4, non ha adottato alcun sistema di misurazione e valutazione della *performance*[253], mentre, tra gli adempienti, Jesi, Pesaro e Recanati hanno elaborato solo parzialmente gli obiettivi e Pesaro è carente anche sui tempi del procedimento. Si osserva che la situazione non è molto mutata rispetto al 2010 sia per l'adempimento regolamentare, che per l'assunzione dei provvedimenti sulla *performance*. Circa i due terzi degli enti, pari a 10, hanno adottato entrambi i parametri di valutazione consistenti nell'apprezzamento della *performance* collettiva e delle posizioni organizzative, mentre circa 1/3, cioè 5 enti, hanno ignorato entrambi i criteri[254]. Nel caso di Tolentino si sono valutate le *performance* collettive, ma non le posizioni organizzative. Con il 2011, nell'adozione degli illustrati parametri di valutazione, si è passati da un terzo ai due terzi di enti adempienti. Solo 1/3 circa delle località, pari a 5 enti, ha istituito l'OIV[255], mentre tutte le altre hanno mantenuto gli organismi preesistenti. La stragrande maggioranza degli enti, pari a 13, sia che abbia un OIV, sia che si avvalga di un preesistente organismo di valutazione, svolge tutti i compiti di legge e solo tre enti dichiarano che gli OIV svolgono in parte i propri compiti[256]. Circa i 2/3 dei Comuni, pari a 9 enti, hanno messo a punto meccanismi, strumenti o procedure per monitorare il funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*. Il rimanente terzo, pari a 7 enti, non ha ancora effettuato il suddetto monitoraggio[257]. In un'ampia maggioranza di casi, cioè in 10 enti, gli OIV hanno proposto alla

---

[252] Ancona, Civitanova Marche e Fabriano.
[253] Ancona, Civitanova marche, Fabriano e Senigallia.
[254] Fermo, Osimo, Ascoli Piceno, Civitanova Marche e Fabriano.
[255] Macerata, Ancona, Fano, Recanati e Tolentino.
[256] Osimo, Ascoli Piceno e Tolentino.
[257] Jesi, Osimo, Ascoli Piceno, Civitanova Marche, Recanati e Senigallia.

Giunta la valutazione dei dirigenti di vertice, mentre fanno eccezione Macerata, Ancona, Ascoli Piceno, Fabriano, Fano e Senigallia. A differenza che nel 2010, in cui l'adempimento era assai raro, nell'anno successivo la maggioranza degli enti ha fornito agli OIV strumenti di misurazione e valutazione della *performance* e redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

Gli organi di controllo interno non hanno comunicato alla Sezione locale della Corte dei conti le criticità riscontrate, né hanno denunciato alla Corte eventuali fattispecie di danno. Ad eccezione di Senigallia, tutti gli alti enti hanno fornito all'OIV strumenti di misurazione e valutazione della *performance*, mentre circa 1/3 dei Comuni, pari a 6 enti, ha redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità[258]. Appaiono più completi nell'applicazione della riforma i Comuni di Falconara Marittima, San Benedetto del Tronto e Porto Sant'Elpidio. All'opposto, i Comuni di Civitanova Marche, Fabriano e, soprattutto, Senigallia, registrano un'applicazione del tutto carente. Pesaro ha il merito di aver sia migliorato la programmazione che valorizzato la *performance* individuale. Fano e San Benedetto del Tronto hanno arricchito il PEG.

TOSCANA (38/38): Se si fa eccezione per Grosseto, tutti gli altri enti sottoposti a rilevazione hanno adottato un apposito regolamento per gli uffici e servizi, ovvero modificato quello preesistente. Nell'anno precedente un decimo degli enti non si era adeguato. Solo sei Comuni non hanno adottato alcun sistema di misurazione e valutazione della *performance*[259], mentre, tra gli adempienti, solo Massa e Grosseto hanno elaborato parzialmente gli obiettivi, con Grosseto che è insufficiente anche sulle modalità del procedimento. Nel 2010 l'assunzione del provvedimento di valutazione della *performance* mancava in circa la metà dei Comuni. Mentre lo scorso anno risultava che la metà circa degli enti non aveva ancora assunto i parametri della *performance* collettiva e delle posizioni organizzative, quest'anno si rileva che solo 5 enti hanno fatto a meno dell'apprezzamento[260]. Dell'alta percentuale di enti adempienti, pari a circa i 4/5 di essi, solo 4 hanno tralasciato la considerazione della *performance* collettiva[261], mentre Empoli ha ignorato le posizioni organizzative. Esattamente la metà degli enti ha istituito l'OIV, preferendo che i rimanenti diciannove mantenessero gli organismi preesistenti. La totalità degli enti, sia che abbia un OIV, sia che si avvalga di un preesistente organismo di valutazione, svolge tutti i compiti di legge, mentre solo 10 hanno organismi di controllo interno che svolgono solo in parte i propri compiti[262]. Poco meno di 3/5 degli enti, pari a 22, hanno messo a punto meccanismi, strumenti o procedure per

---

[258] Osimo,Ascoli Piceno, Fabriano, Falconara Marittima, Recanati e San Benedetto del Tronto.
[259] Follonica, Campi Bisenzio, Piombino, Pistoia, Montevarchi e Montecatini.
[260] Piombino, Pistoia, Monsummano Terme, Montevarchi e Montecatini.
[261] San Giuliano Terme, Cecina, Quarrata e Viareggio.
[262] Follonica, Fucecchio, Cortona, Sesto fiorentino, Piombino, Massa Rosa, Pistoia, Siena, Monsummano Terme e Bagno a Ripoli.

monitorare il funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*. La rimanente percentuale di 2/5, pari a 16 enti, non ha ancora effettuato il monitoraggio. In un'ampia maggioranza di casi, pari a 29 enti, gli OIV hanno proposto alla Giunta la valutazione dei dirigenti di vertice, mentre fanno eccezione meno di 1/4 dei Comuni che conservano la valutazione in base alla normativa preesistente[263]. Gli organi di controllo interno non hanno mai comunicato direttamente alla sede locale della Corte dei conti le criticità riscontrate, mentre l'organismo di controllo di Follonica ha denunciato alla Corte eventuali fattispecie di danno. Ad eccezione di 4 Comuni[264], tutti gli altri enti, ovvero 34 , hanno fornito agli OIV strumenti di misurazione e valutazione della *performance*, mentre meno della metà, pari a 16 enti, hanno redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. L'anno scorso solo la metà dei Comuni forniva agli OIV gli strumenti necessari ad analizzare le *performance* e solo un decimo del totale elaborava il succitato programma triennale. Appaiono più accurati nell'applicazione della riforma i Comuni di Carrara, Cascina, Colle Val d'Elsa, Camaiore, Poggibonsi, Arezzo, Pisa e Scandicci. Quest'ultimo, come nel 2010, si conferma come eccellenza. All'opposto, i Comuni di Campi Bisenzio, Piombino, Pistoia, Montevarchi, Grosseto e Montecatini Terme registrano un'applicazione insoddisfacente.

UMBRIA (11/11): Se si fa eccezione per Terni e Orvieto, tutti gli altri enti sottoposti a rilevazione hanno adottato un apposito regolamento per gli uffici e servizi, ovvero modificato quello preesistente. L'andamento dello scorso anno non era stato diverso. Terni è inadempiente anche nell'adozione del sistema di misurazione e valutazione della *performance*. Nel 2010 la sua mancata assunzione aveva riguardato quasi la metà degli enti, mentre nel 2011 si sono tutti adeguati, rispettando anche l'applicazione di ogni aspetto del procedimento. Solo 2 enti[265] non hanno adottato alcuno degli specifici parametri di valutazione, mentre la maggioranza, pari a 6 enti,li ha utilizzati entrambi[266]. A Gubbio, Assisi e Bastia Umbra le amministrazioni hanno valutato le posizioni organizzative, ma non le *performance* collettive. Come lo scorso anno, circa la metà degli enti, pari a 6, ha istituito gli OIV ma, indistintamente, tutti gli organi di controllo, dichiarano di averne esercitato i compiti. La stragrande maggioranza degli enti, pari a 9, con l'eccezione di Assisi e Narni, ha messo a punto meccanismi, strumenti o procedure per monitorare il funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*. Solo a Spoleto e Narni gli OIV non propongono alla Giunta la valutazione dei dirigenti di vertice. Gli organi di controllo interno

---

[263] San Giuliano Terme, Campi Bisenzio, Viareggio, Lucca, Pietrasanta, Grosseto, Firenze, Bagno a Ripoli e Montevarchi).

[264] Campi Bisenzio, Pistoia, Bagno a Ripoli e Montevarchi.

[265] Orvieto e Terni.

[266] Ancona, Falconara marittima, Fano, Jesi, Macerata , Pesaro, Porto Sant'Elpidio, Recanati, San Benedetto del Tronto e Senigallia

non hanno mai comunicato alla locale Sezione della Corte dei conti le criticità riscontrate, né denunciato eventuali fattispecie di danno. Ad eccezione di Gubbio, tutti gli altri enti hanno fornito all'OIV strumenti di misurazione e valutazione della *performance* (nel 2010 era appena la metà), mentre meno della metà non ha ancora redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità[267]. Appaiono più accurati nell'applicazione della riforma i Comuni di Perugia, Città di Castello e, soprattutto, Corciano che si era distinto anche lo scorso anno. Come nel 2010, il Comune di Terni mostra carenze macroscopiche. Gubbio comunica di aver migliorato la programmazione, Corciano di aver rafforzato il rapporto tra vecchi e nuovi controlli e Città di castello di aver arricchito il PEG.

LAZIO (41/41) I 3/4 degli enti sottoposti a rilevazione, pari a 31, a fronte dei circa 2/3 circa dello scorso anno, hanno adottato un apposito regolamento per gli uffici e servizi, ovvero modificato quello preesistente. Solo 10 Comuni non hanno adottato alcun regolamento[268]. Circa la quinta parte degli enti, pari a 8, non ha adottato alcun sistema di misurazione e valutazione della *performance*[269]. Nel 2010 gli inadempienti erano stati quasi la metà. Tra i Comuni adempienti solo Alatri ha elaborato parzialmente gli obiettivi, mentre Guidonia Montecelio non li ha neanche definiti. Ceccano, Anagni, Frascati, Gaeta, Veroli e Aprilia sono carenti nella previsione di almeno uno dei sei aspetti del processo di misurazione e valutazione. Si va, dunque, da Aprilia che si limita a non curare solo le fasi, a Veroli, che ha omesso di considerarne tempi, modalità e responsabilità. Solo 1/4 circa degli enti, pari a 10, non ha adottato alcun parametro di valutazione, consistente nell'apprezzamento della *performance* collettiva e delle posizioni organizzative[270], mentre, in seno all'alta percentuale di adempienti[271], solo 4 hanno tralasciato di considerare la *performance* collettiva. Come in passato, circa i 2/3 degli enti, pari oggi a 27 Comuni, non hanno istituito l'OIV, preferendo il mantenimento degli organismi preesistenti che, comunque, hanno adempiuto ai compiti di controllo, tanto è vero che la stragrande maggioranza di essi ne ha esercitato in tutto o in parte le attribuzioni, con la sola eccezione di Frascati, Terracina, Tivoli e Palestrina. La metà circa degli enti, pari a 20, ha messo a punto meccanismi, strumenti o procedure per monitorare il funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*. I rimanenti 21 Comuni non hanno ancora effettuato il suddetto monitoraggio. In molto più della metà di casi, pari a 26 enti, gli OIV hanno proposto alla Giunta la valutazione dei dirigenti di vertice, mentre fanno eccezione quindici enti che hanno conservato la

---

[267] Assisi, Foligno, Narni e Perugia.
[268] Pomezia, Ceccano, Colleferro,Cassino, Rieti, Gaeta, Sora, Tivoli, Veroli e Palestrina.
[269] Pomezia, Velletri, Rieti, Latina, Sora, Terracina, Tivoli e Palestrina.
[270] Ceccano, Genzano, Velletri, Rieti, Gaeta, Latina, Sora, Tivoli, Anzio e Palestrina.
[271] circa i 3/5 degli enti che lo scorso anno erano solo poco più della metà

preesistente valutazione[272]. In tre casi, e quindi percentualmente più spesso che altrove, l'organo di controllo ha comunicato alla Corte le criticità riscontrate[273]. Solo 1/5 circa delle località indagate, pari a 8 enti, non ha ancora fornito agli organismi di controllo gli elementi necessari a mettere a punto il sistema di misurazione e valutazione della *performance* [274]. Si può parlare, oggi, di un adempimento generalizzato che lo scorso anno riguardava 1/3 delle località. Come nel 2010, sono ottemperanti all'obbligo di adottare un programma triennale per la trasparenza e l'integrità pochissimi enti alcuni dei quali, nei due anni, coincidono[275]. Sono più addentro nell'applicazione dei controlli "riformati" i Comuni di Nettuno, Ferentino, Sezze, Civitavecchia e Formia. Frascati riferisce di aver migliorato la programmazione e valorizzato la *performance* individuale. Civitavecchia ha migliorato il rapporto tra vecchio e nuovo sistema dei controlli e arricchito il PEG. Hanno raggiunto risultati discreti anche Roma, Marino, Fondi, Grottaferrata e Fonte Nuova. Si trovano in una situazione insoddisfacente Ceccano, Colleferro, Gaeta, Cassino, Pomezia, Rieti e Sora, cui vanno aggiunti Tivoli e Palestrina che appaiono ancora più carenti. Ceccano, Rieti e Palestrina confermano le inadempienze del 2010.

ABRUZZO (13/13): Mentre ben 11 Comuni hanno adeguato il proprio ordinamento interno alla riforma, solo Montesilvano e Vasto non hanno né modificato il regolamento degli uffici e servizi, né adottato una disciplina ad hoc. Nel precedente anno circa la metà dei Comuni era inadempiente. Mentre, nel 2010, la quasi totalità degli enti non si era ancora dato un sistema di misurazione e valutazione della perfomance, nel 2011, non solo il sistema è stato ampiamente adottato, ma anche curato nei vari aspetti. Fanno eccezione Montesilvano, Vasto e Francavilla al Mare che non ne hanno ancora deliberato l'assunzione. Solo circa 1/4 degli enti, pari a 3, non ha assunto a parametri di valutazione, né la perfomance collettiva, né le posizioni organizzative[276], mentre lo scorso anno solo nella metà dei casi i Comuni erano adempienti, anche se limitatamente alle posizioni organizzative. A Giulianova si valuta la *performance* collettiva, ma non le posizioni organizzative. A Teramo e a Ortona, anziché istituire gli OIV, si sono mantenuti i preesistenti Nuclei e sia gli OIV che i vecchi organismi di controllo svolgono la quasi totalità dei compiti attribuiti. Invece, nel 2010, la metà dei Comuni non aveva istituito i nuovi organismi, mentre Avezzano e Vasto dichiaravano che i preesistenti organismi esercitavano parzialmente le relative attribuzioni. Meno della metà degli enti, pari a 5, non ha messo a punto meccanismi, strumenti o procedure per monitorare il funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della

---

[272] Ceccano, Colleferro, Mentana, Anagni, Cassino, Rieti, Latina, Sora,Terracina,Monterotondo,Tivoli, Cisterna di Latina, Albano laziale, Guidonia Montecelio e Palestrina.
[273] Ferentino, Nettuno e Alatri.
[274] Colleferro, Anagni, Rieti, Latina, Sora, Terracina, Tivoli e Palestrina.
[275] Genzano, Ferentino, Nettuno, Monterotondo, Ciampino, Cisterna di Latina, Sezze, Civitavecchia e Formia.
[276] Montesilvano, Vasto e Francavilla a mare.

performance[277], a fronte di una maggioranza di 8 enti che si è, invece, dimostrata solerte. Ancora in 8 casi, gli organi di controllo interno hanno proposto alla Giunta la valutazione dei dirigenti di vertice, mentre l'anno precedente aveva provveduto solo Giulianova. Quest'ultima ha un OIV che ha comunicato alla Sezione regionale della Corte dei conti le criticità riscontrate, mentre non ci sono state denunce alla Procura per eventuali fattispecie di danno. Le amministrazioni locali, nella maggioranza dei casi, hanno fornito agli OIV gli strumenti idonei alla valutazione delle *performance*, con rare eccezioni coincidenti con i Comuni di Montesilvano, Vasto e Francavilla al Mare. Lo scorso anno si era reso adempiente solo il Comune di Pescara. Il Comune di Teramo, non solo ha approvato il programma triennale per la trasparenza e l'integrità, in passato ignorato da tutti, ma ha anche valorizzato la *performance* individuale. Sulmona riferisce che, grazie al Piano della *performance*, ha arricchito il PEG. Spiccano, per la condizione di maggiore ottemperanza all'introduzione del nuovo sistema, i Comuni di Pescara, L'Aquila, Roseto degli Abruzzi e Lanciano. Quest'ultimo mantiene, anche rispetto al 2010, la posizione di maggiore osservanza. Viceversa, risultano largamente inadempienti Montesilvano, Vasto, Avezzano e, soprattutto, Francavilla al Mare che conferma le criticità dell'anno addietro.

MOLISE (3/3): Solo il capoluogo di Regione ha adeguato il proprio ordinamento uffici e servizi, mentre sia Campobasso che Termoli hanno adottato il sistema di misurazione e valutazione della *performance*. Due enti su tre, ovvero Isernia e Termoli, non hanno adottato la valutazione della *performance* collettiva e delle posizioni organizzative. Nessun Comune ha istituito l'OIV e a Isernia neanche si esercitano i tradizionali compiti affidati all'organo di controllo. Solo Campobasso ha definito meccanismi, strumenti o procedure per monitorare il funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance* e ha proposto all'organo d'indirizzo politico la valutazione dei dirigenti di vertice. Non ci sono state denunce di criticità, né di presunto danno alla Corte dei conti. Solo Isernia non ha fornito agli OIV gli strumenti per esercitare i propri compiti, mentre lo scorso anno entrambi i Comuni capoluogo erano inadempienti. In nessun Comune è stato adottato il programma triennale per l'integrità e la trasparenza. L'ente complessivamente meno inadempiente è Campobasso, mentre Isernia, come si è visto, perde terreno sullo scorso anno, in cui aveva adottato il sistema di valutazione della *performance* e adibito l'OIV a tutti i compiti previsti.

CAMPANIA (66/66): Poco più della metà degli enti sottoposti a rilevazione, pari a 36, ha adottato un apposito regolamento o modificato quello per gli uffici e servizi, mentre il precedente anno erano meno della metà. Sono ben 30, con una percentuale di circa il 50%, gli enti che non si sono adeguati. La metà esatta dei Comuni e quindi 33 enti, a fronte dei circa 2/3 dello scorso anno, non ha ancora adottato alcun sistema di misurazione e

[277] Sulmona, Montesilvano, Teramo, Francavilla a mare e Ortona.

valutazione della *performance*. Del resto, anche tra chi ha dato applicazione, moltissimi non hanno espresso gli obiettivi da raggiungere[278] oppure li hanno definiti solo parzialmente[279]. Qualcuno ha trascurato la disciplina delle responsabilità[280] e qualcun altro ha omesso le modalità di attuazione del sistema[281]. Due enti[282] non hanno disciplinato le fasi e le modalità, mentre uno solo[283] non ha curato le fasi del processo. Circa i 2/3 degli enti, pari a 39, non hanno adottato nessuno dei parametri di valutazione con un dato che non si discosta molto da quello del 2010. Tre Comuni[284] hanno valutato solo le posizioni organizzative e due[285] solo le *performance* collettive. Meno della metà degli enti, pari a 28, non ha istituito l'OIV. Tuttavia, sia gli organismi di controllo preesistenti che quelli neo istituiti dichiarano di non svolgere i compiti loro attribuiti in soli 9 casi. Visto che l'anno scorso c'era una percentuale di adempimento pari ai 3/5 del totale, si registra un miglioramento. A oggi, circa i 2/3 degli enti, pari a 43 di essi, dichiarano di assolvere a tutti i compiti degli organi di controllo interno, cui si affiancano 14 Comuni che parlano di un adempimento parziale[286]. Meno della metà dei Comuni, pari a 28 enti, ha messo a punto meccanismi, strumenti o procedure per monitorare il funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance* e quindi ben oltre la metà, cioè 38 enti, non ha ancora monitorato il fenomeno della *performance*. Nell'esatta metà dei casi, cioè in 33 enti, gli OIV hanno proposto alla Giunta la valutazione dei dirigenti di vertice. Solo nel caso di Pompei il Comune ha comunicato le criticità riscontrate alla locale Sezione della Corte dei conti. Poco meno dei 2/3 delle località esaminate, ovvero 42 enti, hanno fornito agli organi di controllo interno gli strumenti necessari all'esercizio dei relativi compiti, a fronte del 2010 in cui la percentuale, era decisamente inferiore e cioè pari a 1/5. A tutt'oggi sono ancora pochi i Comuni che hanno elaborato un programma triennale per la trasparenza e l'integrità[287]. I Comuni di Cardito, Pontecagnano Faiano, Pozzuoli e Salerno dichiarano che, grazie al d.lgs. n. 150/2009, hanno migliorato la programmazione. Giugliano in Campania ha rafforzato il rapporto tra vecchi e nuovi controlli e ottenuto un migliore sistema di misurazione e valutazione. Per Cardito c'è stato anche un miglioramento del PEG. Le località che hanno applicato la riforma in misura pressoché soddisfacente sono Acerra, Giugliano in Campania, Pagani, Nola, Pompei e, in parte, Pozzuoli. Destano invece preoccupazione per la totale inadempienza i Comuni di

---

[278] Villaricca, Melito di Napoli, San Giorgio a Cremano e Torre Annunziata.
[279] Afragola, Poggiomarino, Castelvolturno, Sant'Antimo e San Giuseppe Vesuviano
[280] Melito di napoli.
[281] Castelvolturno.
[282] Caserta e Sant'Antimo.
[283] Sessa Aurunca.
[284] Pomigliano d'Arco, Ottaviano e Vico Equense.
[285] Torre del Greco e Pompei.
[286] Qualiano, Mugnano di Napoli, Afragola, Poggiomarino, Vico Equense, Sarno, Sant'Antimo, San Giuseppe Vesuviano, Marigliano, Mercato San Severino, Pozzuoli, Quartu, Gragnano e Marano di Napoli
[287] 13 enti a fronte dei 4 del precedente anno.

Marcianise, Caivano, San Nicola La strada, Aversa, Casoria, Nocera Superiore e Casal di Principe. Per Aversa, Casoria e Caivano si conferma lo stato di assoluta disapplicazione già registrato nel 2010.

PUGLIA (49/49): La metà circa degli enti indagati, pari a 27, non si è adeguata, per cui non vi è stata adozione di un regolamento specifico, né modifica di quello preesistente. Parimenti, circa la metà degli enti, pari a 25, non hanno adottato alcun sistema di misurazione e valutazione della *performance*. Tra quelli che lo hanno adottato solo 18 ne hanno anche curato tutti gli aspetti in seno al procedimento. Molfetta, Ostuni, Andria, Canosa di Puglia, Altamura e Casarano definiscono solo in parte gli obiettivi[288]. Addirittura solo 1/5 circa degli enti, pari a 11, ha applicato i parametri di valutazione della *performance* collettiva e delle posizioni organizzative. Di tutti gli altri ben 33 hanno ignorato entrambi i criteri, mentre 5 hanno preso in considerazione le posizioni organizzative ma non le *performance* collettive[289]. Solo i 2/5 delle località, pari a 20 Comuni, hanno istituito un OIV, mentre un'amplissima maggioranza di 29 enti non vi ha provveduto. I 3/5 degli enti, pari a 31, hanno organi di controllo interno che esercitano tutti i compiti loro conferiti e poco meno di 1/5, pari a 9 enti, li esercitano parzialmente. Sono 9 gli enti che non svolgono ancora compiti di controllo interno[290] e la gravità del dato è di tutta evidenza. Circa i 3/5 dei Comuni, per un totale di 31 enti, non hanno messo a punto meccanismi, strumenti o procedure per monitorare il funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, per cui una minoranza di 18 effettua il monitoraggio. In 19 casi gli OIV hanno proposto alla Giunta la valutazione dei dirigenti di vertice, mantenendo nella stragrande maggioranza delle fattispecie, ovvero in 30 enti, la valutazione diretta sul comportamento dei dirigenti più alti in grado. Poco meno della metà degli enti, pari a 23, hanno fornito all'OIV metodi e strumenti utili alla valutazione della *performance*, mentre solo Foggia, Fasano, Lecce, Altamura e Manfredonia hanno redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Bisceglie ha precisato di aver migliorato la programmazione. I Comuni che hanno applicato la riforma in modo abbastanza completo non sono molti: Bitonto, San Giovanni Rotondo, Taranto, Noicattaro e ancor più Fasano che si conferma essere quasi un'eccellenza. Ci sono poi i Comuni che non si sono conformati a nessun profilo della riforma: Grottaglie, Conversano, Brindisi, Manduria, Terlizzi e Triggiano. Versano in una situazione meno drammatica, ma comunque critica Gravina di Puglia, Foggia, San Severo e Acquaviva delle Fonti.

BASILICATA (2/2): I 2 enti capoluogo di Provincia hanno entrambi adeguato la propria regolamentazione alla nuova normativa, ma non hanno adottato un sistema di misurazione e valutazione della *performance*. Entrambi i Comuni non hanno assunto i più

---

[288] Solo Altamura comunica di non aver ancora previsto anche le fasi e le responsabilità del processo.
[289] Ceglie Massapica, Molfetta, Palo del colle, Monopoli e Lecce
[290] Foggia, Barletta, Conversano, Brindisi, Manduria, Terlizzi, Triggiano, Grottaglie e Galatina

recenti parametri di valutazione, anche se Matera considera almeno le *performance* collettive. Gli organi di controllo interno, che non sono stati sostituiti dagli OIV, svolgono i compiti previsti, anche se a Matera ciò avviene solo parzialmente. Nessun Comune ha adottato meccanismi, strumenti o procedure per monitorare il funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*. Solo Matera, non solo propone agli organi d'indirizzo politico la valutazione dei dirigenti di vertice, ma fornisce agli organi di controllo gli elementi necessari ad effettuare le valutazioni. Nessun ente ha elaborato il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Come lo scorso anno, Potenza ha fatto un po' meglio.

CALABRIA: (12/12): Poco più della metà degli enti, pari a 7, ha adeguato alla riforma la propria normativa interna. Sono inadempienti Rossano, Castrovillari, Vibo Valentia, Acri e Montalto Uffugo. Solo 4 enti non hanno adottato alcun sistema di misurazione e valutazione della *performance*[291]. Tra gli enti adempienti Rende ha contemplato solo in parte gli obiettivi, Lamezia Terme ne ha trascurato le modalità di raggiungimento, Vibo Valentia ha omesso di considerare tempi e obiettivi e Catanzaro non si è rapportato a fasi e tempi del processo. Se 5 enti hanno adottato i noti parametri di valutazione corrispondenti alle *performance* collettive e alle posizioni organizzative[292], altrettanti non vi hanno fatto ricorso[293], mentre Lamezia Terme e Rende hanno tralasciato solo le posizioni organizzative. Mentre solo Rossano, Lamezia Terme, Crotone, Catanzaro, e Cosenza hanno istituito gli OIV, la maggioranza ha svolto in tutto o in parte i compiti di controllo, con le sole eccezioni di Corigliano Calabro, Castrovillari e Catanzaro.

Lamezia Terme, Crotone, Acri, Cosenza e Reggio Calabria hanno messo a punto meccanismi, strumenti o procedure per monitorare il funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*. I Comuni di Rossano, Corigliano Calabro, Castrovillari, Catanzaro e Montalto Uffugo non hanno ancora proposto all'organo di indirizzo politico la valutazione dei dirigenti di vertice. La stragrande maggioranza degli enti, pari a 9, ha fornito agli organi di controllo gli elementi necessari ad effettuare le dovute valutazioni, con le sole eccezioni di Corigliano Calabro, Castrovillari e Vibo Valentia. Solo Rossano, Vibo Valentia e Acri non hanno redatto il noto programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Reggio Calabria ha, peraltro, comunicato di aver migliorato la programmazione e rafforzato il rapporto tra il preesistente sistema di controlli interni e quello attuale. Sono Comuni più adempienti Cosenza, Crotone e, in parte, Reggio Calabria, mentre Castrovillari e Montalto Uffugo sono lontani anche da una prima applicazione.

---

[291] Corigliano Calabro, Castrovillari, Reggio Calabria e Montalto Uffugo.
[292] Rossano, Crotone, Catanzaro, Acri e Cosenza.
[293] Corigliano calabro, Castrovillari, Vibo Valentia, Reggio Calabria e Montalto Uffugo.

SARDEGNA (14/14) La maggioranza degli enti ha modificato il proprio regolamento, o ne ha emanato uno *ad hoc*. Solo Oristano, Assemini e Capoterra non vi hanno provveduto, così come Nuoro e Monserrato, mentre Assemini e Capoterra non hanno adottato alcun sistema di misurazione e valutazione della *performance*. Tra gli enti adempienti, Oristano e Iglesias hanno considerato solo una parte degli obiettivi, mentre 5 Comuni non hanno assunto a parametri di giudizio né le *performance* collettive, né le posizioni organizzative[294]. Nei casi di adempimento, Porto Torres e Quartu Sant' Elena hanno adottato solo le *performance* collettive. Il rapporto tra gli enti che hanno istituito gli OIV e quelli che non vi hanno provveduto è di 8 a 6[295]. Tutti gli organi di controllo dei Comuni indagati svolgono i relativi compiti, visto che solo Nuoro riferisce di svolgerli parzialmente. Esattamente la metà dei Comuni, pari a 7 enti, hanno messo a punto meccanismi, strumenti o procedure per monitorare il funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, a fronte di altrettanti che non si sono attivati. Parimenti la metà degli enti ha proposto alla Giunta la valutazione dei dirigenti di vertice[296]. Una netta maggioranza di enti, pari a 9, è costituita da amministrazioni che hanno fornito agli organi di controllo gli strumenti necessari ad esercitare i relativi compiti, mentre Porto Torres, Nuoro, Oristano, Capoterra e Monserrato non vi hanno provveduto. Sei enti hanno approvato il programma triennale per la trasparenza e l'integrità[297]. Alghero ha rafforzato il rapporto tra vecchio e nuovo sistema di controlli, Iglesias e Olbia hanno valorizzato le *performance* individuali, mentre Selargius e Quartu Sant'Elena hanno arricchito il PEG. Gli apprezzamenti positivi vanno, come lo scorso anno, a Selargius, ma anche a Quartu Sant'Elena, Cagliari, Alghero e, in particolare, a Olbia. Assemini, Capoterra, Oristano e Monserrato, all'opposto, si trovano ancora a gestire la primissima applicazione della riforma.

4.5.4 Considerazioni finali

Rispetto allo scorso anno si registra un miglioramento dello stato di applicazione del d.lgs. n. 150/2009, ma più per quanto concerne gli adempimenti formali, quali l'adozione del regolamento attuativo o l'aver fornito all'organo di controllo quanto necessario a misurare le perfomance.

Più specificamente si osserva che gli organi di controllo comunque denominati (Nuclei di valutazione o OIV) dei Comuni di Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e, in buona parte, anche di Marche e Lazio hanno svolto accuratamente un'alta percentuale dei compiti loro assegnati.

---

[294] Nuoro, Assemini, Capoterra, Monserrato e Iglesias.
[295] non hanno istituito l'OIV: Porto Torres, Sassari, Oristano, Cagliari, Monserrato e Alghero
[296] Porto Torres, Sassari, Oristano, Olbia, Assemini, Selargius e Alghero
[297] Sassari, Quartu Sant' Elena, Olbia, Cagliari, Selargius e Carbonia.

Gli enti della Lombardia brillano per l'alto numero di regolamenti attuativi emanati (63 enti su 68), e così pure quelli del Veneto (35 su 38), dell'Emilia Romagna (31 su 34) e, soprattutto, della Toscana (37 su 38).

Riguardo all'adozione del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, hanno lavorato bene soprattutto gli enti di Emilia Romagna, Toscana e Friuli Venezia Giulia, benché quest'ultima Regione risulti carente per gli altri aspetti.

Gli organi di controllo interno (o gli OIV) hanno introdotto meccanismi, strumenti o procedure per meglio monitorare il funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, soprattutto nei Comuni del Veneto e dell'Emilia Romagna.

I Comuni di Piemonte, Lombardia e Liguria si distinguono perché i loro OIV (o preesistenti organi di controllo), hanno proposto frequentemente la valutazione annuale dei dirigenti di vertice all'organo di indirizzo politico.

Le località esaminate di Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Marche, più di altre sono state in grado di fornire agli organi di controllo metodi e strumenti idonei a misurare e valutare la *performance* individuale e collettiva.

L'adempimento, ovunque, più negletto è stato l'adozione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

É, oltremodo, soddisfacente la situazione dei Comuni indagati della Toscana che raggiungono pressoché la totalità delle risposte affermative del questionario, per quanto concerne sia l'adeguamento della regolamentazione interna sia lo svolgimento della generalità dei compiti degli organi di controllo. L'applicazione è puntuale anche sul versante dell'adozione del sistema di misurazione e valutazione della perfomance, dell'utilizzo dei più moderni parametri di valutazione e per aver messo a disposizione degli organi di controllo gli strumenti adatti ad esercitare la valutazione.

All'opposto, è assai carente la situazione dei numerosissimi Comuni della Campania e della Puglia, le cui risposte positive alle domande del questionario difficilmente superano la metà dei casi. Solo presso gli enti della Campania gli OIV sono stati nominati più di frequente e ad essi sono stati forniti gli strumenti di valutazione. Le condizioni degli enti della Puglia sono le più critiche.

Tra gli enti delle Regioni del Sud, la situazione più soddisfacente è quella della Sardegna, mentre in Calabria le criticità sono generalizzate, salvo che per la collaborazione fornita dagli enti agli organi di controllo nell'esercizio della valutazione.

É stato un autentico fallimento l'applicazione della norma che affida all'OIV la comunicazione alla Corte dei conti delle criticità riscontrate. Hanno ottemperato Cremona, Desenzano sul Garda, Gorizia, Ferentino, Nettuno, Alatri, Giulianova e Pompei.

In sintesi, si distinguono in positivo i Comuni delle Regioni del centro nord e in particolare di Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, in parte del Lazio, anche se, la Toscana prevale su tutti per completezza. Emergono per le carenze, gli enti delle Regioni del sud, con particolare riguardo a quelli della Campania, della Puglia e della Calabria. Le località esaminate delle rimanenti Regioni si pongono in posizioni diversamente modulate e sostanzialmente intermedie.

Gli adempimenti più generalizzati riguardano, ovunque, l'adozione di un regolamento *ad hoc*, o la modifica del preesistente, lo svolgimento di tutti i compiti di controllo da parte dei relativi organi (preesistenti o neo istituiti) e la collaborazione loro fornita, in termini di metodi e strumenti, per misurare e valutare la *performance*.

PARTE II

LA GESTIONE DEI BILANCI NELL'ESERCIZIO 2010

5 Il metodo delle analisi finanziarie e gli assetti normativi nella finanza locale nel 2010

Cons. Rinieri Ferone

5.1 Il metodo delle analisi finanziarie

(Tab. 1C, 2C , Grafico 1)

La gestione finanziaria degli enti locali nell'esercizio 2010 ha già formato oggetto di una prima anticipata analisi dei risultati di esercizio su un numero limitato di enti: 5.425 Comuni e 95 Province, finalizzata ad evidenziare gli assetti generali della finanza degli enti locali, dai quali poter rilevare gli andamenti e le condizioni generali degli equilibri di bilancio, ciò grazie al progressivo miglioramento del tempo di acquisizione e di elaborazione dei dati. Nella relazione, approvata nell'adunanza del 20 dicembre 2011, (delibera n. 13/SEZAUT/2011/FRG), 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 2010 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 6.767 Comuni pari all'83,61% degli 8094 Comuni tenuti all'invio dei consuntivi, che incidono sul 90,76% della popolazione (fonti ISTAT). Alcuni dati verranno analizzati anche sulla base di una suddivisione degli enti in fasce demografiche. La scelta delle fasce in numero di sei, privilegia una particolare focalizzazione sugli enti minori, considerate le disposizioni normative contenute nell'art. 16 della legge n. 148/2011, relative alla razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali, in parte acceleratorie di quelle contenute nell'art. 14 commi 28 e segg. del d.l. n. 78/2010, finalizzate anche al contenimento delle spese degli enti territoriali; scelta, questa, motivata dall'intento di delineare, ove possibile, una prospettiva di riferimento.

Le fasce demografiche sono quelle indicate nella tabella (1C) (1^ da 0 a 999 ab.; 2^ da 1.000 a 2.999 ab.; 3^ da 3.000 a 4.999 ab.; 4^ da 5.000 a 19.999 ab.; 5^ da 20.000 a 99.999 ab.; 6^ oltre i 100.000 ab.).

Tab. 1C - Comuni biennio 2009- 2010
Enti oggetto di indagine alla data prefissata del 27 marzo 2012

ZONA	Regione	Fascia 1	Fascia 2	Fascia 3	Fascia 4	Fascia 5	Fascia 6	Totale
		Numero Enti	Numero Enti	Numero Enti	Numero Enti	Numero Enti	Numero Enti	Numero Enti
Nord Ovest	Piemonte	502	321	99	101	29	2	1.054
	Lombardia	284	433	244	355	62	4	1.382
	Liguria	75	57	18	40	8	1	199
	Totale	**861**	**811**	**361**	**496**	**99**	**7**	**2.635**
Nord Est	Trentino Alto Adige	108	118	31	23	3	2	285
	Veneto	31	135	107	211	34	4	522
	Friuli Venezia Giulia	41	80	25	52	5	1	204
	Emilia Romagna	15	60	60	147	22	9	313
	Totale	**195**	**393**	**223**	**433**	**64**	**16**	**1.324**
Centro	Toscana	18	58	43	109	33	3	264
	Umbria	7	27	15	19	9	1	78
	Marche	36	77	34	48	14	1	210
	Lazio	55	85	37	70	34	2	283
	Totale	**116**	**247**	**129**	**246**	**90**	**7**	**835**
Sud	Abruzzo	76	90	29	40	10	1	246
	Molise	36	33	6	6	2	0	83
	Campania	48	134	49	123	54	3	411
	Puglia	5	34	27	116	38	2	222
	Basilicata	20	47	16	28	2	0	113
	Calabria	49	131	57	43	11	0	291
	Totale	**234**	**469**	**184**	**356**	**117**	**6**	**1.366**
Isole	Sicilia	24	65	60	105	47	4	305
	Sardegna	84	123	36	45	12	2	302
	Totale	**108**	**188**	**96**	**150**	**59**	**6**	**607**
Totale		**1.514**	**2.108**	**993**	**1.681**	**429**	**42**	**6.767**

La popolazione presa in considerazione per la ripartizione fasce è quella Istat 2010.

Come puntualizzato in altra parte della relazione, la Sezione delle autonomie ha intensificato l'azione di stimolo e sollecitazione verso le amministrazioni comunali ad un puntuale e tempestivo adempimento dell'obbligo di rendicontazione e di trasmissione dei consuntivi per gli adempimenti di competenza di questa Corte. La questione ha formato specifico oggetto della delibera n. 14/SEZAUT/2012/INPR e alla presente relazione è allegato l'elenco dei Comuni risultati inadempienti all'obbligo di trasmissione telematica dei rendiconti relativi agli esercizi 2008-2010. Va precisato che il maggior livello di efficienza nell'osservanza di tali obblighi, rilevato alla data del 27 marzo 2012, si registra per i Comuni dell'area del Nord-Est con la percentuale dell'89,46% degli enti adempienti; all'opposto, le maggiori criticità si rilevano nel Sud con il 76,31% degli enti che rispettano i termini in argomento. I Comuni della Valle d'Aosta (74 enti compresi nel computo generale di 8.094 Comuni) non inviano i

rendiconti al SIRTEL, 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 103 su 107 enti tenuti all'invio dei rendiconti e per le Comunità Montane, formeranno oggetto di analisi, 174 rendiconti su 274, corrispondenti al numero di enti tenuti all'invio.

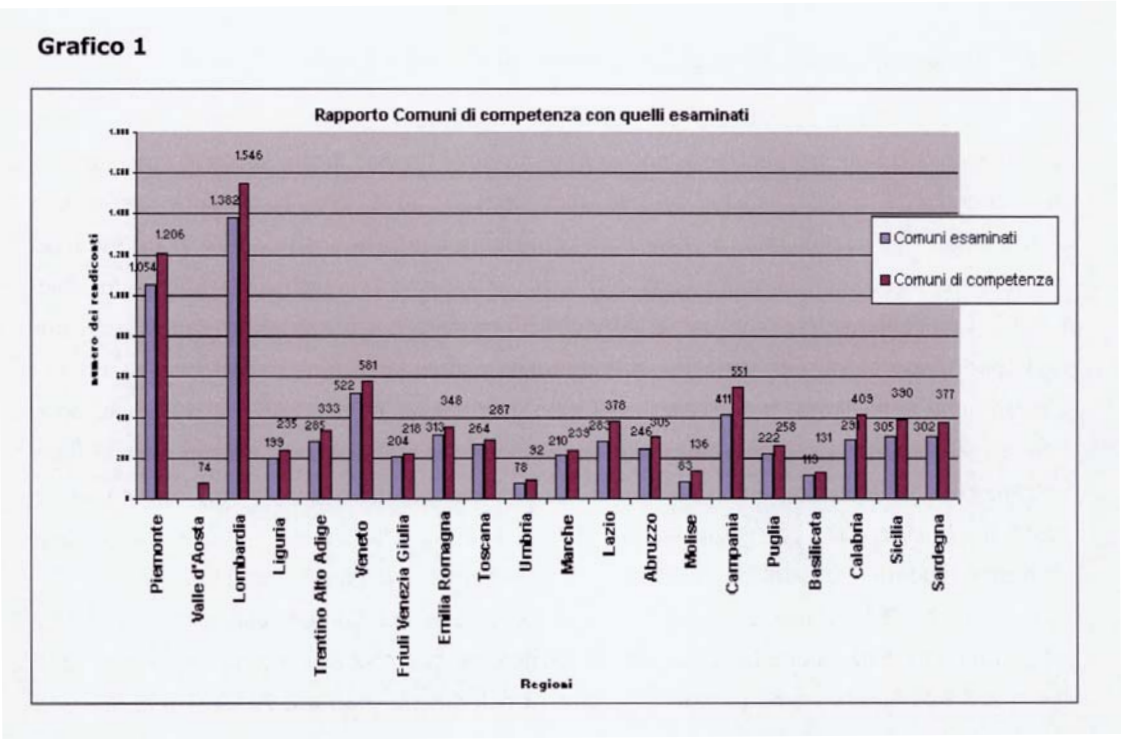
I dati di rendiconto commentati e non riportati nelle tabelle inserite nella presente relazione sono esposti in apposite tabelle del volume degli allegati.

Tab. 2C - Incidenza del numero Comuni e popolazione esaminata sul numero Comuni e popolazione di competenza per l'anno 2010

Area geografica	Regione	Comuni esaminati	Popolazione esaminata	Comuni competenza	Popolazione competenza	% Incidenza Comuni	% Incidenza popolazione
Nord Ovest	Piemonte	1.054	4.238.824	1.206	4.446.230	87,40	95,34
	Valle d'Aosta			74	127.866	0,00	0,00
	Lombardia	1.382	9.264.023	1.546	9.826.141	89,39	94,28
	Liguria	199	1.538.618	235	1.615.986	84,68	95,21
	Totale area geografica	**2.635**	**15.041.465**	**3.061**	**16.016.223**	**86,08**	**93,91**
Nord Est	Trentino Alto Adige	285	915.558	333	1.028.260	85,59	89,04
	Veneto	522	4.684.502	581	4.912.438	89,85	95,36
	Friuli Venezia Giulia	204	1.187.554	218	1.234.079	93,58	96,23
	Emilia Romagna	313	4.176.859	348	4.395.569	89,94	95,02
	Totale area geografica	**1.324**	**10.964.473**	**1.480**	**11.570.346**	**89,46**	**94,76**
Centro	Toscana	264	3.527.535	287	3.730.130	91,99	94,57
	Umbria	78	750.020	92	900.790	84,78	83,26
	Marche	210	1.457.847	239	1.559.542	87,87	93,48
	Lazio	283	5.222.310	378	5.681.868	74,87	91,91
	Totale area geografica	**835**	**10.957.712**	**996**	**11.872.330**	**83,84**	**92,30**
Sud	Abruzzo	246	1.171.022	305	1.338.898	80,66	87,46
	Molise	83	19	136	320.229	61,03	0,01
	Campania	411	5.028.915	551	5.824.662	74,59	86,34
	Puglia	222	3.443.652	258	4.084.035	86,05	84,32
	Basilicata	113	532.747	131	588.879	86,26	90,47
	Calabria	291	1.376.559	409	2.009.330	71,15	68,51
	Totale area geografica	**1.366**	**11.746.348**	**1.790**	**14.166.033**	**76,31**	**82,92**
Isole	Sicilia	305	4.536.767	390	5.042.992	78,21	89,96
	Sardegna	302	1.520.067	377	1.672.404	80,11	90,89
	Totale area geografica	**607**	**6.056.834**	767	**6.715.396**	**79,14**	**90,19**
TOTALE NAZIONALE		**6.767**	**54.766.832**	**8.094**	**60.340.328**	**83,61**	**90,76**

Elaborazione alla data del 27 marzo 2012.
Popolazione da Fonte Istat.

Grafico 1


Rapporto Comuni di competenza con quelli esaminati
numero dei rendiconti
Comuni esaminati
Comuni di competenza
1.054
1.206
74
1.382
1.546
199
235
285
333
522
581
204
218
313
348
264
287
78
92
210
239
283
378
246
305
63
136
411
551
222
258
119
131
251
409
305
390
302
377
Piemonte
Valle d'Aosta
Lombardia
Liguria
Trentino Alto Adige
Veneto
Friuli Venezia Giulia
Emilia Romagna
Toscana
Umbria
Marche
Lazio
Abruzzo
Molise
Campania
Puglia
Basilicata
Calabria
Sicilia
Sardegna
Regioni

5.2 La prospettiva del nuovo sistema di finanza locale – Cenni

L'anno 2012, soprattutto per quel che riguarda le entrate correnti, può essere considerato il crinale tra vecchio e nuovo sistema della finanza locale secondo l'architettura del federalismo fiscale, anche se già nell'esercizio 2011 con l'istituzione del fondo sperimentale[298] di riequilibrio, è stata data attuazione alla fase sperimentale transitoria del nuovo sistema di finanziamento degli enti locali, attraverso la devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare, fase che per le Province[299] prenderà avvio dal 2012. Tali misure, pur non apportando sostanziali variazioni ai livelli delle risorse finanziarie prima coincidenti con i trasferimenti dallo Stato, ora fiscalizzati, hanno, comunque, comportato, per i Comuni dove hanno già operato, a ragione dell'entità delle risorse ad una marcata ricomposizione delle entrate che ha esaltato l'autonomia finanziaria, come si vedrà più avanti, così come ha costituito *l'incipit* della correlazione delle risorse alla capacità fiscale locale, sulla quale si dovranno fondare le dinamiche dei sistema di finanziamento degli enti locali.

Nel 2012 la consistenza del fondo di riequilibrio dei Comuni alla luce degli ultimi aggiornamenti della ripartizione tra risorse fiscalizzate, che confluiscono nel medesimo (pari a € 6.825.394.605,00) e non fiscalizzate, cioè i trasferimenti (pari a € 731.791.495,56), si è significativamente ridotta anche per gli effetti finanziari connessi ai tagli correlati al maggior gettito IMU, risorse queste ultime che incidono, però, in maniera strutturale nella prospettiva di una maggiore autonomia finanziaria.

Infatti, pur volendo solo accennare alla prospettiva che emerge nel sistema di finanza locale dalle radicali innovazioni nel regime giuridico delle entrate, si deve ricordare che l'inasprimento della tassazione immobiliare, estesa anche all'abitazione principale e sue pertinenze, reso necessario a causa della particolare congiuntura economica sfavorevole, si è sostanziato con l'anticipo dell'IMU (Imposta municipale unica) al periodo d'imposta 2012[300], inizialmente prevista al 2014, stabilendo un triennio di applicazione sperimentale (2012-2014), per poi avere l'entrata a regime definitiva dal 2015. Va ricordato, peraltro, che la

---

[298] L'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, istituisce per la durata di tre anni e fino alla data di attivazione del fondo perequativo di cui all'art. 13 della legge 5 maggio 2009, n. 42, un fondo sperimentale di riequilibrio, per i comuni delle regioni a statuto ordinario, alimentato con il gettito o quote di gettito di alcuni tributi attribuiti ai Comuni e relativi ad immobili ubicati nel loro territorio (decreto Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 21 giugno 2011, pubblicato nella G.U. n. 178 del 2 agosto 2011).

[299] L'art. 21, comma 1, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n, 68, prevede che "...è istituito a decorrere dall'anno 2012, un fondo sperimentale di riequilibrio. Il fondo, di durata biennale, cessa a decorrere dalla data di attivazione del fondo perequativo previsto dall'art. 13..." della legge 42 del 2009. Il fondo è alimentato dal gettito della compartecipazione provinciale all'IRPEF di cui all'art. 18.comma 1 del d.lgs. 68/2011, in corrispondenza alla soppressione dei trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale alle province delle regioni a statuto ordinario aventi carattere di generalità e permanenza. Nella seduta del 1° marzo 2012, la conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali ha sancito l'accordo per la distribuzione del fondo sperimentale quantificato in € 1.039.917.823,00.

[300] L'art. 13 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, stabilisce che dal 2012 trovi applicazione, in via sperimentale, l'imposta municipale propria prevista dagli artt. 8 e 9 del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23.

metà del gettito prodotto dai beni diversi dall'abitazione principale è destinato all'erario, ciò che ha conferito al tributo, almeno in parte, carattere diverso da quello federale. Agli effetti finanziari dell'anticipazione dell'IMU si sommano quelli correlati alla precedente decisione[301], di sbloccare l'addizionale Irpef comunale determinando così un consistente incremento della pressione tributaria locale.

Le misure appena commentate sono state adottate nel 2011, anno durante il quale sono state approvate ben quattro manovre correttive, oltre alla legge di stabilità 2012 [302], volte da un lato a perseguire il pareggio di bilancio già dal 2013, dall'altro a promuovere lo sviluppo economico. Gli obiettivi esposti passano, come appena visto, anche attraverso un ampio coinvolgimento della finanza locale, interessata, da una parte dai tagli ai trasferimenti, dall'altra dall'inasprimento degli obiettivi del patto di stabilità interno. Due spinte convergenti che si traducono per le autonomie locali in una stretta rilevante sulle risorse disponibili.

Tali interventi si coniugano ad un'altra linea di azione delle politiche di convergenza che è quella sviluppata sul piano ordinamentale ed organizzativo degli enti locali. In tale direzione si muovono le misure per la riduzione dei costi della politica incidenti sugli assetti degli organi di governo degli enti locali (art. 15 d.l. n. 138/2011, dimezzamento dei consiglieri e assessori provinciali; art. 16, co. 17, d.l. n. 138/2011, riduzione dei consiglieri ed assessori comunali) così come l'attribuzione ai Comuni ed alle Regioni delle funzioni delle Province e la modifica degli organi di governo e del sistema elettorale delle medesime Province (art. 23, commi 14-21, d.l. n. 201/2011). Per quel che riguarda gli assetti organizzativi, questi sono stati oggetto d'interventi innovativi sempre nell'ottica di un efficientamento utile a produrre risparmi di spesa; in tale direzione si muove l'obbligo dei Comuni con popolazione fino a mille abitanti di esercitare in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti (art. 16, commi 1 e da 4 a 15 d.l. n. 138/2011); la disciplina delle Unioni obbligatorie dei piccoli Comuni (art. 16, co. 3, d.l. n. 138/2011). Di rilievo, anche, la ridefinizione delle regole per il patto di stabilità interno (art. 20 d.l. n. 98/2011 e art 28 d.l. n. 201/2011), così come l'estensione del patto ai Comuni con popolazione superiore ai 1000 abitanti dal 2013 (art. 31, d.l. n. 183/2011) e dal 2014 alle Unioni di Comuni (art. 16, co. 5, d.l. n. 138/2011) e l'anticipazione degli effetti del patto per gli enti locali (art. 1, commi 8 e 9, d.l. n. 138/2011).

---

[301] L'art. 1, comma 11, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ha stabilito che dal 2012 non si applica la sospensione del potere delle Regioni e degli Enti locali, di azionare la leva fiscale, fino all'attuazione del federalismo fiscale, previsto dall'art. 1, comma 7, del decreto legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 112, confermata dall'art. 1, comma 123, della legge 13 dicembre 2010, n. 220.

[302] "Decreto sviluppo", ossia il decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 convertito dalla legge 12 luglio 2011, n. 106; "la manovra correttiva", ovvero il decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111; "la manovra d'estate", contenuta nel decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148; "la legge di stabilità", legge 12 novembre 2011, n. 183; "la manovra Monti" , articolata nel decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

5.3 I provvedimenti normativi con effetti sulla finanza locale

Si è già dato conto nella relazione di dicembre delle linee fondamentali che hanno definito il contributo della finanza locale al percorso di riequilibrio di tutta la finanza pubblica ed al perseguimento degli obiettivi di convergenza.

Vanno qui solo ricapitolate le suddette linee per coerenza di esposizione.

In proposito va ricordato che la manovra di correzione dei conti pubblici per il triennio 2009/2011, nei suoi tratti fondamentali è stata impostata con il d.l. 112/2008 che ha introdotto una serie di misure a carattere strutturale; tra gli interventi per la stabilizzazione della finanza pubblica, molteplici azioni sono state indirizzate al comparto della spesa per il pubblico impiego. Misure integrate da quelle assunte con il d.l. n. 78/2009 anche in materia di pianificazione delle assunzioni del personale.

La legge di stabilità per il 2010, legge n. 191 del 23 dicembre 2009, ha disposto misure per controllare l'andamento del rapporto di indebitamento netto e del debito rispetto al PIL. Gli interventi ivi contenuti, anche in considerazione del fatto che la manovra di aggiustamento dei conti pubblici era stata essenzialmente costruita con le misure del già ricordato d.l. n. 112/2008, hanno inciso maggiormente sul controllo delle dinamiche della spesa pubblica, attraverso misure a carattere restrittivo. Tra gli interventi di contenimento delle spese degli enti locali introdotte dall'art. 2 commi da 183 a 187 della medesima legge e successivamente modificate ed integrate dall'art. 1 della legge n. 42/2010 di conversione del d.l. n. 2/2010, va fatto cenno di quelli specifici riguardanti la riduzione del numero dei componenti delle assemblee locali e di quelli delle giunte, la soppressione dei circondari provinciali e delle circoscrizioni di decentramento comunale per i Comuni al di sotto dei 250mila abitanti, la soppressione dei difensori civici comunali e della figura del direttore generale nei Comuni sotto i 100mila abitanti, la soppressione dei consorzi di funzioni tra enti locali ed altre misure similari[303].

Sul piano delle entrate, ferma ancora la leva fiscale, elementi dinamici hanno riguardato i trasferimenti nel cui contesto si collocano, per i Comuni, le disposizioni della legge di stabilità relative alla sistemazione definitiva delle regolazioni attraverso i trasferimenti compensativi della perdita di gettito ICI, con erogazioni che acquistano

---

[303] Art. 2, comma 186 "Al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, i comuni devono adottare le seguenti misure: a) soppressione della figura del difensore civico comunale di cui all'art. 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267."...."b)soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale di cui all'art. 17 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 e successive modificazioni, tranne che per i comuni cin popolazione superiore ai 250.000 abitanti....."; c) possibilità di delega da parte del sindaco dell'esercizio delle proprie funzioni a non più di due consiglieri, in alternativa alla nomina degli assessori, nei comuni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti; d) soppressione della figura del direttore generale, tranne che nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti; e) soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, ad eccezione dei bacini imbriferi montani (BIM)....; Art 2, comma 184: " In relazione alle riduzione del contributo ordinario di cui al comma 183, il numero dei consiglieri comunali e dei consiglieri provinciali è ridotto del 20 per cento..."

carattere strutturale. In tale ambito assume rilievo l'integrazione dello stanziamento per gli anni 2008 e 2009, correlato al mancato gettito ICI per le esclusioni dall'imposta delle abitazioni principali, integrazione che ha portato la quota assegnata alla somma di 3.340 milioni di euro, confluita per effetto della fiscalizzazione dal 2011 nel fondo sperimentale di riequilibrio.

Nella direzione inversa, per Comuni e Province, si muovono gli interventi adottati con la legge 26 marzo 2010, n. 42, di conversione del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2 (interventi urgenti concernenti enti locali e regioni) art.1, co. 1, con la quale è stata applicata la riduzione della prima quota della complessiva riduzione, nel triennio 2010-2012, del contributo ordinario base, a valere sul fondo ordinario di cui all'art. 34, co. 1, lett. a) del d.lgs. n. 504/1992, conseguentemente alla riduzione dei "costi della politica", come previsto dall'art. 2 co. 183, della "legge finanziaria" 2010[304].

Per completezza di esposizione va anche detto che nel corso del 2010, si è reso necessario un ulteriore intervento di correzione degli andamenti di finanza pubblica realizzato con il già menzionato, d.l. n. 78/2010, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, le cui misure hanno avuto effetto, in larga parte, a partire dal 2011, (tra le quali quelle di maggior rilievo riguardano il blocco delle retribuzioni e del fondo per la contrattazione integrativa a tutto il 2013, limiti al *turn over* ed altre misure di contenimento relative alle spese per la formazione del personale e per gli incarichi di consulenza, i tagli ai trasferimenti, che nel biennio 2011-2012, registreranno una riduzione complessiva di 1550 e 2.550 milioni di euro) ad eccezione di alcune disposizioni concernenti la disciplina del patto di stabilità interno e assegnazioni di contributi[305].

5.4 Le entrate correnti e la disciplina dei trasferimenti erariali

Nell'esercizio 2010, come già evidenziato nel ripercorrere gli interventi normativi nel paragrafo precedente, il regime normativo delle entrate correnti è stato caratterizzato dalla conferma del blocco della leva fiscale, ad eccezione della TARSU per i Comuni – blocco rimosso dal 2012,[306] - e dalla sostanziale conferma dei trasferimenti erariali, per i quali si

---

[304] comma 183: "Il contributo ordinario base spettante agli enti locali a valere sul fondo ordinario di cui all'art. 34, comma 1, lett.a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, è ridotto per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, rispettivamente di 1 milione di euro, di 5 milioni di euro e di 7 milioni di euro per le province e di 12 milioni di euro, di 86 milioni di euro e di 118 milioni di euro per i Comuni. ..."

[305] L'art. 14, comma 11, esclude dal saldo rilevante ai fini del patto 2010 i pagamenti in conto capitale per un ammontare pari allo 0,78 dei residui passivi del conto capitale risultanti dal rendiconto dell'esercizio 2008; il comma 12, esclude per il 2010 l'applicazione dei commi da 23 a 26 dell'art. 77bis del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito dalla legge 133/2008; il comma 13, assegna ai comuni un contributo di 200 milioni non conteggiato tra le entrate valide ai fini del patto.

[306] La sospensione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, confermata dall'articolo 1, comma 123, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, non si applica, a decorrere dall'anno 2012, con riferimento all'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche di cui al decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360. È abrogato l'articolo 5 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23; sono fatte salve le deliberazioni dei comuni adottate nella vigenza del

sono consolidate le riduzioni di cui all'art. 61, co. 11, del d.l. n. 112/2008, convertito dalla l. n. 133/2008 e di quelle previste dall'art. 2, co. 31, della l. n. 244/2007 (Finanziaria 2008, che non si applica alle Province ed ai Comuni delle Regioni a statuto speciale in base alla l. n. 31/2008). Per i Comuni è stata operata la riduzione del fondo ordinario correlata ai maggiori introiti della cd. "ICI rurale", mentre sono stati incrementati i contributi ordinari di cui all'art. 2, co. 23, della l. 23 dicembre 2009, n. 191, a favore dei Comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti con alta incidenza di bambini in età prescolare ed anziani.

Per le Province è stata prorogata la compartecipazione IRPEF, così come per i Comuni la quota di IRPEF dinamica ex art. 1, co. 191, della l. n. 296/2006.

Con riferimento alle Comunità Montane, a decorrere dal 2010, lo Stato cessa di concorrere, ai sensi dell'art. 2, co. 187, della legge finanziaria 2010, al loro finanziamento e assegna una quota pari al 30 per cento di tali trasferimenti ai Comuni appartenenti alle Comunità Montane stesse. Tuttavia, in applicazione del disposto di cui alla sentenza n. 326/2010 della Corte Costituzionale, permangono a carico dello Stato i contributi a favore delle Comunità Montane per lo sviluppo degli investimenti e altri contributi minori.

---

predetto articolo 5. Per assicurare la razionalità del sistema tributario nel suo complesso e la salvaguardia dei criteri di progressività cui il sistema medesimo è informato, i comuni possono stabilire aliquote dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche utilizzando esclusivamente gli stessi scaglioni di reddito stabiliti, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla legge statale, nel rispetto del principio di progressività. Resta fermo che la soglia di esenzione di cui al comma 3-bis dell'articolo 1 del decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360, è stabilita unicamente in ragione del possesso di specifici requisiti reddituali e deve essere intesa come limite di reddito al di sotto del quale l'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche non è dovuta e, nel caso di superamento del suddetto limite, la stessa si applica al reddito complessivo.

6 I Comuni

6.1 La gestione in parte corrente

6.1.1 Le entrate tributarie

(Tab. 3C , Grafici 2 e 3, Tab. 4C, Tab. 5C)

Le entrate correnti nei Comuni[307] nell'esercizio 2010 hanno registrato un incremento del 2,74 per cento negli accertamenti in conto competenza e del 3,85 per cento nelle riscossioni raggiungendo una situazione di maggiore stabilità rispetto al precedente esercizio.

Il dato d'interesse è rappresentato dal fatto che l'incremento di cui sopra è determinato essenzialmente dalla dinamica del Titolo I (entrate tributarie) cresciuto del 6,34 per cento negli accertamenti e del 6,01 per cento nelle riscossioni e, nell'ambito di questo titolo, una spinta decisa alla migliore dinamica viene dalla Compartecipazione al gettito IRPEF (+6,29 per cento negli accertamenti e +6,26 nelle riscossioni) e dalla TARSU, all'interno della categoria 2^, +13,50 per cento (+14,75 per cento nelle riscossioni), l'unica che ricade nel ristretto spazio di manovrabilità degli enti locali[308].

Tab. 3C – Comuni - Entrate correnti, suddivisione per titoli

importi in migliaia di euro

Titolo Entrate	Acc. c/comp. 2009	Acc. c/comp. 2010	% Var.	Composiz. % Acc. c/comp. 2010	Risc. c/comp. 2009	Risc. c/comp. 2010	% Var.	Composiz. % Risc. c/comp. 2010
Titolo I	18.817.298	20.010.078	6,34	38,44	12.766.436	13.533.485	6,01	35,32
Titolo II	20.942.376	21.092.631	0,72	40,52	17.362.674	17.924.279	3,23	46,78
Titolo III	10.912.693	10.957.284	0,41	21,05	6.770.193	6.860.406	1,33	17,90
Totale entrate correnti	**50.672.368**	**52.059.993**	**2,74**	**100,00**	**36.899.304**	**38.318.170**	**3,85**	**100,00**

[307] I dati si riferiscono all'ultimo biennio e al campione degli enti esaminati, 6767 Comuni su 8094 tenuti all'invio.

[308] Si ricorda che ai sensi dell'art. 1, comma 7 del decreto legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, dall'entrata in vigore di quelle norme fino alla definizione dei contenuti del nuovo patto di stabilità interno, in funzione dell'attuazione del federalismo fiscale, veniva disposta la sospensione del potere delle regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote o della variazione delle aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato; con l'art. 77bis, del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nel confermare la predetta sospensione si faceva espressa eccezione per la TARSU. Detta norma è stata abrogata dall'art. 4, comma 4, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, che ha liberato dal blocco la leva fiscale degli enti locali.

Grafico 2

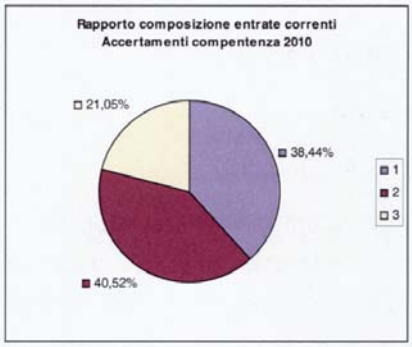
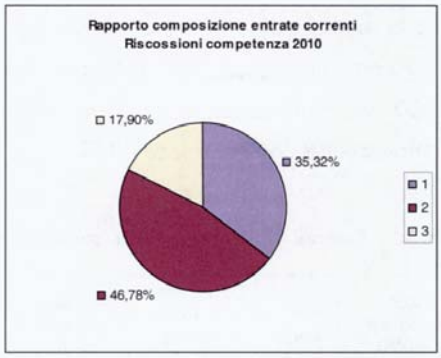


Grafico 3



Il descritto andamento delle entrate tributarie è presente in tutte le fasce demografiche, con maggior incremento, in termini di accertamenti in conto competenza, per le imposte, + 6,39 per cento, nei comuni della 4^ fascia (da 5.000 a 19.999 ab.) e, per le tasse, in quelli della 5^ fascia (da 20.000 a 99.999 ab.)+ 53,93 per cento.

Articolando ulteriormente l'analisi a livello di risorse viene in evidenza, nella cat. 1^, il risultato complessivo dell'addizionale IRPEF, +3,34 per cento negli accertamenti, +9,18% nelle riscossioni; si tratta di una risorsa suscettibile di ampie oscillazioni. Utile alla comprensione dell'entità del fenomeno torna il raffronto tra i dati di cassa nel biennio successivo, 2010-2011, dal quale si rileva un decremento complessivo degli incassi pari a -4,88 per cento. Come già segnalato, è stato significativamente positivo il gettito della compartecipazione all'IRPEF, +6,29 per cento negli accertamenti e +6,26 per cento nelle riscossioni, con risultati migliori nei comuni delle fasce demografiche minori, scarti che non può escludersi siano da attribuirsi alla maggiore presenza di enti sotto dotati di risorse, considerata la finalità perequativa e di promozione dello sviluppo economico che persegue

tale risorsa. Anche qui può risultare di interesse l'accenno ai dati SIOPE 2011 che indicano una forte accelerazione del gettito della Compartecipazione all'IVA in sostituzione della precedente Compartecipazione IRPEF dovuto, verosimilmente, all'effetto combinato di molteplici fattori, tra i quali probabili conguagli della componente della compartecipazione di cui all'art. 1, comma 191, della legge 27 dicembre 2006, n. 296[309].

Le ragioni di tali scostamenti risiedono anche nelle modalità di calcolo e nei tempi di assegnazione degli importi[310] oltre che nella dinamica delle basi imponibili influenzate dagli andamenti dell'economia, che negli ultimi anni ha conosciuto significative oscillazioni soprattutto nella forte flessione del 2009 e nella ripresa del 2010.

Poco significative le variazioni riguardanti le altre risorse delle due categorie esaminate: in particolare per quel che riguarda l'ICI, che rimane la risorsa di maggior peso, (poco più di 9mld gli accertamenti nel 2010 e quasi 7,30 mld le riscossioni), si sono registrate lievi oscillazioni tra i dati del 2009 e quelli del 2010: +1,50 negli accertamenti e +1,62 nelle riscossioni, con andamento omogeneo in tutte le aree, anche se non mancano diversificazioni nelle entità per fasce demografiche, molto articolate per poterne desumere un comune denominatore. Il dato di cassa del 2011 relativo all'ICI cifra incassi per 9,576 mld, ciò che induce a ritenere sostanzialmente confermata l'entità del gettito, pur tenendo conto dell'inglobamento nel dato di cassa anche dei volumi dei residui.

Tab. 4C — Comuni - Riepilogo nazionale risorse

in migliaia di euro

Risorsa	Accertamenti (Competenza)		Var. %	Riscossioni (Competenza)		Var. %
	2009	2010		2009	2010	
Addizionale comunale consumo energia elettrica	623.588	637.644	**2,25**	564.025	588.190	**4,28**
Addizionale IRPEF	2.597.743	2.684.379	**3,34**	1.205.737	1.316.433	**9,18**
Compartecipazione al gettito IRPEF	934.798	993.583	**6,29**	930.442	988.673	**6,26**
Imposta comunale immobili	8.879.390	9.012.288	**1,50**	7.175.725	7.291.888	**1,62**

[309] Art 1 comma 191, legge 2006/296 dispone che a decorrere dall'esercizio finanziario 2008, l'incremento del gettito compartecipato rispetto al 2007, derivante dalla dinamica dell'IRPEF è ripartito fra i singoli Comuni secondo criteri definiti con decreto emanato dal Ministero dell'Interno di concerto con il MEF e con il Ministero per gli affari regionali e le autonomie previa intesa in sede di conferenza Stato-città ed autonomie locali. I criteri devono tenere primariamente conto di finalità perequative e dell'esigenza di promuovere lo sviluppo economico. A decorrere dal 2008 lo stanziamento del capitolo è stato incrementato di € 51mln, a decorrere dal 2009 è stato incrementato di € 144mln e a decorrere dall'anno 2010 è stato incrementato di € 70,082mln. Per l'anno 2011 è stato confermato l'incremento totale di € 265.082mln.

[310] L'art. 1, comma 7. del d.lgs. 28 settembre 1998, n 360, istitutivo, dal 1999, dell'addizionale IRPEF per Province e Comuni, stabilisce che l'acconto sull'intero importo delle somme versate entro lo stesso anno in cui è effettuato il versamento viene corrisposto sulla base dei dati statistici forniti dal MEF entro il 30 giugno di ciascun anno ed entro l'anno successivo a quello in cui è stato effettuato il versamento il Ministero dell'Interno provvede all'attribuzione definitiva degli importi dovuti sulla base dei dati statistici relativi all'anno precedente, forniti dal MEF. L'accertamento contabile da parte degli enti dei proventi derivanti dell'applicazione dell'addizionale avviene sulla base delle comunicazioni del Ministero dell'Interno.

Questo rappresenta il dato di partenza, dal quale muovere per poter valutare gli effetti che la nuova imposta (IMU) introdotta dal 2012 produrrà sulla quantificazione delle risorse tenuto conto, da un lato, dell'ampliamento della base imponibile attraverso la reintroduzione della tassazione per l'abitazione principale e l'inclusione di alcune tipologie di fabbricati rurali prima esclusi, dall'altro, della non indifferente compartecipazione statale al gettito e dell'assorbimento nell'IMU dell'IRPEF sui redditi fondiari degli immobili non locati.

Per quel che riguarda la spinta degli accertamenti relativi alla 2^ categoria del Titolo 1 trova conferma l'ipotesi, già accennata nell'introdurre il presente paragrafo, che molte amministrazioni comunali hanno fatto ricorso alla leva relativa alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, i cui accertamenti sul piano nazionale sono cresciuti nella misura del 13,50 per cento e del 14,75 per cento le riscossioni. Si tratta di un andamento omogeneo per tutte le aree geografiche sia pure con diversità nell'entità: il Nord Ovest incrementa gli accertamenti nella maggiore misura + 19,05 per cento, il Sud in quella minore + 5,60 per cento; nell'analisi dello stesso dato per le fasce demografiche, un aspetto comune si coglie nella maggiore consistenza degli aumenti nei comuni delle prime tre fasce. Non mancano dati fuori linea rispetto all'andamento appena descritto, quali quelli che si osservano per alcuni comuni della sesta fascia per i quali calano gli accertamenti. In alcuni casi, (comuni 6^ fascia del centro) il calo verticale degli accertamenti è, verosimilmente, da attribuire all'esternalizzazione del servizio.

Tab. 5C – Comuni - Risorse titolo I categoria 2^

importi in migliaia di euro

Zona	Risorse	Fasce di Popolazione (dati Istat)	Accertamenti c/competenza		Variazioni %	Riscossioni c/competenza		Variazioni %
			2009	2010		2009	2010	
Nord Ovest	Tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche	Fascia 1	6.066	6.014	-0,86	5.266	5.302	0,70
		Fascia 2	18.739	19.163	2,26	15.746	16.269	3,32
		Fascia 3	17.419	17.451	0,19	12.792	13.975	9,25
		Fascia 4	3.662	3.713	1,41	2.951	2.870	-2,75
		Fascia 5	2.381	2.745	15,28	2.027	2.196	8,36
		Fascia 6	56	106	88,56	56	106	88,56
		Totale	**48.322**	**49.192**	**1,80**	**38.838**	**40.719**	**4,84**
	Tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani	Fascia 1	189.721	203.806	7,42	72.257	80.635	11,59
		Fascia 2	415.388	496.818	19,60	260.274	307.288	18,06
		Fascia 3	213.988	268.279	25,37	154.744	182.773	18,11
		Fascia 4	74.030	109.895	48,45	55.891	79.177	41,66
		Fascia 5	31.645	78.361	147,62	25.924	56.363	117,42
		Fascia 6	384.915	402.079	4,46	245.403	272.598	11,08
		Totale	**1.309.687**	**1.559.238**	**19,05**	**814.492**	**978.835**	**20,18**
	TIA	Fascia 1	3.087	2.506	-18,81	1.014	683	-32,71
		Fascia 2	45.000	32.091	-28,69	23.812	14.982	-37,08
		Fascia 3	16.652	6.935	-58,35	10.704	1.608	-84,98
		Fascia 4	0	0	0,00	0	0	0,00
		Fascia 5	0	0	0,00	0	0	0,00
		Fascia 6	0	0	0,00	0	0	0,00
		Totale	**64.739**	**41.532**	**-35,85**	**35.530**	**17.273**	**-51,39**
Nord Est	Tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche	Fascia 1	2.080	2.029	-2,48	1.839	1.766	-3,96
		Fascia 2	12.964	12.346	-4,77	11.334	10.583	-6,63
		Fascia 3	8.095	7.382	-8,80	6.567	6.082	-7,38
		Fascia 4	24	1	-94,65	24	1	-94,65
		Fascia 5	2.980	3.211	7,74	2.743	2.905	5,93
		Fascia 6	0	0	0,00	0	0	0,00
		Totale	**26.143**	**24.969**	**-4,49**	**22.507**	**21.338**	**-5,19**
	Tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani	Fascia 1	51.312	55.619	8,39	20.928	24.493	17,04
		Fascia 2	202.397	243.093	20,11	133.967	156.018	16,46
		Fascia 3	67.118	83.983	25,13	48.681	56.944	16,97
		Fascia 4	25	21	-16,53	24	21	-10,81
		Fascia 5	35.934	37.115	3,29	26.185	30.559	16,70
		Fascia 6	67.550	68.980	2,12	62.780	65.271	3,97
		Totale	**424.336**	**488.811**	**15,19**	**292.565**	**333.308**	**13,93**
	TIA	Fascia 1	10.391	10.656	2,55	1.025	1.014	-1,11
		Fascia 2	40.305	30.161	-25,17	14.972	7.382	-50,69
		Fascia 3	7.439	4.912	-33,97	5.627	3.156	-43,91
		Fascia 4	0	0	0,00	0	0	0,00
		Fascia 5	133	103	-22,55	133	0	-100,00
		Fascia 6	0	0	0,00	0	0	0,00
		Totale	**58.268**	**45.832**	**-21,34**	**21.757**	**11.553**	**-46,90**

→ segue

Zona	Risorse	Fasce di Popolazione (dati Istat)	Accertamenti c/competenza		Variazioni %	Riscossioni c/competenza		Variazioni %
			2009	2010		2009	2010	
Centro	Tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche	Fascia 1	2.297	2.245	-2,29	1.970	1.856	-5,77
		Fascia 2	14.001	13.664	-2,41	11.508	11.323	-1,61
		Fascia 3	10.728	10.931	1,90	8.492	9.076	6,88
		Fascia 4	5.603	6.289	12,24	4.581	4.676	2,06
		Fascia 5	5.617	7.831	39,42	4.241	6.012	41,78
		Fascia 6	129	149	14,96	129	149	14,96
		Totale	**38.375**	**41.109**	**7,12**	**30.920**	**33.091**	**7,02**
	Tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani	Fascia 1	57.720	62.004	7,42	22.261	23.451	5,34
		Fascia 2	271.003	300.345	10,83	148.610	160.640	8,09
		Fascia 3	232.517	249.826	7,44	133.181	147.273	10,58
		Fascia 4	83.969	103.600	23,38	48.179	67.538	40,18
		Fascia 5	25.513	78.101	206,12	15.747	15.900	0,97
		Fascia 6	746	251	-66,36	139	1	-99,41
		Totale	**671.467**	**794.128**	**18,27**	**368.117**	**414.802**	**12,68**
	TIA	Fascia 1	0	0	0,00	0	0	0,00
		Fascia 2	7.455	5.058	-32,15	2.224	3.014	35,54
		Fascia 3	21.429	8.419	-60,71	12.514	3.578	-71,41
		Fascia 4	19.765	19.844	0,40	12.904	13.240	2,61
		Fascia 5	331	0	-100,00	0	0	0,00
		Fascia 6	0	0	0,00	0	0	0,00
		Totale	**48.979**	**33.321**	**-31,97**	**27.642**	**19.833**	**-28,25**
Sud	Tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche	Fascia 1	3.465	3.251	-6,18	2.811	2.719	-3,29
		Fascia 2	14.914	15.895	6,58	10.906	11.913	9,23
		Fascia 3	13.280	13.505	1,70	8.995	9.994	11,10
		Fascia 4	4.405	4.156	-5,65	3.413	3.106	-9,01
		Fascia 5	2.266	2.596	14,57	1.850	1.685	-8,91
		Fascia 6	2.576	1.784	-30,76	372	1.531	311,76
		Totale	**40.905**	**41.186**	**0,69**	**28.347**	**30.947**	**9,17**
	Tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani	Fascia 1	88.401	95.880	8,46	17.583	20.586	17,08
		Fascia 2	455.202	509.941	12,03	163.371	183.421	12,27
		Fascia 3	436.138	473.435	8,55	153.818	164.869	7,18
		Fascia 4	181.201	182.690	0,82	47.808	41.649	-12,88
		Fascia 5	88.410	89.405	1,12	47.607	48.732	2,36
		Fascia 6	249.179	231.153	-7,23	51.353	44.816	-12,73
		Totale	**1.498.531**	**1.582.504**	**5,60**	**481.539**	**504.073**	**4,68**
	TIA	Fascia 1	669	758	13,36	656	13	-98,07
		Fascia 2	6.468	2.547	-60,63	2.820	254	-90,98
		Fascia 3	27.843	13.731	-50,69	8.436	3.159	-62,55
		Fascia 4	0	0	0,00	0	0	0,00
		Fascia 5	0	0	0,00	0	0	0,00
		Fascia 6	0	0	0,00	0	0	0,00
		Totale	**34.981**	**17.036**	**-51,30**	**11.912**	**3.426**	**-71,24**

→ segue

Zona	Risorse	Fasce di Popolazione (dati Istat)	Accertamenti c/competenza		Variazioni %	Riscossioni c/competenza		Variazioni %
			2009	2010		2009	2010	
Isole	Tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche	Fascia 1	1.461	1.450	-0,75	1.277	1.232	-3,54
		Fascia 2	6.800	7.024	3,28	5.161	5.806	12,50
		Fascia 3	7.358	6.355	-13,64	4.664	4.972	6,61
		Fascia 4	2.640	2.267	-14,13	2.030	2.018	-0,59
		Fascia 5	1.145	1.192	4,14	763	997	30,74
		Fascia 6	9.752	9.217	-5,48	5.929	5.368	-9,46
		Totale	**29.156**	**27.505**	**-5,66**	**19.823**	**20.393**	**2,87**
	Tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani	Fascia 1	34.549	37.198	7,67	1.828	2.525	38,11
		Fascia 2	153.966	193.073	25,40	15.632	26.602	70,17
		Fascia 3	155.146	190.031	22,48	33.460	42.618	27,37
		Fascia 4	53.216	57.727	8,48	10.962	11.716	6,87
		Fascia 5	88.787	107.211	20,75	17.775	25.830	45,32
		Fascia 6	190.607	188.578	-1,06	16.752	15.567	-7,07
		Totale	**676.273**	**773.817**	**14,42**	**96.409**	**124.856**	**29,51**
	TIA	Fascia 1	465	446	-4,06	198	184	-7,45
		Fascia 2	5.819	5.692	-2,19	346	611	76,75
		Fascia 3	5.886	6.097	3,58	829	850	2,60
		Fascia 4	0	0	0,00	0	0	0,00
		Fascia 5	17.343	0	-100,00	7.913	0	-100,00
		Fascia 6	0	0	0,00	0	0	0,00
		Totale	**29.513**	**12.234**	**-58,54**	**9.286**	**1.645**	**-82,29**
Totale Naz.le	**Tassa occup.spazi ed aree pubbl.**		**182.902**	**183.961**	**0,58**	**140.435**	**146.488**	**4,31**
	Tassa smalt.rifiuti solidi urbani		**4.580.294**	**5.198.499**	**13,50**	**2.053.122**	**2.355.874**	**14,75**
	TIA		**236.480**	**149.956**	**-36,59**	**106.127**	**53.730**	**-49,37**

Legenda fasce di popolazione:
Fascia 1 da 0 a 999 abitanti;Fascia 2 da 1.000 a 2.999 abitanti;Fascia 3 da 3.000 a 4.999 abitanti;Fascia 4 da 5.000 a 19.999 abitanti;Fascia 5 da 20.000 a 99.999 abitanti;Fascia 6 oltre i 100.000 abitanti.
La popolazione presa in considerazione per la ripartizione in fasce è quella Istat 2010.

6.1.2 I trasferimenti

(Tab. 6C)

Nella premessa al presente capitolo si è accennato alla ricomposizione delle entrate per effetto della fiscalizzazione dei trasferimenti statali nei comuni delle Regioni a statuto ordinario a decorrere dal 2011, risorse che sono andate ad alimentare il fondo sperimentale di riequilibrio.

Si osservava in proposito che da questa innovazione apportata al sistema di finanziamento degli enti locali, derivava una marcata esaltazione dell'autonomia finanziaria. La percezione di questo fenomeno si legge bene ricorrendo, anche in questo caso, all'osservazione dei dati di cassa attinti da SIOPE nel triennio 2009-2011, dai quali si vede che nel 2011, complessivamente, le entrate tributarie rappresentano il 56,14 per cento delle

risorse correnti ed i trasferimenti il 22,40 per cento, considerando tutti i trasferimenti e non solo quelli dallo Stato che rappresentano poco meno della metà del totale dei trasferimenti (in valore assoluto i trasferimenti statali riscossi nel 2011 ammontano a 5,082 mld su 11,924 mld del totale); questo rapporto nel 2010 vede le entrate tributarie attestarsi al 37,49 per cento ed i trasferimenti al 42,95 per cento. Complessivamente le entrate proprie dei Comuni, sempre con riferimento ai dati tratti da SIOPE, nel 2010, rappresentano il 57,05 e nel 2011 il 77,60. Vi è anche da aggiungere, per completare la prospettiva del sistema di finanziamento che si è andata rapidamente evolvendo con l'anticipazione dell'IMU al 2012, che le entrate tributarie nel consuntivo del 2012 rappresenteranno la percentuale preponderante delle entrate proprie, per effetto della progressiva riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio[311] prevista dall'art. 28, commi 7 e 9 del d.l. n. 201/2011, pari a 1450 mln di euro in relazione alla distribuzione territoriale dell'imposta municipale propria e per gli effetti compensativi connessi all'attribuzione del maggior gettito IMU di cui all'art. 13, comma 17, della legge 201/2011 (detrazione compensativa per perdita IRPEF immobili non locati e differenza di gettito stimato ad aliquota base derivante dall'attribuzione dell'IMU).

Tab. 6C – Comuni - Dati Siope - Incassi alla data del 23/03/2012

importi in migliaia di euro

Esercizi	2009	2010	2011	Var. % 2010/ 2009	Var. % 2011/ 2010	Incassi 2009 % composiz.	Incassi 2010 % composiz.	Incassi 2011 % composiz.
Titolo 1: Entrate tributarie	19.621.378	20.671.270	29.884.663	**5,35**	**44,57**	36,59	37,50	56,15
Titolo 2: Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	23.387.028	23.678.807	11.924.883	**1,25**	**-49,64**	43,61	42,95	22,40
Titolo 3: Entrate extratributarie	10.620.909	10.774.823	11.415.192	**1,45**	**5,94**	19,80	19,55	21,45
Totale entrate correnti	53.629.316	55.124.900	53.224.738	**2,79**	**-3,45**	100,00	100,00	100,00

Legenda: Var. = Variazione; composiz. = composizione.

Oltre alle considerazioni di prospettiva appena concluse, per quello che riguarda gli andamenti delle entrate da trasferimenti per il 2010, nella tabella Tab. 9C in allegato sono riportati i dati degli accertamenti e delle riscossioni delle categorie 1^ e 2^ nel biennio 2009-2010, dai quali si evince, che nel 2010, come dato complessivo non si sono verificate significative variazioni rilevandosi solo un incremento dello 0,72 per cento per gli

[311] A seguito delle riduzioni e delle attribuzioni conseguenti all'applicazione di diverse disposizioni di legge, il totale delle risorse da federalismo fiscale da attribuire ai Comuni nel 2012 ammonta a 6.825.394.605,00 euro mentre il totale dei trasferimenti non fiscalizzati è stato determinato nell'importo di 731.791.945,38 euro. Dati Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.

accertamenti ed un 3,23 per cento per le riscossioni; tuttavia gli andamenti a livello di singole aree e singole regioni sono abbastanza disomogenei, anche perché sulla quantificazione dei trasferimenti incidono, in parte, attribuzioni specifiche, ed in parte le dinamiche compensative che nelle regioni con basi imponibili più ampie portano a contrazioni delle misure nominali delle risorse.

Maggiormente costante si presenta il dato relativo ai trasferimenti statali.

6.1.3 Le entrate extratributarie

(Tab. 7C, 7C/sub1, 8C)

I risultati da rendiconto delle entrate extratributarie mostrano, complessivamente, una debole dinamica facendo registrare un incremento dello 0,41 per cento degli accertamenti in conto competenza e dell'1,33 per cento delle riscossioni. Osservando i dati a livello di categorie si rilevano, in generale, i deboli volumi delle risorse originate dai proventi dei beni degli enti (categoria 2); fenomeno che, alla luce del peso che nelle recenti manovre di finanza pubblica, si vuole attribuire alla valorizzazione del patrimonio o alla sua dismissione a condizioni proficue per la riduzione delle partite debitorie senza incidere sui vincoli del Patto di stabilità interno, sicuramente richiede un'inversione di tendenza. Neppure incidono significativamente sul complesso del titolo i valori relativi agli utili ed ai dividendi che nelle aree regionali del Nord hanno maggiore spessore rispetto alle rimanenti aree.

Appare d'interesse, invece, un approfondimento dei risultati della categoria 1, tenendo conto che circa il 50 per cento delle entrate del Titolo III provengono da tale categoria dove confluiscono i proventi dei servizi pubblici, tra i quali sono anche allocate, le entrate da sanzioni amministrative al codice della strada, che nel 2010 crescono.

La prima osservazione cade sulla constatazione che dai dati distribuiti per aree geografiche si rileva che solo nel Nord Ovest si è avuta una significativa spinta di questa categoria di entrate: +11,57 per cento negli accertamenti e +14,02 nelle riscossioni e, nell'ambito di questa area geografica, il più vistoso incremento si rileva nei dati della Lombardia (+16,47 per cento gli accertamenti e +21,09 le riscossioni). Nell'ambito delle altre aree geografiche dove il risultato complessivo non è rilevante, si evidenziano, comunque, i dati della Toscana che nel 2010 spinge i proventi da servizi pubblici al 5 per cento negli accertamenti e all'11,21 nelle riscossioni e la Puglia, rispettivamente, +6,88 per cento e +8,77 per cento. Si tratta di differenze nei risultati della gestione delle entrate che non consentono valutazioni certe per incompletezza degli elementi di valutazione, atteso che questi dati andrebbero letti in combinazione con quelli delle esternalizzazioni che hanno un ruolo determinante nei servizi pubblici.

C'è ancora da osservare che all'interno della categoria 1 del Titolo III, le risorse da accertamenti per sanzioni amministrative al codice della strada rappresentano circa il 25 per cento del totale della categoria, sia per gli accertamenti che per le riscossioni e nel 2010 si è registrato un incremento negli accertamenti, complessivo, pari a +4,79 per cento e +12,50 per cento per le riscossioni. Si tratta di risorse della parte corrente del bilancio che in parte possono essere destinate al finanziamento di spese d'investimento e che, negli ultimi esercizi, manifesta un trend in ascesa. Tale incremento, però, non è il risultato di un omogeneo andamento; infatti, dall'analisi dei dati a livello di fasce demografiche si evince che per la maggior parte dei comuni appartenenti alla 1^ fascia (da 0 a 999 ab.) si è avuta una consistente flessione delle entrate relative a questa risorsa, mentre nella maggior parte di quelli appartenenti alle fasce intermedie (da 1000 a 2999 ab. e da 3000 a 4999 ab.) si registra una più omogenea dinamica favorevole. Non si può escludere che le ragioni di tali differenze risiedano nella maggiore difficoltà di garantire tale servizio nei piccoli comuni, a causa dei costi del personale, che è meglio sopportato dai comuni di maggiori dimensioni, gap superabile con il ricorso a convenzioni per l'esercizio associato di funzioni, ovvero, nella prospettiva ed in una qualche misura, quando troverà applicazione la norma introdotta dalla legge di riforma del codice della strada[312] che ha previsto una sorta di meccanismo "perequativo" che ripartisce i proventi da determinate sanzioni per violazione al codice della strada tra ente proprietario della strada ed ente dal quale dipendono gli organi accertatori, ancora non applicata per la mancata adozione delle disposizioni attuative.

[312] L'art. 25, comma12bis, della legge 29 luglio 2010, n. 120, stabilisce che i proventi delle sanzioni derivanti dall'accertamento delle violazioni dei limiti massimi di velocità...sono attribuiti, in misura pari al 50 per cento ciascuno, all'ente proprietario della strada su cui è stato effettuato l'accertamento...e all'ente da cui dipende l'organo accertatore...

Tab. 7C – Comuni – Entrate Titolo III con categorie per Aree geografiche

importi in migliaia di euro

Zona	Titolo Entrate	Categoria	Regione	Accertamenti Competenza		Var.	% Regione / totale Area	Riscossioni Competenza		Var.	% Regione / totale Area
				2009	2010	%	Acc. 2010	2009	2010	%	Risc. 2010
Nord Ovest	TITOLO III	CATEGORIA 1 - PROVENTI DEI SERVIZI PUBBLICI	Piemonte	435.573	440.858	1,21	11,43	311.587	308.766	-0,91	11,91
			Lombardia	1.084.928	1.263.628	16,47	32,77	748.987	906.934	21,09	34,98
			Liguria	180.753	193.576	7,09	5,02	135.734	148.274	9,24	5,72
			Totale	**1.701.253**	**1.898.062**	**11,57**	**49,23**	**1.196.308**	**1.363.974**	**14,02**	**52,60**
		CATEGORIA 2 - PROVENTI DEI BENI DELL'ENTE	Piemonte	183.786	180.563	-1,75	4,68	122.428	119.288	-2,56	4,60
			Lombardia	455.367	441.243	-3,10	11,44	285.810	303.826	6,30	11,72
			Liguria	74.360	70.492	-5,20	1,83	56.218	56.294	0,14	2,17
			Totale	**713.513**	**692.298**	**-2,97**	**17,96**	**464.456**	**479.408**	**3,22**	**18,49**
		Totale Tit. III - Nord Ovest		**3.646.534**	**3.855.682**	**5,74**	**100,00**	**2.425.363**	**2.592.955**	**6,91**	**100,00**
Nord Est	TITOLO III	CATEGORIA 1 - PROVENTI DEI SERVIZI PUBBLICI	Trentino A. A.	238.726	242.683	1,66	9,45	134.868	138.044	2,35	7,79
			Veneto	374.924	375.351	0,11	14,62	294.041	300.566	2,22	16,95
			Friuli V. G.	160.438	155.883	-2,84	6,07	114.412	112.550	-1,63	6,35
			E. Romagna	505.526	496.709	-1,74	19,34	376.357	376.044	-0,08	21,21
			Totale	**1.279.614**	**1.270.627**	**-0,70**	**49,48**	**919.679**	**927.203**	**0,82**	**52,30**
		CATEGORIA 2 - PROVENTI DEI BENI DELL'ENTE	Trentino A. A.	74.442	79.941	7,39	3,11	54.977	60.867	10,71	3,43
			Veneto	159.284	161.260	1,24	6,28	112.694	111.742	-0,85	6,30
			Friuli V. G.	43.334	44.430	2,53	1,73	31.144	30.376	-2,46	1,71
			E. Romagna	157.366	162.482	3,25	6,33	112.388	112.141	-0,22	6,33
			Totale	**434.426**	**448.115**	**3,15**	**17,45**	**311.204**	**315.126**	**1,26**	**17,78**
		Totale Tit. III - Nord Est		**2.549.279**	**2.568.101**	**0,74**	**100,00**	**1.781.934**	**1.772.809**	**-0,51**	**100,00**

→segue

Zona	Titolo Entrate	Categoria	Regione	Accertamenti Competenza		Var.	% Regione / totale Area	Riscossioni Competenza		Var.	% Regione / totale Area
				2009	2010	%	Acc. 2010	2009	2010	%	Risc. 2010
Centro	TITOLO III	CATEGORIA 1 - PROVENTI SERV.PUBBL.	Toscana	506.008	531.296	5,00	21,56	313.192	348.294	11,21	23,57
			Umbria	77.573	73.299	-5,51	2,97	48.994	48.842	-0,31	3,31
			Marche	161.634	158.447	-1,97	6,43	123.822	120.025	-3,07	8,12
			Lazio	614.518	601.873	-2,06	24,42	312.095	330.265	5,82	22,35
			Totale	**1.359.733**	**1.364.915**	**0,38**	**55,38**	**798.103**	**847.426**	**6,18**	**57,36**
		CATEGORIA 2 - PROVENTI BENI ENTE	Toscana	176.888	188.863	6,77	7,66	119.623	127.766	6,81	8,65
			Umbria	22.217	24.453	10,06	0,99	12.467	13.913	11,60	0,94
			Marche	51.329	55.145	7,43	2,24	29.124	33.823	16,13	2,29
			Lazio	227.567	237.064	4,17	9,62	135.951	139.342	2,49	9,43
			Totale	**478.001**	**505.525**	**5,76**	**20,51**	**297.165**	**314.844**	**5,95**	**21,31**
		Totale Tit. III - Nord Centro		**2.621.624**	**2.464.590**	**-5,99**	**100,00**	**1.527.835**	**1.477.509**	**-3,29**	**100,00**
Sud	TITOLO III	CATEGORIA 1 - PROVENTI SERV.PUBBL.	Abruzzo	84.611	87.438	3,34	6,17	48.463	50.293	3,78	7,33
			Molise	20.430	20.553	0,60	1,45	6.492	6.181	-4,78	0,90
			Campania	401.910	407.992	1,51	28,77	150.976	153.736	1,83	22,42
			Puglia	119.179	127.377	6,88	8,98	84.392	91.792	8,77	13,38
			Basilicata	28.733	29.455	2,51	2,08	17.850	16.680	-6,56	2,43
			Calabria	126.584	126.412	-0,14	8,92	29.218	29.385	0,57	4,28
			Totale	**781.448**	**799.227**	**2,28**	**56,37**	**337.392**	**348.065**	**3,16**	**50,75**
		CATEGORIA 2 - PROVENTI BENI ENTE	Abruzzo	29.966	32.987	10,08	2,33	18.920	21.389	13,05	3,12
			Molise	6.533	6.405	-1,96	0,45	3.409	3.353	-1,66	0,49
			Campania	93.531	104.225	11,43	7,35	45.863	52.118	13,64	7,60
			Puglia	41.681	39.389	-5,50	2,78	22.446	26.935	20,00	3,93
			Basilicata	12.701	11.682	-8,02	0,82	5.816	5.518	-5,11	0,80
			Calabria	24.288	23.523	-3,15	1,66	11.497	12.858	11,84	1,87
			Totale	**208.700**	**218.211**	**4,56**	**15,39**	**107.951**	**122.171**	**13,17**	**17,81**
		Totale Tit. III - Sud		**1.427.162**	**1.417.886**	**-0,65**	**100,00**	**689.066**	**685.811**	**-0,47**	**100,00**
Isole	TITOLO III	CATEGORIA 1 - PROVENTI SERV.PUBBL.	Sicilia	296.247	286.955	-3,14	44,08	100.896	109.652	8,68	33,10
			Sardegna	120.822	119.648	-0,97	18,38	78.308	72.959	-6,83	22,02
			Totale	**417.069**	**406.603**	**-2,51**	**62,46**	**179.205**	**182.611**	**1,90**	**55,12**
		CATEGORIA 2 - PROVENTI BENI ENTE	Sicilia	48.790	49.380	1,21	7,58	31.039	30.014	-3,30	9,06
			Sardegna	32.536	31.354	-3,63	4,82	23.311	22.454	-3,68	6,78
			Totale	**81.325**	**80.734**	**-0,73**	**12,40**	**54.351**	**52.468**	**-3,46**	**15,84**
		Totale Tit. III - Isole		**668.094**	**651.026**	**-2,55**	**100,00**	**345.995**	**331.322**	**-4,24**	**100,00**

Titolo Entrate	Accertamenti Competenza		Var.	% regione/totale Area	Riscossioni Competenza		Var.	% regione/totale Area
	2009	2010	%	Acc. 2010	2009	2010	%	Risc. 2010
Totale Tit. III - Nord Ovest	**3.646.534**	**3.855.682**	**5,74**	**35,19**	**2.425.363**	**2.592.955**	**6,91**	**37,80**
Totale Tit. III - Nord Est	**2.549.279**	**2.568.101**	**0,74**	**23,44**	**1.781.934**	**1.772.809**	**-0,51**	**25,84**
Totale Tit. III - Centro	**2.621.624**	**2.464.590**	**-5,99**	**22,49**	**1.527.835**	**1.477.509**	**-3,29**	**21,54**
Totale Tit. III - Sud	**1.427.162**	**1.417.886**	**-0,65**	**12,94**	**689.066**	**685.811**	**-0,47**	**10,00**
Totale Tit. III - Isole	**668.094**	**651.026**	**-2,55**	**5,94**	**345.995**	**331.322**	**-4,24**	**4,83**
Totale Nazionale	**10.912.693**	**10.957.284**	**0,41**	**100,00**	**6.770.193**	**6.860.406**	**1,33**	**100,00**

Tab. 7C/sub1 Entrate da sanzioni amministrative per violazione al codice della strada

importi in migliaia di euro

Tipologia Ente	Risorsa	Fasce di Popolazione (dati Istat)	Accertamenti Competenza		%	Riscossioni Competenza		%
			2009	2010	Var.	2009	2010	Var.
Nord Ovest	Entrate da sanzioni amministrative per violazione codice della strada	Fascia 1	18.266	14.922	**-18,31**	11.427	10.575	**-7,45**
		Fascia 2	83.930	95.144	**13,36**	58.083	62.517	**7,63**
		Fascia 3	69.461	77.539	**11,63**	50.288	56.631	**12,61**
		Fascia 4	39.885	40.298	**1,04**	25.366	27.508	**8,45**
		Fascia 5	25.660	23.924	**-6,77**	10.245	12.631	**23,29**
		Fascia 6	232.812	250.030	**7,40**	171.645	184.551	**7,52**
		Totale	**470.013**	**501.856**	**6,77**	**327.053**	**354.413**	**8,37**
Nord Est	Entrate da sanzioni amministrative per violazione codice della strada	Fascia 1	7.651	6.109	**-20,16**	5.060	4.316	**-14,71**
		Fascia 2	61.050	65.291	**6,95**	41.786	47.706	**14,17**
		Fascia 3	42.189	44.718	**5,99**	29.868	32.542	**8,95**
		Fascia 4	14.149	13.346	**-5,67**	9.602	9.252	**-3,65**
		Fascia 5	68.906	75.263	**9,23**	57.196	63.789	**11,53**
		Fascia 6	46.544	50.256	**7,98**	46.020	49.626	**7,84**
		Totale	**240.490**	**254.984**	**6,03**	**189.532**	**207.231**	**9,34**

Fonte Corte dei Conti – Sirtel.

→segue

Tab. 7C/sub1 Entrate da sanzioni amministrative per violazione al codice della strada

importi in migliaia di euro

Tipologia Ente	Risorsa	Fasce di Popolazione (dati Istat)	Accertamenti Competenza		%	Riscossioni Competenza		%
			2009	2010	Var.	2009	2010	Var.
Centro	Entrate da sanzioni amministrative per violazione codice della strada	Fascia 1	9.889	8.593	**-13,10**	5.642	5.499	**-2,53**
		Fascia 2	52.995	47.628	**-10,13**	32.126	32.383	**0,80**
		Fascia 3	64.472	67.389	**4,53**	33.566	39.944	**19,00**
		Fascia 4	31.527	38.543	**22,25**	21.968	27.739	**26,27**
		Fascia 5	34.283	27.081	**-21,01**	14.508	13.445	**-7,32**
		Fascia 6	306.932	313.987	**2,30**	110.498	138.452	**25,30**
		Totale	**500.098**	**503.221**	**0,62**	**218.307**	**257.462**	**17,94**
Sud	Entrate da sanzioni amministrative per violazione codice della strada	Fascia 1	6.247	5.560	**-10,99**	3.458	2.554	**-26,15**
		Fascia 2	31.567	30.756	**-2,57**	14.812	15.811	**6,75**
		Fascia 3	40.134	39.998	**-0,34**	19.791	21.957	**10,95**
		Fascia 4	16.398	14.801	**-9,74**	10.297	11.029	**7,11**
		Fascia 5	24.984	27.831	**11,40**	6.945	7.617	**9,69**
		Fascia 6	66.351	81.488	**22,81**	17.946	26.203	**46,01**
		Totale	**185.680**	**200.434**	**7,95**	**73.248**	**85.171**	**16,28**
Isole	Entrate da sanzioni amministrative per violazione codice della strada	Fascia 1	1.697	1.332	**-21,50**	759	800	**5,38**
		Fascia 2	14.101	18.308	**29,83**	7.499	10.337	**37,85**
		Fascia 3	13.626	18.098	**32,82**	8.337	8.546	**2,50**
		Fascia 4	4.525	6.469	**42,97**	2.460	2.884	**17,24**
		Fascia 5	22.003	16.775	**-23,76**	11.728	10.000	**-14,73**
		Fascia 6	23.323	24.402	**4,63**	7.326	11.829	**61,46**
		Totale	**78.874**	**85.384**	**8,25**	**38.109**	**44.395**	**16,50**
Totale Generale	Entrate da sanzioni amministrative per violazione codice della strada	Fascia 1	43.749	36.516	**-16,53**	26.345	23.743	**-9,88**
		Fascia 2	243.644	257.127	**5,53**	154.305	168.754	**9,36**
		Fascia 3	229.882	247.743	**7,77**	141.851	159.620	**12,53**
		Fascia 4	106.483	113.457	**6,55**	69.692	78.412	**12,51**
		Fascia 5	175.836	170.873	**-2,82**	100.621	107.482	**6,82**
		Fascia 6	675.962	720.163	**6,54**	353.435	410.661	**16,19**
		Totale	**1.475.155**	**1.545.879**	**4,79**	**846.249**	**948.672**	**12,10**

Tab. 8C - Incidenza in % del Totale entrate da sanzioni amministrative per violazione al codice della strada sul totale della categoria 1^+ 5^, sul Titolo III e sul Totale delle entrate correnti

importi in migliaia di euro

	Accertamenti Competenza		%	Differenza d) tra i due anni	Riscossioni Competenza		%	Differenza d) tra i due anni
	2009	2010	Var.		2009	2010	Var.	
Totale Nazionale sanzioni amministrative per violazioni codice della strada	1.475.155	1.545.879	4,79		846.249	948.672	12,10	
Totale Nazionale categoria 1^ (Proventi dei servizio pubblci) + categoria 5^ (Proventi diversi)	8.054.310	8.350.988	3,68		4.814.614	5.123.872	6,42	
Totale Titolo III (entrate extributarie)	10.912.693	10.957.284	0,41		6.770.193	6.860.406	1,33	
d) Incidenza in % delle sanzioni amm.violaz. codice strada sul tit. III	**13,52**	**14,11**		**0,59**	**12,50**	**13,83**		**1,33**
Totale nazionale Entrate correnti	50.672.368	52.059.993	2,74		36.899.304	38.318.170	3,85	
d) Incidenza in % delle sanzioni amm. per violazioni codice strada sul tot. entrate correnti	**2,91**	**2,97**		**0,06**	**2,29**	**2,48**		**0,18**

6.1.4 La riscossione delle entrate

(Tab. 9C, 10C, 11C, 12C, 13C)

Nella già ricordata relazione sui primi risultati da rendiconto 2010, si era ritenuto di soffermare l'attenzione oltre che sulle dinamiche specifiche relative alle entrate e alle spese, sull'analisi di alcuni specifici parametri che la recente legislazione in materia di coordinamento della finanza pubblica, valorizza come espressivi della virtuosità degli enti, in funzione della quale vengono determinati i criteri di ripartizione dell'ammontare del concorso degli enti dei singoli livelli di governo al conseguimento degli obiettivi di convergenza.

Tra tali parametri, come previsto dall'art. 20 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, come modificato, prima, dall'art. 1, comma 9, lett. a) del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 e poi dall'art. 30 della legge di stabilità 2012 (legge 12 novembre 2011, n. 183)[313], viene valorizzato quello relativo al rapporto tra accertamenti e riscossioni delle entrate correnti.

Una focalizzazione di analisi questa, che è di interesse anche dal punto di vista delle innovazioni introdotte dal decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito dalla legge 12 luglio 2011, n. 106[314] e successive modifiche, in materia di accertamento, liquidazione e

---

[313] Ai fini di ripartire l'ammontare del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica fissati, a decorrere dall'anno 2012, dal comma 5, nonché dall'*articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010*, convertito, con modificazioni, dalla *legge n. 122 del 2010*, tra gli enti del singolo livello di governo, i predetti enti sono ripartiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari regionali e per la coesione territoriale, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'*articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*, in due classi, sulla base della valutazione ponderata dei seguenti parametri di virtuosità:

a) a decorrere dall'anno 2013, prioritaria considerazione della convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard;
b) rispetto del patto di stabilità interno;
c) a decorrere dall'anno 2013, incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente dell'ente in relazione al numero dei dipendenti in rapporto alla popolazione residente, alle funzioni svolte anche attraverso esternalizzazioni nonché all'ampiezza del territorio; la valutazione del predetto parametro tiene conto del suo valore all'inizio della legislatura o consiliatura e delle sue variazioni nel corso delle stesse ai fini dell'applicazione del comma 2-ter
d) autonomia finanziaria;
e) equilibrio di parte corrente;
f) a decorrere dall'anno 2013, tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale per gli enti locali;
g) a decorrere dall'anno 2013, rapporto tra gli introiti derivanti dall'effettiva partecipazione all'azione di contrasto all'evasione fiscale e i tributi erariali, per le regioni;
h) a decorrere dall'anno 2013, effettiva partecipazione degli enti locali all'azione di contrasto all'evasione fiscale;
i) rapporto tra le entrate di parte corrente riscosse e accertate;
j) a decorrere dall'anno 2013, operazione di dismissione di partecipazioni societarie nel rispetto della normativa vigente

[314] Art. 7, comma 2, gg-ter: a decorrere a decorrere dal 31 dicembre 2012, in deroga alle vigenti disposizioni, la società Equitalia Spa, nonché le società per azioni dalla stessa partecipate ai sensi dell' *articolo 3, comma 7, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 2 dicembre 2005, n. 248*, e la società Riscossione Sicilia Spa cessano di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei comuni e delle società da essi partecipate;
gg-quater) a decorrere dalla data di cui alla lettera gg-ter), i comuni effettuano la riscossione coattiva delle proprie entrate, anche tributarie: sulla base dell'ingiunzione prevista dal testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, che costituisce titolo esecutivo, nonché secondo le disposizioni del titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, in quanto compatibili, comunque nel rispetto dei limiti di importo e delle condizioni stabilite per gli agenti della riscossione in caso di iscrizione ipotecaria e di espropriazione forzata immobiliare;condizioni stabilite per gli agenti della riscossione in caso di iscrizione ipotecaria e di espropriazione forzata immobiliare;

riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate tributarie e patrimoniali dei Comuni, che non potranno più avvalersi della società Equitalia spa e delle società dalla stessa partecipata.

Si considera, infatti, che il più largo impiego della leva fiscale dei comuni conseguente all'attivazione dell'IMU e quindi l'incremento considerevole dell'autonomia tributaria e, in stretta correlazione, finanziaria, renderà più cogente l'efficienza del sistema di accertamento e riscossione delle entrate proprie, soprattutto nel triennio di sperimentazione della nuova imposta, tenuto conto anche degli effetti sulla ricomposizione delle risorse, attraverso la rimodulazione del fondo di riequilibrio in relazione all'entità del maggior gettito stimato. In funzione di quanto fin qui considerato, la riscossione delle entrate correnti verrà esaminata nella più articolata prospettiva dei livelli di realizzazione e dello smaltimento dei residui, ma anche del rapporto dinamico che c'è tra gli accertamenti e la formazione dei residui, secondo i parametri che saranno più avanti spiegati.

La realizzazione delle entrate in base ai risultati dei rendiconti 2010 conferma un dato già conosciuto e cioè che i minori indici di realizzazione delle entrate nei Titoli I e III si rilevano nelle aree del Sud e delle Isole; infatti, per le entrate iscritte nel Titolo I (entrate tributarie) il minore coefficiente di realizzazione si registra nelle Isole, 48,86%, sostanzialmente stabile rispetto al 2009 (49,35%), al quale segue quello del Sud dove sono state riscosse il 56,60% delle entrate accertate. Anche le entrate del Titolo III (entrate extratributarie) sono riscosse con maggiori difficoltà nel Sud dove il rapporto percentuale, riferito all'intera area, si ferma alla misura del 48,37% (48,28 nel 2009), nell'ambito del quale devono essere segnalati i valori specifici di Calabria (33,57%) e Campania (42,83%) e nelle Isole al 50,89, con il dato di spicco della Sicilia pari al 44,99%.

I dati concernenti lo smaltimento dei residui si allinea al diagramma del tasso di realizzazione appena descritto, in particolare per quel che riguarda le situazioni di maggiore criticità nella gestione delle risorse. Infatti, rinviando ai dati della tabella che segue per la cognizione del quadro complessivo, mette conto evidenziare la debolissima dinamica dello smaltimento, soprattutto, dei residui del Titolo III nelle aree del Centro (16,05%), del Sud (16,15%) e delle Isole (17,61%), ed anche per questo parametro spicca il dato della Campania, che smaltisce solo il 12,79 % dei residui del Titolo III, della Calabria, ferma al 17,09%, della Sicilia al 15,84% e quello del Lazio, abnorme, pari al 7,84% che conferma l'andamento critico registrato anche nel 2009 del 7,09%. Non si può trascurare che anche nello smaltimento dei residui del Titolo I, la Campania, la Calabria e la Sicilia si attestano su livelli di spessore critico di maggiore evidenza nel contesto di tutte le altre Regioni, rilevandosi, rispettivamente, i seguenti coefficienti di smaltimento: 28,76%, 28,79% e 29,42%.

Tab. 9C - Comuni - Tasso di realizzazione delle entrate correnti (risc. comp. / accert.comp.)

Tasso di realizzazione	Titolo Entrate	TITOLO I		TITOLO II		TITOLO III	
	Regioni	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Nord Ovest	Piemonte	71,38	70,94	81,80	85,32	67,85	66,98
	Lombardia	72,08	71,98	88,72	92,05	65,00	66,24
	Liguria	75,64	74,91	86,43	91,12	72,77	74,68
	Totale	**72,37**	**72,12**	**86,32**	**89,99**	**66,51**	**67,25**
Nord Est	Trentino Alto Adige	89,39	89,26	61,34	73,93	63,94	65,06
	Veneto	77,37	76,41	87,72	92,35	71,78	70,00
	Friuli Venezia Giulia	69,73	70,04	90,95	93,09	70,65	71,16
	Emilia Romagna	74,69	76,90	84,95	87,99	70,60	69,26
	Totale	**76,07**	**76,59**	**82,59**	**87,74**	**69,90**	**69,03**
Centro	Toscana	74,64	72,76	86,14	89,70	62,73	62,85
	Umbria	67,60	62,12	86,59	83,93	57,60	58,54
	Marche	72,44	73,03	85,01	89,65	66,28	65,87
	Lazio	71,27	72,55	74,86	75,06	53,02	55,83
	Totale	**72,28**	**71,94**	**79,04**	**80,78**	**58,28**	**59,95**
Sud	Abruzzo	67,35	67,29	79,61	89,14	57,20	57,51
	Molise	56,91	52,90	88,90	77,28	43,72	41,32
	Campania	50,45	49,26	79,84	84,49	42,95	42,83
	Puglia	66,01	66,11	91,81	78,89	65,25	69,06
	Basilicata	57,21	58,82	83,86	81,79	56,50	49,68
	Calabria	54,36	49,93	90,03	87,80	35,01	33,57
	Totale	**57,41**	**56,60**	**84,08**	**83,91**	**48,28**	**48,37**
Isole	Sicilia	48,23	47,61	83,12	81,48	44,59	44,99
	Sardegna	52,34	52,18	81,92	83,23	66,95	64,06
	Totale	**49,35**	**48,86**	**82,76**	**82,01**	**51,79**	**50,89**
Totale		**67,84**	**67,63**	**82,91**	**84,98**	**62,04**	**62,61**

Tab. 10C - Comuni - Tasso di smaltimento dei residui attivi (riscossioni in conto residui / accertamenti in conto residui)

Tasso di Smaltimento residui	Titolo Entrate	TITOLO I		TITOLO II		TITOLO III	
	Regioni	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Nord Ovest	Piemonte	58,63	57,56	68,79	59,57	34,92	29,70
	Lombardia	66,84	65,94	51,18	38,47	49,08	47,25
	Liguria	59,65	74,80	77,03	68,81	53,23	49,40
	Totale	**63,42**	**64,42**	**58,21**	**47,53**	**44,11**	**41,58**
Nord Est	Trentino Alto Adige	80,62	77,90	85,78	58,38	73,37	73,00
	Veneto	82,81	84,74	47,98	48,11	49,81	45,29
	Friuli Venezia Giulia	71,70	74,20	70,41	69,45	57,70	55,85
	Emilia Romagna	81,91	82,97	55,94	59,11	59,99	58,85
	Totale	**80,90**	**82,33**	**63,40**	**56,74**	**58,56**	**56,23**
Centro	Toscana	61,55	65,21	68,47	64,15	42,52	39,59
	Umbria	59,60	58,19	54,64	62,27	41,53	38,08
	Marche	63,47	64,72	58,54	57,63	50,70	52,88
	Lazio	45,49	45,90	45,49	38,37	7,09	7,84
	Totale	**53,67**	**54,27**	**52,86**	**44,90**	**16,24**	**16,05**
Sud	Abruzzo	45,47	44,19	59,00	54,85	32,53	26,50
	Molise	38,09	47,21	39,91	48,76	43,12	42,70
	Campania	25,96	28,76	55,88	43,01	11,16	12,79
	Puglia	46,06	47,14	32,75	22,19	30,08	26,37
	Basilicata	49,33	49,34	68,88	56,52	27,97	31,88
	Calabria	31,32	28,79	53,75	39,73	19,67	17,09
	Totale	**32,50**	**33,97**	**48,85**	**38,72**	**15,87**	**16,15**
Isole	Sicilia	30,92	29,42	60,56	66,07	16,90	15,84
	Sardegna	43,31	42,71	54,41	55,20	27,98	26,20
	Totale	**33,82**	**32,32**	**58,70**	**62,56**	**18,92**	**17,61**
Totale nazionale		**48,18**	**48,16**	**56,12**	**49,31**	**26,56**	**25,48**

Non si può non considerare che i dati contabili appena commentati relativi sia alla realizzazione delle entrate che allo smaltimento dei residui, in particolare per i risultati relativi al Titolo III dove sono allocate le risorse che derivano dalla prestazione dei servizi, quindi a risorse che concorrono a sostenere le spese per i servizi, così come le risorse che derivano dalla gestione del patrimonio degli enti (fitti attivi, taluni canoni concessori), che sicuramente trovano impiego nella manutenzione degli stessi, si atteggiano a fattori di potenziale squilibrio del bilancio, sia nella prospettiva dell'equilibrio corrente, per il mancato sostegno alle spese, sia in quello delle risultanze di amministrazione non veritiere, per l'effetto di accumulo di residui attivi.

Venendo ora al rapporto dinamico tra accertamenti e formazione dei residui cui si è accennato nell'introduzione del presente paragrafo, deve considerarsi che nella gestione delle entrate un particolare rilievo assume la capacità di riscossione delle entrate proprie che nella costruzione dei parametri di deficitarietà strutturale viene misurata, sia nell'andamento dei residui di nuova formazione, che in quello relativo ai residui attivi da riportare. Nella prima

direzione la soglia critica è individuata in un volume di formazione di nuovi residui superiore al 42 per cento dei valori di accertamento delle entrate dei Titoli I e III, depurando tali accertamenti dei dati relativi all'addizionale IRPEF. Nella seconda misurazione, viene valutato il rapporto tra ammontare dei residui attivi di cui ai Titoli I e III provenienti dalla gestione dei residui, rapportata agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi Titoli I e III; il valore soglia ritenuto critico è quello superiore al 65%.

Tab. 11C e 12 C - Comuni - Dati del parametro 2 raggruppati per fasce di popolazione e per aree geografiche

Tab. 11C

Fasce di popolazione	Parametro 2*		
	2009	2010	Numero Enti
Fascia 1	36,69%	36,55%	1.514
Fascia 2	33,69%	34,11%	2.108
Fascia 3	32,61%	32,13%	993
Fascia 4	29,57%	30,37%	1.681
Fascia 5	33,18%	34,02%	429
Fascia 6	33,52%	32,49%	42
Totale	**32,44%**	**32,55%**	**6.767**

Tab. 12C

Macroarea	Parametro 2*		
	2009	2010	Numero Enti
Nord Ovest	27,75%	27,58%	2.635
Nord Est	23,00%	23,31%	1.324
Centro	30,52%	30,10%	835
Sud	45,73%	46,55%	1.366
Isole	50,21%	51,54%	607
Totale	**32,44%**	**32,55%**	**6.767**

Parametro 2= (residui c. competenza del Tit. I e III)/(accertamenti c. competenza del Tit. I e III) depurati dell'addizionale Irpef.

Nella tabella 12C appena esposta relativa alla formazione di nuovi residui, il dato critico si individua in quelli che riguardano le aree del Sud e delle Isole che superano entrambe il valore soglia, rispettivamente, 46,55% e 51,54%, a fronte di un diffuso contenimento dello stesso valore sotto la soglia critica per le altre aree geografiche. Articolando l'indagine a livello di fasce demografiche, emerge che i Comuni di minori dimensioni sono quelli che più si avvicinano alla predetta soglia critica.

Nella gestione dei residui si registrano dati di particolare evidenza. Infatti come si evince dalla tabella che segue esiste un forte divario tra aree geografiche, nel senso che nelle aree del Sud e delle Isole si registra una marcata difficoltà di smaltimento dei residui che ne determinano un parallelo accumulo. Nell'area del Sud il valore complessivo della soglia è pari al 135,04 %, nell'ambito del quale, ad eccezione dei dati della Puglia (69,10%), si collocano i dati abnormi di alcune regioni come quelli della Campania, pari al 182,77%, la Calabria con il 172,22 e nelle Isole, la Sicilia con il 161,76%. Si tratta di una notevole massa di risorse nominali che, contabilmente, contribuiscono a determinare il risultato di amministrazione, ma che come già accennato costituiscono un potenziale fattore di squilibrio che riguarda i Comuni di tutte le fasce demografiche visti i dati che emergono dalla ripetuta tabella.

Nella direzione di prevenire tale potenziale pericolo è intervenuta la disposizione contenuta nell'art. 6, comma 1, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 (disposizioni urgenti

per la revisione della spesa pubblica con invarianza di servizi ai cittadini) secondo la quale a decorrere dall'esercizio finanziario 2012, nelle more dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio ex d.lgs. 118/2011, gli enti locali iscrivono nel bilancio di previsione un fondo svalutazione crediti non inferiore al 25 per cento dei residui attivi di cui ai titoli primo e terzo dell'entrata aventi anzianità superiore a cinque anni.

Tab. 13C - Comuni. Parametro 3 (totale residui attivi / accertamenti conto competenza)
Suddivisione per macroaree, regioni e fasce demografiche

Zona	Regione	Fasce popolazione	2009		2010	
			Parametro 3	Numero Enti	Parametro 3	Numero Enti
Nord Ovest	Piemonte	Fascia 1	49,29%	505	48,05%	502
		Fascia 2	47,21%	321	47,09%	321
		Fascia 3	41,25%	96	40,10%	99
		Fascia 4	40,58%	101	39,60%	101
		Fascia 5	51,25%	29	50,45%	29
		Fascia 6	96,54%	2	96,66%	2
		Totale	**63,58%**	**1.054**	**63,26%**	**1.054**
	Lombardia	Fascia 1	47,55%	285	45,46%	284
		Fascia 2	38,40%	434	39,35%	433
		Fascia 3	40,15%	244	38,69%	244
		Fascia 4	41,92%	354	41,97%	355
		Fascia 5	49,43%	61	51,03%	62
		Fascia 6	62,65%	4	61,97%	4
		Totale	**49,26%**	**1.382**	**49,78%**	**1.382**
	Liguria	Fascia 1	59,33%	73	57,48%	75
		Fascia 2	47,60%	59	46,16%	57
		Fascia 3	47,30%	18	45,71%	18
		Fascia 4	37,39%	40	36,21%	40
		Fascia 5	35,44%	8	36,94%	8
		Fascia 6	49,14%	1	35,13%	1
		Totale	**42,26%**	**199**	**37,60%**	**199**
	Totale		**52,19%**	**2.635**	**51,73%**	**2.635**

→segue

Zona	Regione	Fasce popolazione	2009		2010	
			Parametro 3	Numero Enti	Parametro 3	Numero Enti
Nord Est	Trentino Alto Adige	Fascia 1	48,88%	110	50,06%	108
		Fascia 2	44,75%	115	46,18%	118
		Fascia 3	40,07%	32	39,63%	31
		Fascia 4	37,27%	24	36,25%	23
		Fascia 5	24,37%	2	22,75%	3
		Fascia 6	29,48%	2	26,05%	2
		Totale	**37,86%**	**285**	**37,08%**	**285**
	Veneto	Fascia 1	49,84%	31	46,98%	31
		Fascia 2	37,82%	137	38,23%	135
		Fascia 3	34,79%	106	34,28%	107
		Fascia 4	31,71%	212	32,47%	211
		Fascia 5	38,21%	32	38,48%	34
		Fascia 6	40,74%	4	42,70%	4
		Totale	**36,39%**	**522**	**37,39%**	**522**
	Friuli Venezia Giulia	Fascia 1	66,79%	41	63,17%	41
		Fascia 2	55,83%	79	55,49%	80
		Fascia 3	50,31%	27	50,03%	25
		Fascia 4	41,94%	51	40,02%	52
		Fascia 5	34,08%	5	35,60%	5
		Fascia 6	51,80%	1	50,34%	1
		Totale	**45,03%**	**204**	**43,84%**	**204**
	Emilia Romagna	Fascia 1	58,57%	15	58,17%	15
		Fascia 2	41,56%	60	39,71%	60
		Fascia 3	39,27%	62	38,65%	60
		Fascia 4	37,50%	145	36,70%	147
		Fascia 5	41,29%	22	41,67%	22
		Fascia 6	36,78%	9	33,83%	9
		Totale	**38,25%**	**313**	**36,78%**	**313**
	Totale		**38,25%**	**1.324**	**37,82%**	**1.324**
Centro	Toscana	Fascia 1	48,32%	18	49,22%	18
		Fascia 2	49,91%	59	49,40%	58
		Fascia 3	57,86%	42	56,18%	43
		Fascia 4	47,61%	109	47,57%	109
		Fascia 5	57,77%	33	57,27%	33
		Fascia 6	70,97%	3	72,62%	3
		Totale	**57,42%**	**264**	**57,76%**	**264**
	Umbria	Fascia 1	79,76%	7	80,21%	7
		Fascia 2	58,23%	27	60,00%	27
		Fascia 3	68,26%	15	69,77%	15
		Fascia 4	54,06%	20	54,32%	19
		Fascia 5	62,18%	8	64,54%	9
		Fascia 6	80,99%	1	83,32%	1
		Totale	**64,44%**	**78**	**67,51%**	**78**
	Marche	Fascia 1	64,77%	36	62,24%	36
		Fascia 2	54,20%	77	51,94%	77
		Fascia 3	47,91%	34	45,45%	34
		Fascia 4	41,09%	48	41,13%	48
		Fascia 5	47,18%	14	46,94%	14
		Fascia 6	75,23%	1	74,51%	1
		Totale	**49,05%**	**210**	**48,40%**	**210**
	Lazio	Fascia 1	83,99%	53	85,06%	55
		Fascia 2	77,36%	87	74,99%	85
		Fascia 3	57,60%	37	56,91%	37
		Fascia 4	75,69%	70	79,54%	70
		Fascia 5	104,90%	34	109,45%	34
		Fascia 6	167,12%	2	185,15%	2
		Totale	**137,02%**	**283**	**147,47%**	**283**
	Totale		**94,73%**	**835**	**98,27%**	**835**

→segue

Zona	Regione	Fasce popolazione	2009		2010	
			Parametro 3	Numero Enti	Parametro 3	Numero Enti
Sud	Abruzzo	Fascia 1	81,37%	74	88,59%	76
		Fascia 2	79,46%	92	82,39%	90
		Fascia 3	62,65%	30	64,42%	29
		Fascia 4	62,36%	39	65,21%	40
		Fascia 5	89,13%	10	88,55%	10
		Fascia 6	77,05%	1	81,43%	1
		Totale	**75,69%**	**246**	**77,95%**	**246**
	Molise	Fascia 1	90,10%	36	94,52%	36
		Fascia 2	90,74%	33	95,29%	33
		Fascia 3	84,60%	6	74,49%	6
		Fascia 4	76,86%	6	83,17%	6
		Fascia 5	132,66%	2	123,21%	2
		Totale	**101,21%**	**83**	**101,39%**	**83**
	Campania	Fascia 1	97,63%	46	98,99%	48
		Fascia 2	97,63%	136	104,60%	134
		Fascia 3	96,85%	50	101,15%	49
		Fascia 4	134,47%	122	139,44%	123
		Fascia 5	160,40%	54	163,14%	54
		Fascia 6	246,31%	3	254,36%	3
		Totale	**178,66%**	**411**	**182,77%**	**411**
	Puglia	Fascia 1	76,69%	5	71,77%	5
		Fascia 2	68,37%	34	68,73%	34
		Fascia 3	74,16%	27	75,57%	27
		Fascia 4	59,46%	116	59,61%	116
		Fascia 5	63,50%	38	62,96%	38
		Fascia 6	99,76%	2	98,66%	2
		Totale	**69,44%**	**222**	**69,10%**	**222**
	Basilicata	Fascia 1	77,14%	20	73,42%	20
		Fascia 2	78,53%	47	81,84%	47
		Fascia 3	47,78%	16	61,63%	16
		Fascia 4	80,36%	28	85,06%	28
		Fascia 5	132,93%	2	122,41%	2
		Totale	**92,34%**	**113**	**93,85%**	**113**
	Calabria	Fascia 1	150,30%	46	143,98%	49
		Fascia 2	153,15%	134	154,84%	131
		Fascia 3	177,62%	57	185,81%	57
		Fascia 4	158,24%	44	167,66%	43
		Fascia 5	167,67%	10	178,01%	11
		Totale	**164,00%**	**291**	**172,22%**	**291**
	Totale		**132,80%**	**1.366**	**135,04%**	**1.366**
Isole	Sicilia	Fascia 1	116,85%	23	116,22%	24
		Fascia 2	128,19%	66	130,22%	65
		Fascia 3	126,00%	60	128,93%	60
		Fascia 4	132,94%	105	132,96%	105
		Fascia 5	151,26%	47	153,63%	47
		Fascia 6	181,80%	4	190,27%	4
		Totale	**158,14%**	**305**	**161,76%**	**305**
	Sardegna	Fascia 1	93,11%	84	99,54%	84
		Fascia 2	100,18%	122	104,31%	123
		Fascia 3	98,29%	37	95,46%	36
		Fascia 4	96,63%	45	101,54%	45
		Fascia 5	118,95%	12	114,25%	12
		Fascia 6	93,05%	2	88,50%	2
		Totale	**102,30%**	**302**	**101,66%**	**302**
	Totale		**142,11%**	**607**	**144,80%**	**607**
Totale			**80,30%**	**6.767**	**81,01%**	**6.767**

Parametro:(totale residui attivi/accert. conto competenza) titoli I e III provenienti dalla gestione dei residui – soglia 65%

6.1.5 Gli indicatori finanziari

(Tab. 14C, Tab. 15C, Grafico 4, 5, 6)

I risultati da rendiconto relativi alle entrate correnti fin qui commentati, assumono specifico significato nella combinazione dei valori assoluti secondo prestabilite formule utili a cogliere importanti aspetti complessivi della struttura finanziaria della gestione e che consentono di misurare il livello di sufficienza delle risorse nominalmente imputabili alle basi imponibili locali, nonché l'entità dello sforzo fiscale che vi si correla. Si tratta di parametri sui quali si va strutturando l'impalcatura del federalismo fiscale che nei meccanismi di radicamento delle risorse al territorio, invera il rapporto tra responsabilità del prelievo e responsabilità della spesa.

Peraltro per una più completa prospettiva, appare necessario misurare, anche se con criteri contabilmente atecnici, un altro aspetto strutturale che è quello relativo agli effetti prodotti sui bilanci comunali dall'assetto dei rapporti finanziari centro-periferia, per valutare il reale livello di copertura delle spese finali con le entrate proprie, sterilizzando, quindi, gli effetti finanziari dei trasferimenti che rappresentano dati esogeni rispetto alle decisioni di bilancio degli enti. In pratica si tratta di valutare l'entità del differenziale tra prelievo sul sistema economico degli enti ed erogazione a favore del sistema economico, che rappresenta il concorso del livello di governo qui in esame alla formazione del saldo primario della Pa considerata in termine di consolidato: il rapporto tra entrate proprie e spese finali che costituiscono le leve che gli enti devono utilizzare per concorrere agli obiettivi di convergenza. Quello che manca cifra l'intervento dei trasferimenti intergovernativi.

Nella tabella che segue sono messi, innanzitutto, a raffronto i dati sui tre indicatori dell'autonomia finanziaria, che misurano: a) il livello delle entrate proprie (Tit.I e III) sul complesso delle entrate correnti; b) l'autonomia impositiva che esprime il livello di consistenza delle entrate tributarie (Tit.I) sulle entrate correnti e c) la pressione tributaria che declina il livello procapite del prelievo sul sistema economico.

Dai dati di rendiconto 2010 si osserva una lieve dinamica dei tre parametri ad eccezione della pressione tributaria che si giustifica per i dati già commentati concernenti l'incremento delle uniche risorse manovrabili (TARSU e tariffe). Infatti, sull'intero aggregato di enti esaminati, l'autonomia finanziaria passa dal 58,67 per cento del 2009 al 59,48 per cento del 2010; così come il rapporto tra entrate tributarie ed entrate correnti, dal 37,14 per cento al 38,44 per cento. Di maggiore significato la variazione della pressione tributaria che sempre con riferimento all'intero aggregato registra un aumento del *procapite* da 345,30 euro a 365,37. Una stabilità che emerge anche dal sostanziale allineamento dei dati nella distribuzione degli enti per fasce demografiche.

Misurando su tale livello di risorse l'accennato assetto dei rapporti finanziari centro-periferia, si vede che il confronto dei dati assoluti del biennio 2009-2010 tra accertamenti delle entrate proprie ed impegni delle spese finali (spesa corrente e spesa in conto capitale depurata) mostra un differenziale secondo il quale le spese finali cifrano oltre il doppio delle entrate proprie; un divario colmato in larga parte dai trasferimenti, mentre pochissimo sostegno al concorso delle entrate arriva da una proficua gestione del patrimonio poco valorizzato ed i cui proventi, come poco sopra ricordato, sono di consistenza marginale. Il suddetto differenziale, colmato dai trasferimenti, misura il peso che il comparto ha nella determinazione del saldo primario consolidato della P.A. e dà la percezione concreta dello spazio di capacità finanziaria autonoma da colmare.

Tab. 14C -Comuni biennio 2009-2010: Autonomia finanziaria - Autonomia impositiva - Pressione tributaria

Regioni	Esercizio 2009			Regioni	Esercizio 2010		
	%		In euro		%		In euro
	Autonomia Finanziaria	Autonomia Impositiva	Presssione Tributaria		Autonomia Finanziaria	Autonomia Impositiva	Presssione Tributaria
Piemonte	64,96	41,32	367,77	Piemonte	66,25	42,57	390,61
Lombardia	69,58	40,28	355,47	Lombardia	69,82	40,46	379,79
Liguria	64,44	42,85	494,10	Liguria	67,04	46,87	575,59
Totale Nord Ovest	**67,64**	**40,90**	**373,21**	**Totale Nord Ovest**	**68,50**	**41,86**	**402,87**
Trentino Alto Adige	45,04	14,34	212,32	Trentino Alto Adige	45,17	14,33	212,98
Veneto	65,24	42,83	331,32	Veneto	65,88	44,35	358,97
Friuli Venezia Giulia	46,38	25,86	317,29	Friuli Venezia Giulia	48,45	27,89	345,11
Emilia Romagna	69,09	41,93	384,53	Emilia Romagna	68,62	41,94	387,82
Totale Nord Est	**61,32**	**36,32**	**340,11**	**Totale Nord Est**	**61,76**	**37,26**	**356,27**
Toscana	67,08	38,19	358,26	Toscana	67,86	39,31	378,03
Umbria	59,84	38,76	337,19	Umbria	60,93	41,98	393,83
Marche	64,81	41,44	362,21	Marche	66,41	43,02	376,70
Lazio	51,39	30,95	362,29	Lazio	54,61	35,39	375,24
Totale Centro	**57,97**	**34,69**	**359,26**	**Totale Centro**	**60,52**	**37,93**	**377,60**
Abruzzo	56,37	39,90	353,06	Abruzzo	48,91	35,37	379,64
Molise	53,41	33,28	295,37	Molise	52,26	34,34	335,96
Campania	54,66	39,24	353,34	Campania	56,10	40,56	357,99
Puglia	58,72	47,70	318,79	Puglia	56,70	46,38	333,43
Basilicata	50,75	33,14	273,94	Basilicata	49,51	33,35	286,13
Calabria	52,36	34,20	265,43	Calabria	53,16	35,26	278,50
Totale Sud	**55,36**	**40,40**	**328,30**	**Totale Sud**	**54,64**	**40,32**	**340,01**
Sicilia	40,99	30,33	284,58	Sicilia	41,52	31,37	306,49
Sardegna	39,22	27,20	320,31	Sardegna	39,00	28,14	343,39
Totale Isole	**40,47**	**29,41**	**293,55**	**Totale Isole**	**40,77**	**30,42**	**315,75**
Totale Nazionale	**58,67**	**37,14**	**345,30**	**Totale Nazionale**	**59,48**	**38,44**	**365,37**

Formule applicate: autonomia finanziaria = entrate proprie/entrate correnti; autonomia impositiva = entrate tributarie/entrate correnti; pressione tributaria (in euro) = entrate tributarie/popolazione dell'esercizio.

Tab. 15C – Comuni: Incidenza in % delle entrate proprie sul totale (tit. I+II) spesa. Suddivisione per aree geografiche. Accertamenti ed Impegni conto competenza e var. %, biennio 2009-2010.

in migliaia di euro

Zona	Titoli	2009	2010	% Var. 2009-2010	Diff. Incidenza 2009-2010
Nord Ovest	a) Tot. Entrate proprie	9.225.737	9.915.460	7,48	
	b) Totale spese Tit. I+II	16.815.768	17.764.010	5,64	
	Incidenza % a/b	54,86	55,82		0,95
	c) Differenza (a-b)	-7.590.031	-7.848.550	3,41	
Nord Est	a) Tot. Entrate proprie	6.253.069	6.474.376	3,54	
	b) Totale spese Tit. I+II	12.812.194	12.817.627	0,04	
	Incidenza % a/b	48,81	50,51		1,71
	c) Differenza (a-b)	-6.559.124	-6.343.251	-3,29	
Centro	a) Tot. Entrate proprie	6.528.148	6.602.272	1,14	
	b) Totale spese Tit. I+II	13.950.627	13.274.363	-4,85	
	Incidenza % a/b	46,79	49,74		2,94
	c) Differenza (a-b)	-7.422.479	-6.672.092	-10,11	
Sud	a) Tot. Entrate proprie	5.278.700	5.411.783	2,52	
	b) Totale spese Tit. I+II	12.274.934	12.896.618	5,06	
	Incidenza % a/b	43,00	41,96		-1,04
	c) Differenza (a-b)	-6.996.234	-7.484.835	6,98	
Isole	a) Tot. Entrate proprie	2.444.336	2.563.471	4,87	
	b) Totale spese Tit. I+II	6.955.738	7.060.738	1,51	
	Incidenza % a/b	35,14	36,31		1,16
	c) Differenza (a-b)	-4.511.402	-4.497.267	-0,31	
Totale Nazionale	a) Tot. Entrate proprie	29.729.992	30.967.363	4,16	
	b) Totale spese Tit. I+II	62.809.262	63.813.357	1,60	
	Incidenza % a/b	47,33	48,53		1,19
	c) Differenza (a-b)	-33.079.270	-32.845.994	-0,71	

a = Entrate proprie (Titolo I + Titolo III)

Grafico 4

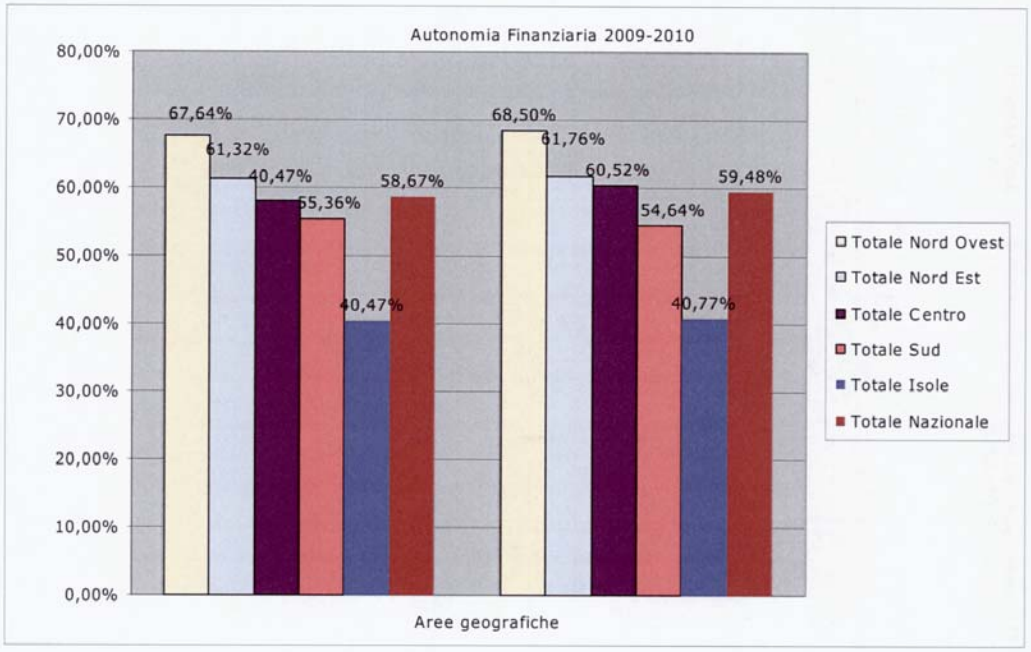


Grafico 5

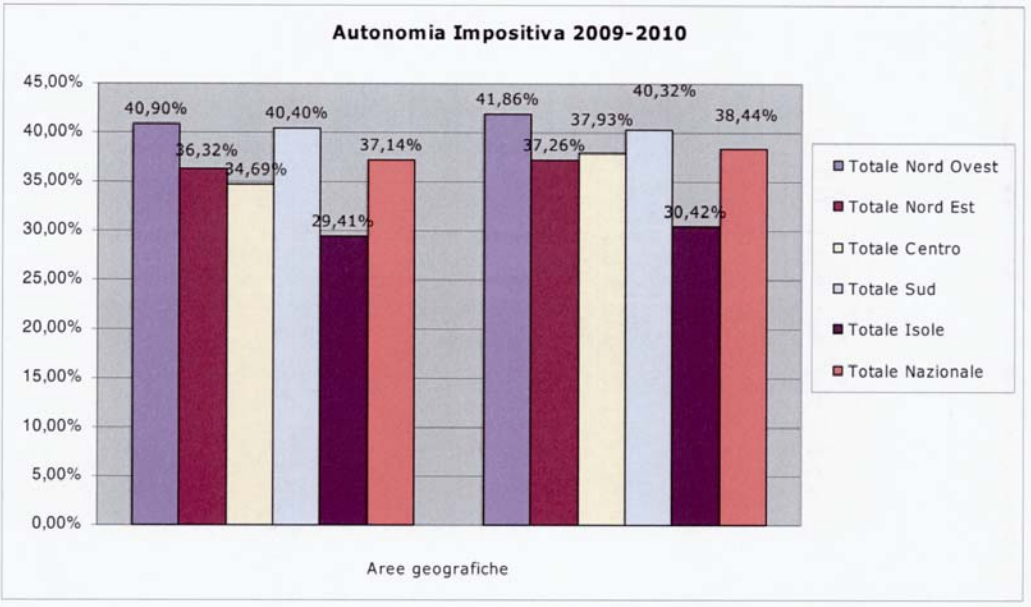
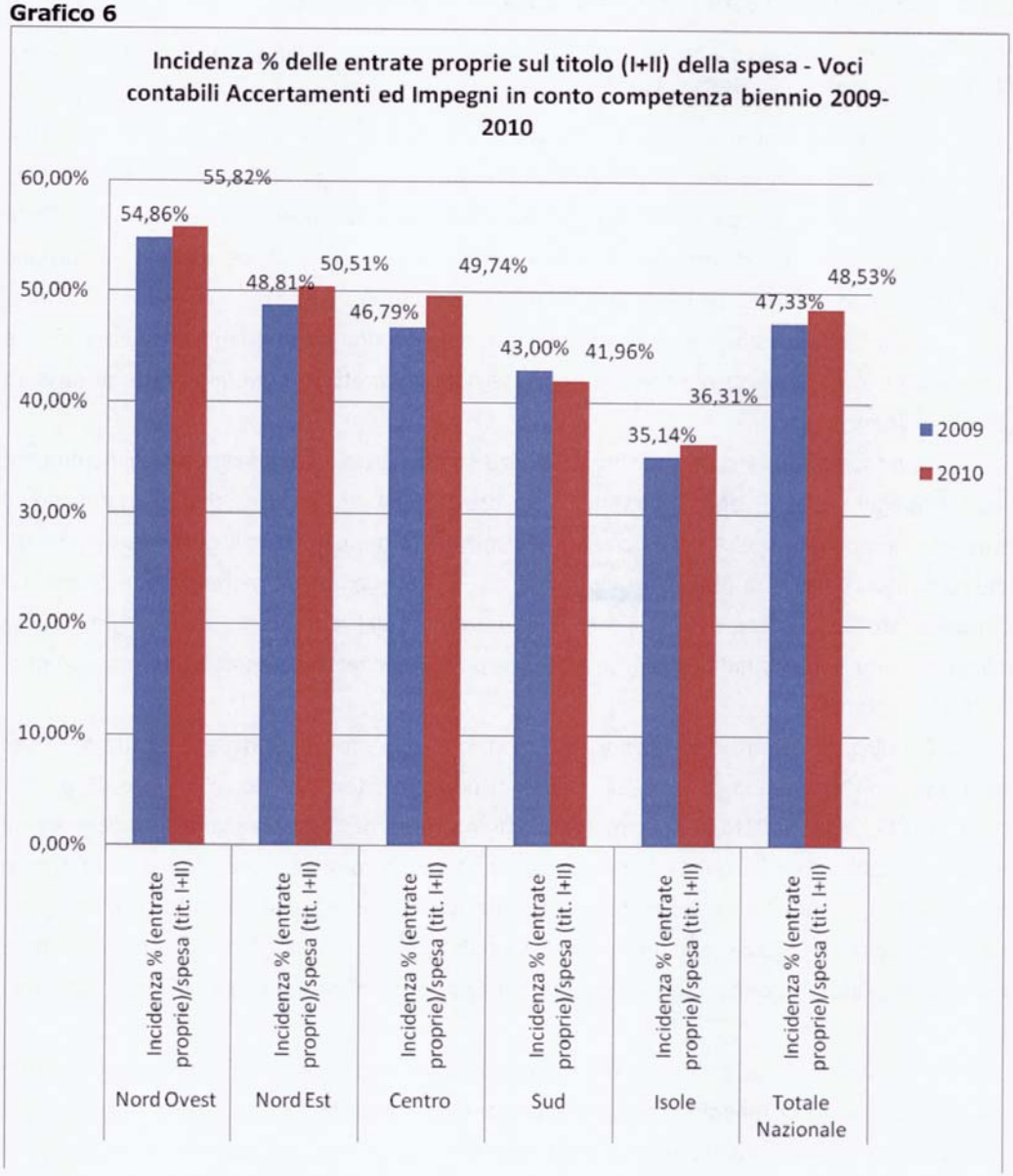


Grafico 6


Incidenza % delle entrate proprie sul titolo (I+II) della spesa - Voci contabili Accertamenti ed Impegni in conto competenza biennio 2009-2010
60,00%
50,00%
40,00%
30,00%
20,00%
10,00%
0,00%
54,86%
55,82%
48,81%
50,51%
46,79%
49,74%
43,00%
41,96%
35,14%
36,31%
47,33%
48,53%
2009
2010
Incidenza % (entrate proprie)/spesa (tit. I+II)
Nord Ovest
Nord Est
Centro
Sud
Isole
Totale Nazionale

6.1.6 La spesa corrente (spesa per le funzioni fondamentali)

(Tab. 16C, 17C e Grafico 7 e 8, Tab. 18C, Grafico 9, Tab. 19C , Grafico 10, Tab. 20C, Grafico 11, Tab. 21C, Tab. 22C, Grafico 12)

L'analisi dei dati contabili dei rendiconti si fonda sulla lettura di fatti di natura finanziaria che di norma non è facile trasporre sul piano degli effetti dei fatti gestionali secondo un rapporto diretto di causa ed effetto, tuttavia è possibile apprezzare il significato sintomatico tendenziale dei medesimi fatti, soprattutto se a ciò contribuisce una valutazione comparativa con altri dati del medesimo contesto sostanziale.

Alla luce di questa premessa dai risultati della gestione riguardanti la spesa corrente si possono trarre elementi per fare due osservazioni di carattere generale prima di passare all'analisi finanziaria.

La prima si fonda sulla specifica evidenza contabile dei risultati relativi all'incremento degli impegni relativi agli interventi per prestazioni di servizi, che comprovano il consolidamento della scelta organizzativa di ricorrere al mercato per la gestione dei servizi, ma consentono anche di osservare che gli effetti sperati delle esternalizzazioni e cioè di un contenimento della spesa pubblica che, nelle intenzioni del legislatore, veniva sgravata dei maggiori oneri che le rigidità della *governance* pubblica diretta comportavano, non sembra siano stati ottenuti.

Peraltro, le recenti disposizioni dell'estensione alle società affidatarie dirette *in house* della disciplina in materia di limiti alle spese di personale (art. 18 decreto legge 25 giugno 2008, n. 112), del rispetto del patto di stabilità interno e dell'osservanza delle procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi (art 3bis comma 5 decreto legge 13 agosto 2011, n. 138), sono sintomatiche dell'avvertita necessità di inglobare, a tutti gli effetti, nel perimetro della organizzazione amministrativa pubblica anche i soggetti formalmente esterni alla stessa, vista l'incidenza sotto il profilo finanziario delle loro gestioni sui saldi degli enti locali.

Una seconda riflessione che sollecitano i risultati che si vanno a commentare è quella che uno dei fattori di maggiore compromissione della produttività della spesa e, quindi, del suo appesantimento è rappresentato dalle dimensioni degli enti, nel senso che i comuni che si collocano al di sotto della fascia compresa tra 5.000 e 20.000 abitanti fanno registrare una rigidità della spesa corrente che appare testimoniare un elevato livello di inefficienza della stessa; *vulnus* della finanza locale, questo, a cui le disposizioni concernenti le unioni obbligatorie dei comuni sotto i mille abitanti e l'esercizio associato delle funzioni fondamentali per i comuni compresi tra i 1000 ed i 5000 abitanti, pongono concreto rimedio, fissando,

molto opportunamente, il limite demografico minimo per le associazioni finalizzate alle funzioni fondamentali in diecimila unità, salve le diverse determinazioni delle regioni.

Passando all'analisi dei dati da rendiconto, occorre osservare, innanzitutto, sul piano dell'aggregato finanziario complessivo, che nell'esercizio 2010 la spesa corrente mostra una crescita contenuta pari al 2,03 per cento in più degli impegni e all'1,88 per cento in più dei pagamenti rispetto al 2009 nel quale si era avuto un incremento di minore entità rispetto al precedente esercizio, rispettivamente, del +1,14 per cento degli impegni e del + 1,36 dei pagamenti.

L'incremento, però, come si osserva nella tabella (Tab. 16C) è la risultante di andamenti non omogenei nella distribuzione territoriale, in quanto nell'area del Nord-ovest gli impegni sono cresciuti del 5,16 per cento ed i pagamenti del 6,02 per cento; all'estremo opposto delle variazioni rispetto all'anno precedente si pongono i dati dell'area che comprende i comuni del Centro, per i quali il dato complessivo degli impegni è calato del 2,27 per cento e del 2,76 per cento i pagamenti.

Tuttavia misurando la spesa *procapite* che costituisce un indicatore di maggiore omogeneità, si rileva una diversa distribuzione dell'incidenza del peso della spesa corrente sul sistema economico locale, in quanto nell'area del centro, pur in presenza di una diminuzione dei valori assoluti della spesa, il dato *procapite* pari a € 961,86 è quello che più si allontana dal dato medio di € 894,05. Maggiormente allineati, rispetto al dato medio nazionale, sono i valori dei pagamenti.

Tab. 16C - Comuni. Spesa corrente, impegni e pagamenti in conto competenza

importi in migliaia di euro

Zona	Numero Enti	Impegni c/competenza			Pagamenti c/competenza		
		2009	2010	% Var.	2009	2010	% Var.
Nord Ovest	2.635	13.048.160	13.721.935	5,16	9.701.455	10.285.859	6,02
Nord Est	1.324	9.491.697	9.647.158	1,64	7.349.686	7.451.934	1,39
Centro	835	10.784.928	10.539.837	-2,27	7.368.243	7.164.948	-2,76
Sud	1.366	9.006.182	9.254.169	2,75	6.159.182	6.235.142	1,23
Isole	607	5.657.939	5.801.271	2,53	3.988.410	4.077.842	2,24
Totale	**6.767**	**47.988.907**	**48.964.369**	**2,03**	**34.566.975**	**35.215.724**	**1,88**

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati SIRTEL.

Tab. 17C -Comuni. Spesa corrente : Pro capite degli impegni e pagamenti in conto competenza

importi in migliaia di euro e pro capite in euro

	2009					2010				
Zona	**Impegni c/comp.**	**Pagam. c/comp.**	***Pro capite* Imp.**	***Pro capite* Pagam.**	**Pop.ne (dati ISTAT)**	**Impegni c/comp.**	**Pagam. c/comp.**	***Pro capite* Imp.**	***Pro capite* Pagam.**	**Pop.ne (dati ISTAT)**
Nord Ovest	13.048.160	9.701.455	872,83	648,96	14.949.299	13.721.935	10.285.859	912,27	683,83	15.041.465
Nord Est	9.491.697	7.349.686	871,59	674,89	10.890.125	9.647.158	7.451.934	879,86	679,64	10.964.473
Centro	10.784.928	7.368.243	991,82	677,61	10.873.828	10.539.837	7.164.948	961,86	653,87	10.957.712
Sud	9.006.182	6.159.182	767,68	525,00	11.731.720	9.254.169	6.235.142	787,83	530,82	11.746.348
Isole	5.657.939	3.988.410	935,04	659,13	6.050.982	5.801.271	4.077.842	957,81	673,26	6.056.834
Totale naz.le	47.988.907	34.566.975	880,60	634,30	54.495.954	48.964.369	35.215.724	894,05	643,01	54.766.832

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati SIRTEL.
Legenda: Impegni c/comp. = impegni in conto competenza; Pagam. c/comp. = Pagamenti in conto competenza; Imp. = Impegni; Pagam. = Pagamenti; Pop.ne = Popolazione.

Grafico 7

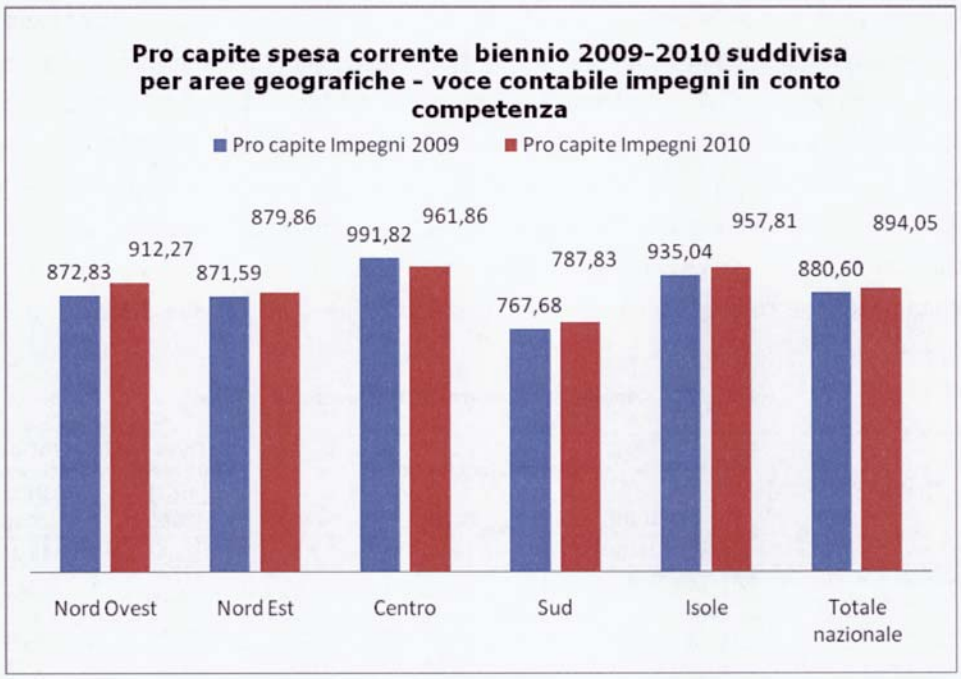
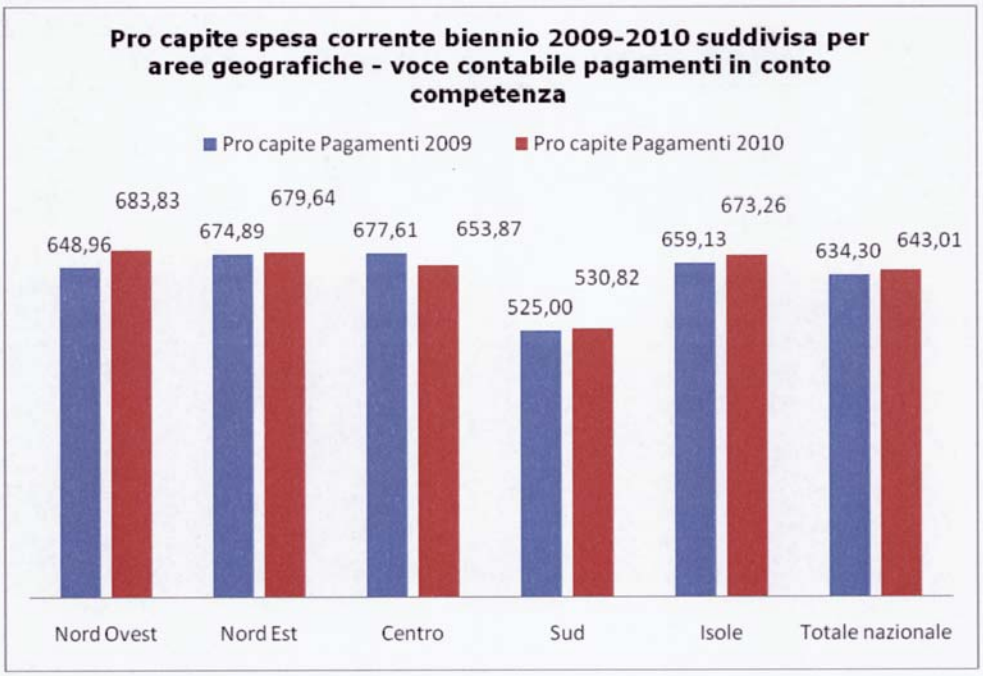


Grafico 8



Puntando ora l'analisi sui dati che consentono una lettura utile ad inquadrare il dato finanziario nell'ottica delle politiche gestionali, cioè la qualità della spesa, si evidenzia che l'unico intervento per il quale crescono gli impegni è, come già accennato, quello relativo alla prestazione di servizi che nel rapporto di composizione sul titolo I della spesa rappresenta il 46,28 per cento del volume delle risorse impiegate e che nell'esercizio 2010 è aumenta dell'8,50 per cento. In diminuzione, invece, in termini omogenei in tutte le regioni, quasi tutti gli altri interventi, compresa la spesa per il personale. Significativi appaiono, anche, i dati relativi alla consistente flessione della spesa per interessi passivi, espressivi di un minore indebitamento ma, correlativamente, anche, in proporzione, di minori investimenti.

Tab. 18C - Comuni. Spesa corrente, interventi nel biennio

importi in migliaia di euro

Interventi	Impegni c/competenza			% Incidenza (interventi/ tit.I)	% Incidenza (interventi/ tit.I)
	2009	2010	% Var.	2009	2010
Personale	15.090.236	14.863.469	-1,50	31,45	30,36
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	1.506.725	1.490.659	-1,07	3,14	3,04
Prestazioni di servizi	20.887.700	22.662.745	8,50	43,53	46,28
Utilizzo di beni di terzi	563.749	547.387	-2,90	1,17	1,12
Trasferimenti	5.857.179	5.452.416	-6,91	12,21	11,14
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	2.132.925	1.969.976	-7,64	4,44	4,02
Imposte e tasse	1.184.340	1.172.167	-1,03	2,47	2,39
Oneri straordinari della gestione corrente	749.444	798.773	6,58	1,56	1,63
Ammortamenti di esercizio	301	558	85,44	0,00	0,00
Fondo svalutazione crediti	11.783	1.858	-84,23	0,02	0,00
Fondo di riserva	4.525	4.363	-3,58	0,01	0,01
Totale Titolo I	**47.988.907**	**48.964.369**	**2,03**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati SIRTEL.

Grafico 9

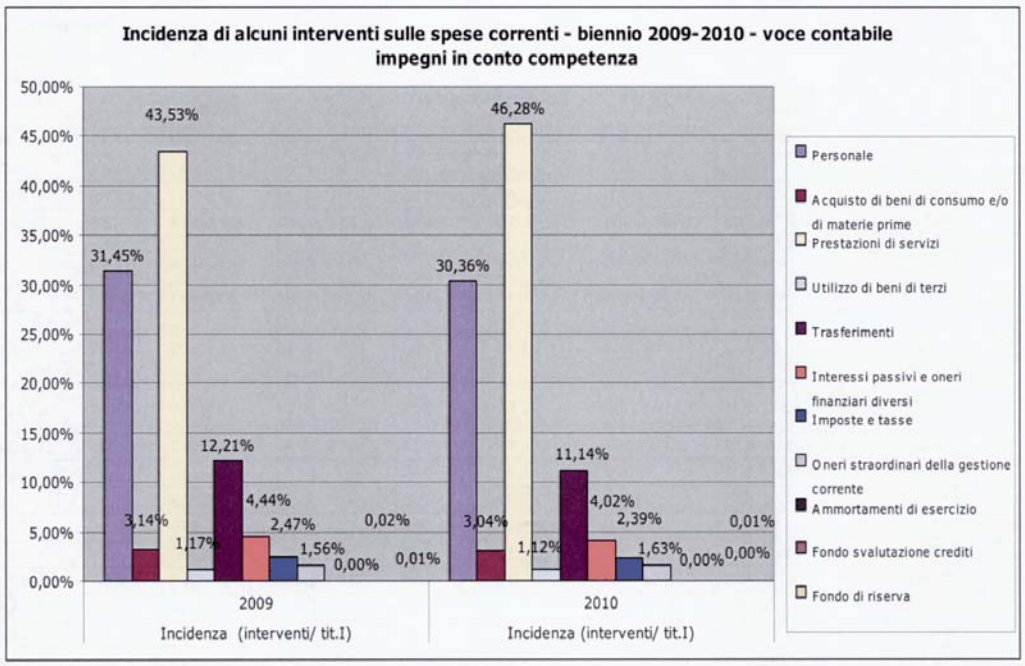
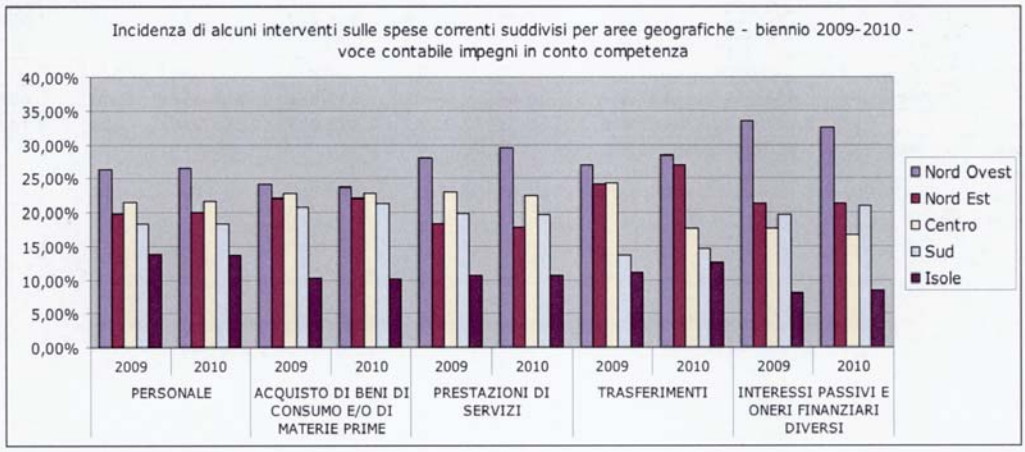


Grafico 10



Tab. 19C - Comuni. Spesa corrente: alcuni interventi suddivisi per regione e area geografica

importi in migliaia di euro

Zona	Regioni	TRASFERIMENTI				INTERESSI PASSIVI E ONERI FINANZIARI DIVERSI			
		Imp. c/comp. 2009	Imp. c/comp. 2010	% Var.	Numero Enti	Imp. c/comp. 2009	Imp. c/comp. 2010	% Var.	Numero Enti
Nord Ovest	Piemonte	414.875	416.755	0,45	1.054	261.436	241.797	-7,51	1.054
	Lombardia	890.592	873.576	-1,91	1.382	359.929	320.666	-10,91	1.382
	Liguria	270.246	261.008	-3,42	199	91.553	79.952	-12,67	199
	Totale	**1.575.713**	**1.551.338**	**-1,55**	**2.635**	**712.918**	**642.415**	**-9,89**	**2.635**
Nord Est	Trentino Alto Adige	221.471	230.054	3,88	285	60.654	57.131	-5,81	285
	Veneto	455.226	462.094	1,51	522	185.398	172.883	-6,75	522
	Friuli Venezia Giulia	185.822	190.955	2,76	204	64.561	64.159	-0,62	204
	Emilia Romagna	551.294	582.257	5,62	313	145.232	126.319	-13,02	313
	Totale	**1.413.813**	**1.465.360**	**3,65**	**1.324**	**455.845**	**420.492**	**-7,76**	**1.324**
Centro	Toscana	367.107	349.618	-4,76	264	167.657	145.911	-12,97	264
	Umbria	53.853	68.356	26,93	78	31.878	29.962	-6,01	78
	Marche	123.850	110.031	-11,16	210	64.675	57.848	-10,56	210
	Lazio	880.583	428.660	-51,32	283	110.966	94.390	-14,94	283
	Totale	**1.425.393**	**956.665**	**-32,88**	**835**	**375.175**	**328.112**	**-12,54**	**835**
Sud	Abruzzo	72.962	80.472	10,29	246	54.255	52.189	-3,81	246
	Molise	17.148	18.395	7,27	83	5.183	4.659	-10,11	83
	Campania	346.309	298.142	-13,91	411	197.758	200.932	1,61	411
	Puglia	210.427	256.099	21,70	222	87.538	83.084	-5,09	222
	Basilicata	48.273	45.494	-5,76	113	21.405	20.280	-5,26	113
	Calabria	103.603	94.188	-9,09	291	52.160	51.366	-1,52	291
	Totale	**798.722**	**792.789**	**-0,74**	**1.366**	**418.299**	**412.510**	**-1,38**	**1.366**
Isole	Sicilia	359.061	387.809	8,01	305	132.013	128.683	-2,52	305
	Sardegna	284.478	298.455	4,91	302	38.675	37.764	-2,36	302
	Totale	**643.539**	**686.264**	**6,64**	**607**	**170.688**	**166.447**	**-2,48**	**607**
Totale		**5.857.179**	**5.452.416**	**-6,91**	**6.767**	**2.132.925**	**1.969.976**	**-7,64**	**6.767**

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati SIRTEL.

L'altro aspetto che si sottolineava nelle proposizioni introduttive relativo al peso della spesa degli enti di piccole dimensioni lo si ritrae da due elementi di valutazione: il primo che attiene all'analisi della spesa *procapite* per fasce demografiche ed il secondo all'esame dei parametri indicativi della rigidità della spesa corrente, anche questa letta nel contesto della aggregazione per fasce.

Nella prima direzione si osserva come gli estremi dell'intervallo dei valori della spesa *procapite* nelle sei fasce sono collocati nei comuni della 1^ fascia (0-999 abitanti), che misura un valore pari ad € 1.110,59 e della sesta fascia, pari a € 1259,45. La misura ottimale è quella dei comuni della 4^ fascia (5000-19999), più prossimo al valore medio nazionale, che è di € 894,05.

In linea con il dato statistico appena commentato si pone il parametro economico-finanziario che misura la rigidità della spesa corrente, attraverso il quale si pondera l'incidenza della spesa del personale e quella per gli ammortamenti dei mutui e dei prestiti sul complesso delle entrate correnti. Dall'osservazione dei dati disaggregati per fasce demografiche si vede che la spesa con maggiore coefficiente di rigidità si colloca nei comuni appartenenti alle prime due-tre fasce nei quali soprattutto il coefficiente della spesa per il personale fa elevare il quoziente.

Si tratta di un fenomeno che dovrebbe tendere ad essere assorbito sia per effetto della disciplina di contenimento della spesa per il personale, (nel 2010 rappresenta il 30,36 per cento della spesa corrente), che viene confermata in ogni manovra, pur con qualche alleggerimento nelle ultime manovre, soprattutto nella determinazione dei limiti del *turn-over,* sia per effetto delle misure di riorganizzazione ordinamentale già ricordate relative alle unioni e alle associazione per l'esercizio delle funzioni fondamentali.

Tab. 20C - Comuni. Spesa corrente: pro capite 2010 con ripartizione per aree geografiche e fasce di popolazione

pro-capite in euro

Area	Conto competenza															
	Fascia 1		Fascia 2		Fascia 3		Fascia 4		Fascia 5		Fascia 6		Totale per area	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
Nord Ovest	944,74	746,63	789,12	616,44	692,59	540,28	681,78	524,08	854,05	634,35	1.434,19	1.039,10	912,27	683,83
Nord Est	1.298,31	990,55	907,29	705,14	773,50	600,81	693,75	527,70	832,84	635,04	1.194,45	939,25	879,86	679,64
Centro	1.195,07	890,97	847,09	636,24	840,85	628,56	752,93	552,07	842,59	588,35	1.233,75	781,84	961,86	653,87
Sud	1.075,64	815,39	768,02	576,05	664,26	486,33	607,37	445,86	779,42	544,44	1.185,45	628,21	787,83	530,82
Isole	1.703,49	1.214,19	1.192,83	883,88	1.067,36	777,19	874,98	630,26	791,19	542,94	1.154,33	799,31	957,81	673,26
Totale Nazionale	**1.100,59**	**843,39**	**851,33**	**651,74**	**760,58**	**578,02**	**697,24**	**522,14**	**818,70**	**586,18**	**1.259,45**	**860,72**	**894,05**	**643,01**

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati SIRTEL.

Grafico 11

Tab. 21C - Comuni. Rigidità della spesa corrente (spesa per il personale + spesa per rimborso quota capitale di mutui e prestiti su entrate correnti)

importi in migliaia di euro

	Rigidità della Spesa corrente	Fascia 1	Fascia 2	Fascia 3	Fascia 4	Fascia 5	Fascia 6	Totale
Nord Ovest	Personale 2009	117.791	308.527	246.282	872.381	946.461	1.491.955	3.983.397
	Personale2010	117.588	305.710	244.478	866.507	936.403	1.475.310	3.945.996
	RimbQuotaCapitale 2009	28.759	77.278	61.495	211.092	173.213	222.490	774.327
	RimbQuotaCapitale 2010	30.650	82.279	61.144	225.670	186.895	229.396	816.035
	Entrate correnti 2009	445.548	1.240.059	1.020.346	3.258.173	3.286.935	4.389.071	13.640.132
	Entrate correnti 2010	452.333	1.259.731	1.045.752	3.377.373	3.393.023	4.947.009	14.475.220
	% Rigidità 2009	**32,89**	**31,11**	**30,16**	**33,25**	**34,06**	**39,06**	**34,88**
	% Rigidità 2010	**32,77**	**30,80**	**29,23**	**32,34**	**33,11**	**34,46**	**32,90**
Nord Est	Personale 2009	52.300	207.412	189.453	850.655	569.883	1.133.327	3.003.030
	Personale2010	51.601	206.257	187.894	840.769	559.560	1.114.332	2.960.412
	RimbQuotaCapitale 2009	17.703	74.596	58.811	233.226	133.857	179.920	698.112
	RimbQuotaCapitale 2010	18.189	76.710	63.480	245.037	133.079	149.698	686.192
	Entrate correnti 2009	183.158	809.008	749.399	3.091.175	1.944.419	3.419.508	10.196.667
	Entrate correnti 2010	186.551	814.758	755.778	3.187.530	1.999.335	3.539.171	10.483.123
	% Rigidità 2009	**38,22**	**34,86**	**33,13**	**35,06**	**36,19**	**38,40**	**36,30**
	% Rigidità 2010	**37,41**	**34,73**	**33,26**	**34,06**	**34,64**	**35,72**	**34,79**
Centro	Personale 2009	31.035	127.966	127.992	561.218	874.699	1.531.654	3.254.563
	Personale2010	30.450	126.317	126.246	555.215	861.379	1.511.165	3.210.772
	RimbQuotaCapitale 2009	4.563	24.909	28.088	120.798	198.593	57.656	434.607
	RimbQuotaCapitale 2010	4.874	26.201	29.027	132.775	202.736	65.112	460.726
	Entrate correnti 2009	89.958	411.804	441.884	1.950.658	3.116.261	5.249.985	11.260.550
	Entrate correnti 2010	91.206	418.640	447.351	2.004.117	3.179.073	4.769.288	10.909.675
	% Rigidità 2009	**39,57**	**37,12**	**35,32**	**34,96**	**34,44**	**30,27**	**32,76**
	% Rigidità 2010	**38,73**	**36,43**	**34,71**	**34,33**	**33,47**	**33,05**	**33,65**

→segue

	Rigidità della Spesa corrente	Fascia 1	Fascia 2	Fascia 3	Fascia 4	Fascia 5	Fascia 6	Totale
Sud	Personale 2009	61.696	236.094	159.494	627.932	995.134	683.261	2.763.610
	Personale2010	60.227	231.579	156.472	619.959	988.831	664.060	2.721.128
	RimbQuotaCapitale 2009	9.549	40.238	28.103	110.150	133.550	102.750	424.340
	RimbQuotaCapitale 2010	10.886	44.483	30.525	116.476	142.447	107.799	452.616
	Entrate correnti 2009	180.470	684.758	503.096	2.164.896	3.669.385	2.332.023	9.534.629
	Entrate correnti 2010	183.556	703.439	508.735	2.266.302	4.012.736	2.230.078	9.904.847
	% Rigidità 2009	**39,48**	**40,35**	**37,29**	**34,09**	**30,76**	**33,71**	**33,44**
	% Rigidità 2010	**38,74**	**39,24**	**36,76**	**32,50**	**28,19**	**34,61**	**32,04**
Isole	Personale 2009	41.669	148.486	146.007	457.982	619.901	671.589	2.085.635
	Personale2010	41.234	146.443	144.778	451.720	608.718	632.267	2.025.160
	RimbQuotaCapitale 2009	4.064	14.576	11.790	40.207	58.079	122.910	251.625
	RimbQuotaCapitale 2010	4.024	15.585	12.651	38.430	61.223	67.544	199.458
	Entrate correnti 2009	133.401	447.815	396.494	1.268.245	1.778.975	2.015.459	6.040.390
	Entrate correnti 2010	134.174	461.452	411.118	1.359.184	1.882.945	2.038.255	6.287.128
	% Rigidità 2009	**34,28**	**36,41**	**39,80**	**39,28**	**38,11**	**39,42**	**38,69**
	% Rigidità 2010	**33,73**	**35,11**	**38,29**	**36,06**	**35,58**	**34,33**	**35,38**
Tot. Naz.le	Personale 2009	304.492	1.028.485	869.228	3.370.168	4.006.077	5.511.785	15.090.236
	Personale 2010	301.100	1.016.306	859.868	3.334.169	3.954.891	5.397.134	14.863.469
	R.Qu.Capitmutuiprest2009	64.638	231.597	188.287	715.473	697.290	685.726	2.583.012
	R.Qu.Capitmutuiprest2010	68.623	245.259	196.828	758.388	726.380	619.549	2.615.028
	Entrate correnti 2009	1.032.535	3.593.443	3.111.220	11.733.147	13.795.976	17.406.047	50.672.368
	Entrate correnti 2010	1.047.820	3.658.019	3.168.734	12.194.506	14.467.111	17.523.802	52.059.993
	% Rigidità 2009	**35,75**	**35,07**	**33,99**	**34,82**	**34,09**	**35,61**	**34,88**
	% Rigidità 2010	**35,28**	**34,49**	**33,35**	**33,56**	**32,36**	**34,33**	**33,57**

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati SIRTEL - I valori della spesa sono relativi agli impegni conto competenza; i valori delle entrate correnti sono relativi agli accertamenti conto competenza.

Lo scenario appena descritto secondo il quale soprattutto nei comuni di piccole dimensioni si colgono gli indicatore di scarsa efficienza e di crescente livello di rigidità della spesa, si chiarisce ancora meglio analizzando i dati concernenti i valori *procapite* di spesa delle funzioni fondamentali[315]. Pur considerando il limite di un'analisi condotta sulla base dei soli dati finanziari in assenza di indicatori qualitativi e quantitativi relativi agli *outpout* dei servizi resi, non appare infondato trarre le conclusioni che si vanno ad argomentare.

Occorre premettere, osservando i dati della spesa *procapite* nell'insieme delle sei funzioni, che una prima indicazione sulla produttività della spesa si coglie dai dati concernenti le funzioni generali di amministrazione. Questo perché in detta funzione sono allocate in massima parte spese di carattere generale relative a fattori comuni a tutti gli apparati organizzativi; è ragionevole presumere una proporzione tra quantità di risorse impiegate a valere sugli impegni di questa funzione e ritorni sul sistema economico in termini di servizi resi. Una possibile misurazione di questo rapporto può ottenersi valutando, in uno specifico aggregato, la proporzione tra le spese impegnate nella funzione generale e le altre funzioni, nonché la prossimità del valore di spesa *procapite* delle singole funzioni al valore medio nazionale. L'aggregato in questione è quello delle cinque aree geografiche. Dai risultati della tabella si evince che il maggior divario in termini proporzionali tra spesa procapite per le funzioni generali e quella relativa alle altre funzioni, si registra per i comuni di piccole dimensioni. Tale rapporto diventa ottimale nei comuni delle fasce centrali.

Per quel che riguarda i livelli di omogeneità o meno, della quantità di risorse destinate alle altre funzioni il maggior livello di allineamento tra i dati *procapite* a quello medio si registra nell'area del Nord-ovest; molto diversificato, invece, tale rapporto nelle altre aree geografiche. Differenza di cui si ha compiutamente la misura guardando i dati a livello regionale: limitando la puntualizzazione alle differenze più evidenti, nel settore sociale, a fronte del dato medio nazionale di 117,40 euro, spicca la maggiore spesa *procapite* della Sardegna € 271,95 e quella minore della Calabria, 49,51 euro *procapite.* Nella gestione del territorio e dell'ambiente, funzione dove si allocano, tra le altre, le spese per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, per il servizio idrico, per la protezione civile, rispetto al dato medio di 148,58 euro *procapite* , gli scarti maggiori si rilevano, verso l'alto, in Abruzzo, 290.73 euro e verso il basso, nel Trentino A.A. €.78,19.

---

[315] L'art. 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42, (delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione) dispone: "... ai fini della determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo in base al fabbisogno standard o alla capacità fiscale... "in sede di prima applicazione, "...sono provvisoriamente considerate... ai fini del finanziamento integrale in base al fabbisogno standard..." le funzioni di a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge; b) le funzioni di polizia locale; c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; d) funzioni nel campo della viabilità e trasporti; e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; f) funzione del settore sociale.

Tab. 22C – Comuni. Funzioni fondamentali della spesa corrente (art. 21 L. n. 42/2009)

Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo

valori in euro

Funzione 1 (valori al 70%)	Fascia 1		Fascia 2		Fascia 3		Fascia 4		Fascia 5		Fascia 6		Totale	
	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010
Nord Ovest	311,84	313,02	209,92	208,54	166,75	167,14	147,65	145,44	161,73	160,06	230,27	213,35	182,39	177,33
Nord Est	471,17	472,94	252,63	250,14	190,83	189,03	158,91	154,99	174,16	167,78	204,07	197,70	186,37	181,57
Centro	350,34	343,56	220,31	212,45	195,37	191,12	162,30	159,86	178,07	171,37	298,80	199,10	220,58	182,26
Sud	337,15	338,62	218,83	216,73	184,31	178,55	149,60	148,23	153,61	153,98	303,30	310,98	184,56	184,97
Isole	515,59	524,83	327,70	324,40	274,28	279,35	222,61	221,09	181,42	179,99	265,68	268,85	231,57	231,63
Totale	**358,86**	**359,91**	**232,11**	**229,51**	**189,53**	**187,97**	**159,90**	**157,45**	**167,16**	**164,44**	**258,34**	**225,72**	**196,74**	**186,81**

Funzioni di Polizia locale

Funzione 3	Fascia 1		Fascia 2		Fascia 3		Fascia 4		Fascia 5		Fascia 6		Totale	
	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010
Nord Ovest	27,34	26,76	32,33	31,21	30,03	29,02	35,79	35,31	46,47	45,94	96,32	101,99	50,89	51,64
Nord Est	26,86	25,66	22,53	22,91	27,41	26,99	29,52	28,72	43,54	44,25	66,24	66,95	41,10	41,18
Centro	59,57	53,45	40,04	40,52	39,95	39,54	39,39	38,48	43,49	45,49	116,54	121,44	68,00	70,12
Sud	55,54	51,35	39,85	39,36	35,36	34,14	39,81	39,75	44,31	45,15	80,30	79,40	47,82	47,85
Isole	50,54	54,91	43,87	42,66	47,91	48,46	43,87	43,87	44,74	44,62	79,49	76,64	54,00	53,17
Totale	**36,65**	**35,51**	**34,02**	**33,49**	**33,41**	**32,73**	**36,30**	**35,81**	**44,58**	**45,21**	**91,53**	**94,06**	**52,03**	**52,60**

Funzione di istruzione pubblica comprensiva dei servizi di asili nido, assistenza scolastica e refezione, edilizia scolastica

Funzione 4	Fascia 1		Fascia 2		Fascia 3		Fascia 4		Fascia 5		Fascia 6		Totale	
	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010
Nord Ovest	88,71	91,23	125,95	91,23	126,93	140,46	134,16	132,11	156,57	149,83	255,50	259,02	164,15	164,14
Nord Est	205,98	181,32	186,23	181,32	168,57	149,21	143,16	142,15	150,85	148,54	235,96	238,95	174,65	173,35
Centro	166,44	145,09	160,00	145,09	145,99	139,11	136,18	137,19	136,13	134,09	270,13	259,79	184,90	180,44
Sud	116,27	110,75	94,34	110,75	91,37	92,95	75,53	77,53	85,91	81,92	123,34	112,03	90,20	88,52
Isole	136,69	108,08	122,74	108,08	121,37	104,39	90,35	92,88	80,39	80,46	131,56	120,13	101,99	97,43
Totale	**120,63**	**113,33**	**134,72**	**140,36**	**131,71**	**130,08**	**120,36**	**120,39**	**120,62**	**117,26**	**222,81**	**218,68**	**147,53**	**145,65**

→segue

Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti

valori in euro

Funzione 8	Fascia 1		Fascia 2		Fascia 3		Fascia 4		Fascia 5		Fascia 6		Totale	
	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010
Nord Ovest	125,09	124,10	79,00	78,56	61,55	62,11	51,39	50,97	71,44	69,09	119,31	246,41	77,43	105,06
Nord Est	157,89	152,94	99,12	98,26	76,55	78,09	55,28	54,81	71,42	72,09	129,02	118,00	83,61	80,71
Centro	121,30	119,67	89,22	93,72	74,93	78,96	57,17	59,55	61,81	65,14	238,08	257,22	124,85	133,53
Sud	99,07	102,27	75,76	78,32	60,70	60,89	43,78	44,79	46,49	49,52	170,34	162,62	68,54	69,07
Isole	100,91	110,72	71,81	73,95	62,23	65,24	47,33	47,46	42,81	42,54	122,84	123,39	68,72	69,12
Totale	123,09	122,83	82,82	83,80	66,63	68,00	51,31	51,66	58,21	59,39	162,46	196,39	85,25	94,18

Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato

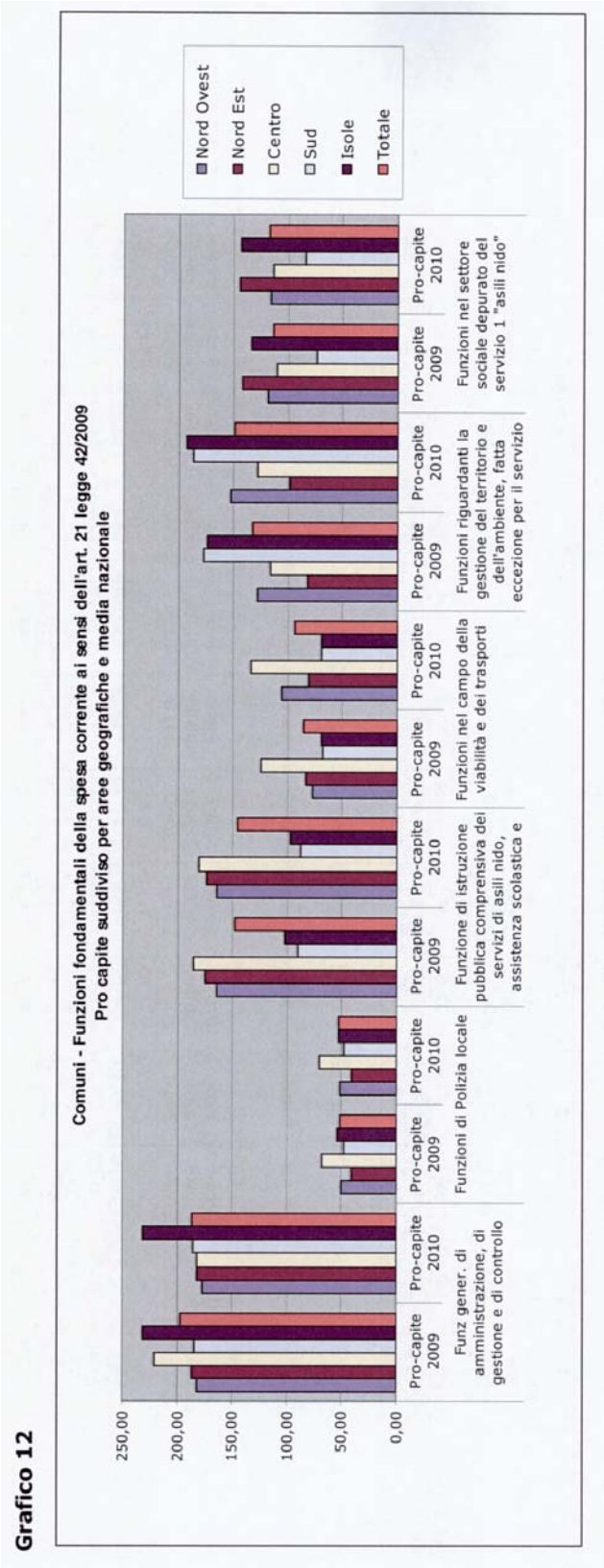
Funzione 9	Fascia 1		Fascia 2		Fascia 3		Fascia 4		Fascia 5		Fascia 6		Totale	
	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010
Nord Ovest	131,46	135,71	114,94	119,76	109,77	113,14	99,20	114,25	122,85	150,00	184,80	239,24	127,75	152,21
Nord Est	87,95	92,47	94,10	98,98	92,62	94,86	72,81	83,78	77,21	88,04	93,38	130,56	82,32	98,86
Centro	181,60	190,54	141,01	150,24	160,87	170,94	128,59	138,51	148,28	158,37	69,51	84,63	116,55	128,38
Sud	258,56	205,25	134,40	147,98	126,39	136,32	143,16	152,90	187,32	209,84	251,55	226,67	177,57	186,78
Isole	161,60	156,00	135,56	149,96	143,36	175,48	138,27	165,79	145,02	166,41	261,70	265,52	174,03	192,01
Totale	153,59	148,24	120,09	128,15	118,74	126,76	109,78	122,97	144,22	163,15	150,94	173,55	132,30	148,58

Funzioni nel settore sociale depurato del servizio 1 "asili nido"

Funzione 10	Fascia 1		Fascia 2		Fascia 3		Fascia 4		Fascia 5		Fascia 6		Totale	
	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010	Pro-capite 2009	Pro-capite 2010
Nord Ovest	54,99	56,75	74,53	74,80	78,63	81,04	97,91	95,62	126,06	121,70	181,88	178,40	118,39	116,14
Nord Est	67,33	67,82	95,02	97,02	94,67	96,54	111,28	113,30	150,70	152,10	212,26	215,48	142,21	144,63
Centro	84,55	90,18	76,22	73,39	88,09	91,39	91,18	91,53	113,21	112,78	128,10	136,82	110,44	113,55
Sud	62,51	59,86	50,53	54,08	49,56	44,01	49,05	52,35	87,76	115,72	106,04	91,84	73,86	83,96
Isole	385,91	382,97	231,31	254,16	169,76	184,83	133,59	141,79	118,51	131,29	115,30	116,30	133,96	143,07
Totale	87,29	88,14	87,58	90,73	86,82	88,91	93,07	94,43	114,29	123,36	154,77	155,34	113,71	117,40

I valori del Pro capite sono stati calcolati sugli impegni di competenza.

Grafico 12


Comuni - Funzioni fondamentali della spesa corrente ai sensi dell'art. 21 legge 42/2009
Pro capite suddiviso per aree geografiche e media nazionale
Nord Ovest
Nord Est
Centro
Sud
Isole
Totale
250,00
200,00
150,00
100,00
50,00
0,00
Funz gener. di amministrazione, di gestione e di controllo
Funzioni di Polizia locale
Funzione di istruzione pubblica comprensiva dei servizi di asili nido, assistenza scolastica e
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio
Funzioni nel settore sociale depurato del servizio 1 "asili nido"
Pro-capite 2009
Pro-capite 2010

L'osservazione dei dati della spesa *procapite* per fasce demografiche, integra e conferma lo scenario fin qui descritto; infatti, per quelle funzioni dove i fattori di costo sono maggiormente rigidi, come le funzioni generali di amministrazione, le funzioni in materia di viabilità e trasporti, nei Comuni di piccole dimensioni si registrano valori maggiori della media, dove, invece, è il dato fisico ad influenzare il livello di spesa, al di là di specifiche situazioni anomale, in generale, la spesa *procapite* nei Comuni di piccole dimensioni si allontana dalla media ciò che si legge nei dati relativi al settore sociale, che, però, fruisce di un *surplus* di risorse che vengono destinate proprio a tali comuni con maggiore presenza di popolazione anziana e di bambini in età scolare.

Una valutazione conclusiva sui risultati della spesa corrente porta ad osservare che il progressivo consolidarsi della esternalizzazione dei servizi fa emergere, parallelamente, un maggiore spessore della funzione regolativa delle amministrazioni locali, che si manifesterà nella fase in cui dovrà darsi attuazione alla non semplice trama dei fenomeni di aggregazione delle strutture di governo e delle stesse entità territoriali, definita dal legislatore con le unioni dei piccoli comuni e con le associazioni per l'esercizio delle funzioni fondamentali.

La notevole diversità degli andamenti della spesa procapite per aree e nell'ambito delle singole funzioni, è espressiva di un particolare radicamento al territorio delle politiche pubbliche che non sarà facile ricomporre nell'accorpamento delle gestioni e delle corrispondenti politiche di bilancio, soprattutto tenendo conto del consolidamento delle specifiche aspettative degli amministrati. Un ruolo determinante avrà una decisa razionalizzazione della spesa cui necessita la preliminare revisione della spesa, per valorizzare il profilo di efficienza e di utilità della stessa, cui si accompagna necessariamente la standardizzazione dei costi e dei fabbisogni.

6.2 La gestione in conto capitale

6.2.1 Premessa

Le amministrazioni locali sono i principali protagonisti dello sviluppo infrastrutturale del paese, realizzando la maggior parte degli investimenti pubblici complessivi. Si tratta di un motore rimasto inceppato dai rigorosi meccanismi di controllo dei conti che se da un lato ha permesso buoni risultati nel rispetto delle regole di bilancio, dall'altro sconta conseguenze distorsive nella strutturazione della spesa.

Sul conto capitale dei bilanci degli enti territoriali, si scaricano, infatti, i maggiori effetti delle tensioni sugli andamenti finanziari e ciò sia per i vincoli del patto di stabilità, i cui obiettivi vengono raggiunti con maggior peso su questa parte della gestione, sia per effetto delle sempre più rigorose restrizioni sui limiti dell'indebitamento. Da queste ragioni trae sostegno l'indirizzo che va prendendo sempre più corpo di orientare la provvista per la spesa

d'investimento verso forme di partenariato pubblico - privato con il riconoscimento del preponderante ruolo di finanziatori a soggetti privati.

In tale ottica si inquadrano anche le misure codificate nell'art. 8, co. 3 , l. n. 183/2011, che ai fini della progressiva riduzione del rapporto percentuale tra importo annuale degli interessi ed entrate correnti, scaglionato negli anni fino alla soglia del 4 per cento dal 2014, ha previsto, dal 2013, l'obbligo per tutti gli enti territoriali di ridurre l'entità del debito pubblico[316] con modalità da stabilire con decreto di natura non regolamentare. Tale regolamento dovrà stabilire: a) distintamente per regioni, province e comuni, la differenza percentuale, rispetto al debito medio pro capite, oltre la quale i singoli enti territoriali hanno l'obbligo di procedere alla riduzione del debito; b) la percentuale annua di riduzione del debito; c) le modalità con le quali può essere raggiunto l'obiettivo di riduzione del debito. A tal fine, si considera comunque equivalente alla riduzione del debito il trasferimento di immobili al fondo o alla società prevista dall'art. 6, co. 1, della stessa legge.

Tale politica di riduzione e contenimento del debito da investimento, di fatto si allinea con gli effetti cumulati degli ultimi esercizi del ridimensionamento delle politiche di sviluppo del territorio indotte dal rispetto del Patto di stabilità interno. Effetti che si leggono anche nella consistenza dei valori assoluti delle poste di bilancio conseguente alla forte contrazione degli investimenti cui si associa un potente effetto di attrito sulla fluidità dei pagamenti con conseguente incremento dei residui e speculare sofferenza dei crediti verso l'ente. Da qui le misure, in parte attuate, in parte allo studio, per lo sblocco dei pagamenti, attraverso un'estesa possibilità di certificazione dei crediti commerciali, senza pregiudicare i difficili equilibri dei saldi, che presuppone la realizzazione di un agile partenariato con le banche, peraltro molto caute nell'assunzione del proprio ruolo anche per la presenza di fattori di vischiosità nella propria liquidità.

In questo contesto vanno inquadrati i risultati da rendiconto 2011 del conto capitale, che si vanno ad analizzare e dei quali è stata fatta un'anticipata lettura, per le grandi linee, nel più volte richiamato referto sui primi risultati da rendiconto 2010.

6.2.2 Cenni preliminari sulle fonti ed i risultati da rendiconto delle entrate

L'art. 2.comma 6, lettera b) del d.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194, – Regolamento per l'approvazione dei modelli ex art. 114 TUEL concernente l'ordinamento contabile degli enti locali – elenca gli interventi di spesa in conto capitale (titolo II della spesa) individuati negli investimenti[317], diretti ed indiretti e nelle operazioni finanziarie.

---

[316] La predetta norma ha modificato le percentuali dell'art. 204, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, in materia di limite di indebitamento degli enti locali, che passano dal 10 all'8% per l'anno 2012, dall'8 al 6% per l'anno 2013 e al 4% a decorrere dall'anno 2014.

[317] L'art. 3, comma 18, della legge n. 350 del 24 dicembre 2003 (finanziaria 2004) definisce le operazioni che possono rientrare fra gli investimenti consentiti, escludendone ogni altra tipologia. Si tratta di una trasposizione del criterio

Le entrate destinate al finanziamento degli investimenti sono, di regola, quelle provenienti dall'indebitamento[318] (titolo V dell'entrata) nonché dalle alienazioni patrimoniali e dai trasferimenti di capitale (titolo IV dell'entrata).

Si tratta di entrate che sfuggono al principio di assegnazione globale a sostegno di tutte le spese perché destinate esclusivamente al finanziamento delle spese in conto capitale.

Il primo elemento da rilevare nell'analisi dei risultati da rendiconto è quello concernente la conferma di una persistente difficoltà a tradurre sul piano attuativo le scelte delle politiche di investimento; infatti, nell'esercizio 2010, come per quelli scorsi, al netto di una debole variazione positiva nell'andamento del rapporto tra stanziamenti definitivi ed accertamenti delle entrate complessivi, rimane bassa tale percentuale: 30,49 per cento (nel 2009 è stato 29,90). A livello di singoli titoli, il medesimo rapporto si presenta di minore consistenza per le entrate del titolo IV, 27,67 per cento, (nel 2009 è stato del 25,94 per cento), rispetto a quelle del titolo V, 38,58 per cento (nel 2009 è stato 42,04 per cento). (Tab. 23C).

Esaminando il dato nella sua distribuzione territoriale emerge che non vi sono significativi scostamenti nelle diverse aree rispetto al valore medio nazionale, oscillando i valori dalla percentuale minima di realizzazione delle previsioni di entrata del Sud (22,50%) a quella più alta del 43,31% del Nord Est.

L'ammontare complessivo delle entrate di conto capitale nel 2010 flette del 2,99 per cento negli accertamenti di competenza.

A livello di titoli (Tab. 24C), le entrate da alienazione di beni patrimoniali, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti (titolo IV) non fanno registrare variazioni significative, rispetto al 2009, -0,17 per cento, ma si tratta di un risultato dovuto soprattutto ad un buon incremento dei trasferimenti, che si compensa, anche se solo nel significato contabile, nella flessione delle riscossioni di crediti, meno 29,46 per cento; in ogni caso si registra un arresto della tendenza al decremento rilevato lo scorso anno.

Per quanto concerne il calo delle entrate allocate nella categoria VI del titolo IV (riscossione dei crediti), va precisato che si tratta di mere contabilizzazioni - a fronte di impegni di pari importo – di partite di "dare-avere" che riguardano non solamente rapporti finanziari con istituzioni, aziende e società di servizi partecipate, ma sempre più frequentemente rapporti con istituzioni bancarie finalizzati ad una adeguata gestione della liquidità attraverso il reimpiego dei flussi monetari.

Eurostat che considera tali solo le operazioni che determinano un immediato incremento della consistenza patrimoniale. Criterio sorretta da una logica patrimonialistica che si differenzia dal criterio meramente economico secondo il quale assume significato di investimento il debito comunque funzionale alla produttività e che no si risolve, quindi, in un consumo di risorse ed è capace di ripagarsi nel tempo. (investimenti nel campo dell'istruzione, trasferimenti di capitale a privati ecc.).

[318] Art. 3, comma 17, della legge n. 350 del 24 dicembre 2003 (finanziaria 2004).

Nel 2010 le accensioni di prestiti (titolo V) calano negli accertamenti in conto competenza dell'8,33 per cento. Tale valore è determinato, per un verso, da un'ulteriore, (rispetto al 2009 che già era stato negativo) diminuzione della emissione dei prestiti obbligazionari, -65,05 per cento, che porta il complesso delle risorse accertate per questo titolo, su tutto l'insieme di enti esaminati, alla cifra in valore assoluto di poco più di 39 mln di euro; per altro verso dalla flessione anche dei mutui, -6,78 per cento. Le anticipazioni di cassa che nel rapporto di composizione delle categorie sul titolo V rappresentano il 46,10 per cento degli accertamenti di competenza, segnano un decremento del 7,98 per cento rispetto al 2009, anno in cui, invece, era stata rilevata una vivace ripresa di questo rimedio alla carenza di cassa. É intuitivo che il minore ricorso può essere sintomatico di una maggiore fluidità della cassa od anche di una situazione di ristagno indotto dai limiti ai pagamenti dipendenti dai vincoli del patto.

Il dato di sintesi si coglie nel rapporto di composizione dei due titoli delle entrate sul totale: 67,32 per cento le entrate del titolo IV, 32,68 per cento, quelle del titolo V (tab. 25C). Il peso dei trasferimenti è particolarmente incidente, in particolare quello dalle Regioni, mentre un buon segno si coglie nella tendenza a incrementare l'autofinanziamento attraverso l'alienazione dei beni patrimoniali. L'indebitamento fa leva quasi esclusivamente sui mutui, tornando ad un vecchio assetto del reperimento delle risorse, abbandonato quando si era cominciato a fare ricorso ai prestiti obbligazionari, soprattutto per operazioni di estinzione dei mutui[319].

Nel 2010 il confronto tra gli accertamenti e le riscossioni di competenza (realizzazione degli accertamenti mostra valori del 48,01% per il titolo IV e del 49,76% per il titolo V. Peraltro, detti valori sono di per sé poco significativi se non analizzati nelle loro componenti. Così, per il titolo IV si rileva che a fronte di una modesta realizzazione dei trasferimenti di provenienza pubblica, pari al 18,01% dalla Regione, che negli accertamenti di competenza rappresenta il 35,51% del titolo e dallo Stato 49,67%, le riscossioni per alienazione di beni patrimoniali mostrano un valore del 57,29% e quelle per proventi da concessioni edilizie (permesso di costruire) ed altro (categoria V, che incide sul titolo per il 26,18% negli accertamenti di competenza), del 76,76%.

Per il titolo V (accensione di prestiti) assume significato solo il dato relativo al tasso di realizzazione dei mutui, 12,53% atteso che i prestiti obbligazionari nella composizione del titolo hanno perso ogni incidenza: 0,63% negli accertamenti ed 1,04% nelle riscossioni, essendo diminuiti drasticamente (-65,05%). In calo consistente nel 2010 anche i finanziamenti a breve termine ridottisi del 14,18 % a livello nazionale.

Il dato delle anticipazioni di cassa è anch'esso in diminuzione nel suo valore percentuale a livello nazionale (-7.98%) ma è in crescita, come detto, la sua rilevanza

---

[319] Sul progressivo abbandono dei prestiti obbligazionari ha influito la normativa che ha posto il divieto del rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza (da ultimo art. 3, comma 2, della legge 22 dicembre 2008, n. 203.

percentuale sul titolo. Analizzando i dato a livello territoriale si riscontra che l'analisi , a livello aggregato, viene sostanzialmente confermata ma con un'unica importante eccezione rappresentata dal Nord Ovest del Paese che fa rilevare variazioni positive di tutti e due i titoli delle entrate in conto capitale e, andando in senso nettamente contrario al dato medio nazionale, facendo riscontrare un aumento nel 2010 del 100% delle entrate, con finanziamenti a breve e del 79,61% dei presiti obbligazionari emessi.

(Tab. 26C). Le riscossioni totali del conto capitale, nel 2010, ammontano a 17,4 mld di euro di cui il 34,72% relativi a prestiti, nel cui ambito i mutui costituiscono il 50,42%.

Le riscossioni in conto residui, nel rapporto con le riscossioni totali, rappresentano il 45,43% flettendo rispetto all'esercizio 2009, (50,31%) dinamica che penalizza lo smaltimento, atteso che non è allineato con il dato relativo alla differenza fra gli accertamenti e le riscossioni in conto competenza 49,76%, che rappresenta la soglia al di sotto della quale la differenza si traduce in fattore di accumulo di massa debitoria.

(Tab. 27C). Ciò spiega la permanente consistenza dei residui attivi totali (provenienti dalla competenza e dai residui), diminuiti nel 2010 solo del 2,38% rispetto al 2009, esercizio nel quale pure lieve era stato lo smaltimento. Sull'argomento dei residui in generale, sia di parte corrente che di conto capitale, si tornerà con un apposito approfondimento.

(Tab. 28C). L'analisi fin qui condotta sui dati dei due titoli e relative categorie delle entrate in conto capitale non consente ancora di conoscere quali risorse, fra quelle rappresentate nel conto, siano state effettivamente destinate a finanziare i nuovi investimenti. Per giungere al risultato è necessario individuare, e poi stralciare, quelle che per natura, disposizioni legislative, tecnica contabile non hanno nulla a che vedere con il finanziamento degli investimenti. Nella tabella di riferimento sono individuate queste risorse, singolarmente analizzate.

6.2.3 Proventi da concessioni edilizie (contributo per il permesso di costruire) destinate a spese correnti e plusvalenze da alienazioni di beni patrimoniali (titolo IV, categorie I e V)

A decorrere dal 30 giugno 2003 (entrata in vigore del nuovo testo unico delle disposizioni in materia edilizia - D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), dette entrate non hanno più alcuna finalizzazione, risultando abrogato l'art. 12 della legge n. 10 del 1977 (cosiddetta legge Bucalossi). Tuttavia, l'art. 2, comma 8, della legge finanziaria per il 2008, per il triennio 2008-2010 prevede, quale eccezione, che i proventi delle concessioni edilizie[320] e

[320] Oltre ai proventi da concessioni edilizie gli enti locali hanno anche la facoltà di destinare il plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali, inclusi i beni immobili, oltre che agli investimenti, a spese correnti purché aventi carattere non permanente (art. 3, comma 28, della legge 350/2003, legge finanziaria 2004) e al rimborso della quota di parte capitale delle rate di ammortamento mutui (art. 1, comma 66 della legge finanziaria n. 311/2004, legge finanziaria 2005). Sta di fatto, però, che il vigente modello del quadro riassuntivo dei risultati differenziali non prevede questa voce e quindi, allo stato, non è possibile quantificarla in relazione. In via approssimativa è quantificabile nel 20% delle entrate per alienazioni di beni patrimoniali. D'altra parte, per lo stesso motivo, non è

delle sanzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (d.P.R. 380/2001) possano essere destinati nella misura del 50 per cento al finanziamento di spese correnti ed un'ulteriore percentuale massima del 25 per cento, per le spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale. Il decreto legge 225/2010, convertito nella legge 10/2011, all'art. 2, comma 41, ha prorogato per gli anni 2011 e 2012 l'applicazione di tali percentuali. Il dato indicato in tabella, tratto dal quadro riassuntivo dei risultati differenziali, rappresenta le risorse deviate a copertura di spese correnti. Nel rapporto con il totale della categoria, il valore nell'aggregato nazionale è del 24,02 per cento negli accertamenti, in flessione rispetto al dato dell'esercizio 2009, pari al 26,79 per cento. In ordine a tali risorse deve ricordarsi che la loro contabilizzazione prescinde dal considerare il *"vulnus"* che concerne la sicura attendibilità. In proposito nel rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica[321] si sottolinea che tali entrate, insieme ad altre (proventi da violazione al codice della strada ed entrate da imposte arretrate) assumono un certo rilievo per assicurare l'equilibrio economico e che per tale ragioni si impone particolare prudenza nell'impegnare le somme finanziate con tali proventi, in conformità alle previsioni contenute nell'art. 183, comma 5 del TUEL che subordina l'impegno all'avvenuto accertamento. Tali entrate si sono effettivamente ridotte del 10,63% a livello nazionale; a livello territoriale, i maggiori importi si registrano in Lombardia, dove gli accertamenti rappresentano quasi il 30% del valore totale nazionale.

Anche per le risorse provenienti da plusvalenze da alienazioni dei beni patrimoniali, nel già ricordato rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, viene affrontato l'aspetto dell'attendibilità delle previsioni; in proposito sono riportati i risultati di un approfondimento condotto sull'effettiva applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 58 del d.l. 112/2008, concernente la valorizzazione ovvero la dismissioni degli immobili ricadenti nel territorio di competenza comunale, non strumentali rispetto alle funzioni istituzionali. In tale analisi dei dati, nella quale si mettono a confronto i dati da preventivo e consuntivo 2010 (sono anche rilevate le previsioni 2011) sono messi in evidenza i dati dai quali si desume quanta parte delle entrate da alienazione dei beni viene sottratta al finanziamento degli investimenti e destinata alle altre finalità consentite dalla legge. Si tratta di un dato del quale finora non si disponeva in base alle acquisizioni dei rendiconti tramite SIRTEL. Dalle tabelle illustrate nel rapporto, nelle quali sono riportati i dati che riguardano la rilevazione in argomento riferite a 2272 enti (corrisponde al numero di enti sui 7266 che hanno risposto ai questionari che i revisori contabili trasmettono alla corte sulla base di linee guida approvate annualmente), si rileva la scarsa consistenza della quantità di risorse accertate provenienti da tale categoria di

---

stato possibile conteggiare le entrate correnti destinate agli investimenti (quota sanzioni amministrative pecuniarie per violazione codice della strada) che in qualche misura compensano il dato sopraindicato.

[321] Approvato nell'adunanza delle Sezioni riunite in sede di controllo del 28 maggio 2012: Del. 14/CONTR/12.

entrate del conto capitale[322], destinate per il 72,5 per cento agli investimenti e la rimanente parte agli altri consentiti utilizzi.

6.2.4 Riscossione di crediti (titolo IV, categoria VI)

Come già è stato accennato, si tratta di una posta contabile dell'entrata bilanciata da altra della spesa (titolo II, intervento X) e rappresenta movimenti puramente contabili costituiti da operazioni di natura finanziaria concluse, soprattutto, con soggetti strettamente collegati all'ente (istituzioni, aziende e società partecipate) e che dopo un periodo significativo di continua crescita dal 2006 è in flessione[323].

In esse non sono più rappresentate le sole "concessioni-riscossioni di crediti" ma anche tutti i rapporti che l'ente intrattiene con varie Istituzioni finanziarie al fine della più proficua gestione della liquidità. Liquidità che per molti enti, negli ultimi anni, era notevolmente cresciuta, soprattutto per il ricorso a prestiti obbligazionari la cui riscossione è immediata a fronte di una erogazione differita della spesa per gli investimenti. La flessione della categoria è stata complessivamente pari al 29,46% ma, disaggregando il dato nelle diverse aree territoriali, emerge che il fenomeno è stato ancora più rilevante: la categoria si è, infatti, ridotta del 90,81% nelle Isole, del 62,87% al Sud, del 56,89% nel Nord Est, del 45,29% al Centro, del 7,14% nel Nord Ovest.

Il valore medio nazionale dell'importo della categoria sul Titolo è dell'11,41 per cento in calo rispetto al 2009 (16,15%).

6.2.5 Anticipazioni di cassa (titolo V, categoria I)

(Grafico 13)

Si tratta di entrate finalizzate a sopperire a momentanei *decifit* di liquidità. Non costituiscono, quindi, risorse aggiuntive di finanziamento.

Il valore della categoria sul Titolo nell'aggregato nazionale è del 46,10% in aumento rispetto al 2009. A livello territoriale il peso della categoria arriva fino al 85,22% nelle Isole e al 62,72% nel Sud dove, contrariamente al trend nazionale, sono addirittura in crescita (+3,26%) negli accertamenti di competenza; nel Centro il valore è del 47,58%. I Comuni del Nord Ovest e del Nord Est fanno registrare, invece, un minore ricorso a tale movimentazione finanziaria rispetto alla media nazionale, diminuendo i relativi accertamenti rispettivamente del 17,17% e del 22,29%.

---

[322] A rendiconto 900 mln di euro accertati, a fronte di 3,5 mld a preventivo, comprensivo anche degli enti che hanno solo previsto in bilancio entrate da dismissioni ma non le hanno realizzate; oppure, considerando solo gli enti che hanno realizzato, il termine di raffronto delle entrate previste è di 2,7mld, quindi l'accertato costituisce il 33 per cento delle entrate previste.

[323] La flessione è parallela a quella del ricorso a prestiti obbligazionari.

Per il 2010, si può, quindi, procedere alla rappresentazione grafica della variegata destinazione delle entrate in conto capitale:

Grafico 13

(Tab. 29C). Le entrate esposte nella tabella di riferimento rappresentano quelle effettivamente finalizzate ai nuovi investimenti e diventa possibile verificarne correttamente l'andamento nel confronto biennale e misurare il rapporto di composizione delle varie parti (categorie) di cui si compone l'insieme.

Orbene, le nuove risorse del conto capitale disponibili per gli investimenti nel 2010 sono leggermente aumentate, rispetto al 2009, dell'1,88% passando da 13,5 mld di euro a 13,9 mld e finanziano, come si vedrà, il 73,03% degli impegni assunti a questo titolo.

(Tab. 29C e Tab. 30C). Il ricorso a nuovo indebitamento nell'anno produce il 24,13% delle risorse, mentre le alienazioni e i trasferimenti costituiscono il restante 75,87%. Nel 2009 i corrispondenti valori erano del 27,12% e del 72,88% Nei trasferimenti del 2010, quelli dallo Stato rappresentano solo l'11,18% a fronte di quelli regionali pari al 43,15%.

Nel rapporto di composizione dell'insieme delle entrate da prestiti (titolo V), quelli obbligazionari sono appena l' 1,16%, i finanziamenti a breve lo 0,99% ed i mutui il 97,85%.

É di interesse analizzare, per il 2010, il confronto tra gli accertamenti e le riscossioni di competenza (realizzazione degli accertamenti) anche con riferimento alle sole entrate destinate agli investimenti raffrontando, poi, i dati con quelli corrispondenti della tabella 30C relativa alle entrate in conto capitale complessivamente considerate.

Così si osserva come il valore di realizzazione dei prestiti (titolo V) scende dal 49,76% al 13,97% e quello relativo alle alienazioni e trasferimenti dal 48,01% al 39,84%.

La forte contrazione del rapporto accertamenti -riscossione del titolo V una volta sterilizzato il dato relativo alle anticipazioni di cassa, dà la misura della notevole incidenza di tale partita stralciata dal conteggio delle risorse destinate agli investimenti come appena sopra specificato. Un'incidenza che non accenna a flettere come si evince dai dati di cassa tratti da SIOPE per l'esercizio 2011 che, riferito alla totalità degli enti, cifra 4,1 mld in notevole incremento rispetto al 2010 pari a 3.4 mld. Mette conto ricordare in proposito che ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149[324] il frequente ricorso alle anticipazioni di tesoreria, integra uno dei presupposti che forma oggetto di valutazione ai fini della possibile prefigurazione di una situazione di squilibrio finanziario. L'evidenza contabile di cui si sta trattando costituisce solo un fatto sintomatico, da solo non apprezzabile nella prospettiva molto più complessa della situazione dell'equilibrio generale, tuttavia certamente esprime una tendenza che richiede attento monitoraggio.

6.2.6 La spesa

(Grafico 14)

(Tab. 31C). Anche per la parte della spesa, una prima rilevazione che i dati consentono è quella relativa al rapporto tra gli impegni e gli stanziamenti di bilancio (previsione). Per il 2010 i primi sono il 30,13% dei secondi. Nel 2009 il dato era del 29,54%. A livello territoriale, il valore scende al 19,69% nel Sud del Paese, mentre il valore più alto del rapporto si raggiunge ne Nord Est (49,25%).

Anche per la spesa- e non potrebbe essere diversamente tenuto conto della reciproca dipendenza con le poste di entrata, - permane l'insuperabile difficoltà degli enti a far seguire alle intenzioni l'effettività della gestione. Si tratta di una difficoltà di varia matrice, riferibile, sicuramente ai vincoli del patto di stabilità posti attraverso i saldi obiettivo che i comuni conseguono privilegiando una costruzione dei conti che tende a sacrificare la spesa d'investimento più che quella corrente. Non può escludersi che una certa influenza su questo specifico aspetto dei risultati da rendiconto abbia prodotto il rispetto delle disposizioni introdotte dall'art. 9 del decreto n. 78/2009 (provvedimento anticrisi)[325] la cui prima

---

[324] Decreto legislativo 149/2011 (meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni ,a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 marzo 2009, n. 42), l'art. 5 sotto la rubrica "regolarità della gestione amministrativo-contabile", prevede che il MEF- Dipartimento RGS, possa attivare verifiche sulla regolarità amministrativo-contabile, ai sensi dell'art. 14, comma 1 lett. d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, oltre che nei casi previsti dalla legge, qualora un ente evidenzi, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori: ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria.

[325] L'art. 9 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modifiche, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, prevede che "...il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica...."

applicazione è caduta nel 2010, che condiziona l'assunzione di impegni alla coerenza con il programma dei pagamenti a sua volta condizionato dalla capienza degli stanziamenti ed alle ricordate regole di finanza pubblica. In ultimo, ma non in ordine di importanza, come già ricordato nel corso della trattazione, una concausa è da individuare nella lentezza della esecuzione degli interventi ed anche in quella delle procedure di verifica preliminari alla liquidazione delle somme dovute.

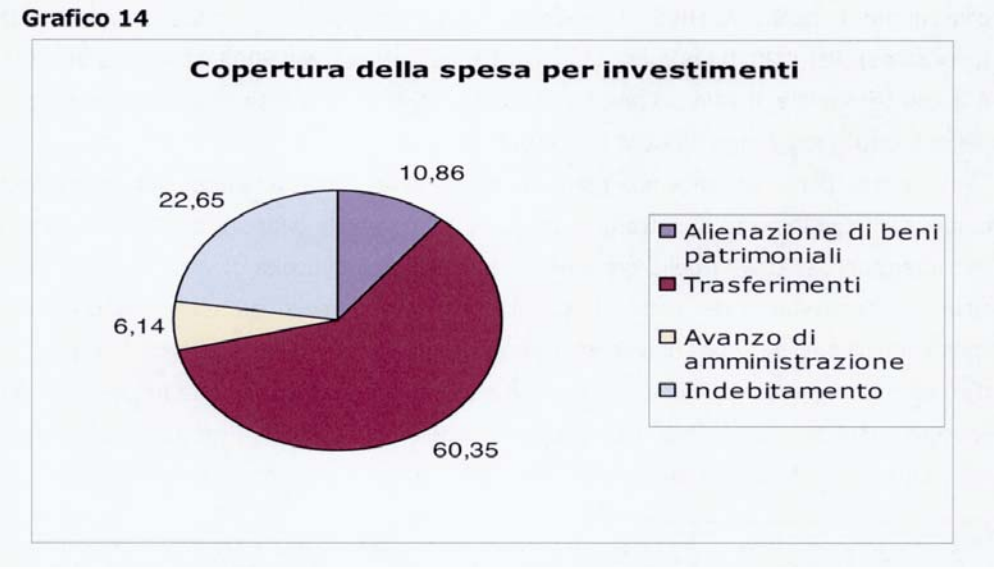
(Tab. 32C). I dati riportati riguardano tutto il titolo II della spesa e includono, in una prima esposizione, anche l'intervento X relativo alla concessione di crediti ed anticipazioni.

Si è già detto che questa voce della spesa è estranea agli investimenti per cui la si analizza a parte, rispetto a questi ultimi. Al riguardo si rileva che le concessioni di crediti ed anticipazioni nel 2010, rispetto al 2009, decrescono del 30,33%. Trattasi di un dato evidentemente correlato alla corrispondente voce dell'entrata (Titolo IV – categoria VI) alla cui analisi si rimanda viste le analogie delle possibili valutazioni.

Gli impegni per nuovi investimenti, nel 2010 pari a 14,8 mld di euro, rispetto al 2009, registrano una lieve crescita + 0,19% e trovano il loro finanziamento nelle individuate (vedi Tab. 32C) nuove risorse dell'entrata in c/competenza per il 93,85%[326].

Per il 2010 si può procedere, quindi, alla rappresentazione grafica della variegata copertura della spesa per investimenti.

Grafico 14



[326] Il dato non tiene conto delle entrate per plusvalenze da alienazioni patrimoniali destinate alle spese correnti che, stando ai risultati dell'approfondimento condotto nel rapporto di cui alla nota 24 ed accennato al paragrafo 6.2.3 delle entrate possono, verosimilmente, essere stimate attorno al 20% del valore della relativa categoria. Il dato del testo potrebbe, pertanto, essere leggermente corretto in ribasso. La restante copertura è poi assicurata dall'applicazione dell'avanzo di amministrazione o dai risparmi della parte corrente.

L'analisi della spesa per investimenti prende ora in considerazione gli interventi economici ai quali i pertinenti finanziamenti sono destinati: nove tipologie di interventi che, nella diversità, sono finalizzati all'incremento della quantità e al miglioramento della qualità dei servizi resi ed al potenziamento di nuova ricchezza e nuove utilità per tutti i componenti della comunità.

Nel rapporto di composizione l'acquisizione di beni immobili (lavori pubblici) rappresenta nel 2010, l'82,18% dei nuovi impegni per investimenti con un incremento, rispetto all'anno precedente, del 2,35%, mentre tutte le tipologie (ad eccezione dell'intervento 9: conferimento di capitale), rispetto al 2009, sono in calo per valori significativi.

Nella distinzione, poi, tra investimenti diretti ed indiretti, i primi costituiscono l'89,01% dell'insieme, con rilevanza assoluta, come già visto, delle acquisizioni di beni immobili, mentre fra i secondi hanno maggiore incidenza i trasferimenti di capitale (7,19%).

(Tab. 33C). Una analisi più specifica per singolo ambito regionale rivela un andamento molto disomogeneo della spesa per investimenti che, nel raffronto dei dati 2009, cresce in 11 regioni, con i picchi del +16,36 dei comuni del Veneto e +24,18 di quelli della Puglia e diminuisce in altre otto regioni con i più forti ribassi per l'Umbria -29,08 ed il Lazio −26,96 (si ricorda che i Comuni della Valle d'Aosta non trasmettono i rendiconti per le ragioni spiegate nell'introduzione della relazione sui risultati da rendiconto della finanza locale). Nel rapporto tra investimenti e popolazione il dato pro-capite nell'aggregato nazionale è del 27,11%, sostanzialmente stabile rispetto al 2009. Gli enti della regione con il valore più basso sono quelli della Sicilia (15,55%), quelli con il valore più alto, del Trentino Alto Adige (90,08%). D'altra parte, questi ultimi coprono i 3/4 della spesa per i loro nuovi investimenti con risorse trasferite dalla Regione a fronte di un valore medio in ambito nazionale del 30%.

(Tab. 34C) La tabella espone per gli anni 2009 e 2010 i dati relativi agli impegni, ai pagamenti di competenza, a quelli in conto residui e quelli totali del titolo II della spesa.

I dati si articolano su tre linee dedicate, rispettivamente, all'intero titolo, alle concessioni di crediti (intervento X) e agli investimenti (titolo II della spesa depurato dell'intervento X).

Ciò che i dati rivelano è che, mentre agli impegni per concessione di crediti seguono, in entrambi gli esercizi, quasi per intero i pagamenti (93,80%-94,01%), gli impegni per investimenti si risolvono in pagamenti solo in misura molto modesta: 14,56% nel 2009 e 12,22% nel 2010.

In buona sostanza trova realizzazione appena il 13% circa degli investimenti definiti nell'anno.

Il grosso delle realizzazioni, che trovano rappresentazione nel dato dei pagamenti, avviene negli anni successivi.

Nel 2010 il flusso monetario (competenza e residui) delle risorse spese per gli investimenti è di 12,7 miliardi di euro in forte calo rispetto all'anno precedente, nel corso del quale erano state pagate somme per complessivi 15,3 mld di euro.

I pagamenti in conto residui, nel 2010, sono di importo inferiore a quello risultante dalla differenza fra impegni e pagamenti in conto competenza e ciò influenza, in negativo, l'andamento dei residui totali (tendenzialmente in crescita), invertendo il corso positivo dell'esercizio 2009 a conclusione del quale i pagamenti in conto residui erano stati maggiori della predetta differenza. É verosimile che la migliore dinamica del 2009 trovi ragione nella disposizione[327] di escludere dal saldo del patto un determinato importo concernenti i pagamenti del conto capitale.

(Tab. 36C). L'importo dei residui passivi totali, nel 2010 pari a 51,2 mld di euro, è cresciuto del 2,05% rispetto a quello del 2009 che in valore assoluto cifrava 50,1 mld.

6.2.7 L'entrata/la spesa

(Tab. 23C, 24C, 25C, 26C, 27C, 28C, 29C, 30C, 31C, 32C, 33C, 34C, 35C, 36C)

Quanto fin qui esposto consente un raffronto riepilogativo fra le poste dell'entrata e quelle della spesa che ne rende palese il reciproco reggersi e ne rivela gli equilibri[328].

- Così, il 4,23% delle entrate in conto capitale viene destinato a finanziare spese correnti e concorre, quindi, agli equilibri di quella parte di bilancio (titolo I della spesa);
- il 22,74% è, poi, costituito da movimenti finanziari che, per natura e tecnica contabile, trovano equilibrio in corrispondenti partite della spesa (nel caso di specie: rimborso per anticipazioni di cassa – titolo III intervento I – e concessioni di crediti e anticipazioni – titolo II intervento X)[329].

Rimane il 73,03% delle entrate in conto capitale che costituisce l'insieme delle risorse reperite nell'anno mediante alienazioni, trasferimenti da altri soggetti e ricorso all'indebitamento che finanzia, con l'aggiunta delle risorse provenienti da gestioni pregresse (avanzo di amministrazione), i nuovi investimenti. Giunti così alla spesa per nuovi investimenti, che nell'insieme degli enti in esame raggiunge i 14,8 miliardi di euro, se ne riepilogano le fonti di finanziamento costituite per il 10,87% dalle alienazioni di beni patrimoniali, per il 60,35% dai trasferimenti, per il 6,15% dall'utilizzo del risparmio pregresso (avanzo di amministrazione) e, infine, per il 22,65% dal ricorso all'indebitamento.

---

[327] Art. 9 bis del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78 convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, dispone che le province ed i comuni con più di 5000 abitanti possono escludere dal saldo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno relativo all'anno 2009 i pagamenti in conto capitale effettuati entro il 31 dicembre 2009 per un importo non superiore al 4 per cento dell'ammontare dei residui passivi in conto capitale risultanti dal rendiconto dell'esercizio 2007..."

[328] Per indisponibilità degli specifici dati aggregati non si tiene conto delle plusvalenze delle alienazioni immobiliari destinate a spese correnti e alla copertura delle quote capitale in ammortamento, nonché delle entrate per sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada, destinate agli investimenti.

[329] Questa partita evidenzia una discrasia (non bilanciamento) del 2,38%.

Tab. 23C **Comuni - Entrate in conto capitale: previsioni e accertamenti in conto competenza**

importi in migliaia di euro

Entrate in conto capitale	2009			2010		
	Stanziamenti	Accertamenti	Acc./Stanz.%	Stanziamenti	Accertamenti	Acc./Stanz.%
Titolo IV	49.625.399	12.870.720	25,94	46.426.741	12.848.554	27,67
Titolo V	16.185.317	6.805.003	42,04	16.168.378	6.238.255	38,58
Totale	65.810.716	19.675.723	29,90	62.595.119	19.086.809	30,49

Tab. 24C **Comuni - Entrate in conto capitale: accertamenti in conto competenza nel biennio**

importi in migliaia di euro

	Categorie	2009	Incid. % (cat./tit.)	2010	Incid.% (cat./tit.)	Var.% 2009-2010
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti	Cat. 1 - Alienazione di beni patrimoniali	1.564.204	12,15	1.612.477	12,55	3,09
	Cat. 2 - Trasferimenti di capitale dallo Stato	955.874	7,43	1.182.441	9,20	23,70
	Cat. 3 - Trasferimenti di capitale dalla Regione	4.349.839	33,80	4.562.952	35,51	4,90
	Cat. 4 - Trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico	547.622	4,25	660.443	5,14	20,60
	Cat. 5 - Trasferimenti di capitale da altri soggetti	3.374.791	26,22	3.364.203	26,18	-0,31
	Cat. 6 - Riscossione di crediti	2.078.391	16,15	1.466.038	11,41	-29,46
	Totale Titolo IV	**12.870.720**	**100,00**	**12.848.554**	**100,00**	**-0,17**
Titolo V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	Cat. 1 - Anticipazioni di cassa	3.124.815	45,92	2.875.602	46,10	-7,98
	Cat. 2 - Finanziamenti a breve termine	38.726	0,57	33.234	0,53	-14,18
	Cat. 3 - Assunzione di mutui e prestiti	3.529.523	51,87	3.290.301	52,74	-6,78
	Cat. 4 - Emissione di prestiti obbligazionari	111.940	1,64	39.118	0,63	-65,05
	Totale Titolo V	**6.805.003**	**100,00**	**6.238.255**	**100,00**	**-8,33**
Totale entrate c/capitale		**19.675.723**		**19.086.809**		**-2,99**
Tit. IV su totale			**65,41**		**67,32**	
Tit. V su totale			**34,59**		**32,68**	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL.

Tab. 25C

Comuni - Entrate in conto capitale: Accertamenti e Riscossioni nella competenza 2010

importi in migliaia di euro

	Categorie	Accertamenti	Inc.% (cat./tit.)	Riscossioni	Inc.% (cat./tit.)	Rapporto R/A
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti	Cat. 1 - Alienazione di beni patrimoniali	1.612.477	12,55	923.789	14,98	57,29
	Cat. 2 - Trasferimenti di capitale dallo Stato	1.182.441	9,20	587.375	9,52	49,67
	Cat. 3 - Trasferimenti di capitale dalla Regione	4.562.952	35,51	821.919	13,33	18,01
	Cat. 4 - Trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico	660.443	5,14	152.950	2,48	23,16
	Cat. 5 - Trasferimenti di capitale da altri soggetti	3.364.203	26,18	2.582.528	41,87	76,76
	Cat. 6 - Riscossione di crediti	1.466.038	11,41	1.099.511	17,83	75,00
	Totale Tit.	**12.848.554**	**100,00**	**6.168.072**	**100,00**	**48,01**
Titolo V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	Cat. 1 - Anticipazioni di cassa	2.875.602	46,10	2.858.814	85,89	99,42
	Cat. 2 - Finanziamenti a breve termine	33.234	0,53	22.908	0,69	68,93
	Cat. 3 - Assunzione di mutui e prestiti	3.290.301	52,74	412.212	12,38	12,53
	Cat. 4 - Emissione di prestiti obbligazionari	39.118	0,63	34.651	1,04	88,58
	Totale Tit.	**6.238.255**	**100,00**	**3.328.585**	**100,00**	**53,36**
Totale entrate c/capitale		**19.086.809**	**100,00**	**9.496.657**	**100,00**	**49,76**
Tit. IV su totale			**67,32**		**64,95**	
Tit. V su totale			**32,68**		**35,05**	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL.

Tab. 26C

Comuni - Riscossioni nell'esercizio 2010

importi in migliaia di euro

	Categorie	Riscossioni in c/comp.	Inc.% (cat./tit.)	Riscossioni in c/residui	Inc.% (cat./tit.)	Riscossioni totali	Inc.% (cat./tit.)	Rapporto Rr / Rt
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti	Cat. 1 - Alienazione di beni patrimoniali	923.789	14,98	481.735	9,28	1.405.524	12,37	34,27
	Cat. 2 - Trasferimenti di capitale dallo Stato	587.375	9,52	832.688	16,04	1.420.063	12,50	58,64
	Cat. 3 - Trasferimenti di capitale dalla Regione	821.919	13,33	2.442.873	47,04	3.264.792	28,74	74,82
	Cat. 4 - Trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico	152.950	2,48	349.481	6,73	502.431	4,42	69,56
	Cat. 5 - Trasferimenti di capitale da altri soggetti	2.582.528	41,87	558.949	10,76	3.141.478	27,65	17,79
	Cat. 6 - Riscossione di crediti	1.099.511	17,83	527.119	10,15	1.626.630	14,32	32,41
	Totale Tit. IV	**6.168.072**	**100,00**	**5.192.846**	**100,00**	**11.360.918**	**100,00**	**45,71**
Titolo V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	Cat. 1 - Anticipazioni di cassa	2.858.814	85,89	6.241	0,23	2.865.055	47,41	0,22
	Cat. 2 - Finanziamenti a breve termine	22.908	0,69	5.515	0,20	28.422	0,47	19,40
	Cat. 3 - Assunzione di mutui e prestiti	412.212	12,38	2.668.628	98,31	3.080.840	50,98	86,62
	Cat. 4 - Emissione di prestiti obbligazionari	34.651	1,04	34.059	1,25	68.710	1,14	49,57
	Totale Tit. V	**3.328.585**	**100,00**	**2.714.442**	**100,00**	**6.043.027**	**100,00**	**44,92**
	Totale entrate c/capitale	**9.496.657**		**7.907.288**		**17.403.945**		**45,43**
Tit. IV/ totale			**64,95**		**65,67**		**65,28**	
Tit. V/ totale			**35,05**		**34,33**		**34,72**	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL.

Tab. 27C

Comuni - Residui attivi totali (c/comp.+ c/residui) nel biennio

importi in migliaia di euro

	Residui attivi			
	Categorie	**2009**	**2010**	**% Var. 2009-2010**
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti	Cat. 1 - Alienazione di beni patrimoniali	1.798.743	1.811.612	0,72
	Cat. 2 - Trasferimenti di capitale dallo Stato	4.202.042	3.556.510	-15,36
	Cat. 3 - Trasferimenti di capitale dalla Regione	13.670.376	13.956.785	2,10
	Cat. 4 - Trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico	1.999.279	2.103.195	5,20
	Cat. 5 - Trasferimenti di capitale da altri soggetti	2.500.961	2.508.353	0,30
	Cat. 6 - Riscossione di crediti	1.641.842	1.389.998	-15,34
	Totale Tit. IV	**25.813.242**	**25.326.454**	**-1,89**
Titolo V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	Cat. 1 - Anticipazioni di cassa	43.379	29.520	-31,95
	Cat. 2 - Finanziamenti a breve termine	32.535	32.985	1,38
	Cat. 3 - Assunzione di mutui e prestiti	9.851.908	9.536.098	-3,21
	Cat. 4 - Emissione di prestiti obbligazionari	97.858	59.627	-39,07
	Totale Tit. V	**10.025.681**	**9.658.229**	**-3,67**
Totale residui attivi c/capitale		**35.838.924**	**34.984.683**	**-2,38**
Tit. IV/ totale		**72,03**	**72,39**	
Tit. V/ totale		**27,97**	**27,61**	

Tab. 28C

Comuni - Entrate in c/capitale da stralciare

importi in migliaia di euro

Proventi da concessioni edilizie destinate a spese correnti						
Tit. IV	**Accertamenti competenza**	**Inc.% Dep/Cat.**	**Accertamenti competenza**	**Inc.% Dep/Cat.**	**Riscossioni competenza**	
Esercizio	**2009**		**2010**		**2009**	**2010**
cat. 5	3.374.791		3.364.203		2.823.373	2.582.528
cat. 5 a spese correnti	904.150	**26,79**	808.015	**24,02**	709.226	655.835
cat. 5 dep.	**2.470.641**		**2.556.188**		**2.114.147**	**1.926.693**

Riscossione di crediti						
Tit. IV	**Accertamenti competenza**	**Inc. % Cat /Tit.**	**Accertamenti competenza**	**Inc. % Cat / Tit.**	**Riscossioni competenza**	
Esercizio	**2009**		**2010**		**2009**	**2010**
cat. 6	2.078.391	**16,15**	1.466.038	**11,41**	1.311.744	10.995.105

Anticipazioni di cassa						
tit. V	**Accertamenti competenza**	**Inc. % Cat /Tit.**	**Accertamenti competenza**	**Inc. % Cat /Tit.**	**Riscossioni competenza**	
Esercizio	**2009**		**2010**		**2009**	**2010**
cat. 1	3.124.815	**45,92**	2.875.602	**46,10**	3.094.529	2.858.814

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL.

Tab. 29C

Comuni - Entrate destinate agli investimenti (Tit. IV dep. cat. 5 e 6 + Tit. V dep. cat.1): accertamenti in conto competenza nel biennio

importi in migliaia di euro

	Categorie	2009	Inc.% (cat./ tit.)	2010	Inc.% (cat./tit.)	% Var. 2009 - 2010
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti	Cat. 1 - Alienazione di beni patrimoniali	1.564.204	15,82	1.612.477	15,25	3,09
	Cat. 2 - Trasferimenti di capitale dallo Stato	955.874	9,67	1.182.441	11,18	23,70
	Cat. 3 - Trasferimenti di capitale dalla Regione	4.349.839	43,99	4.562.952	43,15	4,90
	Cat. 4 - Trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico	547.622	5,54	660.443	6,25	20,60
	Cat. 5 - Trasferimenti di capitale da altri soggetti (depurata della parte destinata alle spese correnti)	2.470.641	24,99	2.556.188	24,17	3,46
	Totale Titolo IV	**9.888.179**	**100,00**	**10.574.500**	**100,00**	**5,47**
Titolo V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	Cat. 2 - Finanziamenti a breve termine	38.726	1,05	33.234	0,99	-14,18
	Cat. 3 - Assunzione di mutui e prestiti	3.529.523	95,91	3.290.301	97,85	-6,78
	Cat. 4 - Emissione di prestiti obbligazionari	111.940	3,04	39.118	1,16	-65,05
	Totale Titolo V	**3.680.189**	**100,00**	**3.362.653**	**100,00**	**-8,63**
Totale entrate destinate agli investimenti		**13.568.368**		**13.937.153**		**1,88**
Tit. IV su totale			**72,88**		**75,87**	
Tit. V su totale			**27,12**		**24,13**	

Tab. 30C

Comuni. Entrate destinate agli investimenti: Tit. IV dep. cat. 5 e 6 + tit. V dep. cat.1

importi in migliaia di euro

		2010				
	Categorie	**Accertamenti**	**Inc. % cat. su tit.**	**Riscossioni 2010**	**Inc.% cat. su tit.**	**Rapporto R/A**
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti	Cat. 1 - Alienazione di beni patrimoniali	1.612.477	15,25	923.789	20,93	57,29
	Cat. 2 - Trasferimenti di capitale dallo Stato	1.182.441	11,18	587.375	13,31	49,67
	Cat. 3 - Trasferimenti di capitale dalla Regione	4.562.952	43,15	821.919	18,63	18,01
	Cat. 4 - Trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico	660.443	6,25	152.950	3,47	23,16
	Cat. 5 - Trasferimenti di capitale da altri soggetti (depurata della parte destinata alle spese correnti)	2.556.188	24,17	1.926.693	43,66	75,37
	Totale Titolo IV	**10.574.500**	**100,00**	**4.412.727**	**100,00**	**41,73**
Titolo V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	Cat. 2 - Finanziamenti a breve termine	33.234	0,99	22.908	4,88	68,93
	Cat. 3 - Assunzione di mutui e prestiti	3.290.301	97,85	412.212	87,75	12,53
	Cat. 4 - Emissione di prestiti obbligazionari	39.118	1,16	34.651	7,38	88,58
	Totale Titolo V	**3.362.653**	**100,00**	**469.771**	**100,00**	**13,97**
Totale entrate destinate agli investimenti		**13.937.153**		**4.882.498**	**100,00**	**35,03**
Tit. IV su totale			**75,87**		**90,38**	
Tit. V su totale			**24,13**		**9,62**	

Tab. 31C

Comuni. Spese in conto capitale: previsioni ed impegni in conto competenza

importi in migliaia di euro

2009			**2010**		
Stanziamenti	**Impegni**	**Imp./Stanz. %**	**Stanziamenti**	**Impegni**	**Imp./Stanz. %**
57.079.723	16.858.886	29,54	53.992.023	16.269.201	30,13

Tab. 32C

Comuni. Spese in conto capitale e per investimento: impegni in conto competenza

importi in migliaia di euro

Interventi	2009	Inc.% su titolo	inc.% su titolo dep.	2010	Inc.% su titolo	inc.% su titolo dep.	Var.% 2009-2010
Int. 1 - Acquisizione di beni immobili	11.922.429	70,72	80,45	12.202.230	75,00	82,18	2,35
Int. 2 - Espropri e servitù onerose	210.630	1,25	1,42	201.702	1,24	1,36	-4,24
Int. 3 - Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	152.325	0,90	1,03	132.468	0,81	0,89	-13,04
Int. 4 - Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	43.449	0,26	0,29	43.328	0,27	0,29	-0,28
Int. 5 - Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature	694.375	4,12	4,69%	651.074	4,00	4,38	-6,24
Int. 6 - Incarichi professionali esterni	266.144	1,58	1,80%	246.266	1,51	1,66	-7,47
Int. 7 - Trasferimenti di capitale	1.279.200	7,59	8,63	1.067.662	6,56	7,19	-16,54
Int. 8 - Partecipazioni azionarie	147.883	0,88	1,00	108.724	0,67	0,73	-26,48
Int. 9 - Conferimenti di capitale	103.919	0,62	0,70	195.535	1,20	1,32	88,16
Int. 10 - Concessioni di crediti ed anticipazioni	2.038.531	12,09		1.420.213	8,73		-30,33
Totale Titolo II	**16.858.886**	**100,00**		**16.269.201**	**100,00**		**-3,50**
Investimenti Tot. Tit. cat. X (-)	**14.820.355**	**87,91**		**14.848.988**	**91,27**		**0,19**

Tab. 33C

Comuni. Spese d'investimento: ripartizione per macroaree e regioni italiane

importi in migliaia di euro

Spese d'investimento (Tit. II depurato dell'int. 10)	Impegni c/comp. 2009	Impegni c/comp. 2010	% Var. 2009-2010	Pagamenti c/comp. 2009	Pagamenti c/comp. 2010	% Var. 2009-2010
Totale Nord	**7.088.105**	**7.212.545**	**1,76**	**1.154.343**	**1.020.667**	**-11,58**
Piemonte	1.092.871	1.006.162	-7,93	162.827	132.153	-18,84
Lombardia	2.261.158	2.574.476	13,86	347.488	297.943	-14,26
Liguria	413.579	461.438	11,57	51.388	58.547	13,93
Totale Nord ovest	**3.767.609**	**4.042.076**	**7,28**	**561.702**	**488.644**	**-13,01**
Trentino Alto Adige	1.047.375	824.740	-21,26	229.367	183.189	-20,13
Veneto	964.381	1.122.123	16,36	161.827	165.983	2,57
Friuli Venezia Giulia	434.666	447.870	3,04	55.261	61.692	11,64
Emilia Romagna	874.075	775.736	-11,25	146.186	121.159	-17,12
Totale Nord Est	**3.320.497**	**3.170.469**	**-4,52**	**592.641**	**532.024**	**-10,23**
Totale Centro	**3.165.699**	**2.734.526**	**-13,62**	**442.820**	**279.808**	**-36,81**
Toscana	917.208	1.010.229	10,14	148.022	115.464	-22,00
Umbria	321.013	227.659	-29,08	56.126	32.820	-41,52
Marche	287.895	299.102	3,89	55.839	35.114	-37,12
Lazio	1.639.582	1.197.536	-26,96	182.833	96.410	-47,27
Totale Sud-Isole	**4.566.552**	**4.901.917**	**7,34**	**560.650**	**513.941**	**-8,33**
Abruzzo	302.823	336.756	11,21	48.052	65.749	36,83
Molise	72.934	68.592	-5,95	7.307	6.265	-14,26
Campania	1.474.308	1.662.339	12,75	181.712	201.176	10,71
Puglia	699.005	867.990	24,18	79.443	43.518	-45,22
Basilicata	189.736	207.638	9,44	34.714	19.608	-43,51
Calabria	529.947	499.134	-5,81	42.320	37.592	-11,17
Totale Sud	**3.268.752**	**3.642.449**	**11,43**	**393.547**	**373.908**	**-4,99**
Sicilia	641.369	705.603	10,02	84.978	83.513	-1,72
Sardegna	656.430	553.865	-15,62	82.124	56.519	-31,18
Totale Isole	**1.297.799**	**1.259.468**	**-2,95**	**167.102**	**140.032**	**-16,20**
Totale Nazionale	**14.820.355**	**14.848.988**	**0,19**	**2.157.813**	**1.814.416**	**-15,91**

Tab. 34C

Comuni. Impegni e pagamenti della spesa in conto capitale e per investimento

importi in migliaia di euro

Impegni e Pagamenti totali del Titolo II	2009					2010				
	Impegni	Pagamenti	% Pag. /Imp.	Pag. c/residui	Pagamenti Totali	Impegni c/comp.	Pag. c/comp.	% Pag. /Imp.	Pag. c/residui	Pag. Totali
Totale Titolo II	16.858.886	4.069.921	24,14	13.418.202	17.488.124	16.269.201	3.149.547	19,36	11.017.194	14.166.741
Int. 10 - Concessioni di crediti ed anticipazioni	2.038.531	1.912.109	93,80	241.609	2.153.718	1.420.213	1.335.131	94,01	47.683	1.382.814
Investimenti	**14.820.355**	**2.157.813**	**14,56**	**13.176.593**	**15.334.406**	**14.848.988**	**1.814.416**	**12,22**	**10.969.511**	**12.783.927**

Tab. 35C - Comuni. Andamenti ed equilibri di conto capitale
Residui passivi totali (competenza + residui) della spesa in conto capitale

importi in migliaia di euro

	2009	2010	% Var. 2009-2010
Residui passivi totali	50.179.205	51.209.530	2,05

6.2.8 I debiti di Comuni e Province ed i ritardi nei pagamenti verso i fornitori

(Tab. A, B)

Le considerazioni svolte poco sopra sul rilevante problema dei residui passivi di conto capitale, ma, anche se in misura più contenuta, vale lo stesso per quelli di parte corrente, servono ad introdurre la specifica analisi che di qui a poco si andrà a condurre, tesa a tracciare le linee di perimetro all'interno del quale si colloca, pur non potendosene costruire un quadro dimensionale specifico, il problema del ritardo nei pagamenti della pubblica amministrazione in larga misura speculare alla consistenza dei residui. E' un nodo che contribuisce a complicare la difficile ripresa della crescita, alla cui soluzione si sta dando un forte impulso, cercando di rendere operative le disposizioni normative[330] da tempo vigenti.

Trattandosi di una specifica problematica dai tratti comuni, appare opportuno per consentirne una visione più compiuta, la contestuale trattazione per province e comuni.

In proposito bisogna premettere che il fenomeno dei ritardi dei pagamenti delle Province e dei Comuni delle somme dovute per somministrazione, forniture ed appalti si inscrive nella più ampia problematica della situazione debitoria degli enti locali, ma non è sovrapponibile ad essa, nel senso che quest'ultima non può essere considerata una conseguenza riflessa della prima e ciò per quanto sarà precisato di qui a poco.

Dei due suddetti aspetti riguardanti le gestioni amministrative, per la parte che qui interessa, possono essere individuate le dimensioni solo del secondo, ossia della "massa passiva" relativa alle specifiche causali più sopra ricordate.

La situazione debitoria delle Province e dei Comuni concernenti le obbligazioni sorte per prestazioni contrattuali si può trarre solo dalle risultanze del rendiconto relative ai residui passivi, sia di parte corrente che di conto capitale.

---

[330] L'art. 9, comma 3bis, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185 e sue successive modifiche ed integrazioni, convertito dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, prevede che su istanza del creditore di somme dovute per somministrazione, forniture ed appalti, le regioni e gli enti locali certificano, nel rispetto delle regole del patto di stabilità, entro 60 giorni dalla richiesta, se il credito sia certo liquido ed esigibile anche al fine di consentire la cessione pro-soluto o pro-solvendo a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente. Anche il decreto legge 24 gennaio 2012, n1 convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 "liberalizzazioni", all'art. 35, comma 3bis, contempla misura agevolative dell'estinzione dei debiti delle pubbliche amministrazioni che sono autorizzate a comporre bonariamente con i propri creditori le rispettive ragioni di credito e debito attraverso gli istituti della compensazione, della cessione di crediti in pagamento, ovvero anche mediante specifica transazione condizionata alla rinuncia ad interessi e rivalutazione monetaria.

La rappresentazione della situazione debitoria che si evince dai residui passivi secondo i suddetti dati non coincide, "*tout court*", con l'entità dei crediti liquidi ed esigibili che i fornitori vantano verso le predette amministrazioni,sia perché ad essi sfuggono i debiti fuori bilancio non riconosciuti, oggetto di specifica analisi nell'apposito capito lodi questa relazione, che nel 2010 ammontano in 353 milioni di euro, per i Comuni e 17.3 milioni di euro per le province. sia perché nel coacervo dei dati relativi ai predetti residui sono comprese anche le somme rappresentative dei soli impegni assunti che per ragioni, comunque, attinenti al mancato perfezionamento del regolamento contrattuale, non possono giuridicamente produrre uscite di cassa. Così come deve ritenersi possa accadere per la formazione dei residui passivi del conto capitale finanziati con indebitamento o altre forme di finanziamento, incluse somme non movimentate per i tempi tecnici di realizzazione di opere pubbliche che, in non pochi casi, richiedono più anni e talvolta si collegano a situazioni di mancato affidamento dei lavori o di ritardo nell'esecuzione degli stessi.

Fatta questa precisazione bisogna ancora puntualizzare che, per quel che riguarda i debiti certi, ossia quelli pagabili, il ritardo ha matrici diverse alle quali si è già più sopra accennato.

Tenuto conto che la precipua finalità conoscitiva è quella di misurare, sia pure nei limiti prima precisati, la consistenza debitoria degli enti locali, quale fattore di debolezza del processo di crescita dell'economia, non aggiunge valore l'osservazione del fenomeno nelle serie storiche. Tuttavia è utile annotare che nel triennio 2008-2010, per le Province e per i Comuni, i pagamenti, sia sulla competenza che sui residui, per la parte corrente, hanno mantenuto un andamento stabile, mentre per la parte in conto capitale, come già ricordato, nel 2009 si è avuto un significativo miglioramento dei pagamenti, ma nel 2010 si è registrata una consistente frenata.

Ancora in funzione della predetta finalità, l'analisi dei residui passivi è limitata a determinati interventi . Questi sono: A) per il Titolo I della spesa corrente, " acquisto di beni di consumo ...";" prestazioni di servizi"; "utilizzo di beni di terzi", evidenziando subito che nel primo intervento è allocato oltre il 90% della massa di debiti che qui si considerano. B) per la spesa in conto capitale, "acquisizione di beni immobili"; " espropriazioni e servitù onerose"; "acquisti di beni specifici per realizzazioni in economia"; "utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia"; "acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico scientifiche".

Anche per la spesa in conto capitale, nell'intervento concernente l'acquisizione di beni immobili, è contabilizzato oltre il 90% della massa debitoria qui considerata per questa parte del bilancio.

In sostanza la scelta dei dati da analizzare è motivata dal fatto che ad eccezione dei residui relativi alle somme dovute per espropriazioni e servitù onerose, i dati intercettano i settori della gestione amministrativa che più interagiscono con gli operatori economici e, quindi, con l'economia del territorio.

I debiti delle Province

I dati esposti nelle tabelle, sono riferiti all'esercizio 2010 e riguardano 107 Province su 110.

Per la parte corrente e limitatamente ai tre interventi già ricordati, il totale dei residui passivi da riportare ammonta a 3,2 mld. L'intervento relativo alla prestazione di servizi cifra il maggior importo, pari a 3,05 mld.

Si tratta delle somme impegnate per contratti relativi a servizi pubblici erogati direttamente alla cittadinanza, ma vi sono incluse, verosimilmente, anche le somme destinate ai servizi di manutenzione ordinaria delle strade che si svolge in tempi lunghi e che, dunque, giustificherebbe la formazione dei residui. Gli enti delle regioni Piemonte, Lazio, Campania e Puglia presentano il maggior volume di residui passivi in relazione al numero di enti di appartenenza; evidenza, questa, che viene assunta solo nel suo valore oggettivo, probabilmente spiegato dalle dimensioni dell'utenza, ma non come sintomatico di una specifica minore fluidità delle regolazioni debitorie.

Di molto minore consistenza sono i debiti per acquisto di beni di consumo, pari a 108,5 mln di euro, ma, a ragione del frazionamento della spesa in molti importi contenuti, costituisce un dato molto percepito nella "area" dei crediti in sofferenza dei fornitori.

Per quel che riguarda la **spesa in conto capitale** riferita solo ai cinque interventi sopra ricordati, i residui da riportare al 31 dicembre 2010, ammontano ad 11,8 mld di euro. La maggiore consistenza è rappresentata dai residui concernenti le **acquisizioni di beni immobili**, 11,3 mld di euro, che sono in lieve crescita rispetto ai residui iniziali. In questo intervento sono comprese le somme destinate all'acquisto di terreni, tutte le spese che figurano nel quadro economico di progetto delle opere pubbliche, le spese per la realizzazione e la manutenzione di infrastrutture, tra le quali anche le infrastrutture telematiche, le opere per la sistemazione del suolo, le opere impiantistiche etc.

Tali interventi individuano un rilevantissimo segmento del debito delle amministrazioni in particolare osmosi con il tessuto economico locale.

Lo specifico dato è consistente in tutte le regioni.

Tabella A

Province. La gestione dei residui passivi di alcuni interventi della spesa corrente ed in conto capitale

Esercizio 2010

importi in migliaia di euro

Titolo I	Residui conservati	Minori residui /Economie	Impegni c/residui	Pagamenti c/residui	Residui da riportare c/residui	Residui da riportare c/comp.	Residui da riportare (Totale)	Numero Enti
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	109.382	9.203	100.178	52.427	47.751	60.847	108.598	107
Prestazioni di servizi	2.861.452	146.058	2.715.394	1.281.360	1.434.034	1.622.761	3.056.795	107
Utilizzo di beni di terzi	100.191	12.046	88.146	30.183	57.963	41.170	99.133	107
Totale	**3.071.025**	**167.307**	**2.903.718**	**1.363.969**	**1.539.749**	**1.724.778**	**3.264.526**	**107**

(importi in migliaia di euro)

Titolo II	Residui conservati	Minori residui/Economie	Impegni c/residui	Pagamenti c/residui	Residui da riportare c/ residui	Residui da riportare c/comp.	Residui da riportare (Totale)	Numero Enti
Acquisizione di beni immobili	11.312.089	481.981	10.830.108	1.855.978	8.974.130	2.419.607	11.393.738	107
Espropri e servitù onerose	113.522	2.970	110.552	10.765	99.788	12.687	112.474	107
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	59.802	1.882	57.919	11.186	46.733	2.889	49.622	107
Utlizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	495	103	392	22	370	78	448	107
Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	266.487	10.878	255.608	72.524	183.084	77.657	260.741	107
Totale	**11.752.395**	**497.814**	**11.254.580**	**1.950.475**	**9.304.105**	**2.512.917**	**11.817.023**	**107**

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati SIRTEL.

I debiti dei Comuni

I dati esposti nelle tabelle sono riferiti all'esercizio 2010 e riguardano 6748 Comuni su 8094.

Per i Comuni, la cui analisi contabile è riferita alla medesima tipologia di dati da rendiconto già precisati per le Province, si riscontra un andamento della gestione dei residui e dei risultati complessivi, simmetrici rispetto a quelli dei predetti enti di maggiore ambito territoriale.

In particolare, i residui passivi da riportare, complessivi per i tre interventi della **spesa corrente nel 2010** presi in esame, ammontano a 14,9 mld di euro. La gran parte di questi debiti, pari a 13,6 mld, (91,5% dei residui considerati) riguarda le spese impegnate per le prestazioni di servizi ed anche per i Comuni valgono le considerazioni svolte per le Province circa la possibile riconducibilità di parte di tali debiti a servizi con tempi di esecuzione dilatati. Con la stessa avvertenza esplicitata circa il valore del dato riferito alle Province, va annotato che il maggior volume di debiti per il predetto intervento si registra per i Comuni delle Regioni del Piemonte, Lombardia, Lazio, Campania, Puglia e Sicilia. Anche per i Comuni, le poste debitorie relative all'acquisto di beni di consumo è di gran lunga meno consistente, ammontando ad 1,01mld di euro ed anche per i Comuni vale la considerazione ipotetica, fatta per le Province, circa il livello di percezione sul tessuto socio-economico degli effetti del debito degli enti, a ragione della sua elevata frammentazione. Ancora con riferimento a tale tipo di intervento, appare di interesse il dato concernente i residui relativi all'acquisto di beni di consumo, per i quali i maggiori volumi sono rilevati per i Comuni del Lazio, Campania, Calabria e Sicilia.

Sul versante della **spesa in conto capitale** l'ammontare dei residui passivi da riportare a fine esercizio 2010, riferiti ai cinque interventi che qui sono presi in considerazione, cifra 44.3 mld. Di questi 41.7 mld e cioè il 93,95%, riguardano l'intervento dove sono allocate le spese per acquisizione di beni immobili; il dato è in lieve decremento rispetto alla situazione dei residui ad inizio esercizio, nonostante la significatività degli interventi di eliminazione di residui pari a 2,512 mld. Ciò conferma la difficoltà di smaltimento dei residui passivi e, specularmente, la radicalizzazione di una condizione di vischiosità nella gestione dei rapporti negoziali.

A livello di aggregato regionale, la consistenza dei residui passivi da riportare al 31 dicembre 2010 concernenti le risorse destinate all'acquisizione di beni immobili, è particolarmente rilevante per i Comuni della Lombardia (6,07 mld), del Lazio (4,9 mld); della Campania (5,8 mld).

Per gli altri interventi allocati nella spesa in conto capitale, il 3,40% dei residui complessivi oggetto di analisi è rappresentato dalle somme dovute per acquisti di beni

mobili, macchine ed attrezzature tecnico scientifiche; in valore assoluto pari a 1,51 mld. E' attendibile l'ipotesi che una parte significativa di tali debiti corrispondano a crediti certi e liquidi dei fornitori, tenuto conto della semplicità procedimentale che caratterizza la formalizzazione degli acquisti.

I rimanenti valori della struttura della massa dei residui riferiti alle altre tre tipologie di interventi, anche a ragione della limitata entità complessivamente 2,65% non aggiungono elementi di valutazione sulla tematica.

Tabella B

Esercizio 2010 - Comuni La gestione dei residui passivi di alcuni interventi della spesa in conto capitale

Intervento 1 - Acquisizione di beni immobili

importi in migliaia di euro

Regioni	Residui conservati	Minori residui/ Economie	Impegni c/residui	Pagamenti c/residui	Residui da riportare c/residui	Residui da riportare c/comp.	Residui da riportare (Totale)	Numero Enti
Piemonte	2.505.143	109.100	2.396.043	664.184	1.731.859	609.630	2.341.489	1.048
Lombardia	5.826.857	306.222	5.520.635	1.438.859	4.081.776	1.995.050	6.076.826	1.392
Liguria	1.099.995	99.419	1.000.576	294.688	705.888	362.288	1.068.177	200
Trentino Alto Adige	1.638.248	58.333	1.579.916	594.316	985.600	544.791	1.530.391	289
Veneto	2.636.057	123.847	2.512.210	668.442	1.843.769	802.901	2.646.670	521
Friuli Venezia Giulia	1.057.664	33.950	1.023.714	332.474	691.240	343.948	1.035.188	205
Emilia Romagna	2.105.038	144.759	1.960.279	503.398	1.456.881	532.320	1.989.201	322
Toscana	2.050.479	120.713	1.929.766	526.026	1.403.740	697.068	2.100.808	263
Umbria	703.907	24.791	679.116	162.544	516.573	148.270	664.843	82
Marche	766.981	42.036	724.944	198.631	526.313	225.732	752.046	208
Lazio	5.491.433	270.519	5.220.914	1.111.113	4.109.801	862.313	4.972.114	277
Abruzzo	886.956	63.758	823.198	206.401	616.798	231.505	848.302	238
Molise	322.910	28.705	294.205	56.593	237.612	56.381	293.993	82
Campania	5.835.632	484.585	5.351.047	729.485	4.621.562	1.266.209	5.887.771	405
Puglia	2.352.763	183.372	2.169.391	343.556	1.825.835	698.641	2.524.476	217
Basilicata	658.256	43.217	615.039	126.316	488.723	144.455	633.178	111
Calabria	1.429.998	91.867	1.338.131	221.778	1.116.353	410.110	1.526.464	291
Sicilia	2.912.446	213.482	2.698.964	431.095	2.267.869	462.217	2.730.086	297
Sardegna	2.166.397	69.394	2.097.003	436.439	1.660.564	421.626	2.082.190	300
Totale	**42.447.162**	**2.512.069**	**39.935.093**	**9.046.337**	**30.888.755**	**10.815.456**	**41.704.211**	**6.748**

→segue

Intervento 2 - Espropri e servitù onerose

Regioni	Residui conservati	Minori residui/ Economie	Impegni c/residui	Pagamenti c/residui	Residui da riportare c/residui	Residui da riportare c/comp.	Residui da riportare (Totale)	Numero Enti
Piemonte	16.909	3.762	13.147	1.479	11.668	8.918	20.586	1.048
Lombardia	45.449	8.841	36.608	2.359	34.249	1.919	36.168	1.392
Liguria	9.614	4.527	5.087	405	4.682	1.288	5.971	200
Trentino Alto Adige	30.458	2.309	28.149	5.439	22.710	18.654	41.364	289
Veneto	10.302	1.057	9.244	1.446	7.798	5.978	13.777	521
Friuli Venezia Giulia	3.808	877	2.931	816	2.115	419	2.534	205
Emilia Romagna	16.898	1.079	15.819	4.666	11.152	4.406	15.559	322
Toscana	43.574	3.390	40.184	14.271	25.913	11.840	37.753	263
Umbria	2.782	150	2.631	212	2.419	645	3.064	82
Marche	6.476	184	6.292	2.363	3.929	413	4.342	208
Lazio	270.013	16.445	253.568	28.554	225.014	29.417	254.431	277
Abruzzo	12.916	3.448	9.468	1.749	7.719	1.312	9.031	238
Molise	2.113	3	2.110	541	1.570	150	1.720	82
Campania	84.597	1.976	82.621	15.645	66.975	17.911	84.887	405
Puglia	33.849	237	33.612	7.702	25.910	39.637	65.547	217
Basilicata	13.941	48	13.893	2.479	11.413	3.733	15.147	111
Calabria	12.104	1.229	10.875	1.615	9.260	1.755	11.015	291
Sicilia	70.634	2.075	68.559	26.461	42.098	13.446	55.544	297
Sardegna	35.034	791	34.243	17.543	16.701	6.378	23.079	300
Totale	**721.471**	**52.427**	**669.043**	**135.747**	**533.296**	**168.220**	**701.516**	**6.748**

→segue

Intervento 3 - Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia

Regioni	Residui conservati	Minori residui/ Economie	Impegni c/residui	Pagamenti c/residui	Residui da riportare c/residui	Residui da riportare c/comp.	Residui da riportare (Totale)	Numero Enti
Piemonte	23.529	1.392	22.138	8.165	13.972	7.377	21.350	1.048
Lombardia	12.162	1.127	11.036	4.858	6.177	4.620	10.797	1.392
Liguria	19.118	1.162	17.956	3.048	14.908	4.647	19.556	200
Trentino Alto Adige	4.625	305	4.321	2.533	1.788	1.963	3.751	289
Veneto	17.160	490	16.671	6.125	10.546	12.499	23.045	521
Friuli Venezia Giulia	3.361	399	2.962	534	2.428	894	3.322	205
Emilia Romagna	20.231	3.402	16.829	7.489	9.340	10.714	20.054	322
Toscana	14.960	426	14.534	4.111	10.423	4.982	15.405	263
Umbria	6.083	1.391	4.692	1.769	2.922	2.604	5.526	82
Marche	17.077	1.526	15.551	4.028	11.522	3.287	14.809	208
Lazio	19.053	411	18.642	2.926	15.716	4.445	20.161	277
Abruzzo	10.375	221	10.154	3.835	6.319	3.871	10.191	238
Molise	4.124	3	4.121	1.066	3.055	144	3.199	82
Campania	39.037	2.600	36.437	9.311	27.126	9.292	36.418	405
Puglia	11.132	617	10.514	2.792	7.722	9.437	17.159	217
Basilicata	2.665	214	2.451	1.115	1.336	1.784	3.120	111
Calabria	20.184	3.296	16.888	3.668	13.220	4.653	17.873	291
Sicilia	39.014	847	38.167	9.654	28.513	7.491	36.004	297
Sardegna	30.060	591	29.470	9.080	20.390	11.325	31.714	300
Totale	**313.952**	**20.420**	**293.532**	**86.108**	**207.424**	**106.029**	**313.454**	**6.748**

→segue

Intervento 4 - Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia

Regione	Residui conservati	Minori residui/ Economie	Impegni c/residui	Pagamenti c/residui	Residui da riportare c/residui	Residui da riportare c/comp.	Residui da riportare (Totale)	Numero Enti
Piemonte	7.236	451	6.786	2.152	4.633	1.495	6.129	1.048
Lombardia	30.377	710	29.668	2.779	26.888	3.971	30.860	1.392
Liguria	4.595	571	4.024	1.391	2.633	1.858	4.491	200
Trentino Alto Adige	5.528	439	5.089	1.975	3.114	849	3.963	289
Veneto	12.318	116	12.203	2.584	9.619	4.081	13.700	521
Friuli Venezia Giulia	833	234	600	260	339	163	503	205
Emilia Romagna	9.829	1.011	8.819	3.031	5.788	2.302	8.090	322
Toscana	6.766	149	6.618	2.776	3.842	3.633	7.475	263
Umbria	1.389	96	1.294	235	1.058	269	1.328	82
Marche	1.991	13	1.978	848	1.131	761	1.892	208
Lazio	23.292	1.911	21.380	4.418	16.962	2.119	19.081	277
Abruzzo	1.563	42	1.522	163	1.359	49	1.407	238
Molise	615	35	580	176	404	267	671	82
Campania	28.886	3.264	25.622	2.341	23.281	4.137	27.418	405
Puglia	7.715	1.927	5.788	1.691	4.097	2.348	6.445	217
Basilicata	5.077	92	4.985	275	4.710	275	4.985	111
Calabria	2.474	229	2.245	431	1.815	1.312	3.127	291
Sicilia	15.873	668	15.205	4.712	10.493	4.288	14.781	297
Sardegna	4.741	67	4.673	1.503	3.171	1.029	4.200	300
Totale	**171.101**	**12.022**	**159.079**	**33.741**	**125.338**	**35.206**	**160.544**	**6.748**

→segue

Intervento 5 - Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature

Regione	Residui conservati	Minori residui/ Economie	Impegni c/residui	Pagamenti c/residui	Residui da riportare c/residui	Residui da riportare c/comp.	Residui da riportare (Totale)	Numero Enti
Piemonte	175.307	4.200	171.107	56.274	114.833	49.373	164.206	1.048
Lombardia	226.521	8.420	218.101	77.687	140.414	97.186	237.600	1.392
Liguria	32.565	701	31.864	11.403	20.461	12.238	32.699	200
Trentino Alto Adige	42.449	3.018	39.431	22.012	17.419	23.236	40.655	289
Veneto	75.973	2.440	73.533	38.250	35.283	42.497	77.780	521
Friuli Venezia Giulia	34.661	1.063	33.599	15.932	17.666	22.955	40.621	205
Emilia Romagna	79.081	4.494	74.586	34.521	40.066	31.231	71.297	322
Toscana	72.021	3.193	68.829	30.007	38.822	45.604	84.426	263
Umbria	15.594	448	15.146	5.784	9.361	6.594	15.956	82
Marche	27.752	759	26.994	10.547	16.447	11.621	28.068	208
Lazio	202.154	3.334	198.821	46.519	152.302	33.965	186.267	277
Abruzzo	22.321	1.942	20.379	7.126	13.254	8.432	21.685	238
Molise	4.559	342	4.217	1.317	2.900	966	3.866	82
Campania	114.380	5.757	108.623	19.788	88.835	40.678	129.514	405
Puglia	179.632	5.839	173.793	30.623	143.170	33.915	177.085	217
Basilicata	12.067	776	11.290	2.757	8.533	5.112	13.644	111
Calabria	24.477	2.781	21.696	8.356	13.340	9.721	23.061	291
Sicilia	100.331	8.365	91.967	19.222	72.744	21.311	94.056	297
Sardegna	74.744	2.085	72.659	24.158	48.501	20.159	68.660	300
Totale	**1.516.590**	**59.955**	**1.456.635**	**462.282**	**994.352**	**516.795**	**1.511.147**	**6.748**

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati SIRTEL.

7 Le Province

7.1 La gestione in parte corrente

(Tab 1.P)

Nella già ricordata relazione[331] con la quale si riferiva su una prima analisi dei risultati dell'esercizio 2010 si dava conto del fatto che l'andamento degli accertamenti in conto competenza delle entrate correnti, confermava la direzione del decremento già rilevata nel raffronto 2009/2008, da imputare soprattutto ai tagli applicati ai trasferimenti, in quanto le entrate accertate del Titolo I e del Titolo III, rispetto al 2009, in valore assoluto, si mostravano in lieve ripresa.

L'osservazione dei dati della più ampia base di enti ai quali si riferisce questa relazione nel confermare, naturalmente, il dato di sintesi, ne specifica meglio le dimensioni.

Dai risultati dei rendiconti si osserva un decremento degli accertamenti in conto competenza delle entrate correnti, nella misura dell' 1,63 per cento circa (in valore assoluto, nel 2010 sono state accertate entrate correnti per € 9,833 mld contro € 9.996 mld del 2009); cedono più le riscossioni, -4,50 per cento: in valore assoluto nel 2010 sono state riscosse entrate per 7,539 miliardi di euro, contro i 7,895 miliardi del 2009.

Nella scomposizione del dato si evidenzia che la flessione ha riguardato, con andamento omogeneo per tutte le macroaree, i trasferimenti, (Tit. II) -4,61 per cento mentre le entrate del titolo I fanno registrare un, ancorché lieve, incremento (+0,91%), sia pure con andamento differenziato nella distribuzione degli enti per aree, gli estremi delle cui oscillazioni sono rappresentati dal risultato del Nord-ovest dove gli accertamenti di entrate tributarie calano del 6,96% e, all'opposto, nel Sud dove crescono del 13,94%. Sostanzialmente stabile, considerata anche la poca incidenza sulle entrate correnti, il risultato delle entrate del Titolo III, che è cresciuto dello 0,33 per cento, con ampie fluttuazioni degli andamenti all'interno delle aree, tra le quali il Nord ed il Sud evidenziano una buona dinamica, mentre negli altri ambiti i valori si attestano intorno alla soglia media.

---

[331] "La finanza locale dai rendiconti 2010 – Valutazione di sintesi" approvata con delibera della Sezione delle Autonomie 13/SEZAUT/2011/FRG.

Tab. 1P Province. Entrate correnti: Accertamenti e riscossioni conto competenza

importi in migliaia di euro

		ACCERTAMENTI CONTO COMPETENZA			RISCOSSIONI CONTO COMPETENZA			
Titolo Entrate	Zona	2009	2010	% Var. Acc	2009	2010	% Var. Ric	Numero Enti
TITOLO I	Nord Ovest	1.350.864	1.256.837	-6,96	1.201.682	1.123.855	-6,48	23
	Nord Est	830.077	809.418	-2,49	787.893	778.100	-1,24	20
	Centro	1.086.350	1.103.254	1,56	1.022.187	1.040.744	1,82	21
	Sud	1.049.850	1.196.208	13,94	996.924	989.742	-0,72	23
	Isole	400.004	394.518	-1,37	367.884	373.056	1,41	16
	Totale	**4.717.146**	**4.760.236**	**0,91**	**4.376.570**	**4.305.497**	**-1,62**	**103**
TITOLO II	Nord Ovest	1.175.733	1.094.231	-6,93	613.888	520.161	-15,27	23
	Nord Est	759.519	705.055	-7,17	592.566	520.525	-12,16	20
	Centro	960.137	933.636	-2,76	537.270	517.723	-3,64	21
	Sud	1.176.833	1.150.429	-2,24	916.737	853.137	-6,94	23
	Isole	453.862	434.017	-4,37	344.494	339.405	-1,48	16
	Totale	**4.526.084**	**4.317.368**	**-4,61**	**3.004.954**	**2.750.951**	**-8,45**	**103**
TITOLO III	Nord Ovest	221.966	228.352	2,88	155.516	148.177	-4,72	23
	Nord Est	157.411	163.384	3,79	124.352	115.688	-6,97	20
	Centro	211.018	196.343	-6,95	129.189	115.564	-10,55	21
	Sud	117.303	126.895	8,18	77.060	82.168	6,63	23
	Isole	45.518	40.721	-10,54	27.661	21.630	-21,80	16
	Totale	**753.216**	**755.695**	**0,33**	**513.778**	**483.227**	**-5,95**	**103**
Totale entrate correnti		**9.996.445**	**9.833.299**	**-1,63**	**7.895.302**	**7.539.675**	**-4,50**	**103**

7.1.1 Le entrate tributarie

(Tab. 2P, 3P, Grafico 15, 3Pa, Grafico 16, 3Pb, Grafico 17)

Il sistema tributario provinciale è alimentato, principalmente, dall'imposta provinciale di trascrizione (IPT) e dal gettito dell'imposta sulle assicurazioni; fonti di finanziamento, queste, che nell'ambito della categoria 1^ "imposte" del Titolo I (dove sono allocate, mediamente, il 98 per cento delle entrate tributarie) ne rappresentano circa il 70 per cento. Pesano meno, complessivamente, in torno al 30 per cento, le entrate da compartecipazione all'IRPEF, da addizionali alle accise sui consumi di energia elettrica, da TARSU e da tributi per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione ed igiene ambientale, allocate nello stesso Titolo.

Analizzando, preliminarmente, a livello di categorie, i risultati da rendiconto degli accertamenti relativi al Titolo nella distribuzione degli enti per macroaree, si osserva una flessione omogenea in quasi tutte le aree regionali, con l'eccezione del Centro (+1,60%) degli accertamenti delle imposte (Categoria 1^), con la variazione più marcata nel Nord-est (-7,15%). Non si inverte, quindi, la tendenza che si era manifestata nel precedente esercizio, ciò che, invece, stando ai risultati di cassa 2011 commentati nella parte I della relazione, è avvenuto per effetto di una decisa accelerazione, per la possibilità di manovra delle aliquote, dell'imposta sulle assicurazioni per la responsabilità civile ramo auto introdotta dal 2011. Meno omogenei, sempre nella ripartizione geografica per aree, i risultati relativi alle entrate accertate nella categoria 2^ (tasse), dove si rileva una dinamica forte nel Nord-ovest (+19,69%) ed una flessione marcata nel Nord-est (-12,27%), mentre nelle altre aree si registrano oscillazioni decisamente meno intense, ad eccezione del Sud dove influisce l'abnorme aumento delle entrate della categoria II riferite alla Campania, dovuto al fatto che alla Provincia di Napoli a decorrere dal 2010[332] è stata attribuita una quota di TARSU.

Per le entrate della categoria 3 (Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie) di significato limitato nel contesto delle risorse delle Province, dai rendiconti si rileva un andamento complessivo in crescita del +2,31% ma quale risultato di andamenti molto differenziati tra i vari ambiti geografici dei quali è opportuno segnalare il dato positivo del Nord-ovest dove gli accertamenti delle entrate di questa categoria sono cresciuti del 6,39% e, all'opposto, il risultato delle Isole che nell'esercizio 2010 ha accertato il 39,12% in meno.

---

[332] Nell'ambito delle disposizioni per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania adottate con decreto legge 195/2009 convertito dalla legge 26/2010, è stata disposta l'attribuzione alla Provincia di Napoli di competenze concernenti il ciclo dei rifiuti e, correlativamente, attribuito alla Provincia una parte delle entrate da Tarsu.

Tab. 2P- Province. Entrate del Titolo I e Titolo II in categorie. Ripartizione degli accertamenti e riscossioni conto competenza per regioni e aree geografiche

Titolo I – Categoria 1 - Imposte

importi in euro

Zona	Regione	Accertamento Competenza		% Var. Acc	Riscossioni Competenza		% Var. Ric	N. Enti
		2009	2010		2009	2010		
Nord Ovest	Piemonte	367.192	374.083	1,88	337.768	341.535	1,12	8
	Lombardia	813.804	718.563	-11,70	727.483	650.049	-10,64	11
	Liguria	155.925	148.741	-4,61	124.891	119.525	-4,30	4
	Totale	1.336.922	1.241.387	-7,15	1.190.142	1.111.109	-6,64	23
Nord Est	Veneto	382.888	376.861	-1,57	372.732	367.830	-1,32	7
	Friuli Venezia Giulia	49.286	46.093	-6,48	46.680	44.122	-5,48	4
	Emilia Romagna	393.899	382.458	-2,90	365.113	362.698	-0,66	9
	Totale	826.072	805.412	-2,50	784.525	774.649	-1,26	20
Centro	Toscana	340.982	345.335	1,28	326.753	331.125	1,34	10
	Umbria	88.826	87.153	-1,88	82.641	81.658	-1,19	2
	Marche	154.204	134.083	-13,05	145.746	126.405	-13,27	4
	Lazio	491.414	526.030	7,04	457.753	492.568	7,61	5
	Totale	1.075.425	1.092.601	1,60	1.012.894	1.031.755	1,86	21
Sud	Abruzzo	113.444	109.994	-3,04	109.471	107.959	-1,38	4
	Molise	23.161	23.530	1,59	23.032	23.080	0,21	2
	Campania	381.958	393.496	3,02	366.632	379.000	3,37	5
	Puglia	298.510	265.632	-11,01	281.023	254.666	-9,38	5
	Basilicata	39.848	40.012	0,41	38.250	38.493	0,64	2
	Calabria	139.306	138.050	-0,90	127.129	122.100	-3,96	5
	Totale	996.227	970.713	-2,56	945.536	925.298	-2,14	23
Isole	Sicilia	290.081	287.257	-0,97	265.773	269.855	1,54	9
	Sardegna	105.143	103.367	-1,69	99.559	99.988	0,43	7
	Totale	395.224	390.624	-1,16	365.331	369.843	1,23	16
Totale		4.629.871	4.500.738	-2,79	4.298.429	4.212.654	-2,00	103

→segue

Titolo I – Categoria 2- Tasse

Zona	Regione	Accertamento Competenza		% Var. Acc	Riscossioni Competenza		% Var. Ric	N. Enti
		2009	2010		2009	2010		
Nord Ovest	Piemonte	3.819	4.715	23,45	2.980	3.423	14,86	8
	Lombardia	666	655	-1,76	663	654	-1,36	11
	Liguria	1	0	-60,99	1	0	-100,00	4
	Totale	4.487	5.370	19,69	3.643	4.076	11,89	23
Nord Est	Veneto	72	65	-9,88	72	65	-9,88	7
	Friuli Venezia Giulia	162	150	-7,66	155	149	-3,69	4
	Emilia Romagna	685	592	-13,49	473	481	1,78	9
	Totale	919	807	-12,17	700	695	-0,64	20
Centro	Toscana	638	602	-5,62	611	598	-2,18	10
	Umbria	231	150	-35,25	231	135	-41,67	2
	Marche	437	474	8,40	434	461	6,01	4
	Lazio	4.302	4.193	-2,51	3.972	3.733	-6,03	5
	Totale	5.608	5.419	-3,36	5.249	4.926	-6,15	21
Sud	Abruzzo	111	178	59,61	40	178	345,00	4
	Molise	174	188	7,92	137	171	24,66	2
	Campania	567	170.438	29971,71	567	11.036	1847,09	5
	Puglia	761	777	2,10	432	682	57,75	5
	Basilicata	48	28	-42,20	47	24	-49,32	2
	Calabria	979	944	-3,55	965	797	-17,41	5
	Totale	2.640	172.552	6436,65	2.189	12.888	488,66	23
Isole	Sicilia	1.941	2.037	4,97	1.405	1.371	-2,46	9
	Sardegna	370	353	-4,59	347	347	0,05	7
	Totale	2.311	2.390	3,44	1.753	1.718	-1,96	16
Totale		15.964	186.539	1068,48	13.534	24.304	79,58	103

→segue

Titolo I – Categoria 3 – Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie

Zona	Regione	Accertamento Competenza		% Var. Acc.	Riscossioni Competenza		% Var. Ric	N. Enti
		2009	2010		2009	2010		
Nord Ovest	Piemonte	5.859	6.054	3,33	5.108	5.572	9,09	8
	Lombardia	3.201	3.549	10,88	2.645	2.999	13,41	11
	Liguria	395	476	20,61	144	98	-31,83	4
	Totale	9.455	10.080	6,61	7.897	8.670	9,79	23
Nord Est	Veneto	182	194	6,39	182	194	6,39	7
	Friuli Venezia Giulia	2.904	3.005	3,49	2.486	2.562	3,06	4
	Emilia Romagna	0	0	-100,00	0	0	-100,00	9
	Totale	3.086	3.199	3,66	2.668	2.755	3,29	20
Centro	Toscana	1.688	1.931	14,41	1.261	1.665	32,11	10
	Umbria	486	593	22,08	404	458	13,17	2
	Marche	1.956	1.889	-3,44	1.844	1.870	1,40	4
	Lazio	1.187	820	-30,90	535	70	-86,92	5
	Totale	5.317	5.233	-1,57	4.044	4.063	0,47	21
Sud	Abruzzo	163	600	269,00	31	594	1828,47	4
	Molise	4	1	-81,80	4	0	-89,74	2
	Campania	43.215	44.808	3,69	43.158	44.680	3,53	5
	Puglia	6.629	6.466	-2,46	5.404	5.666	4,85	5
	Basilicata	1	9	587,04	1	9	549,60	2
	Calabria	971	1.060	9,11	600	606	1,03	5
	Totale	50.983	52.943	3,84	49.198	51.555	4,79	23
Isole	Sicilia	1.427	535	-62,48	540	528	-2,30	9
	Sardegna	1.043	968	-7,18	260	967	271,74	7
	Totale	2.470	1.504	-39,12	800	1.495	86,82	16
Totale		71.311	72.959	2,31	64.607	68.539	6,09	103

Disaggregando ulteriormente i dati a livello di risorse, mette conto segnalare innanzitutto il dato di sintesi secondo il quale le entrate relative alle risorse più esposte a variabili delle basi imponibili, nell'esercizio 2010, a livello nazionale, flettono quasi tutte. Cedono infatti, le entrate da imposte sulle assicurazione rc auto dello 0,64 per cento, con i dati più marcati nelle province del Nord-ovest (-6,72 per cento negli accertamenti e -7,06 nelle riscossioni), più contenuta la flessione del Nord-est (-1,2 per cento le entrate accertate e +0,52 quelle riscosse); l'andamento è positivo, con lievi incrementi nelle altre aree regionali all'interno delle quali, però, non mancano singoli ambiti regionali che pure hanno registrato perdite su tali risorse nell'esercizio 2010. In termini più omogenei, in quanto in tutte le aree i risultati da rendiconto degli accertamenti sono preceduti dal segno negativo, si presentano i dati relativi alle entrate da imposta provinciale sulle formalità di trascrizione (sul piano nazionale -5,56 per cento acc. conto comp. e – 4,91 per cento riscossioni comp.), dove

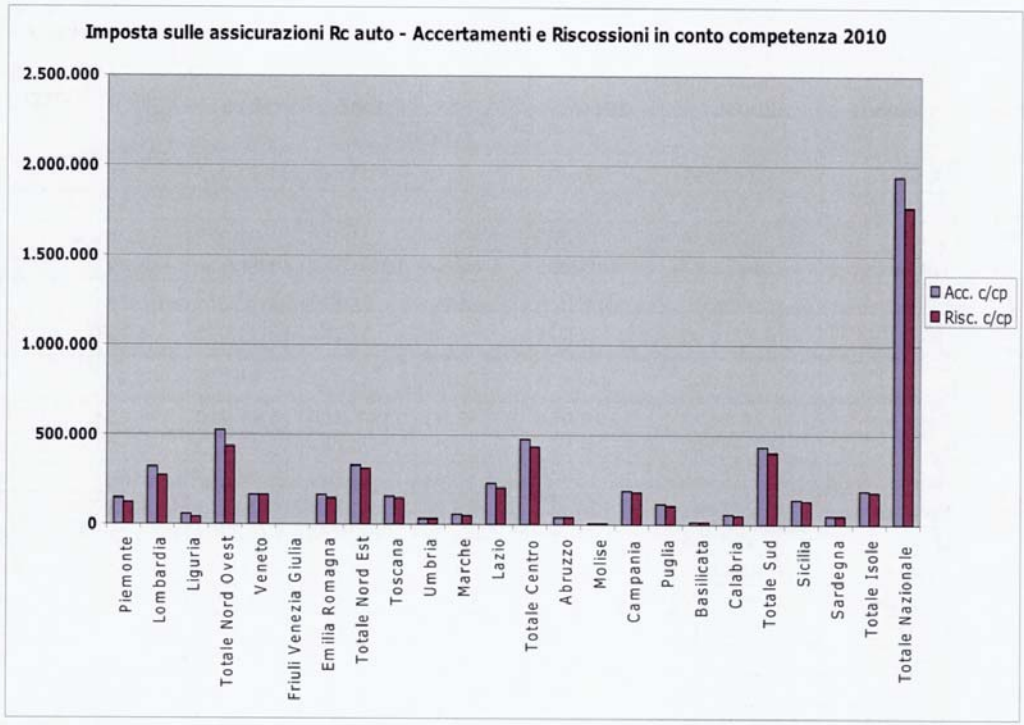
si rileva, negli accertamenti – ma non cambia il discorso per le riscossioni – la flessione dell'8,16 per cento del Sud, del 7,14 per cento del Nord-ovest e così, sia pure con valori più contenuti, nelle altre aree come dai dati della tabella. Si tratta di un cedimento legato senz'altro alla difficoltà del mercato delle auto in quanto si tratta di un imposta generata direttamente dalle transazioni commerciali che hanno ad oggetto le auto; non così diretta, in via esclusiva, può ritenersi l'andamento delle entrate correlate all'imposta sulle assicurazioni, tenuto conto che una componente di queste risorse risente di modificazioni, per così dire, statiche dei cespiti imponibili, ossia che non presuppongono necessariamente un passaggio di titolarità del bene, ma anche una semplice variazione contrattuale. Consistente sul piano complessivo appaiono anche le flessioni delle entrate da addizionale all'accise sul consumo di energia elettrica: -9,96 per cento negli accertamenti e –8,82 per cento nelle riscossioni, così come i tributi provinciali in materia ambientale (-3,65 per cento gli accertamenti e -0,13 per cento le riscossioni) , mentre l'unica risorsa le cui entrate si incrementano nel 2010 rispetto al 2009 sono quelle da compartecipazione all'IRPEF che segnano +5,89 negli accertamenti e +5,88 per cento nelle riscossioni, ma si tratta di una risorsa di modesta consistenza.

Tab. 3P – Province – Entrate - Risorse del Titolo I Categoria 1 per aree geografiche
Imposta sulle assicurazioni RC auto

importi in migliaia di euro

		ACCERTAMENTI CONTO COMPETENZA			RISCOSSIONI CONTO COMPETENZA			
Zona	**Regione**	**2009**	**2010**	**% Var. Acc**	**2009**	**2010**	**% Var. Ric**	**Numero Enti**
Nord Ovest	Piemonte	141.736	146.952	3,68	119.896	124.062	3,48	8
	Lombardia	357.775	316.368	-11,57	305.692	270.383	-11,55	11
	Liguria	60.192	58.789	-2,33	44.932	42.853	-4,63	4
	Totale	**559.704**	**522.109**	**-6,72**	**470.520**	**437.299**	**-7,06**	**23**
Nord Est	Veneto	166.723	166.297	-0,26	163.004	163.012	0,00	7
	Friuli Venezia Giulia	0	0	-100,00	0	0	-100,00	4
	Emilia Romagna	166.236	162.430	-2,29	145.713	147.313	1,10	9
	Totale	**332.959**	**328.727**	**-1,27**	**308.717**	**310.325**	**0,52**	**20**
Centro	Toscana	148.365	157.528	6,18	139.537	148.096	6,13	10
	Umbria	31.554	32.714	3,68	29.404	30.422	3,46	2
	Marche	58.453	54.396	-6,94	55.125	51.290	-6,96	4
	Lazio	230.800	227.578	-1,40	206.494	204.416	-1,01	5
	Totale	**469.172**	**472.216**	**0,65**	**430.561**	**434.223**	**0,85**	**21**
Sud	Abruzzo	42.672	43.735	2,49	40.510	42.019	3,73	4
	Molise	8.737	9.318	6,65	8.643	8.880	2,74	2
	Campania	168.711	186.786	10,71	158.408	178.999	13,00	5
	Puglia	121.589	115.854	-4,72	111.709	108.184	-3,16	5
	Basilicata	15.040	15.290	1,66	14.076	14.523	3,17	2
	Calabria	58.011	59.749	3,00	53.222	52.669	-1,04	5
	Totale	**414.761**	**430.731**	**3,85**	**386.569**	**405.273**	**4,84**	**23**
Isole	Sicilia	128.431	138.195	7,60	124.008	133.521	7,67	9
	Sardegna	47.984	48.580	1,24	46.050	47.156	2,40	7
	Totale	**176.415**	**186.775**	**5,87**	**170.059**	**180.677**	**6,24**	**16**
Totale		**1.953.012**	**1.940.558**	**-0,64**	**1.766.425**	**1.767.798**	**0,08**	**103**

Grafico 15


Imposta sulle assicurazioni Rc auto - Accertamenti e Riscossioni in conto competenza 2010
2.500.000
2.000.000
1.500.000
1.000.000
500.000
0
Acc. c/cp
Risc. c/cp
Piemonte
Lombardia
Liguria
Totale Nord Ovest
Veneto
Friuli Venezia Giulia
Emilia Romagna
Totale Nord Est
Toscana
Umbria
Marche
Lazio
Totale Centro
Abruzzo
Molise
Campania
Puglia
Basilicata
Calabria
Totale Sud
Sicilia
Sardegna
Totale Isole
Totale Nazionale

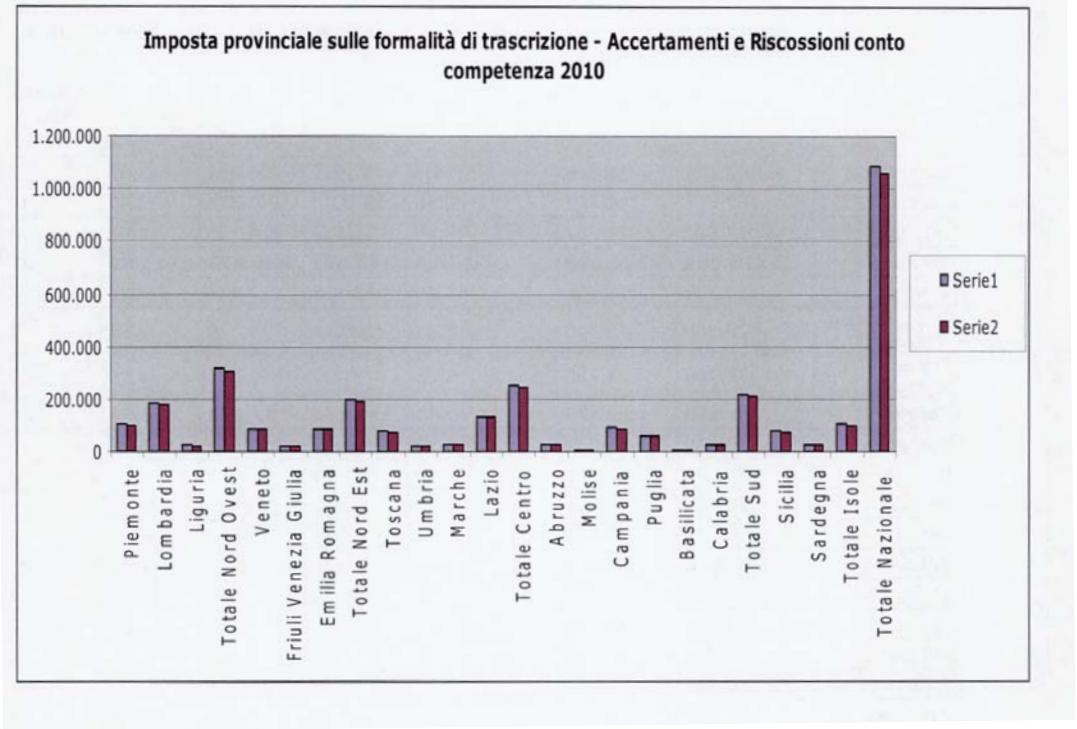
Tab. 3Pa

Imposta provinciale sulle formalità di trascrizione

importi in migliaia di euro

		ACCERTAMENTI CONTO COMPETENZA			RISCOSSIONI CONTO COMPETENZA			
Zona	**Regione**	**2009**	**2010**	**% Var. Acc**	**2009**	**2010**	**% Var. Ric.**	**Numero Enti**
Nord Ovest	Piemonte	101.953	105.197	3,18	99.147	102.270	3,15	8
	Lombardia	213.445	186.137	-12,79	200.442	180.683	-9,86	11
	Liguria	28.433	27.962	-1,66	24.488	21.972	-10,28	4
	Totale	**343.832**	**319.296**	**-7,14**	**324.077**	**304.925**	**-5,91**	**23**
Nord Est	Veneto	88.914	88.525	-0,44	87.585	87.779	0,22	7
	Friuli Venezia Giulia	22.939	21.725	-5,29	22.261	21.098	-5,22	4
	Emilia Romagna	90.298	87.835	-2,73	87.492	86.033	-1,67	9
	Totale	**202.152**	**198.086**	**-2,01**	**197.338**	**194.910**	**-1,23**	**20**
Centro	Toscana	77.382	76.386	-1,29	76.008	75.113	-1,18	10
	Umbria	18.465	17.429	-5,61	17.949	16.767	-6,58	2
	Marche	29.341	24.853	-15,30	28.714	24.322	-15,30	4
	Lazio	137.724	133.935	-2,75	135.109	131.670	-2,55	5
	Totale	**262.912**	**252.603**	**-3,92**	**257.780**	**247.872**	**-3,84**	**21**
Sud	Abruzzo	24.164	23.808	-1,48	23.680	23.596	-0,36	4
	Molise	5.612	5.357	-4,54	5.590	5.357	-4,17	2
	Campania	96.177	89.938	-6,49	93.308	87.968	-5,72	5
	Puglia	67.268	57.993	-13,79	65.690	56.746	-13,62	5
	Basilicata	9.485	8.804	-7,18	9.345	8.584	-8,14	2
	Calabria	31.990	29.638	-7,35	31.717	29.470	-7,08	5
	Totale	**234.697**	**215.537**	**-8,16**	**229.330**	**211.721**	**-7,68**	**23**
Isole	Sicilia	80.135	76.751	-4,22	78.500	74.908	-4,57	9
	Sardegna	29.084	26.412	-9,19	28.293	26.170	-7,50	7
	Totale	**109.219**	**103.163**	**-5,55**	**106.793**	**101.079**	**-5,35**	**16**
Totale		**1.152.812**	**1.088.685**	**-5,56**	**1.115.318**	**1.060.506**	**-4,91**	**103**

Grafico 16


Imposta provinciale sulle formalità di trascrizione - Accertamenti e Riscossioni conto competenza 2010
1.200.000
1.000.000
800.000
600.000
400.000
200.000
0
Piemonte
Lombardia
Liguria
Totale Nord Ovest
Veneto
Friuli Venezia Giulia
Emilia Romagna
Totale Nord Est
Toscana
Umbria
Marche
Lazio
Totale Centro
Abruzzo
Molise
Campania
Puglia
Basilicata
Calabria
Totale Sud
Sicilia
Sardegna
Totale Isole
Totale Nazionale
Serie1
Serie2

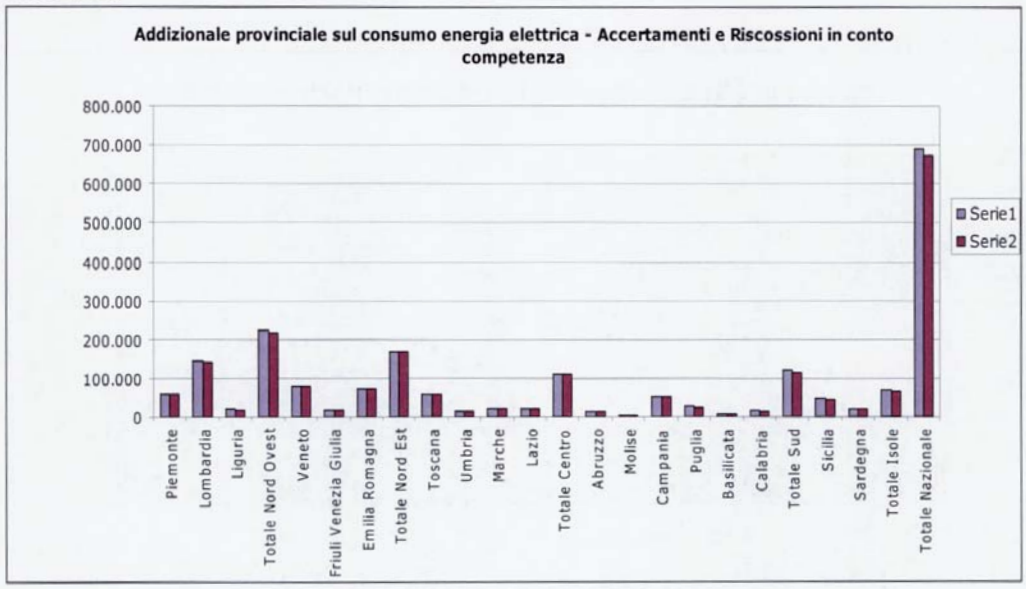
Tab. 3Pb

Addizionale provinciale sul consumo di energia elettrica

importi in migliaia di euro

		ACCERTAMENTI CONTO COMPETENZA			RISCOSSIONI CONTO COMPETENZA			
Zona	**Regione**	**2009**	**2010**	**% Var. Acc.**	**2009**	**2010**	**% Var.Ric.**	**Numero Enti**
Nord Ovest	Piemonte	63.274	58.318	-7,83	62.920	56.980	-9,44	8
	Lombardia	167.068	144.422	-13,56	162.018	140.314	-13,40	11
	Liguria	27.946	21.351	-23,60	19.054	18.178	-4,60	4
	Totale	**258.288**	**224.090**	**-13,24**	**243.992**	**215.473**	**-11,69**	**23**
Nord Est	Veneto	84.209	78.308	-7,01	83.857	77.741	-7,29	7
	Friuli Venezia Giulia	20.387	18.348	-10,00	20.040	18.329	-8,54	4
	Emilia Romagna	75.764	71.780	-5,26	75.237	71.664	-4,75	9
	Totale	**180.359**	**168.435**	**-6,61**	**179.134**	**167.735**	**-6,36**	**20**
Centro	Toscana	60.449	56.942	-5,80	60.416	56.937	-5,76	10
	Umbria	14.477	12.835	-11,34	13.691	12.661	-7,53	2
	Marche	27.807	19.637	-29,38	27.633	19.629	-28,96	4
	Lazio	20.853	21.169	1,52	20.836	21.165	1,58	5
	Totale	**123.586**	**110.583**	**-10,52**	**122.575**	**110.392**	**-9,94**	**21**
Sud	Abruzzo	18.616	14.775	-20,63	17.867	14.765	-17,36	4
	Molise	3.525	3.136	-11,04	3.522	3.127	-11,21	2
	Campania	52.598	51.019	-3,00	52.085	51.016	-2,05	5
	Puglia	38.404	25.879	-32,61	34.978	25.201	-27,95	5
	Basilicata	5.911	6.089	3,01	5.633	5.613	-0,36	2
	Calabria	18.864	18.325	-2,86	15.567	15.155	-2,65	5
	Totale	**137.918**	**119.223**	**-13,56**	**129.653**	**114.878**	**-11,40**	**23**
Isole	Sicilia	45.929	46.874	2,06	45.899	45.612	-0,62	9
	Sardegna	20.588	21.101	2,49	18.686	20.569	10,08	7
	Totale	**66.518**	**67.975**	**2,19**	**64.585**	**66.181**	**2,47**	**16**
Totale		**766.668**	**690.307**	**-9,96**	**739.940**	**674.659**	**-8,82**	**103**

Grafico 17



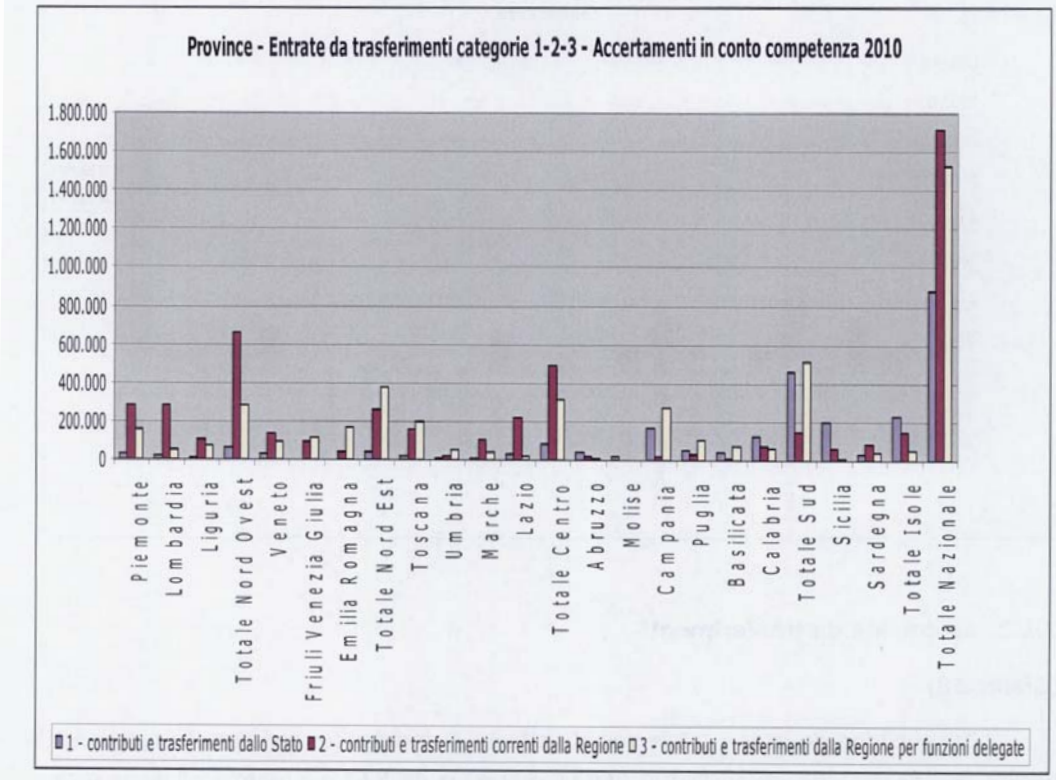
7.1.2 Le entrate da trasferimenti

(Grafico 18)

Per quel che riguarda i trasferimenti flettono, in termini sostanzialmente omogenei in tutte le aree geografiche, sia quelli dallo Stato nella misura del 5,61 per cento negli accertamenti, sia quelli delle Regioni di entrambe le categorie 2^ e 3^, ovvero i trasferimenti correnti e quelli per funzioni delegate, i primi del 2,70 per cento ed i secondi in maniera più consistente del 4,83 per cento. Minori accertamenti si registrano, infine, anche per le entrate appostate nelle categorie 4^ (trasferimenti da organismi comunitari e internazionali) e 5^ (trasferimenti da altri enti del settore pubblico) che sono, però, di minore impatto sulla tenuta complessiva delle entrate correnti a ragione della modesta consistenza dei medesimi in valore assoluto.

La riferita flessione è da imputarsi al fatto che il sostegno attuato da parte dello Stato e delle Regioni all'evoluzione del ruolo delle Province, ha caratterizzato un processo che si è esaurito, mentre, come già ricordato in precedenza, si va compiendo il radicale processo di riordino di tali enti che ne definisce un ruolo essenzialmente di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni.

Grafico 18



7.1.3 Le entrate extratributarie

(Tab. 4P, Grafico 19, Tab. 5P,6P)

Complessivamente stabile il settore delle entrate extratributarie che nello scenario delle entrate delle Province ha un rilievo limitato (755,6mln gli accertamenti nel 2010 e 483,2mln le riscossioni) e che nel 2010 evidenzia maggiori difficoltà sul piano delle riscossioni che flettono del 5,95 per cento; gli accertamenti rimangono sostanzialmente stabili:+0,33. A livello di aree regionali migliori si presentano i risultati da rendiconto delle province del Sud che accertano maggiori entrate per l'8,18 per cento in più rispetto al 2009, mentre le Isole flettono del 10,54 per cento.

A conclusione dell'analisi dei singoli dati relativi relativi all'andamento delle entrate correnti si evince un indebolimento dell'autonomia finanziaria sia di matrice strutturale, con riferimento alla flessione delle principali imposte del Titolo I - che, tenuto conto della estesa e perdurante crisi dell'economia, non appare di natura contingente, - sia di matrice derivata, con

riguardo alla contrazione dei trasferimenti che trovando motivo nella cessazione dell'intervento esterno di sostegno per il presunto conseguimento di un assetto consolidato della complessiva organizzazione amministrativa, dovrà essere assorbito e compensato con una razionalizzazione delle poste di uscita.

Tale aspetto di sintesi si trae anche dagli indicatori finanziari riportati nella tabella che segue, nella quale il valore nominale degli indici, che nel totale presenta lievi variazioni nel biennio a confronto, è determinato dal dato abnorme della Campania sul quale ci si è prima soffermati che nella composizione del valore medio influisce significativamente. Nel raffronto, infatti, l'unica regione che in tutti e tre gli indicatori presenta rilevanti scarti positivi nell'esercizio 2010 rispetto al 2009 è proprio la Campania.

Tab. 4P - Province. Biennio 2009-2010. Indicatori

Esercizio 2009 **pro-capite**

Zona	Regione	Numero Enti	Autonomia Finanziaria	Autonomia Impositiva	Pressione Tributaria
Nord Ovest	Piemonte	8	44,20	38,36	85,02
	Lombardia	11	68,32	58,64	91,37
	Liguria	4	50,02	42,06	96,79
	Totale	**23**	**57,22**	**49,15**	**90,08**
Nord Est	Veneto	7	61,12	54,58	78,42
	Friuli Venezia Giulia	4	30,35	15,77	42,53
	Emilia Romagna	9	64,19	55,34	90,96
	Totale	**20**	**56,52**	**47,51**	**79,40**
Centro	Toscana	10	53,22	40,02	92,59
	Umbria	2	55,49	47,58	100,14
	Marche	4	50,44	43,11	112,41
	Lazio	5	65,22	58,59	88,31
	Totale	**21**	**57,47**	**48,12**	**93,47**
Sud	Abruzzo	4	60,41	53,25	85,20
	Molise	2	49,63	43,20	72,75
	Campania	5	51,54	47,41	73,24
	Puglia	5	59,66	55,78	82,93
	Basilicata	2	24,94	22,27	67,55
	Calabria	5	39,18	31,34	70,32
	Totale	**23**	**49,79**	**44,79**	**76,32**
Isole	Sicilia	9	53,79	49,29	58,25
	Sardegna	7	41,20	35,04	66,06
	Totale	**16**	**49,54**	**44,48**	**60,14**
Totale		**103**	**54,72**	**47,19**	**82,07**

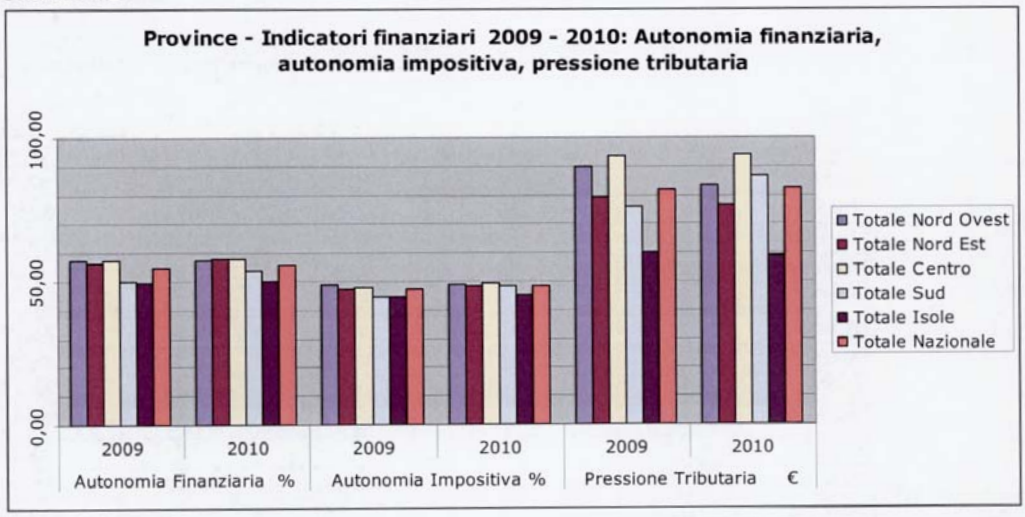
→segue

Esercizio 2010 **pro-capite**

Zona	Regione	Numero Enti	Autonomia Finanziaria	Autonomia Impositiva	Pressione Tributaria
Nord Ovest	Piemonte	8	46,86	40,69	86,56
	Lombardia	11	69,12	57,87	80,44
	Liguria	4	46,47	38,79	92,34
	Totale	**23**	**57,58**	**48,73**	**83,52**
Nord Est	Veneto	7	61,84	54,08	76,77
	Friuli Venezia Giulia	4	30,32	15,80	39,91
	Emilia Romagna	9	66,85	57,28	87,14
	Totale	**20**	**57,98**	**48,24**	**76,78**
Centro	Toscana	10	52,33	40,37	93,26
	Umbria	2	59,52	45,64	97,58
	Marche	4	49,54	41,91	98,73
	Lazio	5	67,11	62,23	93,46
	Totale	**21**	**58,19**	**49,40**	**94,34**
Sud	Abruzzo	4	62,84	54,11	82,73
	Molise	2	51,07	46,07	74,07
	Campania	5	59,13	54,43	104,51
	Puglia	5	60,18	56,00	73,90
	Basilicata	2	25,81	22,99	68,01
	Calabria	5	38,55	32,02	69,70
	Totale	**23**	**53,49**	**48,36**	**86,84**
Isole	Sicilia	9	54,31	49,93	57,47
	Sardegna	7	41,54	36,25	64,85
	Totale	**16**	**50,07**	**45,39**	**59,26**
Totale		**103**	**56,09**	**48,41**	**82,48**

Valori calcolati sugli accertamenti conto competenza;i valori dell'autonomia finanziaria e autonomia impositiva sono espressi in %.;il valore della pressione tributaria è indicato in euro.

Grafico 19



Per quel che riguarda la realizzazione delle entrate correnti nell'esercizio 2010 si registra un lieve peggioramento su tutte e tre i titoli. Va precisato, però, che il dato complessivo del minor realizzo degli accertamenti del Titolo I nel 2010 è dovuto in maniera determinante al dato del Sud che flette dal 94,96 del 2009 per cento all'82,74 per cento, mentre in tutte le altre aree la variazione nel biennio è di segno positivo, anche se di lieve entità.

La gestione dei residui attivi relativi al totale delle entrate correnti, non ha evidenziato una buona dinamica. Il livello di smaltimento si attenua nell'esercizio 2010 per tutti i Titoli dell'entrata. In particolare rileva il basso livello di smaltimento dei residui dei Titoli II (22,40%) e III (34,87%) mentre per quelli appostati nel Titolo I il livello di smaltimento nel 2010 è stato pari al 66,14%, con l'unica eccezione delle Isole dove risulta riscosso solo il 30,06% dei crediti tributari pregressi, peggiorando il livello di riscossione del 2009 attestatosi al 46,48%.

Tab. 5P - Province. Tasso di realizzazione delle entrate correnti
(riscossioni conto competenza/accertamenti conto competenza)

Tasso di realizzazione	TITOLO I		TITOLO II		TITOLO III	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Piemonte	91,77	91,08	32,24	23,92	66,00	67,63
Lombardia	89,37	90,44	70,68	75,69	71,79	61,01
Liguria	79,99	80,17	67,24	52,46	70,08	77,93
Totale Nord Ovest	**88,96**	**89,42**	**52,21**	**47,54**	**70,06**	**64,89**
Veneto	97,35	97,61	78,74	68,69	82,42	82,14
Friuli Venezia Giulia	94,21	95,10	91,15	88,34	88,10	82,53
Emilia Romagna	92,65	94,81	65,35	65,77	69,52	52,93
Totale Nord Est	**94,92**	**96,13**	**78,02**	**73,83**	**79,00**	**70,81**
Toscana	95,72	95,84	74,02	73,86	63,67	66,30
Umbria	93,00	93,58	64,50	71,72	59,81	41,41
Marche	94,53	94,35	57,44	56,22	61,79	56,47
Lazio	93,03	93,47	28,05	23,54	56,39	53,07
Totale Centro	**94,09**	**94,33**	**55,96**	**55,45**	**61,22**	**58,86**
Abruzzo	96,33	98,16	62,01	77,12	70,69	67,83
Molise	99,29	98,03	94,85	98,54	90,67	83,70
Campania	96,39	71,41	83,27	79,21	72,42	65,94
Puglia	93,78	95,65	68,71	66,03	57,93	65,04
Basilicata	95,99	96,20	69,38	60,40	70,01	60,70
Calabria	91,11	88,18	84,19	74,94	58,12	59,44
Totale Sud	**94,96**	**82,74**	**77,90**	**74,16**	**65,69**	**64,75**
Sicilia	91,23	93,76	78,59	78,93	57,85	52,23
Sardegna	94,00	96,77	71,77	77,05	64,94	54,59
Totale Isole	**91,97**	**94,56**	**75,90**	**78,20**	**60,77**	**53,12**
Totale Nazionale	**92,78**	**90,45**	**66,39**	**63,72**	**68,21**	**63,94**

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati SIRTEL.

Tab. 6P - Province. Tasso di smaltimento dei residui
(riscossioni conto residui / accertamenti conto residui)

Tasso di smaltimento residui (entrate correnti)	TITOLO I		TITOLO II		TITOLO III	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Piemonte	74,88	71,29	30,74	31,75	47,34	49,70
Lombardia	77,70	78,81	22,25	30,07	36,12	43,96
Liguria	69,82	71,79	26,61	28,99	41,30	42,10
Totale Nord Ovest	**75,30**	**75,36**	**27,78**	**30,96**	**38,49**	**45,04**
Veneto	64,56	60,04	18,56	14,70	75,18	49,83
Friuli Venezia Giulia	50,75	48,20	84,04	83,47	56,70	34,87
Emilia Romagna	76,19	79,33	58,42	45,30	42,43	47,64
Totale Nord Est	**70,80**	**71,20**	**37,97**	**28,89**	**57,73**	**46,03**
Toscana	60,27	64,64	25,95	41,15	59,69	42,31
Umbria	52,21	51,64	27,67	41,86	35,71	28,32
Marche	35,97	48,06	24,71	17,17	60,72	36,05
Lazio	71,81	77,43	30,39	14,52	15,63	18,81
Totale Centro	**60,89**	**66,83**	**28,11**	**23,09**	**41,20**	**31,13**
Abruzzo	78,73	54,94	14,13	23,59	25,90	18,57
Molise	97,85	97,13	9,23	15,55	46,03	27,12
Campania	66,96	58,43	9,29	9,70	13,25	30,07
Puglia	92,54	82,29	13,26	19,02	22,29	26,39
Basilicata	74,62	82,35	33,00	36,40	49,35	35,35
Calabria	70,66	68,18	25,41	17,67	33,82	35,01
Totale Sud	**75,82**	**68,32**	**12,67**	**14,65**	**20,56**	**29,28**
Sicilia	47,04	26,66	26,31	15,96	27,45	25,89
Sardegna	45,33	39,81	21,02	34,71	19,25	11,00
Totale Isole	**46,48**	**30,06**	**24,64**	**22,36**	**23,06**	**18,71**
Totale Nazionale	**68,09**	**66,14**	**23,05**	**22,40**	**35,72**	**34,87**

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati SIRTEL.

7.1.4 Spesa corrente (spesa per le funzioni fondamentali)

(Tab. 7P, 8P, 9P, 10P, Grafico 20)

La spesa corrente delle province nel 2010 flette dell'1,64 per cento , in termini assoluti sono state complessivamente impegnate spese per 9,00 mld di euro e pagate per 6,03 mld. In sostanza la flessione delle spese impegnate, collimante in valore assoluto (circa 150mln di euro) con il decremento delle entrate correnti accertate (circa 163mln) e coincidente in termini percentuali al risultato di queste ultime: -1,63 per cento, ha consentito che i movimenti complessivi di parte corrente rimanessero in equilibrio e questo anche nei flussi di cassa, dove le spese pagate per 6,03 mld trovano copertura nei 7,53 mld di euro delle entrate correnti riscosse.

Nella distribuzione geografica per aree, la rilevata flessione non è omogenea: infatti, mentre nel Nord-Ovest gli impegni complessivi calano del 5,90 per cento, nel sud crescono del 6,37. Simili proporzioni si osservano anche nei pagamenti.

Declinando il dato della spesa nel parametro statistico della ripartizione *procapite*, si registra un'ulteriore diversificazione della lettura dell'impiego delle risorse, in quanto, a fronte del dato medio nazionale che cifra in termini di impegni 155,94 euro, lo scostamento, in eccesso, da questo dato è rappresentato dal risultato del Centro, dove per ogni abitante si impegnano 176,23 euro e, in difetto, nelle Isole dove il dato è pari a 119,54 euro. Specularmente, nei pagamenti, si registrano gli stessi rapporti proporzionali.

Tab. 7P Province. Spesa corrente, impegni e pagamenti in conto competenza

importi in migliaia di euro

Zona	Numero Enti	Impegni c/competenza			Pagamenti c/competenza		
		2009	2010	Var% Impegni comp	2009	2010	Var% Pagamenti comp
Nord Ovest	23	2.570.413	2.418.797	-5,90%	1.629.856	1.539.464	-5,55%
Nord Est	20	1.582.274	1.510.458	-4,54%	1.112.208	1.057.120	-4,95%
Centro	21	2.074.181	2.060.942	-0,64%	1.333.057	1.329.138	-0,29%
Sud	23	2.082.021	2.214.546	6,37%	1.510.896	1.535.777	1,65%
Isole	16	841.489	795.794	-5,43%	597.915	574.941	-3,84%
Totale	**103**	**9.150.378**	**9.000.537**	**-1,64%**	**6.183.933**	**6.036.440**	**-2,39%**

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati SIRTEL.

Tab. 8P Province. Spesa corrente, Pro capite degli impegni e pagamenti in conto competenza

importi in migliaia di euro e pro capite in euro

Esercizio	2009					2010				
Zona	Impegni c/competenza	Pagam. c/competenza	*Pro capite* Impegni	*Pro capite* Pagam.	Popolazione (dati ISTAT)	Impegni c/competenza	Pagam. c/competenza	*Pro capite* Impegni	*Pro capite* Pagam.	Popolazione (dati ISTAT)
Nord Ovest	2.570.413	1.629.856	171,40	108,68	14.996.937	2.418.797	1.539.464	160,74	102,31	15.047.646
Nord Est	1.582.274	1.112.208	151,35	106,39	10.454.463	1.510.458	1.057.120	143,28	100,28	10.542.086
Centro	2.074.181	1.333.057	178,47	114,70	11.621.840	2.060.942	1.329.138	176,23	113,65	11.694.850
Sud	2.082.021	1.510.896	151,35	109,83	13.756.519	2.214.546	1.535.777	160,77	111,49	13.774.527
Isole	841.489	597.915	126,53	89,90	6.650.703	795.794	574.941	119,54	86,36	6.657.390
Totale	**9.150.378**	**6.183.933**	**159,19**	**107,58**	**57.480.462**	**9.000.537**	**6.036.440**	**155,94**	**104,59**	**57.716.499**

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati SIRTEL.

Analizzando la composizione della spesa per interventi si osserva, innanzitutto, un'omogenea flessione della spesa per il personale in tutte le aree geografiche, intorno alla percentuale nazionale del -3,15 per cento, spesa che in valore assoluto assorbe 2,28 mld ed incide sul titolo nella misura del 25,42 per cento; il decremento registrato è frutto delle accelerazioni più stringenti delle politiche di contenimento e di risparmio della spesa avviate dal 2008. Tuttavia, quasi a neutralizzare l'effetto positivo appena commentato, si pone il dato degli incrementi delle prestazioni di servizio nella misura del +3,99 per cento di impegni assunti nel 2010 rispetto al 2009 ma, in questo caso, non con andamento omogeneo ma con diversificazione dei dati per aree geografiche. Tra queste ultime, infatti, nei dati che si riferiscono a questo intervento, si registra il forte scarto in aumento della spesa nell'area del Sud, dove è cresciuta del 19,02 per cento e del Centro del 5,67 per cento, mentre cala nel Nord e nelle Isole. Già da tempo si è percepita la rilevanza che assume tale voce di spesa che rappresenta il 43,56 per cento della spesa corrente ed in valore assoluto assorbe 3,92 mld di euro e che costituisce uno degli indicatori per la quantificazione della spesa destinata ai servizi, che dovrebbe essere completata con i costi indiretti che si correlano alle gestioni esternalizzate. Pure effetto degli interventi di contenimento della spesa oramai reiterati ed intensificati in tutti i provvedimenti correttivi di finanza pubblica, sono i risultati dell'andamento delle spese di funzionamento ridottesi nel 2010 del 7,74 per cento, anche con omogeneità nel segno in tutte le aree geografiche ma con diversificazione nell'entità, come emerge dal dato del sud che flette, nel 2010, del – 16,93 per cento, a fronte del -1,86 del Nord-Est, ma con andamento ancora più diversificato a livello di singola regione: in Puglia nel 2010 sono state impegnate il 35,94 per cento in meno rispetto al 2009 di spese per il funzionamento dei servizi, così come nelle Marche – 26,80 per cento, laddove il dato medio per le altre regioni è certamente più distante.

Tab. 9P – Province - Spesa corrente - Interventi nel biennio

importi in migliaia di euro

Interventi	Impegni c/competenza			Incidenza (interventi/ tit.I)	Incidenza (interventi / tit.I)
	2009	2010	Variazione %	2009	2010
Personale	2.362.082	2.287.639	-3,15	25,81	25,42
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	127.999	118.093	-7,74	1,40	1,31
Prestazioni di servizi	3.770.600	3.920.875	3,99	41,21	43,56
Utilizzo di beni di terzi	228.115	220.964	-3,13	2,49	2,46
Trasferimenti	1.876.131	1.688.067	-10,02	20,50	18,76
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	461.756	431.709	-6,51	5,05	4,80
Imposte e tasse	193.229	189.234	-2,07	2,11	2,10
Oneri straordinari della gestione corrente	130.466	143.922	10,31	1,43	1,60
Ammortamenti di esercizio	0	0	pnc	0,00	0,00
Fondo svalutazione crediti	0	35	pnc	0,00	0,00
Fondo di riserva	0	0	pnc	0,00	0,00
Totale Titolo I	**9.150.378**	**9.000.537**	**-1,64**	**100,00**	**100,00**

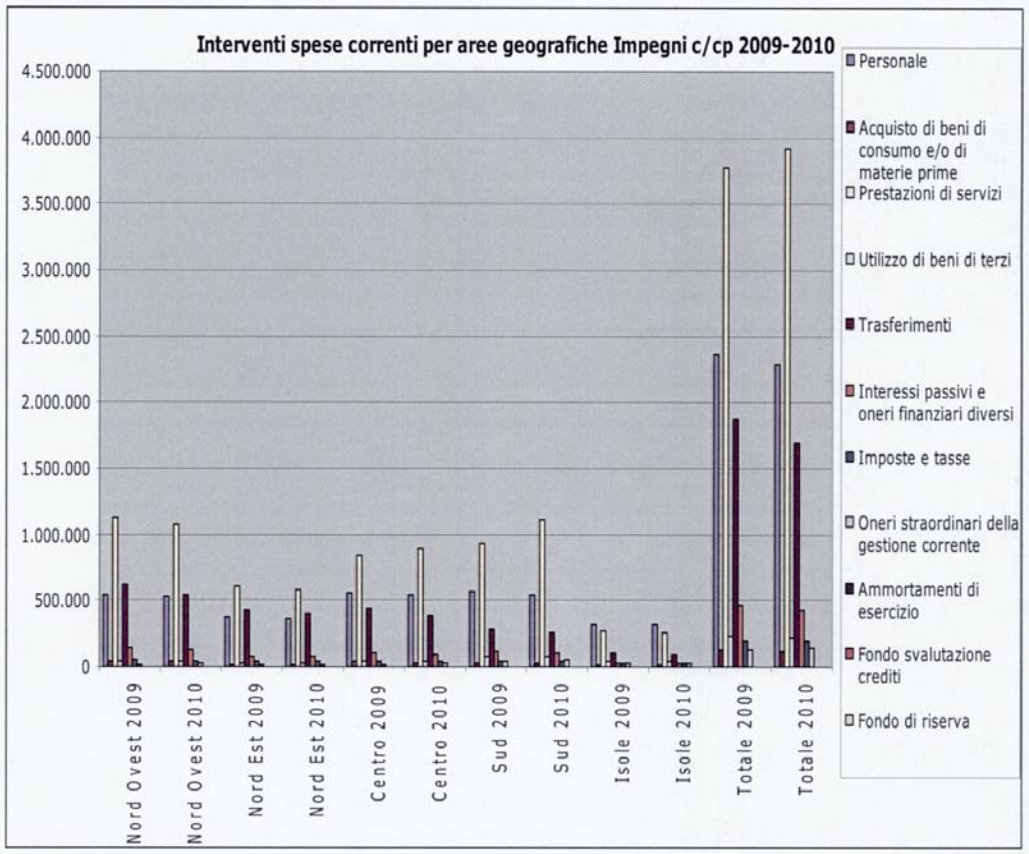
Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati SIRTEL.

Tab. 10P - Province - Interventi per aree geografiche

importi in migliaia di euro

Interventi	Nord Ovest			Nord Est			Centro			Sud			Isole			Totale		
	Imp. c/comp. 2009	Imp. c/comp. 2010	Var. %	Imp. c/comp. 2009	Imp. c/comp. 2010	Var. %	Imp. c/comp. 2009	Imp. c/comp. 2010	Var. %	Imp. c/comp. 2009	Imp. c/comp. 2010	Var. %	Imp. c/comp. 2009	Imp. c/comp. 2010	Var. %	Imp. c/comp. 2009	Imp. c/comp. 2010	Var. %
Personale	548.157	525.113	-4,20	369.700	359.323	-2,81	555.445	539.180	-2,93	563.498	542.950	-3,65	325.282	321.074	-1,29	2.362.082	2.287.639	-3,15
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	34.345	33.706	-1,86	18.438	17.613	-4,47	34.501	31.924	-7,47	28.629	23.782	-16,93	12.086	11.068	-8,42	127.999	118.093	-7,74
Prestazioni di servizi	1.121.399	1.078.865	-3,79	601.506	582.046	-3,24	843.027	890.823	5,67	929.681	1.106.489	19,02	274.987	262.650	-4,49	3.770.600	3.920.875	3,99
Utilizzo di beni di terzi	38.242	36.795	-3,78	24.718	23.693	-4,14	44.878	45.042	0,36	81.171	75.954	-6,43	39.105	39.479	0,96	228.115	220.964	-3,13
Trasferimenti	626.039	546.653	-12,68	430.878	404.502	-6,12	433.210	383.297	-11,52	278.864	260.507	-6,58	107.141	93.108	-13,10	1.876.131	1.688.067	-10,02
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	138.170	132.723	-3,94	83.271	72.757	-12,63	100.081	93.771	-6,30	113.599	109.789	-3,35	26.634	22.668	-14,89	461.756	431.709	-6,51
Imposte e tasse	45.308	44.571	-1,63	35.309	32.565	-7,77	43.956	44.736	1,78	42.071	41.824	-0,59	26.585	25.537	-3,94	193.229	189.234	-2,07
Oneri straordinari della gestione corrente	18.753	20.371	8,63	18.454	17.958	-2,69	19.083	32.169	68,57	44.507	53.215	19,57	29.668	20.210	-31,88	130.466	143.922	10,31
Ammortamenti di esercizio	0	0	p.n.c.	0	0	p.n.c.	0	0	p.n.c.	0	0	p.n.c.	0	0	p.n.c.	0	0	p.n.c.
Fondo svalutazione crediti	0	0	p.n.c.	0	0	p.n.c.	0	0	p.n.c.	0	35	p.n.c.	0	0	p.n.c.	0	35	p.n.c.
Fondo di riserva	0	0	p.n.c.	0	0	p.n.c.	0	0	p.n.c.	0	0	p.n.c.	0	0	p.n.c.	0	0	p.n.c.
Totale Titolo I	2.570.413	2.418.797	-5,90	1.582.274	1.510.458	-4,54	2.074.181	2.060.942	-0,64	2.082.021	2.214.546	6,37	841.489	795.794	-5,43	9.150.378	9.000.537	-1,64

Grafico 20



7.1.5 La spesa per funzioni fondamentali

(Tab. 11P, 12P, Grafico 21)

Come per le amministrazioni comunali anche per le Province può risultare d'interesse uno sguardo di sintesi della spesa relativa alle sei funzioni che ai sensi dell'art. 21, co. 4[333], della legge 42/2009, devono essere considerate ai fini del riparto del fondo perequativo in base al fabbisogno standard. Rinviando alla tabella che segue per una più completa

[333] 4. Per le province, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti:
- *a)* funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;
- *b)* funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica;
- *c)* funzioni nel campo dei trasporti;
- *d)* funzioni riguardanti la gestione del territorio;
- *e)* funzioni nel campo della tutela ambientale;
- *f)* funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

cognizione dei dati, deve essere messo in evidenza che la distribuzione procapite delle risorse nell'ambito delle sei funzioni fondamentali, letta a livello di macroaree fa registrare una sostanziale coerenza tra il dato delle aree e quello medio nazionale, con l'eccezione di quanto risulta per l'area delle Isole e con specifico riferimento alle funzioni generali di amministrazione, nonché a quelle inerenti i trasporti. Infatti, a fronte del dato medio, rispettivamente, del 18,02%, della prima e del 16,22 per cento, per la seconda, dall'elaborazione statistica dei dati tratti dai consuntivi relativi alle amministrazioni provinciali delle Isole, risulta uno scostamento, verso l'alto, per la prima funzione che assorbe il 27,84 per cento delle risorse ed uno scarto, vistoso, verso il basso, per i trasporti, ai quali è destinata una spesa che incide solo per lo 0,24 per cento per abitante.

Per le altre funzioni le diversificazioni diventano più significative sulla base del dato distribuito per singola regione. É evidente che il dato statistico, tratto dal dato finanziario non può che consentire solo di registrare un fenomeno la cui lettura sostanziale richiede l'approfondimento dei dati fisici per poter valutare le ragioni delle diversità. Rimane il dato di sintesi della constatazione della complessa articolazione territoriale delle politiche della spesa corrente, quale si legge nei dati commentati e che esprime la necessità di individuare un criterio di standardizzazione dei costi, in funzione della migliore razionalizzazione della spesa pubblica attraverso la definizione dei fabbisogni standard.

Tab. 11P – Province - Incidenza pro capite delle "funzioni fondamentali" sul totale della spesa corrente

Spesa Corrente			Amm.ne, gestione, controllo		Trasporti		Gestione del territorio		Istruzione pubblica		Tutela ambientale		Sviluppo economico relativo ai servizi mercato lavoro	
2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	
Pro capite in euro	Pro capite in euro	Pro capite %	Pro capite %	Pro capite %	Pro capite %	Pro capite %	Pro capite %	Pro capite %	Pro capite %	Pro capite %	Pro capite %	Pro capite %	Pro capite %	
Nord Ovest	171,4	160,74	19,13	17,5	15,94	17,85	11,37	11,26	27,43	25,89	5,33	6,25	7,32	7,16
Nord Est	151,35	143,28	188,06	17,45	21,15	19,91	11,8	12,67	24,16	24,68	5,07	5,06	7,46	8,23
Centro	178,47	176,23	18,15	16,61	14,72	15,69	10,79	11,45	23,89	23,09	7,69	7,98	10,93	12,69
Sud	151,35	160,77	19,21	16,78	18,53	18,17	10,17	10,1	23,02	20,11	6,45	14,17	9,95	9,19
Isole	126,53	119,54	29,44	27,84	0,32	0,24	11,59	11,94	24,82	26,88	8,41	8,18	3,67	4,37
totale nazionale	**159,19**	**155,94**	**19,69**	**18,02**	**15,72**	**16,22**	**11,06**	**11,32**	**24,82**	**23,71**	**6,36**	**8,57**	**8,43**	**8,86**

Grafico 21

7.2 La gestione in conto capitale

7.2.1 Le entrate

(Grafico 22)

Gli investimenti negli enti locali risentono già da alcuni esercizi degli effetti delle tensioni finanziarie sui bilanci assorbendo in larga parte le misure di contenimento che sono più difficili da gestire sul piano della spesa corrente, a ragione della sua forte rigidità.

Tale situazione incide, di conseguenza, anche sulla programmazione per la quale si dilatano i tempi di attuazione, ciò che si evince dal rapporto tra gli accertamenti e gli stanziamenti di bilancio (previsione). Per il 2010 i primi sono il 34,95 per cento dei secondi, migliorando il dato del 2009 che è stato del 27,76 per cento, per effetto, però, del combinarsi del migliore esito degli accertamenti del Titolo IV, che nel 2010 è stato pari al 35,39 per cento (nel 2009, 25,51 per cento), con quelli del Titolo V, le cui entrate sono state accertate nel 2010 nella misura del 33,22 per cento di quelle stanziate (nel 2009, 38,07 per cento). La distribuzione territoriale del valore è, tuttavia, piuttosto disomogenea variando dall'11% delle isole e il 14,54% nel Sud al 54,75% del Nord Est.

Nel 2010 l'ammontare complessivo delle entrate accertate per alienazioni di beni patrimoniali, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti (titolo IV), rispetto al 2009, cresce del 9,67%. Tale risultato che in cifra assoluta non è rilevante, passando dai 2,12 mld del 2009 ai 2,33 mld del 2010, è dovuto alla incidenza positiva delle voci trasferimenti dallo Stato (+70,22%) e dalla Regione (+3,47%) e delle alienazioni dei beni patrimoniali che pur crescendo di soli 50 mln di accertato in più rispetto al 2009, in termini percentuali tale valore si traduce in un incremento molto più vistoso del 61,23 per cento.

Gli accertamenti per riscossioni di crediti (categoria 6) confermano l'andamento discendente già rilevato lo scorso anno e fanno segnare -30,05 %. In proposito occorre precisare che la partita riguarda mere contabilizzazioni –a fronte di impegni di pari importo– di flussi di dare-avere che da qualche anno riguardano non solamente rapporti finanziari con società di servizi partecipate, ma anche rapporti con Istituzioni bancarie finalizzati ad una adeguata gestione della liquidità attraverso il reimpiego dei flussi monetari.

Nel 2010 le accensioni di prestiti (titolo V) registrano anch'esse una forte diminuzione (-20,91%).

Di tale valore che rappresenta il risultato mediato delle variazioni di tutte le categorie del Titolo, vale mettere in evidenza il dato più significativo che riguarda il valore assoluto degli accertamenti per mutui pari a 526 mln di euro, in flessione del 15,57% rispetto al 2009, considerato che i valori nominali delle altre categorie, a ragione della scarsa

consistenza, valgono solo a dare la percezione del sostanziale abbandono delle altre forme di indebitamento.

Infatti, nel rapporto di composizione del dato complessivo dei prestiti, gli obbligazionari rappresentano lo 0,43% e i mutui il 95,66%. Nel 2009 i corrispondenti dati erano del 8,15% e dell'89,61%.

Considerate le entrate del conto capitale nel loro insieme, titolo IV più titolo V, quelle derivanti da accensioni di prestiti (titolo V) rappresentano il 19,08% del totale.

Nel 2010 il confronto tra gli accertamenti e le riscossioni di competenza (realizzazione degli accertamenti) mostra valori del 29,45% per il titolo IV e del 13,90% per il titolo V.

Questi dati analizzati nelle loro componenti rivelano, per il titolo IV, un tasso di realizzazione dei trasferimenti di provenienza pubblica oscillante dal 20 al 25% e per alienazione di beni patrimoniali pari al 59,42%. Per le riscossioni di crediti (categoria VI) il dato è del 51,49%.

Per il titolo V (accensione di prestiti), sempre per il 2010, pur continuandosi a registrare, perde significato il differente tasso di realizzazione fra i mutui (10,10%) e i prestiti obbligazionari (84,94%) tenuto conto del fatto che nella composizione del Titolo, quest'ultima categoria pesa solo per il 2,61%, in cifra assoluta ammonta a 2mln di euro. Tali risultati fanno venir meno il fenomeno della formazione di liquidità, che si segnalava nelle precedenti relazioni e che si riteneva concausata anche dalla dinamica temporale della spesa per gli investimenti.

Le riscossioni totali del conto capitale nel 2010 ammontano a 2,55 miliardi di euro di cui il 23,36% relativi a nuovi prestiti nel cui ambito, poi, gli obbligazionari costituiscono il 12,47% e i mutui l' 83,94%.

Nel titolo IV, che rappresenta il rimanente 76,64% dell'insieme, la voce più significativa è quella dei trasferimenti di capitale dalla Regione con il 47,56%.

Le riscossioni in conto residui, nel rapporto con le riscossioni totali, rappresentano il 70,12%. Esse sono di importo maggiore della differenza fra gli accertamenti e le riscossioni in conto competenza e ciò determina una tendenza in diminuzione dei residui totali.

I residui attivi totali (provenienti dalla competenza e dai residui) nel 2010 sono il 99,72% di quelli del 2009.

L'analisi fin qui condotta sui dati dei due titoli e relative categorie delle entrate in conto capitale non consente ancora di conoscere quali risorse, fra quelle rappresentate nel conto, sono effettivamente destinate a finanziare i nuovi investimenti. Per giungere al risultato è necessario individuare, e poi stralciare, quelle che per natura, disposizioni legislative, tecnica e contabile non costituiscono fonte di finanziamento degli investimenti.

Nella tabella di riferimento sono individuate queste risorse che vengono singolarmente analizzate.

La riscossione dei crediti

Si tratta di una posta contabile dell'entrata che rappresenta operazioni di natura meramente finanziaria ed è speculare ad altra della spesa (titolo II, intervento 10) che evidenzia la concessione di crediti e anticipazioni a favore di soggetti strettamente collegati all'ente (Istituzioni, Aziende e Società partecipate).

Da alcuni esercizi vi trovano anche rappresentazione i rapporti che l'ente intrattiene con varie Istituzioni finanziarie al fine della più proficua gestione della liquidità. L'incidenza della categoria sul titolo è del 12,85% nell'aggregato nazionale, in consistente calo rispetto al 2009 esercizio in cui a consuntivo rilevava per il 20,16%, conseguenza naturale del forte ridimensionamento di uno dei fenomeni che generano liquidità poc'anzi rilevato e cioè il ricorso ai prestiti obbligazionari, oramai prossimi all'azzeramento.

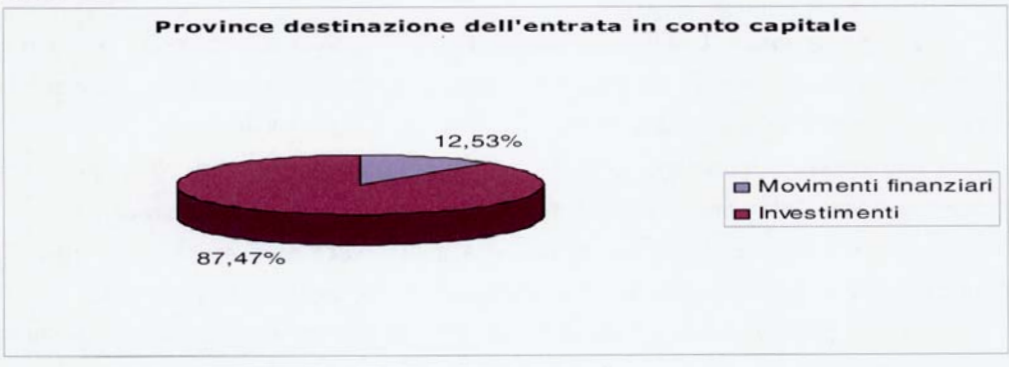
Le anticipazioni di cassa

Si tratta, come la terminologia stessa rende palese, di entrate finalizzate a sopperire a momentanei deficit di liquidità. Non costituiscono, quindi, risorse aggiuntive di finanziamento.

A queste risorse le Province hanno fatto ricorso in maniera consistente anche nell'esercizio 2010 rilevandosi dai rendiconti un incremento degli accertamenti di tali entrate pari al 37,48 per cento rispetto al 2009. Il peso della categoria sul totale del Titolo è stato pari al 3,88 per cento nell'aggregato nazionale; di questo il 2,88 per cento è da allocare alle Regioni del Nord-ovest ed in particolare alla Regione Piemonte e per il restante 0,97 per cento alle Isole, in particolare alla Sicilia.

Si può, quindi, procedere per il 2010 alla rappresentazione grafica della variegata destinazione dell'entrata in conto capitale.

Grafico 22



Così depurate le entrate rappresentano quelle effettivamente finalizzate ai nuovi investimenti e diventa possibile verificarne correttamente l'andamento nel confronto biennale e misurarne il rapporto di composizione delle varie parti (categorie) di cui si compone l'insieme.

Orbene, le nuove risorse del conto capitale disponibili per gli investimenti, per il 2010, sono pari a 2,563 miliardi di euro in aumento, rispetto al 2009, del 7,71%. Esse finanziano, come si vedrà, 84,35% degli impegni assunti a questo titolo.

Il ricorso a nuovo indebitamento nell'anno produce il 20,64% delle risorse, mentre le alienazioni e i trasferimenti costituiscono il restante 79,36%. Nel 2009 i corrispondenti valori erano del 28,60% e del 71,40%.

E' di interesse analizzare, per il 2010, il confronto tra gli accertamenti e le riscossioni di competenza (realizzazione degli accertamenti) anche con riferimento alle sole entrate destinate agli investimenti, raffrontando, poi, i dati con quelli corrispondenti della tabella 3 relativo alle entrate in conto capitale complessivamente considerate.

Si osserva, così, come il valore di realizzazione dei prestiti (titolo V) scenda dal 13,90% al 10,43% e quello relativo alle alienazioni e trasferimenti (titolo IV) dal 29,45 % al 26,20%.

Ciò è dovuto allo stralcio delle partite estranee: gli accertamenti per riscossione di crediti e per anticipazioni di cassa.

In tali termini è possibile avere una lettura più corretta del rapporto di composizione delle singole voci anche per quanto attiene alla parte della cassa

7.2.2 La spesa

(Grafico 23)

Una prima rilevazione che i dati consentono è quella relativa al rapporto tra gli impegni e gli stanziamenti di bilancio (previsione). Per il 2010 i primi sono il 40,77% dei secondi. Nel 2009 il dato era del 31,98.

Anche per la spesa, quindi, - e non potrebbe essere diversamente posta la reciproca dipendenza, - pur constatando per l'esercizio in esame una migliore tendenza, permane la difficoltà degli enti a far seguire alle intenzioni l'effettività della gestione.

I dati riportati riguardano tutto il titolo II della spesa e includono, in una prima esposizione, anche l'intervento X relativo alla concessione di crediti ed anticipazioni.

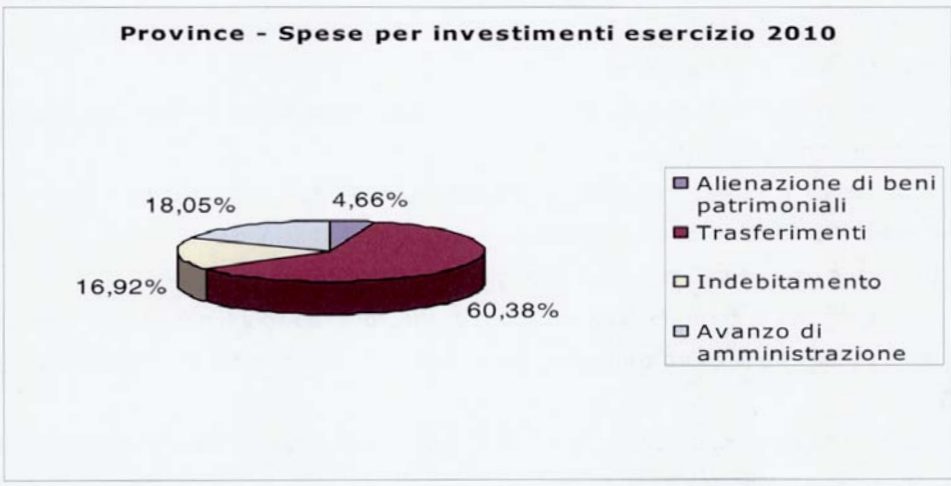
Si è già detto, trattando dei comuni, che questa voce della spesa è estranea alla categoria degli investimenti, essa nel 2010, rispetto al 2009, diminuisce del 30,90%.

Le spese per investimenti nel 2010 pari a 3,127 miliardi di euro, rispetto al 2009, aumentano del 7,29 % e trovano il loro finanziamento nelle, individuate, nuove risorse

dell'entrata di competenza per l' 81,95%. Il dato di sintesi è la risultante di andamenti non omogenei declinando il dato per macroaree: infatti, mentre nel Sud le spese crescono del 50,95% (in valore assoluto si impegnano 995 mln contro i 659 mln del 2009), nel Nord-Est flettono del 15,29%, così come nelle Isole nel 2010 si impegnano meno spese di investimento rispetto al 2009 nella misura del 19%. Più omogenei appaiono i dati della spesa in esame se misurati con il parametro statistico che esprime l'incidenza della stessa per abitante: dal dato medio nazionale della spesa *procapite* per investimenti pari a 5,42 euro, non ci sono significativi scostamenti nelle macroaree, salvo il dato del Sud attestato a 7,22 euro *procapite.*

Per il 2010, la copertura della spesa per investimenti è composta nei termini riassunti nel grafico:

Grafico 23



L'analisi della spesa per investimenti prende ora in considerazione gli interventi economici ai quali i pertinenti finanziamenti sono destinati: nove tipologie di interventi che, nella diversità, sono finalizzati all'incremento della quantità e al miglioramento della qualità dei servizi resi ed al potenziamento di nuova ricchezza e nuove utilità per tutti i componenti della comunità.

Nel rapporto di composizione l'acquisizione di beni immobili (lavori pubblici) rappresenta nel 2010 il 79,08% dei nuovi impegni per investimenti, in aumento del 7,41% rispetto al 2009, così come crescono i trasferimenti di capitale nella misura del +15,68%. Flettono le acquisizioni di beni mobili, macchinari ed attrezzature del -15,61% e gli incarichi professionali del -15,65%. In sostanza si rileva una spesa per gli investimenti i cui contenuti

sembrano privilegiare, attraverso i maggiori impegni verso gli investimenti diretti, i fattori più sensibili alla promozione dello sviluppo economico.

Infatti, nella distinzione tra investimenti diretti ed indiretti, i primi costituiscono l' 82,58% dell'insieme, con rilevanza assoluta delle acquisizioni di beni immobili mentre, fra i secondi (17,42%), hanno maggiore incidenza i trasferimenti di capitale (14,89%).

La tabella espone per gli anni 2009 e 2010 gli impegni, i pagamenti di competenza, quelli in conto residui e quelli totali del titolo II della spesa.

I dati si articolano su tre linee dedicate, rispettivamente, all'intero titolo, alle concessioni di crediti (intervento X) e agli investimenti (titolo depurato dell'intervento X).

Ciò che i dati mostrano, tanto per il 2009 che per il 2010, è che, mentre agli impegni per concessione di crediti seguono nell'esercizio, quasi per intero, i pagamenti, gli impegni per investimenti si risolvono in pagamenti solo in misura modesta: il 10,14% nel 2009 e l'8,81 % nel 2010.

In buona sostanza, per esercizio, trova realizzazione appena una parte vicina al 10% degli investimenti definiti nell'anno.

Il grosso delle realizzazioni, le quali trovano rappresentazione nel dato dei pagamenti, avviene negli anni successivi.

Nel 2010 il flusso monetario (competenza e residui) delle risorse spese per gli investimenti è di 2,923 miliardi di euro con un calo, rispetto all'anno precedente, del 17,74% (nel 2009 sono stati pagati, complessivamente, 3,554 mld).

I pagamenti in conto residui, per il 2010, sono di importo inferiore alla differenza fra impegni e pagamenti in conto competenza e ciò influenza l'andamento in crescita dei residui totali.

L'importo dei residui passivi totali, nel 2010, infatti, è pari a 13,921 miliardi di euro, ed è il 99,56% di quello del 2009.

7.2.3 L'entrata / La spesa

Quanto fin qui esposto consente un raffronto riepilogativo fra le poste dell'entrata e quelle della spesa che ne rende palese il reciproco reggersi e ne rivela gli equilibri.

Così, l'11,13% delle entrate in conto capitale è costituito da movimenti finanziari che, per natura e tecnica contabile, trovano equilibrio in corrispondenti partite della spesa (nel caso di specie: rimborso per anticipazioni di cassa – titolo III intervento I – e concessioni di crediti e anticipazioni – titolo II, intervento 10.

Rimane l'88,87% delle entrate in conto capitale che costituisce l'insieme delle risorse reperite nell'anno mediante alienazioni, trasferimenti da altri soggetti e ricorso all'indebitamento che concorre a finanziare, con l'aggiunta di risorse provenienti dalle

gestioni pregresse (avanzo di amministrazione), i nuovi investimenti. Questi, che nell'insieme degli enti in esame raggiungono i 3,127 miliardi di euro trovano le fonti di finanziamento per il 4,65% nelle alienazioni di beni patrimoniali, per il 60,37% nei trasferimenti, per il 18,07% nell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e, infine, per il 16,91% dal ricorso all'indebitamento.

Tuttavia al di là dell'equilibrio finanziario rimane il forte freno alla spesa effettiva per gli investimenti, ciò che trova conferma anche per l'esercizio 2010 nel quale, come fin qui visto, si è registrato un aumento delle entrate, sia complessive sia di quelle destinate agli investimenti, ma un ristagno ulteriore nei pagamenti, fenomeno che come illustrato nel paragrafo dedicato ai ritardi dei pagamenti dei debiti di comuni e province, genera l'accumulo di residui con i conseguenti oneri che si correlano alla gestione del debito e, nel riflesso socio-economico, aggravano la situazione di difficoltà dell'economia.

8 Le Comunità Montane – L'evoluzione del quadro normativo nel sistema di finanziamento ed i suoi effetti sulle gestioni

8.1 Le entrate

(Tab. CM1, CM2, Grafico 24, CM3, CM4, Grafico 25, Grafico 26, CM5, CM6, CM7, CM8)

Le analisi che seguono si riferiscono a 174 enti che hanno inviato il rendiconto per l'esercizio finanziario 2010 attraverso SIRTEL ed assunti a riferimento per omogeneità con i dati a raffronto dell'esercizio 2009.

Preliminarmente deve essere ricordato che il sistema di finanziamento delle Comunità Montane è significativamente cambiato per effetto di quanto disposto dall'art. 2, co. 187, legge 23 dicembre 2009, n. 191 (finanziaria 2010) secondo il quale dal 1° gennaio 2010 lo Stato cessa di concorrere al finanziamento delle Comunità montane e assegna un contributo pari al 30% delle risorse finanziarie tagliate, ai comuni appartenenti alle Comunità Montane stesse[334].

Tuttavia, in applicazione del disposto della sentenza della Corte Costituzionale n. 326 del 2010, permangono a carico dello Stato i contributi a favore delle comunità montane per lo sviluppo degli investimenti e altri contributi minori.

La Corte Costituzionale, con la richiamata sentenza, infatti, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, co. 187 della legge n. 191/2009, nella parte in cui sopprime il concorso dello Stato al finanziamento delle Comunità Montane con il fondo nazionale ordinario per gli investimenti, osservando, in proposito, che sarebbe stata necessaria un'espressa indicazione in ordine al pagamento delle rate di ammortamento sui mutui pluriennali ancora in essere, stipulati dalle Comunità Montane con il concorso dello Stato, che ha fatto sorgere in capo a queste ultime un legittimo affidamento.

[334] Il Decreto del Ministero dell'Interno 29 dicembre 2010, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, ha stabilito le modalità di calcolo e di attribuzione del contributo, pari a 16.539.498,52 euro.

CM1 - Enti oggetto di indagine per il biennio 2009 - 2010 alla data prefissata del 27 marzo 2012

Macroaree	Regioni	Totale Enti esaminati
	Piemonte	6
	Lombardia	19
	Liguria	7
Totale Nord Ovest		**32**
	Trentino Alto Adige	14
	Veneto	15
	Friuli Venezia Giulia	4
	Emilia Romagna	9
Totale Nord Est		**42**
	Toscana	12
	Umbria	4
	Marche	9
	Lazio	10
Totale Centro		**35**
	Abruzzo	13
	Molise	10
	Campania	13
	Puglia	3
	Basilicata	9
	Calabria	15
Totale Sud		**63**
	Sardegna	2
Totale Isole		**2**
Totale Nazionale		**174**

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati SIRTEL.

In attuazione delle disposizioni ricordate nella premessa nell'esercizio 2010 è stato portato a compimento il percorso di ricomposizione delle entrate delle Comunità montane iniziato con gli interventi di riduzione del fondo ordinario di cui all' art. 34, co. 1 lett. a) del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, introdotte dall'art. 2, co. 16, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

All'esito delle suddette misure le entrate totali delle Comunità montane cedono rispetto al 2009 il 6,90% negli accertamenti in conto competenza ed il 9,18% nella riscossione.

Scomponendo il dato per parte corrente e parte in conto capitale, si osserva una situazione sostanzialmente simmetrica con il dato complessivo appena commentato per quel che riguarda le variazioni nel biennio, nel senso che si registra una flessione delle entrate correnti del 4,76% negli accertamenti in conto competenza e del 6,27% per le riscossioni; le entrate del conto capitale diminuiscono del 10,36% negli accertamenti in conto competenza e del 16,52% nelle riscossioni.

Complessivamente, si rileva un peggioramento del quadro finanziario delle risorse; va detto, però, che tale quadro, pur fondato sulla comparazione tra enti identici negli anni a

raffronto, in parte, risente della fluidità, ancora evidente nel 2010, della situazione conseguita agli accorpamenti, in esito ai quali nella contabilizzazione delle risorse assegnate si è registrata qualche difficoltà.

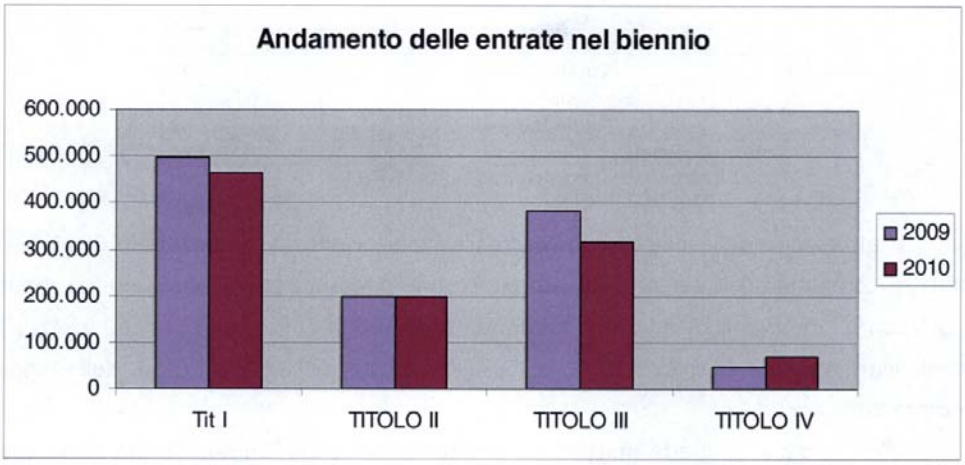
CM2 - Totale Entrate. Accertamenti e riscossioni in conto competenza

importi in migliaia di euro

Titolo Entrate	Accertamenti c/comp. 2009	Accertamenti c/comp. 2010	Variazione 2009-2010	Riscossioni c/comp. 2009	Riscossioni c/comp. 2010	Variazione 2009-2010
TITOLO I	497.675	464.267	-6,71%	357.398	323.398	-9,51%
TITOLO II	196.992	197.309	0,16%	108.897	113.671	4,38%
Totale Entrate Correnti	**694.667**	**661.576**	**-4,76%**	**466.295**	**437.070**	**-6,27%**
TITOLO III	382.319	316.228	-17,29%	143.828	111.256	-22,65%
TITOLO IV	47.168	68.755	45,77%	41.480	43.441	4,73%
Totale Entrate c/capitale	**429.487**	**384.983**	**-10,36%**	**185.308**	**154.698**	**-16,52%**
Totale entrate	**1.124.154**	**1.046.559**	**-6,90%**	**651.603**	**591.767**	**-9,18%**

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati SIRTEL.

Grafico 24



Da un'analisi di maggiore dettaglio delle entrate correnti, condotta disaggregando il dato per categorie del Titolo I, che rappresenta il più rilevante in termini finanziari, si osserva il dato, scontato, della misura prossima all'azzeramento dei contributi statali ridotti, nell'esercizio in esame, dell'82,78% rispetto al 2009 ed ammontanti, complessivamente, a poco meno di 10 mln di euro. Per converso, si registra una buona dinamica dei contributi dalle Regioni che porta ad una variazione nel biennio del +17,26% negli accertamenti e +12% nelle riscossioni, a cui si associa una flessione, più evidente in termini percentuali che assoluti, delle entrate provenienti dai contributi regionali per le funzioni delegate pari a -5,02% negli accertamenti e -1,06% nelle riscossioni.

Debole la dinamica delle entrate da proventi dei servizi pubblici e dei beni dell'ente, come delle altre meno significative categorie del Titolo II, i cui accertamenti sono cresciuti dello 0,16% e le riscossioni del 4,38%, nel cui contesto rileva, però, la diversità dei movimenti delle risorse all'interno delle aree, dai quali si evince che le comunità delle regioni del Nord accertano di più.

CM3 - Titolo I , categorie 1, 2, 3 accertamenti e riscossioni in conto competenza

importi in migliaia di euro

Titolo Entrate	Categoria	Accert. c/comp. 2009	Accert. c/comp. 2010	Var. 2009-2010	Risc c/comp. 2009	Risc c/comp. 2010	Var. 2009-2010
Titolo I	Cat. 1 - Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	57.588	9.916	-82,78	54.973	8.809	-83,98
	Cat. 2 - Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	131.232	153.876	17,26	97.017	108.664	12,00
	Cat. 3 - Contributi e trasferimenti dalla Regione per funzioni delegate	178.703	169.740	-5,02	132.435	130.243	-1,66
Titolo II	Cat. 1 - Proventi dei servizi pubblici	133.458	127.120	-4,75	72.085	72.420	0,47
	Cat. 2 - Proventi dei beni dell'ente	9.149	9.982	9,11	6.029	5.661	-6,10

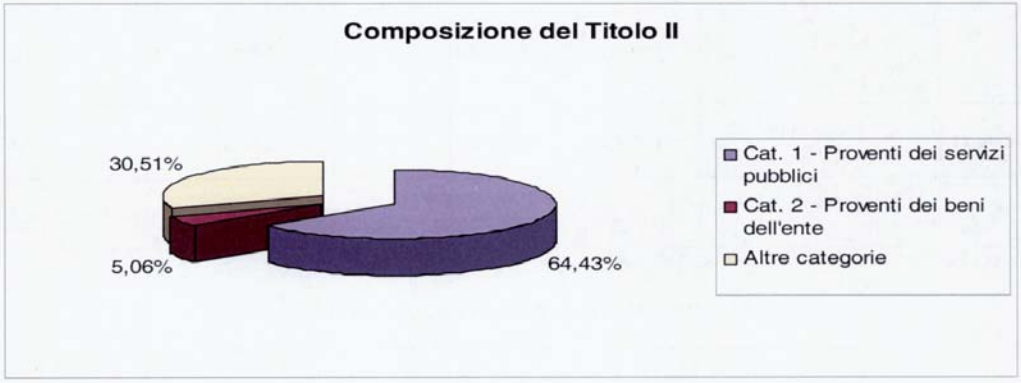
Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati SIRTEL

CM4 – Incidenza delle categorie sui Titoli

Titolo I	Cat. 1 - Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	2,14
	Cat. 2 - Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	33,14
	Cat. 3 - Contributi e trasferimenti dalla Regione per funzioni delegate	36,56
	Altre categorie	28,16
Totale titolo		100,00
Titolo II	Cat. 1 - Proventi dei servizi pubblici	64,43
	Cat. 2 - Proventi dei beni dell'ente	5,06
Totale titolo		100,00

Grafico 25

Grafico 26



Per quel che riguarda la regolarità dei flussi dei trasferimenti delle risorse, nel Titolo I si registra un aumento dei residui della competenza dell'1,95% come sintesi di un diversificato andamento dello stesso dato all'interno delle principali categorie (+8,04% cat. 1; +29,29% cat.2; -13,23% cat.3), ma complessivamente espressivo di una non ottimale fluidità dei trasferimenti, in parte compensata dal miglioramento della gestione dei residui, i cui accertamenti sono cresciuti del 6,18% e le riscossioni del 14,60%.

Più elevato, in valore percentuale, rispetto agli accertamenti (46%), il volume dei residui del Titolo II, sintomatico di una difficoltà nella riscossione; mentre negli andamenti si registra una situazione analoga a quella del Titolo I con un incremento del 4,88% nei residui in conto competenza, ed un miglioramento nell'accertamento in conto residui, +11,29% e nella riscossione, +10,05%.

Nel volume degli allegati sono riportate le tabelle con i dati analitici relativi agli andamenti dei residui per titoli.

Nel 2010 gli accertamenti di competenza delle entrate in conto capitale delle comunità montane ammontano a 384,9 mln di euro (Tab. CM6) mostrando, come già ricordato, complessivamente, una forte contrazione del 10,36% e del 16,52% nelle riscossioni, andamento che si allinea a quello di tutti gli altri enti esaminati nella presente relazione.

Di tali risorse, 361,2 mln di euro, ossia circa l'82% del totale, sono accertamenti in conto competenza del titolo III, relativo alle alienazioni di beni patrimoniali, trasferimenti di capitali e riscossioni di crediti ed il rimanente 18%, pari a 68,7 mln di euro, sono gli accertamenti in conto competenza del Titolo IV. In termini percentuali, nel raffronto tra i dati del biennio, gli accertamenti del Titolo III cedono del 17,29% e le riscossioni del 22,65% mentre gli andamenti del Titolo IV segnano una forte variazione positiva negli accertamenti, +45,77%, ma si tratta di un dato prevalentemente nominale il cui valore assoluto è poco significativo nel panorama delle entrate del conto capitale, poco più di 68mln di euro, da depurare, peraltro, delle entrate per anticipazioni di cassa.

Disaggregando il dato nazionale e leggendolo a livello di aree regionali, si osserva un andamento delle variazioni negli accertamenti del biennio marcatamente diversificato delle entrate allocate nel Titolo III, per valori che oscillano dal decremento registrato nelle Comunità montane del Nord-ovest, pari a -37,94%, all'incremento per +3,64% di quelle del Centro. Le diversificazioni, che pur esistono nei risultati per aree del Titolo IV, per le stesse ragioni già accennate circa la consistenza di tali risorse, non possono essere prese in considerazione come espressive di andamenti di rilevante significato finanziario.

Le entrate destinate agli investimenti, che sono quelle dei Titoli III (depurato della cat.6 (riscossione di crediti) e IV depurati delle cat. 1 e 2 (anticipazioni di cassa e finanziamenti a breve termine), si riducono del 9% circa, passando da 384,9 mln di euro di accertamenti di competenza nell'esercizio 2010 a circa 350 mln e rispetto all'esercizio 2009 subiscono una contrazione negli accertamenti del 9,6%. Nella distribuzione per aree è il Nord-Est a flettere di più nelle risorse destinate agli investimenti: -30,18%.

CM5 - Entrate in conto capitale: accertamenti e riscossioni, suddivisione in categorie

importi in migliaia di euro

Entrate c/capitale	Categorie	Accert. c/comp. 2009	Accert. c/comp. 2010	Var. 2009-2010	Risc. c/comp. 2009	Risc. c/comp. 2010	Var. 2009-2010
Titolo III	Cat. 1 - Alienazione di beni patrimoniali	3.071	1.893	-38,37	2.029	1.218	-39,96
	Cat. 2 - Trasferimenti di capitale dallo Stato	1.562	4.887	212,83	1.335	1.458	9,23
	Cat. 3 - Trasferimenti di capitale dalla regione	317.391	253.571	-20,11	122.394	95.675	-21,83
	Cat. 4 - trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico	42.409	33.381	-21,29	7.231	6.260	-13,43
	Cat. 5 - Trasferimenti di capitale da altri soggetti	10.809	18.189	68,27	4.646	3.539	-23,84
	Cat. 6 - Riscossione di crediti	7.076	4.308	-39,12	6.194	3.106	-49,85
Titolo IV	Cat. 1 - Anticipazioni di cassa	35.090	30.753	-12,36	34.934	30.753	-11,97
	Cat. 2 - Finanziamenti a breve termine	83	0	-100	83	0	-100
	Cat. 3 - Assunzione di mutui e prestiti	11.995	38.002	216,82	6.463	12.668	96,01
	Cat. 4 - Emissione di prestiti obbligazionari	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati SIRTEL

CM6 - Entrate c/capitale. Accertamenti e Riscossioni c/competenza

importi in migliaia di euro

Titolo Entrate	Zona	Accertamenti c/comp. 2009	Accertamenti c/comp. 2010	Variazione 2009-2010	Riscossioni c/comp. 2009	Riscossioni c/comp. 2010	Variazione 2009-2010
TITOLO III	Nord Ovest	86.261	53.536	-37,94	19.604	14.682	-25,11
	Nord Est	97.552	67.770	-30,53	39.654	23.161	-41,59
	Centro	52.797	54.719	3,64	19.200	16.944	-11,75
	Sud	144.604	137.609	-4,84	64.265	56.076	-12,74
	Isole	1.105	2.594	134,84	1.105	394	-64,36
	Totale	**382.319**	**316.228**	**-17,29**	**143.828**	**111.256**	**-22,65**
TITOLO IV	Nord Ovest	3.169	32.718	932,57	1.522	13.252	770,54
	Nord Est	8.779	7.540	-14,11	7.390	3.084	-58,26
	Centro	30.506	24.010	-21,29	28.668	23.316	-18,67
	Sud	4.715	4.487	-4,83	3.900	3.789	-2,83
	Isole	0	0	0	0	0	0
	Totale	**47.168**	**68.755**	**45,77**	**41.480**	**43.441**	**4,73**
Totale		**429.487**	**384.983**	**-10,36**	**185.308**	**154.698**	**-16,52**

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati SIRTEL

Migliora lo smaltimento dei residui del conto capitale che, complessivamente, passa dagli 840 mln del totale dei residui da riportare del 2009 ai 783 mln del 2010, apportando un decremento alla massa dei crediti del 6,82%. Ma anche per le partite pregresse bisogna tenere conto del forte divario tra consistenza di risorse del Titolo III, che nel 2010 conserva l'8,46% in meno di residui rispetto al 2009 (da 802 mln a 34 mln di euro) e del Titolo IV che da passa da 38 mln a 48,6 mln di euro crescendo, quindi, del 27,78%.

La massa dei residui del conto capitale rimane un dato di assoluto rilievo nello scenario complessivo delle risorse movimentate dalle Comunità montane, che rivelano una

cronica difficoltà nella movimentazione delle medesime risorse, da riferire, verosimilmente, alle difficoltà nelle procedure o anche alle dinamiche della situazione di cassa delle Regioni.

CM7 - Residui attivi dalle entrate in conto capitale: categorie di entrata e aree territoriali - Esercizio 2010

importi in migliaia di euro

		Nord Ovest		Nord Est		Centro		Sud		Isole	
		Res. c/comp.	Res. c/res.	Res.c/comp.	Res. c/res.	Res. c/comp.	Res. c/residui	Res. c/comp.	Res. c/res.	Res. c/comp	Res. c/res.
Tit. III	Cat. 1 - Alienazione di beni patrimoniali	145	140	65	157	455	161	0	734	9	0
	Cat. 2 - Trasferimenti di capitale dallo Stato	96	1.507	61	6.776	598	3.590	2.674	25.855	0	0
	Cat. 3 - Trasferimenti di capitale dalla regione	27.519	70.566	34.818	84.019	26.991	61.359	66.377	182.016	2.191	14
	Cat. 4 - Trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico	9.297	30.623	7.980	13.038	7.377	14.933	2.467	10.987	0	0
	Cat. 5 - Trasferimenti di capitale da altri soggetti	1.776	4.523	1.224	1.709	2.355	5.296	9.295	8.763	0	0
	Cat. 6 - Riscossione di crediti	21	230	461	863	0	0	719	1.829	0	0
Tit. IV	Cat. 1 - Anticipazioni di cassa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Cat. 2 - Finanziamenti a breve termine	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Cat. 3 - Assunzione di mutui e prestiti	19.466	4.764	4.456	4.357	694	4.788	698	9.466	0	4
	Cat. 4 - Emissione di prestiti obbligazionari	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati SIRTEL

CM8 - Residui passivi della spesa in conto capitale - 2010

importi in migliaia di euro

	Nord Ovest		Nord Est		Centro		Sud		Isole	
	Residui c/comp.	Res. c/res.	Res. c/comp.	Res. c/res.	Res. c/comp.	Residui c/residui	Res. c/comp.	Res. c/res.	Res. c/comp.	Res./ c/res.
Tit. II	78.835	160.273	56.970	159.163	51.322	105.257	81.022	298.290	2.663	1.608

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati SIRTEL

8.2 Le spese

(Tab. CM9, CM10, Grafico 27, CM11)

Nel 2010 il totale generale della spesa segna un decremento del 6,76% negli impegni, simmetrico alla contrazione delle entrate totali (-6,90%) e nei relativi pagamenti (-5,83%). La suddetta flessione degli impegni e dei pagamenti è diffusa in quasi tutte le aree regionali.

CM9 - Spesa corrente regionale. Impegni e pagamenti in conto competenza

Titolo Spesa	Zona	Impegni c/comp. 2009	Impegni c/comp. 2010	Variazione 2009-2010	Pagamenti c/comp. 2009	Pagamenti c/comp. 2010	Variazione 2009-2010
TITOLO I	Nord Ovest	122.955	119.697	-2,65	79.371	74.116	-6,62
	Nord Est	328.592	312.476	-4,90	260.283	249.865	-4,00
	Centro	129.302	121.886	-5,74	82.037	79.709	-2,84
	Sud	86.696	82.959	-4,31	66.197	58.664	-11,38
	Isole	1.845	2.396	29,85	1.404	1.675	19,32
	Totale	**669.391**	**639.415**	**-4,48**	**489.292**	**464.029**	**-5,16**
TITOLO II	Nord Ovest	100.046	91.254	-8,79	9.093	12.420	36,58
	Nord Est	116.953	81.118	-30,64	29.676	24.148	-18,63
	Centro	58.832	61.792	5,03	12.105	10.470	-13,51
	Sud	146.572	142.242	-2,95	64.742	61.220	-5,44
	Isole	868	2.758	217,59	31	95	207,61
	Totale	**423.272**	**379.164**	**-10,42**	**115.648**	**108.352**	**-6,31**
Totale		**1.092.663**	**1.018.579**	**-6,78**	**604.940**	**572.381**	**-5,38**

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati SIRTEL

La dinamica positiva di contrazione delle spese correnti, complessivamente ridotta del 4,48%, si registra in tutte le aree regionali con oscillazioni intorno al valore medio appena ricordato, andamento che può essere ritenuto in linea con i risparmi attesi all'esito dei provvedimenti di riordino, secondo l'obiettivo posto dall'art. 2, co. 17 legge n. 244/2007, quale risultato del riordino delle Comunità Montane, vale a dire una riduzione della spesa corrente nella misura di 1/3 del fondo ordinario di cui all'art. 34, co. 1, lett. a) del d. l. 30 dicembre 1992, n. 504, assegnato per il 2007 all'insieme delle Comunità Montane della Regione.

Dall'analisi funzionale della spesa corrente si rileva un decremento degli impegni in conto competenza, pari al 4,53% della spesa per la funzione I (funzione generale di amministrazione, di gestione e di controllo), che assorbe il 26,83% delle risorse, una lieve riduzione degli impegni (-0,13%) della funzione 4 (funzione riguardante la gestione del territorio e del campo della tutela ambientale) che rappresenta il 28,92% delle spese correnti e qualifica in maggior misura la spesa nell'ambito della missione istituzionale delle Comunità Montane ed una consistente frenata delle spese della funzione 5 (funzioni nel settore sociale) alla quale sono destinate il 34,33% delle spese.

Sotto il profilo della qualificazione economica della spesa si rileva che la flessione appena commentata per funzioni, si riflette in quasi tutti gli interventi; espressivi di una migliore razionalizzazione della spesa possono essere ritenuti i risparmi sulla spesa per il personale (-2,70%) che rappresenta il 30,81% della spesa corrente, e di funzionamento (-14,10%). Segno meno anche per gli impegni relativi alle prestazioni di servizi (-5,39%) che assorbono il 47,20% delle risorse, da ascriversi, verosimilmente, almeno in parte, ad una razionalizzazione dei medesimi.

CM10 – Interventi di spesa corrente

Interventi di spesa	Impegni c/comp 2009	Impegni c/comp 2010	Variazione %2009-2010	Incidenza % imp. 2009	Incidenza % imp. 2010
personale	202.444	196.984	-2,70	30,24	30,81
acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	15.129	12.995	-14,10	2,26	2,03
prestazioni di servizi	319.001	301.819	-5,39	47,66	47,20
utilizzo di beni di terzi	3.751	3.355	-10,56	0,56	0,52
trasferimenti	97.599	92.689	-5,03	14,58	14,50
interessi passivi e oneri finanziari diversi	9.727	9.149	-5,94	1,45	1,43
imposte e tasse	17.174	17.262	0,51	2,57	2,70
oneri straordinari della gestione corrente	4.566	5.001	9,53	0,68	0,78
ammortamenti di esercizio	0	0	0	0,00	0,00
fondo svalutazione crediti	0	161	p.n.c.	0,00	0,03
fondo di riserva	0	0	0	0,00	0,00
Totale	**669.391**	**639.415**	**-4,48**	**100,00**	**100,00**

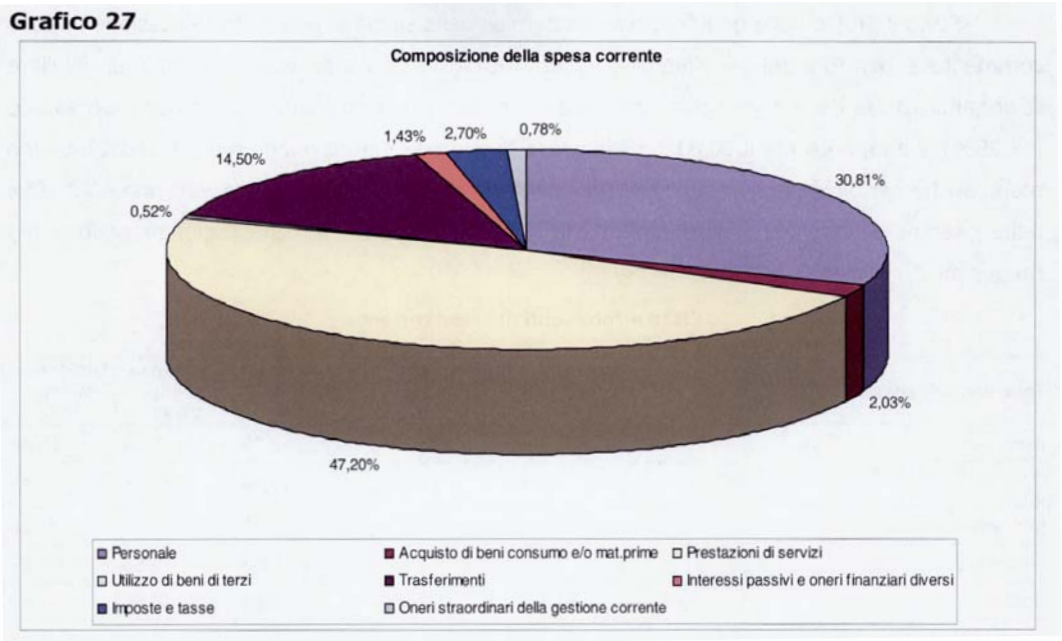
Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati SIRTEL

Il conto dei residui segna un lieve incremento dello 0,73% per effetto dell'aumento dei residui della competenza (+4,46% in conto residui) e la minore consistenza dei residui da residui (-5.02%). Il descritto andamento costituisce la risultante di una situazione alquanto differenziata tra le macroaree, nelle quali si evidenzia il dato del Sud, con una flessione degli impegni e dei pagamenti della competenza, più elevato rispetto alla media delle altre quattro macroaree.

Gli impegni in conto competenza della spesa in conto capitale nel 2010 ammontano a 379 mln di euro circa, segnando una contrazione del 10,42%; peggiorano anche i pagamenti in conto competenza (-6,31%).

Le spese per investimenti raggiungono 377 mln di euro che trovano il loro finanziamento per circa il 93% nelle nuove risorse dell'entrata di competenza, pari a circa 350 mln di euro, e per la rimanente parte nell'avanzo corrente e di amministrazione.

Grafico 27



Un dato di evidenza è rappresentato, anche per l'esercizio 2010, dal persistente scostamento tra impegni e pagamenti fermi, questi ultimi, al 28,57% dei primi, che riflettono l'analogo andamento del 2009 e che, sia pure in termini ipotetici, non sembra possa ritenersi effetto fisiologico delle modalità di esecuzione della spesa per investimenti, ma la minore fluidità dei pagamenti sui nuovi e vecchi impegni potrebbe ascriversi ad una difficoltà di cassa.

Per quel che riguarda l'andamento della spesa in relazione agli interventi, dalla tabella che segue, si rileva come per gli interventi di maggior rilievo (Acquisizione beni immobili e trasferimenti di capitale) gli impegni in conto competenza fanno segnare una dinamica decrescente; negli altri interventi, i cui volumi sono contenuti, si registra una fluttuazione dei valori assoluti che incidono relativamente sull'andamento complessivo del Titolo di spesa.

CM11 - Spesa in conto capitale suddivisa in interventi

importi in migliaia di euro

Interventi	Impegni c/comp 2009	Impegni c/comp 2010	Variazione % 2009-2010	Incidenza % 2009	Incidenza % 2010
Acquisizione di beni immobili	173.199	133.413	-22,97	40,92	35,19
Espropri e servitù onerose	114	72	-36,70	0,03	0,02
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	18.262	19.606	7,36	4,31	5,17
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	10.454	8.146	-22,08	2,47	2,15
Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	16.361	40.309	146,37	3,87	10,63
Incarichi professionali esterni	3.563	4.221	18,47	0,84	1,11
Trasferimenti di capitale	197.166	170.446	-13,55	46,58	44,95
Partecipazioni azionarie	317	262	-17,30	0,07	0,07
Conferimenti di capitale	818	406	-50,32	0,19	0,11
Concessioni di crediti ed anticipazioni	3.018	2.282	-24,39	0,71	0,60
Totale	**423.272**	**379.164**	**-10,42**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati SIRTEL.

9 Gli andamenti ed equilibri finanziari complessivi nella gestione 2010 di Comuni, Province e Comunità Montane

9.1 I Comuni

9.1.1 Premessa

(Tab. 1E)

Le analisi di questa parte della Relazione utilizzano i dati tratti dai consuntivi 2009 e 2010 degli enti individuati nella premessa. Si ricorda che si tratta di 6.767 Comuni, pari all'83,61% degli 8.094 Comuni tenuti all'invio dei consuntivi, che incidono sul 90,76% della popolazione (fonti ISTAT)[335].

Tab. 1E Comuni

Risultato equilibrio economico finanziario - Complessivo

2009

Zona	N_enti	Popolazione
Nord Ovest	2.635	15.041.465
Nord Est	1.324	10.964.473
Centro	835	10.957.712
Sud	1.366	11.746.348
Isole	607	6.056.834
Totale complessivo	**6.767**	**54.766.832**

2010

Zona	N_enti	Popolazione
Nord Ovest	2.635	15.041.465
Nord Est	1.324	10.964.473
Centro	835	10.957.712
Sud	1.366	11.746.348
Isole	607	6.056.834
Totale complessivo	**6.767**	**54.766.832**

Positivo

Zona	N_enti	Popolazione
Nord Ovest	1.280	4.472.601
Nord Est	739	4.044.819
Centro	323	5.612.181
Sud	730	5.998.763
Isole	442	3.417.531
Totale complessivo	**3.514**	**23.545.895**

Zona	N_enti	Popolazione
Nord Ovest	1.409	5.417.811
Nord Est	796	5.144.253
Centro	348	2.941.378
Sud	826	7.201.147
Isole	474	4.335.511
Totale complessivo	**3.853**	**25.040.100**

Negativo

Zona	N_enti	Popolazione
Nord Ovest	1.355	10.568.864
Nord Est	585	6.919.654
Centro	512	5.345.531
Sud	636	5.747.585
Isole	165	2.639.303
Totale complessivo	**3.253**	**31.220.937**

Zona	N_enti	Popolazione
Nord Ovest	1.226	9.623.654
Nord Est	528	5.820.220
Centro	487	8.016.334
Sud	540	4.545.201
Isole	133	1.721.323
Totale complessivo	**2.914**	**29.726.732**

[335] Nel campione mancano i Comuni della Valle d'Aosta i cui modelli contabili non consentono l'automatica aggregazione dei dati.

Gli enti, aggregati prima per l'intero ambito nazionale, sono poi distinti per macro-aree e fasce demografiche come dai precedenti prospetti.

Gli andamenti e gli indici sono costruiti sui dati della competenza (a parte il risultato di amministrazione) depurati delle partite per movimento fondi.

L'analisi della gestione di cassa e dei residui riguarda, invece, i dati della gestione nella sua interezza (competenza e residui).

9.1.2 Gli andamenti

Gestione della competenza

(Tab. 2E: Serie 1/C)

Nel confronto biennale, gli accertamenti totali del 2010 crescono del 2,55% così come gli impegni totali, anch'essi in aumento per l'1,15%.

Questo *surplus* (1,40 di punto percentuale), nella evoluzione del totale delle entrate e delle spese, è da imputarsi al miglior risultato della parte corrente, dove le entrate coprono interamente le spese determinando anche un avanzo, mentre per il conto capitale le nuove risorse, pur aumentate rispetto al 2009, non coprono interamente tutti gli impegni, anch'essi cresciuti sia pure di una lieve misura.

Più specificamente le entrate del conto capitale, solo titolo IV, rispetto al 2009, mostrano una buona dinamica che porta ad una crescita del 5,47%, mentre il ricorso a nuovo indebitamento è in flessione per un valore pari all'8,63 % (Titolo V dell'entrata).

Gestione della cassa

(Tab. 2E: Serie 2/C)

Sostanzialmente stabili, rispetto al 2009, i risultati della gestione dei flussi di cassa. Nel 2010, le riscossioni totali sono state il 51,80% degli accertamenti totali, il 52,29% nel 2009.

I pagamenti totali, il 48,78% degli impegni; il 49,80% nel 2009.

Sempre nel 2010 i corrispondenti valori in conto competenza e conto residui sono stati, per le riscossioni, il 68,97 ed il 31,19%, per i pagamenti il 64,41% e il 33,34%.

Nel confronto fra parte corrente e conto capitale la prima rivela valori percentuali, tanto nell'entrata che nella spesa, molto più elevati. I pagamenti della competenza in conto rimborso prestiti raggiungono il 90,62% degli impegni. Nel paragrafo che segue si soffermerà l'attenzione su uno specifico aspetto della situazione di cassa dei Comuni, aspetto che, per la interrelazione sussistente con i risultati complessivi di amministrazione, deve essere associata alla trattazione della gestione dei residui.

Gestione dei residui

(Tab. 2E: Serie 3/C)

Per quel che riguarda i risultati relativi alla gestione dei residui si rinvia agli approfondimenti fatti per le entrate correnti dei Comuni, dove si è riferito sia sui livelli di realizzazione e smaltimento, sia sullo specifico andamento del rapporto dinamico tra accertamento e riscossioni, operando una aggregazione degli enti in base ai parametri soglia di tali valori che, nell'ambito dei parametri di deficitarietà strutturale, vengono considerati per la definizione del quadro complessivo degli equilibri della gestione. Analogamente, sui residui passivi si rinvia all'articolata disamina fatta per Comuni e Province a conclusione del capitolo sulla gestione finanziaria dei Comuni.

In questa parte della relazione, tenuto conto della necessità di fare riferimento ad un quadro completo dei fattori che contabilmente determinano gli equilibri di bilancio, a commento della relativa tabella è sufficiente annotare che nel 2010 il valore totale dei residui finali, a fronte di quello dei residui iniziali (finali 2009) è rimasto pressoché stabile tanto per la parte dell'entrata che della spesa, con una lievissima variazione, in entrambe le parti del bilancio, inferiore allo 0,5 per cento. Questa stabilità, però, è la risultante di un andamento differenziato, nel senso che per la parte corrente, sia nelle riscossioni che nei pagamenti, si è registrato un incremento, rispettivamente del 3,77% e del 4,74% della massa di partite pregresse, viceversa nel conto capitale una diminuzione, intorno ai due punti percentuali, sia per gli attivi che per i passivi. Andamenti similari si riscontravano anche nel 2009.

Nel 2009 i residui attivi sono l'88,19% di quelli passivi ed il fondo cassa il 18,74% dei medesimi residui passivi. Disaggregando quest'ultimo dato per macroaree si evidenziano situazioni nelle quali, a fronte di una massa cospicua di debiti, si registra una consistenza molto modesta del fondo di cassa finale. Infatti, raffrontando i dati per aree si osserva che mentre nel Nord il rapporto fondo cassa-residui passivi si attesta intorno al 30%, nel Sud non arriva al 10% e nelle Isole al 16%. Se poi si vanno a guardare gli stessi valori per gli enti con equilibrio economico-finanziario negativo, tale rapporto scende ulteriormente: nel Sud al 5,56% e nelle Isole al 10,30%. Si tratta di elementi sintomatici di una difficoltà di generare cassa, indice di una difficoltà nella gestione delle entrate. D'altra parte, è proprio la corrispondenza tra questi valori ed i risultati dell'approfondimento sulla riscossione delle entrate già ricordata più sopra, dalla quale emerge che tra le aree geografiche il Sud e le Isole sono quelle dove si registra una maggiore sofferenza nella capacità di riscossione, che comprova la precarietà della complessiva situazione di equilibrio di quelle gestioni. In termini aziendalistici si potrebbe dire che c'è un andamento insoddisfacente del "*cash flow*"

complessivo, operativo e non operativo, che è segno premonitore di risultati economici inadeguati.

9.1.3 Gli indici di equilibrio

(Tab. 2E: Serie 1/C, Serie 1/C positivo, Serie 1/C negativo, Tab. 3E, 4E, Tab. 2E: Serie 2/C, Serie 3/C , Serie 3/C sub)

Il margine corrente, che rappresenta il saldo tra le entrate e le spese destinate al mantenimento dell'Ente, nel 2010 ha segno positivo con un *plus* delle entrate, rispetto alle spese, del 6,32%, migliore rispetto al 2009 rilevato nella misura del 5,59%.

L'equilibrio economico-finanziario corrente, che rappresenta il saldo sopraindicato con l'aggravio dell'onere per la quota capitale di prestiti in rimborso ed assume valenza economica, ha segno positivo anche se per un modestissimo 0,12% rispetto alle entrate correnti, migliorando il risultato rilevato nel 2009 del -1,16%.

Il margine del conto capitale, che rappresenta il saldo tra le entrate (escluso l'indebitamento) destinate agli investimenti e la spesa per gli investimenti stessi, ha segno negativo per un valore pari al 23,34% della spesa.

Il suo andamento, rispetto all'anno precedente, diminuisce nel valore assoluto.

L'equilibrio del conto capitale, che rappresenta il saldo appena sopra indicato migliorato del dato dell'entrata per ricorso a prestiti, è di segno (-) ed esprime il ricorso a risorse per investimenti diverse dalle entrate in conto capitale.

Il suo andamento, rispetto all'anno 2009, mostra la tendenza ad un maggiore ricorso all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione a fini di investimento.

Il risultato di gestione, che rappresenta il saldo tra le entrate complessive e le spese complessive della gestione di competenza, ma anche il saldo tra l'equilibrio corrente e quello in conto capitale, ha segno negativo per un valore pari allo 0,05% del totale delle entrate e sconta soprattutto il dato dell'equilibrio economico/finanziario.

Il suo andamento, rispetto all'anno 2009 (-1,43%), è in significativo miglioramento.

L'equilibrio finanziario di gestione, che si determina utilizzando gli stessi dati delle entrate e spese complessive, indica, attraverso un dato sintetico percentuale, il rapporto delle entrate complessive rispetto alle corrispondenti spese.

Il valore di 99,94% dà la misura, rispetto al valore 100%, della minima dimensione della distanza delle prime rispetto alle seconde.

L'andamento, così come per l'indice di equilibrio che precede, anche qui è in miglioramento rispetto al 98,58% del 2009.

Esso va apprezzato nella diversità di valore degli equilibri corrente e in conto capitale.

L'equilibrio finanziario delle entrate e spese finali, simile per la costruzione dell'indice a quello appena sopra riferito, ma con le entrate e spese complessive depurate, rispettivamente, della parte proveniente dal ricorso a mutui e prestiti e della quota capitale in rimborso degli stessi, indica, con il valore del 99,42%, l'entità relativa delle entrate finali rispetto alle spese finali.

Il valore appena riferito, molto vicino a quello del 99,94% del precedente indice di equilibrio, sta ad indicare che l'entrata per nuovo indebitamento ha superato di una minima misura la spesa per rimborso della quota capitale dei prestiti pregressi, con rilevazione, quindi, di un andamento in crescita, anche se di poco, dello *stock* del debito.

Il saldo complessivo del risultato di amministrazione, che misura la differenza tra tutti i risultati in avanzo e in disavanzo della gestione nel suo complesso (competenza e residui) è di segno positivo contrariamente al risultato di gestione.

Il *plus* dell'attivo finanziario (fondo cassa + residui attivi) sui residui passivi è dell'8,13% e misura l'equilibrio finanziario di amministrazione. Va tenuto in debito conto che la parte effettivamente risparmiata e disponibile, fondi non vincolati, è rappresentata soltanto dal 49,76%.

I dati appena esposti, sicuramente di interesse in una visione complessiva della finanza dei Comuni, sono l'effetto di situazioni diverse, ed a volte opposte, delle varie realtà dei singoli enti, che possono essere meglio conosciute attraverso una fondamentale disaggregazione che vede distinti gli enti con risultato economico-finanziario positivo, espressione di una capacità strutturale di far fronte con le entrate correnti al finanziamento delle spese correnti (di mantenimento dell'ente) ed al rimborso delle quote in scadenza dei prestiti contratti, e gli enti che, invece, utilizzano a tal fine risorse non strutturali, o addirittura, cadono in disavanzo di amministrazione: nel 2010, sul campione di enti esaminati, 97 risultano in disavanzo.

A parte questi ultimi, per i quali si rinvia all'apposito capitolo "Gestioni in disavanzo di Comuni e Province", la predetta distinzione rileva 3.853 Comuni con popolazione pari al 45,72% di quella totale considerata, con indice positivo a fronte dei rimanenti 2.914 con popolazione pari al 54,28% con indice negativo.

I primi enti (tabelle: serie 1/C positivo), oltre a dati migliori negli indici del margine corrente e del risultato di amministrazione, mostrano, a differenza dei secondi, ovviamente con il predetto indice negativo, un risultato di gestione di segno positivo e, soprattutto, l'indice dell'equilibrio del conto capitale con segno (-) e con valore assoluto ben significativo a comprova dell'utilizzo per gli investimenti di consistenti risparmi realizzati nella gestione di parte corrente.

Di converso, i secondi (tabelle: serie 1/C negativo) mostrano lo stesso indice dell'equilibrio del conto capitale con segno (+) e per un importo altrettanto significativo che trova solo in parte spiegazione in operazioni di ricorso a nuovo indebitamento per estinzione anticipata di mutui e prestiti, e/o per deviazione di entrate in conto capitale per legge destinate al finanziamento della spesa corrente e delle quote capitale dei prestiti in scadenza (quote dei cosiddetti oneri di urbanizzazione e plusvalore da vendite immobiliari).

Tab.2E Serie 1/C

Tabella 1/C

Italia

in migliaia di euro

Accertamenti e Impegni di competenza				**Equilibri di bilancio**		
Accertamenti c/competenza			**Variazioni %**		**2009**	**2010**
Tit.	**Comuni**			**Margine corrente (1)**	2.683.461	3.095.624
	2009	**2010**		**Equilibrio economico finanziario (2)**	-589.740	65.971
I	18.817.298	20.010.078	6,34	**Margine c/capitale (3)**	-4.028.026	-3.466.472
II	20.942.376	21.092.631	0,72	**Equilibrio c/capitale (4)**	-347.838	-103.819
III	10.912.693	10.957.284	0,41	**Risultato di gestione (5)**	-937.578	-37.848
a) Totale entrate correnti	**50.672.368**	**52.059.993**	**2,74**	**Equilibrio finanziario di gestione % (6)**	98,58	99,94
b) entrate c/capitale titolo IV dep. ctg. VI	10.792.329	11.382.516	5,47	**Eq. fin.rio entr.finali/spese finali % (7)**	97,86	99,42
Entrate finali (a+b)	**61.464.697**	**63.442.509**	**3,22**	**Risultato di Amministrazione (8)**	5.650.372	6.234.126
c) accensione prestiti titolo V dep. ctg. I	3.680.189	3.362.653	-8,63	**Eq. Fin. Amm.ne.:Attivo fin.rio/res.pass.% (9)**	107,37	108,13
				Risultato Amm.ne:Fondi Non Vinc./Avanzo% (10)	52,27	49,76
Totale entrate (a+b+c)	**65.144.885**	**66.805.162**	**2,55**	**Rapporto di composizione %**		
				Struttura entrate	**Acc.ti comp. 2009**	**Acc.ti comp. 2010**
Impegni in c/competenza			**Variazioni %**	Entrate correnti	77,78	77,93
Tit.	**Comuni**			Entrate c/capitale	16,57	17,04
	2009	**2010**		Accensione prestiti	5,65	5,03
d) Spese correnti titolo I	47.988.907	48.964.369	**2,03**	Totale	100,00	100,00
e) Spese in c/capitale titolo II dep. Int. X	14.820.355	14.848.988	**0,19**	**Struttura spese**	**Impegni comp. 2009**	**Impegni comp. 2010**
spese finali (d+e)	**62.809.262**	**63.813.357**	**1,60**	Spesa corrente	72,62	73,25
f) Rimborso prestiti titolo III dep. Int. I	3.273.201	3.029.653	**-7,44%**	Spesa c/capitale	22,43	22,21
Totale spese (d+e+f)	**66.082.463**	**66.843.010**	**1,15**	Rimborso prestiti	4,95	4,53
				Totale	100,00	100,00

1) = a - d; 2) = a-(d+f); 3) = (b-e); 4) = (b+c) -e; 5) = Totale entrate - Totale spese; 6)=Totale entrate x 100/totale spese;

7) entrate finalix100/spese finali; 8)= Fondo cassa + residui attivi - residui passivi;

9) Fondo cassa + residui attivi x100/residui passivi; 10)= Fondo non vincolato x100/Risultato di amm.ne.

Tab.2E Serie 1/C positivo

Italia						
Campione enti equilibrio economico- finanziario positivo						(in migliaia di euro)
Accertamenti e Impegni di competenza				Equilibri di bilancio		
Accertamenti c/competenza			Variazioni %		2009	2010
Tit.	Comuni			Margine corrente (1)	2.035.927	2.370.130
	2009	2010		Equilibrio economico finanziario (2)	1.029.594	1.163.819
I - II - III	22.467.373	23.033.637	2,52	Margine c/capitale (3)	-2.296.773	-1.988.759
				Equilibrio c/capitale (4)	-1.063.017	-923.810
				Risultato di gestione (5)	-33.423	240.009
a) Totale entrate correnti	22.467.373	23.033.637	2,52	Equilibrio finanziario di gestione % (6)	99,88	100,83
b) entrate c/capitale titolo IV dep. ctg. VI	4.665.958	5.210.473	11,67	Eq. fin.rio entr.finali/spese finali % (7)	99,05	101,37
Entrate finali (a+b)	27.133.331	28.244.110	4,09	Risultato di Amministrazione (8)	3.660.239	3.565.888
c) accensione prestiti titolo V dep. ctg. I	1.233.757	1.064.949	-13,68	Eq. Fin. Amm.ne.:Attivo fin.rio/res.pass.% (9)	110,66	110,59
				Risultato Amm.ne:Fondi Non Vinc./Avanzo% (10)	54,10	56,93
Totale entrate (a+b+c)	28.367.088	29.309.059	3,32	Rapporto di composizione %		
				Struttura entrate	Acc.ti comp. 2009	Acc.ti comp. 2010
Impegni in c/competenza			Variazioni %	Entrate correnti	79,20	78,59
Tit.	Comuni			Entrate c/capitale	16,45	17,78
	2009	2010		Accensione prestiti	4,35	3,63
d) Spese correnti titolo I	20.431.446	20.663.507	1,14	Totale	100,00	100,00
e) Spese in c/capitale titolo II dep. Int. X	6.962.732	7.199.231	3,40	Struttura spese	Impegni comp. 2009	Impegni comp. 2010
spese finali (d+e)	27.394.178	27.862.739	1,71	Spesa corrente	71,94	71,08
f) Rimborso prestiti titolo III dep. Int. I	1.006.333	1.206.311	19,87	Spesa c/capitale	24,52	24,77
Totale spese (d+e+f)	28.400.511	29.069.050	2,35	Rimborso prestiti	3,54	4,15
				Totale	100,00	100,00

1) = a - d; 2) = a-(d+f); 3) = (b-e); 4) = (b+c) -e; 5) = Totale entrate - Totale spese; 6)=Totale entrate x 100/totale spese;

7) entrate finalix100/spese finali; 8)= Fondo cassa + residui attivi - residui passivi;

9) Fondo cassa + residui attivi x100/residui passivi; 10)= Fondo non vincolato x100/Risultato di amm.ne.

Tab.2E Serie 1/C negativo

Italia						
Campione enti equilibrio economico- finanziario negativo						(in migliaia di euro)
Accertamenti e Impegni di competenza				Equilibri di bilancio		
Accertamenti c/competenza			Variazioni %		2009	2010
Tit.	Comuni			Margine corrente (1)	647.534	725.494
	2009	2010		Equilibrio economico finanziario (2)	-1.619.334	-1.097.848
I - II - III	28.204.995	29.026.356	2,91	Margine c/capitale (3)	-1.731.253	-1.477.714
				Equilibrio c/capitale (4)	715.179	819.991
				Risultato di gestione (5)	-904.155	-277.857
a) Totale entrate correnti	28.204.995	29.026.356	2,91	Equilibrio finanziario di gestione % (6)	97,60	99,26
b) entrate c/capitale titolo IV dep. ctg. VI	6.126.371	6.172.043	0,75	Eq. fin.rio entr.finali/spese finali % (7)	96,94	97,91
Entrate finali (a+b)	34.331.366	35.198.399	2,53	Risultato di Amministrazione (8)	1.990.134	2.668.237
c) accensione prestiti titolo V dep. ctg. I	2.446.432	2.297.705	-6,08	Eq. Fin. Amm.ne.:Attivo fin.rio/res.pass.% (9)	104,70	106,21
				Risultato Amm.ne:Fondi Non Vinc./Avanzo% (10)	48,91	40,18
Totale entrate (a+b+c)	36.777.797	37.496.103	1,95	Rapporto di composizione %		
				Struttura entrate	Acc.ti comp. 2009	Acc.ti comp. 2010
Impegni in c/competenza			Variazioni %	Entrate correnti	76,69	77,41
Tit.	Comuni			Entrate c/capitale	16,66	16,46
	2009	2010		Accensione prestiti	6,65	6,13
d) Spese correnti titolo I	27.557.461	28.300.862	2,70	Totale	100,00	100,00
e) Spese in c/capitale titolo II dep. Int. X	7.857.623	7.649.757	-2,65	Struttura spese	Impegni comp. 2009	Impegni comp. 2010
spese finali (d+e)	35.415.084	35.950.618	1,51	Spesa corrente	73,13	74,92
f) Rimborso prestiti titolo III dep. Int. I	2.266.868	1.823.342	-19,57	Spesa c/capitale	20,85	20,25
Totale spese (d+e+f)	37.681.952	37.773.960	0,24	Rimborso prestiti	6,02	4,83
				Totale	100,00	100,00

1) = a - d; 2) = a-(d+f); 3) = (b-e); 4) = (b+c) -e; 5) = Totale entrate - Totale spese; 6)=Totale entrate x 100/totale spese;
7) entrate finalix100/spese finali; 8)= Fondo cassa + residui attivi - residui passivi;
9) Fondo cassa + residui attivi x100/residui passivi; 10)= Fondo non vincolato x100/Risultato di amm.ne.

Le suesposte considerazioni, riguardanti i vari indici di equilibrio, trovano conferma anche nelle aggregazioni per macroaree dove può rilevarsi un diverso grado di concentrazione di enti nell'uno o nell'altro sottoinsieme e che dai risultati dei rendiconti esaminati consentono di verificare che, con la sola eccezione del Centro, nelle altre aree sono maggiori gli enti nell'ambito positivo, rispetto a quello negativo.

Tab. 3E Esercizio 2010 Risultato equilibrio economico finanziario per aree geografiche

Complessivo

Zona	N_enti	Popolazione
Nord Ovest	2.635	15.041.465
Nord Est	1.324	10.964.473
Centro	835	10.957.712
Sud	1.366	11.746.348
Isole	607	6.056.834
Totale complessivo	**6.767**	**54.766.832**

Positivo

Zona	N_enti	Popolazione
Nord Ovest	1.409	5.417.811
Nord Est	796	5.144.253
Centro	348	2.941.378
Sud	826	7.201.147
Isole	474	4.335.511
Totale complessivo	**3.853**	**25.040.100**

Tuttavia, dall'osservazione del dato dimensionale emerge che gli enti con equilibrio negativo del Nord e del Centro sono quelli con popolazione più elevata.

Negativo

Zona	N_enti	Popolazione
Nord Ovest	1.226	9.623.654
Nord Est	528	5.820.220
Centro	487	8.016.334
Sud	540	4.545.201
Isole	133	1.721.323
Totale complessivo	**2.914**	**29.726.732**

Infatti, l'esame degli stessi dati per fasce demografiche, secondo la suddivisione per fasce degli enti esaminati nel presente referto come specificato nella premessa, mostra che nelle fasce dei Comuni piccoli e medio-piccoli si addensa il maggior numeri di enti con risultato positivo che decresce all'aumentare delle dimensioni degli enti, con particolare evidenza per quelli delle maggiori dimensioni assolute.

Tab. 4E Esercizio 2010 Risultato equilibrio economico finanziario per fasce demografiche

Complessivo

Fasce	N_enti	Popolazione
Fascia 1	1.514	847.549
Fascia 2	2.108	3.914.912
Fascia 3	993	3.870.328
Fascia 4	1.681	16.124.590
Fascia 5	429	16.524.541
Fascia 6	42	13.484.912
Totale complessivo	**6.767**	**54.766.832**

Positivo

Fascia 1	938	522.713
Fascia 2	1.241	2.291.997
Fascia 3	509	1.951.554
Fascia 4	940	8.882.413
Fascia 5	212	8.426.051
Fascia 6	13	2.965.372
Totale complessivo	**3.853**	**25.040.100**

Negativo

Fascia 1	576	324.836
Fascia 2	867	1.622.915
Fascia 3	484	1.918.774
Fascia 4	741	7.242.177
Fascia 5	217	8.098.490
Fascia 6	29	10.519.540
Totale complessivo	**2.914**	**29.726.732**

In buona sostanza, l'analisi rivela che con il crescere della popolazione degli enti, il numero di questi con contabilità non in equilibrio aumenta significativamente.

9.2 Le Province

9.2.1 Premessa

(Tab. 5E)

Per le analisi contenute in questa parte sono stati utilizzati i dati tratti dai consuntivi di 103 Province su 107 per una popolazione complessiva pari al 95,56% di quella totale.

Gli enti, aggregati prima per l'intero ambito nazionale, sono poi distinti per macro-aree.

Tab. 5E Aggregazione per macroaree

2010

Aree geografiche	N. Enti	Popolazione (migliaia)	Pop./pop.naz.%
Nord-Ovest	23	15.047.646	24,42
Nord-Est	20	10.542.086	17,71
Centro	21	11.694.850	18,85
Sud-Isole	39	20.431.917	34,58
Totale nazionale	**103**	**57.716.499**	**95,56**

Gli andamenti e gli indici di equilibrio sono costruiti, così come per i Comuni, sui dati della competenza (a parte il risultato di amministrazione) depurati delle partite per movimenti fondi.

L'analisi della cassa e dei residui riguarda, invece, la gestione nella sua interezza (competenza più residui).

9.2.2 Gli andamenti

Gestione della competenza

(Tab. 7E: Serie 1/P)

Nel 2010, gli accertamenti totali crescono dello 0,16% ed in misura analoga aumentano gli impegni totali: +0,31%.

Questo differenziale nella evoluzione del totale delle entrate e delle spese è il risultato di un peggioramento dei dati di parte corrente dove le entrate flettono di più del decremento della spesa e di una buona dinamica del conto capitale dove le entrate (solo titolo IV), rispetto al 2009, mostrano una ripresa pari al 19,71% e gli impegni di spesa per investimento (titolo II) registrano una spinta del 7,29%. Nel 2010, il ricorso a nuovo indebitamento (titolo V) mostra un forte ridimensionamento pari al 22,24%.

La rilevata tendenza dei dati medi nazionali verso minori diminuzioni degli impegni correnti rispetto ai correlati accertamenti delle entrate, trova conferma negli enti del Nord-ovest, non così in quelli del Nord-est, dove si risparmia di più sulla spesa corrente e si perde di meno in termini di nuove risorse correnti. Nelle altre macroaree il dato è variegato ma di significato finanziario complessivamente positivo o per un incremento delle entrate superiore a quello delle spese come nel Sud, o per un differenziale positivo nel saldo teorico tra minori entrate e diminuzione delle spese.

Il dato medio nazionale degli andamenti della spesa per investimenti, come visto in ripresa, si riscontra anche nelle aree geografiche del Nord-ovest, Centro e Sud, ma non nelle due rimanenti del Nord-est e delle Isole dove, invece, si registra una flessione.

Gestione della cassa

(Tab. 7E: Serie 2/P)

Nel 2010, le riscossioni totali sono state il 42,73% degli accertamenti totali: il 67,13% nel conto della competenza ed il 22,33% in quello dei residui.

I pagamenti totali il 38,83% degli impegni: il 57,23% nel conto della competenza ed il 25,57% in quello dei residui.

Nel confronto fra parte corrente e conto capitale, la prima rivela valori di incidenza percentuale, tanto per riscossioni e pagamenti, più che doppi. I pagamenti della competenza in conto rimborso prestiti raggiungono il 95,52% degli impegni.

Nel raffronto con i dati appena riferiti, aggregati a livello nazionale, nell'area Nord-Est si rilevano valori percentuali di riscossioni e pagamenti totali maggiori di oltre dieci punti percentuali; nell'area Centro di cinque punti. Per gli enti del Sud-Isole, le riscossioni sono inferiori al dato medio nazionale di oltre sette punti ed i pagamenti di quasi sei punti. Nell'area Nord-Ovest i valori sono nella media.

Nel 2009, i corrispondenti dati percentuali non erano dissimili da quelli dell'anno 2010.

Gestione dei residui

(Tab. 7E: Serie 3/P)

a) Nel 2010, il valore totale dei residui finali a fronte di quello dei residui iniziali (finali 2009) rimane sostanzialmente invariato, sia per la parte dell'entrata che per la spesa. Questo andamento è contrario a quello proprio che si rileva nella parte delle entrate e spese correnti nelle quali aumentano, rispettivamente, del 3,73% e del 2,99%.

Nel 2009, i corrispondenti dati percentuali erano diversi nel senso che sia i residui attivi che quelli passivi mostravano tendenze in diminuzione anche se per valori limitati.

b) Nel 2010, la composizione dei residui totali tanto attivi che passivi è, approssimativamente, per 3/4 di derivazione residua e per 1/4 di provenienza dalla competenza. Tale rapporto si modifica nella parte corrente della spesa, dove si attenua la preminenza della parte di derivazione residua.

Tale andamento ricalca quello dell'anno 2009 tranne che per i residui passivi correnti la cui parte di provenienza dalla competenza equivale all'altra di provenienza dai residui.

c) Nel 2010, le rettifiche ai residui attivi (in diminuzione) sono state pari al 3,37%, a fronte di un valore percentuale del 4,46% per i residui passivi. Nella gestione di parte corrente i valori sono del 2,85% e del 5,74%. Nel 2009 i rispettivi valori erano del 3,83% e del 5,46% nel complesso e del 2,12% e 6,51% nella gestione di parte corrente.

d) Sempre nel 2010, le riscossioni in conto residui sono state il 22,33% degli accertamenti ed i pagamenti il 25,57% degli impegni. Nel 2009, i rispettivi valori erano del 23,11% e del 27,60%.

*a*1) L'andamento della dimensione dei residui totali, sia attivi che passivi, con sguardo alle macroaree, nel 2010 migliora (minori residui), con dati similari a quelli medi nel Sud-Isole. Dati notevolmente migliori si riscontrano nel Nord-Est e appena in miglioramento

nell'area Centro. Gli enti del Nord-Ovest espongono, invece, dati in peggioramento per i residui attivi (102,59%), e in leggero miglioramento per i residui passivi.

*b*1) La composizione dei residui (da residui e da competenza) nelle quattro macroaree assume diversa dimensione: al Nord-Ovest e Centro il rapporto (approssimativo) è di 2/3 e di 1/3 tanto nell'entrata che nella spesa per i valori totali. Al Nord-Est è di 3/4 e 1/4 per i residui attivi e di 2/3 e 1/3 per i residui passivi ed, infine, nell'area Sud-Isole i valori espressi dalle contabilità di quelle Province sono, tanto per i residui attivi che passivi, di 4/5 e di 1/5.

*c*1) Anche le rettifiche (in diminuzione) ai residui attivi e passivi assumono nelle macroaree valori diversi. Così, per i residui attivi i valori sono confermativi per tutte le macroaree tranne quella Centro che esprime valori più contenuti (2,29%). Per i residui passivi, invece, quelli dell'area Centro sono similari a quelli medi nazionali, quelli del Nord-Est e Nord-Ovest sono inferiori e quelli del Sud-Isole sono i più elevati.

*d*1) Per quanto attiene allo smaltimento, già nella parte dedicata alla gestione della cassa è stato rilevato come gli enti dell'area Nord-Est e in misura minore il Centro, mostrino una capacità di riscossione/pagamento superiore, rispettivamente, di dieci e cinque punti percentuali rispetto al dato medio nazionale. Ciò si conferma nell'ambito dei residui dove, specularmente, le aree Nord-Est e Centro mostrano dati superiori alla media nella misura predetta a fronte degli enti dell'area Sud-Isole con valori inferiori di sette/otto punti.

9.2.3 Gli indici di equilibrio

(Tab. 6E)

Il margine corrente, che rappresenta il saldo tra le entrate e le spese destinate al mantenimento dell'Ente, nel 2010 ha segno positivo con un *plus* delle entrate, rispetto alle spese, del 9,25%.

Il suo andamento, rispetto all'anno precedente, è decrescente.

L'equilibrio economico-finanziario corrente, che rappresenta il saldo sopraindicato con l'aggravio dell'onere per la quota capitale di prestiti in rimborso ed assume valenza economica, ha segno positivo per un valore pari al 2,05% delle entrate correnti.

Il suo andamento, rispetto al 2009, è in crescita.

Il margine del conto capitale, che rappresenta il saldo tra le entrate (escluso l'indebitamento) destinate agli investimenti e la spesa per gli investimenti stessi, ha segno negativo per un valore pari al 34,96% della spesa.

L'equilibrio del conto capitale, che rappresenta il saldo appena sopra indicato migliorato del dato dell'entrata per ricorso a prestiti, è di segno (-) per un valore assoluto abbastanza significativo.

Il suo andamento, rispetto all'anno 2009, è in regressione del dato assoluto ed esprime il ricorso a risorse da destinare agli investimenti diverse dalle entrate in conto capitale.

Il risultato di gestione, che rappresenta il saldo tra le entrate complessive e le spese complessive della gestione di competenza, ma anche il saldo tra l'equilibrio corrente e quello in conto capitale, ha segno negativo per un valore pari al 2,92% del totale delle entrate.

Il suo andamento, rispetto all'anno 2009, è in lieve peggioramento.

L'equilibrio finanziario di gestione, che si determina utilizzando gli stessi dati delle entrate e spese complessive, indica, attraverso un dato sintetico percentuale, il rapporto delle entrate complessive rispetto alle corrispondenti spese.

Il valore di 97,16% dà la misura, rispetto al valore 100%, della dimensione della distanza delle prime rispetto alle seconde.

L'andamento, così come per l'indice di equilibrio che precede, è in lieve decremento.

Esso, comunque, va apprezzato nella diversità di valore degli equilibri corrente e in conto capitale che lo determinano.

L'equilibrio finanziario delle entrate e spese finali, simile per la costruzione dell'indice a quello appena sopra riferito, ma con le entrate e spese complessive depurate, rispettivamente, della parte proveniente dal ricorso a mutui e prestiti e della quota capitale in rimborso degli stessi, indica, con il valore di 97,85%, l'entità relativa delle entrate finali rispetto alle spese finali.

Il valore appena riferito, superiore a quello di 97,16% del precedente indice di equilibrio, sta ad indicare che l'entrata per nuovo indebitamento è inferiore alla spesa per rimborso della quota capitale dei prestiti pregressi, con rilevazione, quindi, di un andamento in diminuzione, anche se limitata, dello *stock* del debito.

Il saldo complessivo del risultato di amministrazione, che misura la differenza tra tutti i risultati in avanzo e in disavanzo della gestione nel suo complesso (competenza e residui), è di segno positivo contrariamente al risultato di gestione, salvo che per tre soli enti in disavanzo.

Il *plus* dell'attivo finanziario (fondo cassa + residui attivi) sui residui passivi è del 5,83% e misura l'equilibrio finanziario di amministrazione. Va tenuto in debito conto che la parte effettivamente risparmiata e disponibile (fondi non vincolati) è rappresentata soltanto dal 44,54%.

Nel confronto con l'anno 2009, i dati mostrano un andamento in leggera flessione, con un calo di poco più di un punto percentuale.

I dati appena esposti, sicuramente di interesse in una visione complessiva della finanza delle Province, in quanto mediante situazioni le più diverse ed a volte opposte, delle

varie realtà dei singoli enti, necessitano di una fondamentale disaggregazione: quella degli enti con risultato economico-finanziario positivo, espressione di una capacità strutturale di far fronte con le entrate correnti al finanziamento delle spese correnti (di mantenimento dell'ente) ed al rimborso delle quote in scadenza dei prestiti contratti, e quella degli enti che, invece, utilizzano a tal fine risorse non strutturali, o addirittura, cadono in disavanzo di amministrazione.

La predetta distinzione rileva 59 Province con indice positivo a fronte delle rimanenti 44 con indice negativo.

I primi enti (tabelle: serie 1/P positivo), oltre a dati migliori negli indici del margine corrente e del risultato di amministrazione, già positivi nel dato medio nazionale e oltreché con indice, ovviamente, positivo dell'equilibrio economico-finanziario, mostrano, a differenza dei secondi, ovviamente con il predetto indice negativo, un risultato di gestione sì di segno (-), ma tutto determinato dal valore dell'indice di equilibrio del conto capitale, con valore assoluto di questo ultimo significativo a comprova dell'utilizzo per gli investimenti di consistenti risparmi realizzati nella gestione di parte corrente.

Di converso, i secondi (tabelle: serie 1/P negativo) mostrano lo stesso indice del risultato di gestione con uguale segno (-) che però trova causa, per buona parte, nello squilibrio della parte corrente.

Le suesposte considerazioni, riguardanti i vari indici di equilibrio, trovano conferma anche nelle aggregazioni per macroaree dove può rilevarsi, peraltro, un diverso grado di concentrazione di enti nell'uno o nell'altro sottoinsieme.

Tab. 6E Province - Equilibrio economico finanziario per aree geografiche

2009

Complessivo

Zona	N_Enti	Popolazione
Nord Ovest	23	15.047.646
Nord Est	20	10.542.086
Centro	21	11.694.850
Sud	23	13.774.527
Isole	16	6.657.390
Totale	**103**	**57.716.499**

Positivo

Nord Ovest	12	9.816.475
Nord Est	13	6.537.079
Centro	14	5.636.508
Sud	16	9.905.472
Isole	8	2.379.240
Totale	**63**	**34.274.774**

Negativo

Nord Ovest	11	5.231.171
Nord Est	7	4.005.007
Centro	7	6.058.342
Sud	7	3.869.055
Isole	8	4.278.150
Totale	**40**	**23.441.725**

2010

Complessivo

Zona	N_Enti	Popolazione
Nord Ovest	23	15.047.646
Nord Est	20	10.542.086
Centro	21	11.694.850
Sud	23	13.774.527
Isole	16	6.657.390
Totale	**103**	**57.716.499**

Positivo

Nord Ovest	10	5.471.995
Nord Est	10	4.678.579
Centro	14	4.664.745
Sud	15	10.172.936
Isole	10	4.463.170
Totale	**59**	**29.451.425**

Negativo

Nord Ovest	13	9.575.651
Nord Est	10	5.863.507
Centro	7	7.030.105
Sud	8	3.601.591
Isole	6	2.194.220
Totale	**44**	**28.265.074**

Così, si rileva con evidenza che le Province del Nord-Ovest sono presenti nei due ambiti con 10 enti positivi e 13 enti negativi e con quelli più popolosi tra i negativi; nell'area Sud-Isole, complessivamente considerate, circa i 2/3 delle Province, sia per numero che per popolazione, appartengono agli enti con indici positivi.

Le Province del Nord-Est hanno una presenza pari per numero di enti e popolazione, negli aggregati positivi e negativi; l'area del Centro ne ha di più, ma sono i meno popolosi, tra i positivi.

9.3 Le considerazioni d'insieme per Comuni e Province

(Tab. 7E: Serie 1/P, Serie 2/P, Serie 3/P, Serie 3/P sub)

Nel 2010, accertamenti ed impegni della competenza crescono, rispetto al 2009, sia per i Comuni che per le Province. Per i primi enti, rispettivamente, del 2,55% e dell' 1,15%, per i secondi, dello 0,16% e dello 0,31%.

Una dinamica che porta, per i Comuni, ad un deciso miglioramento dei saldi complessivi di gestione e per le Province ad un lieve peggioramento che si legge nei risultati di parte corrente dove le Province cedono sulle entrate correnti più di quanto diminuisca la spesa corrente, non così per i Comuni.

Il ricorso all'indebitamento è in calo, sia per i Comuni, (-8,63%) che per le Province (-22,24%) anche se bisogna considerare che si tratta di valori assoluti poco rilevanti e, perciò, molto sensibili alle variazioni percentuali. Gli investimenti mostrano una situazione stazionaria per i Comuni, che fanno registrare solo un aumento dello 0,19%, destinando alla spesa per investimenti 13,9 mld, mentre per le Province si rileva una spinta più decisa misurata in +7,29%, che in valore assoluto cifra 3,1 mld di spesa. Riprendono i trasferimenti in conto capitale, soprattutto per le Province.

Per i Comuni, nella disarticolazione per aree geografiche, i riferiti andamenti della parte corrente si confermano con pochi significativi scostamenti.

Per le Province, il dato medio è confermato nell'area Sud-Isole mentre nel resto si accentua lo squilibrio, con maggiori impegni correnti rispetto agli accertamenti.

Nel 2010, gli andamenti della cassa sono sostanzialmente equilibrati, nel senso di una tendenziale coincidenza di riscossioni e pagamenti, in entrambe le tipologie di enti. Nel rapporto con gli accertamenti e gli impegni, i Comuni rilevano valori, rispettivamente, del 51,80% e 48,78% e le Province del 42,73% e 38,83%.

Sempre nella disarticolazione per aree geografiche, sia per i primi che per le seconde si rileva, rispetto al dato medio nazionale, una maggiore capacità di riscossioni/pagamenti nelle aree Nord a fronte di un corrispondente *deficit* nell'area Sud-Isole, per valori significativi a cui si accompagna, in quest'ultima area, anche una più marcata incidenza delle operazioni di rettifica dei residui. Residui che, rispetto all'anno 2009, sia per i Comuni che per le Province, mostrano dati complessivi in miglioramento (minori residui).

Per i primi la composizione dei residui indica valori approssimativamente di 2/3 per la provenienza residua e di 1/3 per quella dalla competenza, per le Province i valori sono di 3/4 e di 1/4.

Le rettifiche finali ai residui, sia attivi che passivi, per i Comuni mostrano valori attorno al 6%. Per le Province i valori sono più bassi ma con lo scarto di un punto percentuale in più per quelli passivi.

L'equilibrio economico-finanziario corrente dell'insieme dei Comuni aggregati a livello nazionale ha segno positivo ed il dato esprime un valore pari allo 0,12% delle entrate correnti con andamento in miglioramento rispetto all'anno 2009.

Per le Province, il dato è pure positivo per un valore pari al 2,05% anche per questi enti, con andamento in crescita rispetto al 2009.

Questi ultimi dati, sicuramente di interesse in una visione complessiva della finanza locale, i quali rappresentano, però, valori medi di situazioni le più diverse e a volte opposte, per una loro migliore intelligenza necessitano di una fondamentale disaggregazione fra enti con l'equilibrio economico-finanziario positivo, espressione di una capacità strutturale di far

fronte con le entrate correnti al finanziamento delle correlate spese correnti e al rimborso delle quote in scadenza dei prestiti contratti, ed enti che, invece, utilizzano a tal fine risorse non strutturali, o addirittura, cadono in disavanzo di amministrazione.

Così, nel 2010 i Comuni con indice positivo, 3.853, sono risultati in aumento rispetto al dato del 2009 fermo a 3.514, con una popolazione pari al 45,72% di quella del campione, a fronte di 2.914 enti con popolazione pari al 54,28% che rilevano quell'indice con valore negativo.

A loro volta le Province con indice positivo sono state 59 e 44 con indice negativo. Per i Comuni, poi, la disaggregazione per fasce demografiche ha rivelato che, con il crescere del numero degli abitanti, la presenza per numero di enti in ambito negativo tende a crescere.

I dati del 2010, non più riferiti alla mera competenza e all'equilibrio economico-finanziario, ma includenti anche la gestione dei residui e, quindi, espressione dello stato della finanza locale quale determinatasi per lo svolgersi nel tempo delle gestioni annuali, trovano sintesi nel dato del risultato di amministrazione. Questo è negativo per sole tre Province e positivo per quasi tutti i Comuni tranne 97 di essi. Il giudizio sulla finanza locale nel suo complesso non dovrebbe, quindi, essere di preoccupazione.

Anche dall'analisi dei risultati dei rendiconti 2010 riemerge lo scarto significativo tra i saldi della gestione di competenza ed il risultato di amministrazione che, in molti casi, ribalta gli assetti finanziari dei primi. Questa Corte ha più volte manifestato dubbi e perplessità sulla piena attendibilità di una componente determinante del saldo di amministrazione: i residui attivi, cioè i crediti vantati dall'ente. Il vigente sistema contabile non prevede strumenti obiettivi che depurino i risultati della gestione finanziaria dai crediti vetusti e la vetustà di un credito è notorio essere forte indizio di inesigibilità dello stesso.

Per dare certezza alla qualità dei risultati non è sufficiente che l'Ente annualmente verifichi la persistenza delle ragioni del credito e la sua esigibilità (art. 228, comma 3 TUEL).

Così come per la perenzione dei residui passivi (art. 39 legge 7 agosto 1982, n. 526), occorrerebbe istituire uno strumento che con criteri obiettivi sterilizzi il risultato di amministrazione da poste attive vetuste così da apparire veramente inattendibili. Ciò ridimensionerebbe la positività dei saldi e, ove necessario, azionerebbe quanto serve a mantenere gli equilibri.

D'altra parte, soprattutto per alcune aree geografiche, si rilevano una somma di fenomeni sintomatici di una debolezza strutturale della finanza degli enti tra i quali la scarsa capacità di riscossione, anche nella competenza, ciò su cui si è focalizzata l'attenzione nella parte specifica di questa relazione riservata agli andamenti delle gestioni dei Comuni. Difficoltà che non è estranea alla debole dinamica dei flussi di cassa su cui, pure, si è poco più sopra focalizzata l'attenzione a proposito della gestione dei residui nel complessivo

esame degli equilibri dei Comuni; da questi fatti sintomatici emerge la concordante indicazione che ci sono aree geografiche, prevalentemente Sud e Isole, in cui si addensano Comuni che riscuotono poco, aumentano l'esposizione debitoria e spesso sopperiscono a strutturali carenze di liquidità con il ricorso alle anticipazioni di cassa.

Questa Corte con l'avvio di una sistematica rilevazione dei dati forniti attraverso i questionari-relazione degli organi di revisione degli enti ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, avrà l'opportunità di una migliore definizione dello specifico fenomeno della vetustà dei residui, che consentirà di cogliere una migliore qualità dei dati informativi certamente più proficua ai fini del controllo collaborativo che caratterizza le proprie funzioni istituzionali nella materia della finanza locale.

Tab 7E Serie 1/P

Serie 1/P Province Italia

migliaia di euro

Accertamenti e Impegni di competenza			
Accertamenti c/competenza			Variazioni %
Tit.	Province		
	2009	2010	
I	4.717.146	4.760.236	0,91
II	4.526.084	4.317.368	-4,61
III	753.216	755.695	0,33
a) Totale entrate correnti	9.996.445	9.833.299	-1,63
b) entrate c/capitale titolo IV dep. ctg. VI	1.699.010	2.033.908	19,71
Entrate finali (a+b)	11.695.456	11.867.207	1,47
c) accensione prestiti titolo V dep. ctg. I	680.451	529.102	-22,24
Totale entrate (a+b+c)	12.375.907	12.396.309	0,16

Impegni in c/competenza			Variazioni %
Tit.	Province		
	2009	2010	
d) Spese correnti titolo I	9.150.378	9.000.537	-1,64
e) Spese in c/capitale titolo II dep. Int. X	2.914.857	3.127.431	7,29
spese finali (d+e)	12.065.235	12.127.968	0,52
f) Rimborso prestiti titolo III dep. Int. I	654.187	630.774	-3,58
Totale spese (d+e+f)	12.719.422	12.758.742	0,31

Equilibri di bilancio		
	2009	2010
Margine corrente (1)	846.068	832.762
Equilibrio economico finanziario (2)	191.880	201.988
Margine c/capitale (3)	-1.215.847	-1.093.523
Equilibrio c/capitale (4)	-535.395	-564.421
Risultato di gestione (5)	-343.515	-362.433
Equilibrio finanziario di gestione % (6)	97,30	97,16
Eq. fin.rio entr.finali/spese finali % (7)	96,94	97,85
Risultato di Amministrazione (8)	1.217.334	1.201.573
Eq. Fin. Amm.ne.:Attivo fin.rio/res.pass.% (9)	105,95	105,83
Risultato Amm.ne:Fondi Non Vinc./Avanzo% (10)	45,79	44,54

Rapporto di composizione %		
Struttura entrate	Acc.ti comp. 2008	Acc.ti comp. 2009
Entrate correnti	80,77	79,32
Entrate c/capitale	13,73	16,41
Accensione prestiti	5,50	4,27
Totale	100,00	100,00
Struttura spese	**Impegni comp. 2008**	**Impegni comp. 2009**
Spesa corrente	71,94	70,54
Spesa c/capitale	22,92	24,51
Rimborso prestiti	5,14	4,94
Totale	100,00	100,00

1) = a - d; 2) = a-(d+f); 3) = (b-e); 4) = (b+c) -e; 5) = Totale entrate - Totale spese; 6)=Totale entrate x 100/totale spese; 7) entrate finalix100/spese finali; 8)= Fondo cassa + residui attivi - residui passivi; 9) Fondo cassa + residui attivi x100/residui passivi; 10)=Fondo non vincolato x100/Risultato di amm.ne.

Tab.7E Serie 2/P

Province

Serie 2/P - Sintesi

Riscossioni e Pagamenti - rapporto % con Accertamenti ed Impegni 2009 - 2010. Tabella di sintesi

Area: Italia	2009			2010		
Titolo Entrate	**Valore % Risc. residui/Acc. residui**	**Valore % Risc.comp./Acc. comp.**	**Valore % Risc. totali/Acc. totali**	**Valore % Risc. residui/Acc. residui**	**Valore % Risc.comp./Acc. comp.**	**Valore % Risc. totali/Acc. totali**
TITOLO I - Entrate Tributarie	68,09	92,78	90,83	66,14	90,45	88,37
TITOLO II - Entrate Derivanti da contributi e trasferimenti correnti	23,05	66,39	41,69	22,40	63,72	39,70
TiITOLO III - Entrate Extratributarie	35,72	68,21	55,11	34,87	63,94	52,01
Totale entrate correnti	**26,62**	**78,98**	**57,58**	**26,14**	**76,67**	**55,71**
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti	17,90	35,54	22,07	18,76	29,45	21,50
TITOLO V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	26,65	23,84	26,06	22,38	13,90	20,76
Totale Entrate conto capitale	**20,30**	**32,66**	**23,13**	**19,69**	**26,48**	**21,32**
TITOLO VI - Entrate da servizi per conto terzi	29,02	89,96	73,30	15,67	89,75	69,94
Totale	**23,11**	**70,41**	**44,52**	**22,33**	**67,13**	**42,73**

Area: Italia	2009			2010		
Titolo Spesa	**Valore %Pag. residui/Imp. residui**	**Valore % Pag.comp./Imp. comp.**	**Valore % Pag. totali/Imp. totali**	**Valore %Pag. residui/Imp. residui**	**Valore % Pag.comp./Imp. comp.**	**Valore % Pag. totali/Imp. totali**
TITOLO I - Spese Correnti	45,25	67,58	59,20	43,37	67,07	57,95
TITOLO II - Spese in conto capitale	20,08	21,10	20,27	17,66	16,16	17,36
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	69,66	96,37	95,07	43,39	98,27	95,52
Totale	**27,17**	**57,26**	**39,21**	**25,29**	**55,31**	**37,49**
TITOLO IV - Spese per servizi per conto terzi	47,05	79,28	69,09	36,75	81,54	67,54
Totale	**27,66**	**58,91**	**40,57**	**25,57**	**57,23**	**38,83**

Tab.7E Serie 3/P

Serie 3/P - Residui attivi e passivi 2010

Residui Attivi - 2010

in migliaia di euro

Area: Italia	a	b		c	d		e	f	
Titolo Entrate	Residui Iniziali (Residui)	Variazioni Riaccertamento Residui	b/a %	Accertamenti (Residui)	Riscossioni (Residui)	d/c %	Residui Finali da Residui	Residui finali (Totale)	f/a %
TITOLO I	469.832	24.091	5,13	445.741	294.830	66,14	150.911	605.651	128,91
TITOLO II	6.136.936	139.645	2,28	5.997.290	1.343.469	22,40	4.653.822	6.220.239	101,36
TITOLO III	566.598	40.653	7,17	525.944	183.401	34,87	342.543	615.011	108,54
Totale	**7.173.366**	**204.389**	**2,85**	**6.968.976**	**1.821.700**	**26,14**	**5.147.276**	**7.440.900**	**103,73**
TITOLO IV	7.024.093	247.036	3,52	6.777.057	1.271.637	18,76	5.505.420	7.151.955	101,82
TITOLO V	2.432.923	107.034	4,40	2.325.889	520.547	22,38	1.805.342	2.279.252	93,68
Totale	**9.457.015**	**354.070**	**3,74**	**9.102.945**	**1.792.184**	**19,69**	**7.310.762**	**9.431.207**	**99,73**
TITOLO VI	393.085	15.270	3,88	377.815	59.207	15,67	318.609	424.671	108,04
Totale	**17.023.466**	**573.730**	**3,37**	**16.449.737**	**3.673.090**	**22,33**	**12.776.646**	**17.296.778**	**101,61**

b = a-c c = d+e f = e+c

Residui Passivi - 2010

in migliaia di euro

Area: Italia	a	b		c	d		e	f	
Titolo Entrate	Residui Iniziali (Residui)	Variazioni Riaccertamento Residui	b/a %	Impegni (Residui)	Pagamenti (Residui)	d/c %	Residui Finali da Residui	Residui finali (Totale)	f/a %
TITOLO I	5.974.741	343.049	5,74	5.631.692	2.442.259	43,37	3.189.433	6.153.531	102,99
TITOLO II	13.982.258	556.426	3,98	13.425.833	2.371.414	17,66	11.054.419	13.921.181	99,56
TITOLO III	34.706	386	1,11	34.320	14.893	43,39	19.427	30.720	88,51
Totale	**19.991.706**	**899.861**	**4,50**	**19.091.845**	**4.828.566**	**25,29**	**14.263.279**	**20.105.432**	**100,57**
TITOLO IV	483.397	12.571	2,60	470.826	173.044	36,75	297.782	488.790	101,12
Totale	**20.475.103**	**912.432**	**4,46**	**19.562.671**	**5.001.610**	**25,57**	**14.561.061**	**20.594.222**	**100,58**

b = a-c c = d+e f = e+c

Tab.7E Serie 3/P sub

Province

Accertamenti e Riscossioni di competenza - 2010

migliaia di euro

Area: Italia	A	B	B/A %	C
Titolo Entrate	Accertamenti (Competenza)	Riscossioni (Competenza)		Differenza Accer. Riscoss.
TITOLO I	4.760.236	4.305.497	90,45	454.739
TITOLO II	4.317.368	2.750.951	63,72	1.566.417
TITOLO III	755.695	483.227	63,94	272.468
Totale	**9.833.299**	**7.539.675**	**76,67**	**2.293.624**
TITOLO IV	2.333.797	687.262	29,45	1.646.535
TITOLO V	550.433	76.523	13,90	473.910
Totale	**2.884.230**	**763.785**	**26,48**	**2.120.445**
TITOLO VI	1.034.945	928.883	89,75	106.062
TOTALE	**13.752.474**	**9.232.343**	**67,13**	**4.520.131**

C = A-B

Province - Impegni e Pagamenti di competenza 2010

migliaia di euro

Area: Italia	A	B	B/A %	C
Titolo Spesa	Impegni (Competenza)	Pagamenti (Competenza)		Differenza Imp. Pag.
TITOLO I	9.000.537	6.036.440	67,07	2.964.098
TITOLO II	3.419.348	552.585	16,16	2.866.763
TITOLO III	652.105	640.812	98,27	11.293
Totale	**13.071.990**	**7.229.837**	**55,31**	**5.842.153**
TITOLO IV	1.034.945	843.937	81,54	191.008
Totale	**14.106.935**	**8.073.774**	**57,23**	**6.033.161**

C = A-B

Tab.7E Serie 3/P

Serie 3/P Province - Residui attivi e passivi 2009

Residui Attivi - 2009

(in migliaia di euro)

Area: Italia	a	b		c	d		e	f	
Titolo Entrate	Residui Iniziali (Residui)	Variazioni Riaccertamento Residui	b/a %	Accertamenti (Residui)	Riscossioni (Residui)	d/c %	Residui Finali da Residui	Residui finali (Totale)	f/a %
TITOLO I	416.701	11.678	2,80	405.022	275.766	68,09	129.256,38	469.832,43	112,75
TITOLO II	6.108.749	110.652	1,81	5.998.097	1.382.291	23,05	4.615.805,98	6.136.935,54	100,46
TITOLO III	536.495	27.533	5,13	508.962	181.803	35,72	327.159,97	566.597,58	105,61
Totale	**7.061.944**	**149.863**	**2,12**	**6.912.082**	**1.839.860**	**26,62**	**5.072.222,33**	**7.173.365,55**	**101,58**
TITOLO IV	7.274.009	389.048	5,35	6.884.961	1.232.556	17,90	5.652.405,21	7.024.092,91	96,56
TITOLO V	2.690.923	96.702	3,59	2.594.221	691.370	26,65	1.902.851,14	2.432.922,52	90,41
Totale	**9.964.932**	**485.750**	**4,87**	**9.479.183**	**1.923.926**	**20,30**	**7.555.256,35**	**9.457.015,43**	**94,90**
TITOLO VI	436.439	33.903	7,77	402.536	116.797	29,02	285.739,92	393.085,47	90,07
Totale	**17.463.316**	**669.515**	**3,83**	**16.793.801**	**3.880.582**	**23,11**	**12.913.218,60**	**17.023.466,45**	**97,48**

b = a-c **c = d+e** **f = e+c**

Residui Passivi - 2009

(in migliaia di euro)

Area: Italia	a	b		c	d		e	f	
Titolo Entrate	Residui Iniziali (Residui)	Variazioni Riaccertamento Residui	b/a %	Accertamenti (Residui)	Riscossioni (Residui)	d/c %	Residui Finali da Residui	Residui finali (Totale)	f/a %
TITOLO I	5.877.410	382.608	6,51	5.494.801	2.486.587	45,25	3.008.215	5.974.659	101,65
TITOLO II	14.944.800	745.072	4,99	14.199.727	2.850.658	20,08	11.349.069	13.982.341	93,56
TITOLO III	37.156	2.850	7,67	34.306	23.897	69,66	10.409	34.706	93,41
Totale	**20.859.366**	**1.130.531**	**5,42**	**19.728.835**	**5.361.141**	**27,17**	**14.367.693**	**19.991.706**	**95,84**
TITOLO IV	531.421	37.104	6,98	494.317	232.578	47,05	261.738	483.395	90,96
Totale	**21.390.787**	**1.167.635**	**5,46**	**20.223.151**	**5.593.720**	**27,66**	**14.629.432**	**20.475.101**	**95,72**

b = a-c **c = d+e** **f = e+c**

Tab. Serie 3/P sub

Tabella 3/P sub - Entrata e Spesa 2009
Accertamenti e Riscossioni di competenza - 2009

migliaia di euro

Area: Italia	A	B		C
Titolo Entrate	Accertamenti (Competenza)	Riscossioni (Competenza)	B/A %	Differenza Accer. Riscoss.
TITOLO I	4.717.146	4.376.570	92,78	340.576
TITOLO II	4.526.084	3.004.954	66,39	1.521.130
TITOLO III	753.216	513.778	68,21	239.438
Totale	**9.996.445**	**7.895.302**	**78,98**	**2.101.143**
TITOLO IV	2.127.958	756.270	35,54	1.371.688
TITOLO V	695.967	165.896	23,84	530.071
Totale	**2.823.925**	**922.166**	**32,66**	**1.901.759**
TITOLO VI	1.069.555	962.209	89,96	107.346
TOTALE	**13.889.925**	**9.779.677**	**70,41**	**4.110.248**

C = A-B

Province - Impegni e Pagamenti di competenza 2009

migliaia di euro

Area: Italia	A	B		C
Titolo Spesa	Impegni (Competenza)	Pagamenti (Competenza)	B/A %	Differenza Imp. Pag.
TITOLO I	9.150.378	6.183.933	67,58	2.966.444
TITOLO II	3.337.298	704.026	21,10	2.633.272
TITOLO III	669.703	645.406	96,37	24.297
Totale	**13.157.379**	**7.533.366**	**57,26**	**5.624.013**
TITOLO IV	1.069.555	847.899	79,28	221.656
Totale	**14.226.934**	**8.381.265**	**58,91**	**5.845.669**

C = A-B

9.4 Le Comunità Montane

9.4.1 Gli indici di equilibrio

(Tab. 8E: Serie 1/CM)

Sul piano generale la situazione complessiva delle gestioni delle Comunità montane mostra segni di indebolimento che si colgono in taluni parametri concernenti gli equilibri delle specifiche partizioni dei bilanci e di quelli riassuntivi.

Il margine corrente, che rappresenta il saldo tra le entrate e le spese destinate al mantenimento dell'ente, pur presentando, anche nel 2010, segno positivo con un *"plus"* delle entrate rispetto alle spese del 3,34 per cento circa segna, rispetto all'anno precedente, una flessione di circa un punto percentuale. Tale flessione si riflette anche nell'equilibrio

economico-finanziario che include nel saldo del margine corrente anche la quota di capitale dei prestiti in rimborso.

In peggioramento deciso, invece, è il margine in conto capitale che rappresenta il saldo tra entrate (escluso l'indebitamento) destinate agli investimenti e la spesa per gli investimenti stessi, così come l'equilibrio del conto capitale che rappresenta il saldo appena indicato migliorato del dato dell'entrata per ricorso a prestiti che rimane negativo, ma con una minima riduzione del saldo che passa dai -32,9 mln di euro del 2009 ai -26,9 mln di euro nell'esercizio 2010. Riduzione che, però, è effetto di un maggiore indebitamento quale risulta dai dati delle entrate per accensione di prestiti cresciute nel 2010 del 214,64% rispetto al 2009; dato abnorme nella sua espressione percentuale ma che in valore assoluto misura un incremento di 16 mln di euro circa.

Il risultato di gestione, che rappresenta il saldo tra le entrate complessive e le spese complessive della gestione di competenza, ma anche il saldo tra l'equilibrio corrente e quello del conto capitale, ha segno negativo come per l'esercizio 2009 - pur se in lieve miglioramento - che emerge anche dall'equilibrio finanziario di gestione che misura, con un dato sintetico percentuale, il rapporto tra entrate e spese complessive: il valore di 98,16 per cento dà la misura del *deficit* delle prime sulle seconde.

L'equilibrio finanziario delle entrate e spese finali, simile per costruzione dell'indice a quello sopra riportato, ma con le entrate e spese complessive depurate, rispettivamente, della parte proveniente dal ricorso ai mutui e prestiti e della quota capitale in rimborso degli stessi, indica, con il valore 95,79 per cento, l'entità relativa delle entrate finali rispetto alle spese finali.

Tale valore, in quanto inferiore al valore del 98,16 per cento dell'equilibrio finanziario di gestione, prova che le entrate per nuovo indebitamento hanno superato la spesa per il rimborso della quota capitale dei debiti pregressi, quindi indica una crescita dello *stock* del debito.

Il saldo complessivo del risultato di amministrazione, che misura la differenza tra tutti i risultati in avanzo e in disavanzo della gestione nel suo complesso (competenza e residui) è di segno positivo contrariamente al risultato di gestione, trovando sostegno nel valore delle partite pregresse.

La situazione che emerge dai dati appena commentati nel macroaggregato nazionale si traduce sul piano gestionale in una tendenza alla tenuta della capacità delle Comunità Montane di far fronte alle spese necessarie al funzionamento ma con crescenti difficoltà; sul piano degli investimenti si accentua il ricorso all'indebitamento per sopperire alla progressiva carenza di risorse proprie e trasferite. Questa situazione si rileva anche nella disaggregazione territoriale dei dati per aree regionali, con andamento simile nelle aree del Nord, - anche se

nel Nord-est si registra un migliore equilibrio finanziario di gestione – e nel Centro; più difficile si presenta la situazione nel Sud dove tutti gli indici di equilibrio, sia di parte corrente che di conto capitale, hanno segno negativo, così come il risultato di gestione e tutti i saldi attraverso i quali si leggono i suddetti indici sono in ulteriore cedimento rispetto all'esercizio 2009.

La situazione dei bilanci 2010 delle Comunità Montane del Sud, in relazione a quanto appena considerato, presenta aspetti preoccupanti per i riflessi che potrebbe avere anche sulla sostenibilità delle spese obbligatorie. D'altra parte, si tratta di un effetto che era possibile attendersi perché alla consistente riduzione dei trasferimenti non sembra si sia accompagnata una razionalizzazione o un contenimento dei costi.

In tale prospettiva appare necessario uno specifico monitoraggio per verificare le azioni intraprese al fine di recuperare le condizioni di equilibrio, tenuto conto che detti enti, pur soggetti ai sensi dell'art. 243, comma 3, del TUEL, alle norme concernenti l'individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari, ai sensi del successivo art. 244, comma 2, sono sottratti alle norme sul risanamento degli enti dissestati. Né induce minore apprensione il fatto che per gli enti del Sud il risultato di amministrazione, complessivo, sia positivo: ciò perché, com'è ben noto, tra i fattori di computo di tale saldo assumono particolare rilievo i residui attivi concernenti crediti sulla cui effettiva esigibilità non sussiste assoluta certezza.

Tab.8E Serie1/CM

Comunità Montane
Italia

In euro

Accertamenti e Impegni di competenza			
Accertamenti c/competenza			Var. %
Tit.	Comunità Montane		
	2009	2010	
I	497.674.649	464.267.294	-6,71
II	196.992.418	197.308.838	0,16
a) Totale entrate correnti	**694.667.068**	**661.576.132**	**-4,76**
b) III	375.242.566	311.920.315	-16,88
Entrate finali (a+b)	**1.069.909.634**	**973.496.447**	**-9,01**
c) IV - entrate derivanti da accensioni di prestiti	12.077.801	38.002.013	214,64
Totale entrate (a+b+c)	**1.081.987.435**	**1.011.498.460**	**-6,51**

Impegni in c/competenza			Var. %
Tit.	Comuni		
	2009	2010	
d) Spese correnti titolo I	669.390.648	639.414.549	**-4,48**
e) Spese in c/capitale titolo II	420.253.607	376.882.097	**-10,32**
spese finali (d+e)	**1.089.644.255**	**1.016.296.646**	**-6,73**
f) titolo III	14.489.516	14.214.490	**-1,90**
Totale spese (d+e+f)	**1.104.133.772**	**1.030.511.136**	**-6,67**

Equilibri di bilancio		
	2009	2010
Margine corrente (1)	25.276.420	22.161.584
Equilibrio economico finanziario (2)	10.786.903	7.947.093
Margine c/capitale (3)	-45.011.041	-64.961.782
Equilibrio c/capitale (4)	-32.933.240	-26.959.769
Risultato di gestione (5)	-22.146.337	-19.012.676
Equilibrio finanziario di gestione % (6)	97,99	98,16
Eq. fin.rio entr.finali/spese finali % (7)	98,19	95,79
Risultato di Amministrazione (8)	111.534.653	115.764.931
Eq. Fin. Amm.ne.:Attivo fin.rio/res.pass.% (9)	107,68	108,22
Risultato Amm.ne:Fondi Non Vinc./Avanzo% (10)	33,84	33,62

Rapporto di composizione %		
Struttura entrate	**Acc.ti comp. 2009**	**Acc.ti comp. 2010**
Entrate correnti	64,20	65,41
Entrate c/capitale	34,68	30,84
Accensione prestiti	1,12	3,76
Totale	100,00	100,00
Struttura spese	**Impegni comp. 2009**	**Impegni comp. 2010**
Spesa corrente	60,63	62,05
Spesa c/capitale	38,06	36,57
Rimborso prestiti	1,31	1,38
Totale	100,00	100,00

1) = a - d; 2) = a-(d+f); 3) = (b-e); 4) = (b+c) -e; 5) = Totale entrate - Totale spese; 6)=Totale entrate x 100/totale spese;
7) entrate finalix100/spese finali; 8)= Fondo cassa + residui attivi - residui passivi; 9) Fondo cassa + residui attivi x100/residui passivi;
10)= Fondo non vincolato x100/Risultato di amm.ne.

10 Il debito finanziario di Comuni e Province

Cons. Francesco Petronio

10.1 Premessa

L'art. 119 della Costituzione, come novellato dalla riforma del titolo V, ha elevato a livello costituzionale il principio della c.d. *golden rule*: gli enti locali possono indebitarsi esclusivamente per finanziare spese di investimento.

La regola, già presente nell'ordinamento degli Enti locali come norma ordinaria, stabilisce, quindi, un vincolo di destinazione alla contrazione di debiti, che non possono finanziare spesa corrente.

La recente riforma, introdotta con la legge costituzionale n. 1 del 2012, ha introdotto il principio del pareggio di bilancio per il complesso delle Pubbliche Amministrazioni, imponendo vincoli che si sovrappongono a quelli fissati dall'art. 119, che viene sottoposto ad una modifica testuale.

Gli enti locali hanno essenzialmente compiti di amministrazione che consistono nell'erogare servizi alla collettività, mentre la programmazione dello sviluppo è compito assegnato ad altro livello di governo, per cui, anche nel precedente sistema, non potevano attuare una politica di spesa in disavanzo.

L'indebitamento per gli enti locali, quindi, non entra a far parte delle leve strumentali di gestione del bilancio (*deficit spending*)[336]. Comuni e Province sono tenuti a garantire l'equilibrio finanziario di parte corrente; il ricorso all'indebitamento – comunque consentito solo entro i limiti anzidetti e a definite condizioni - ha una dimensione ristretta e specifica, sostanziandosi quale mezzo di finanziamento di singoli e definiti progetti di investimento con il vincolo giuscontabile dell'immediato automatico impegno della spesa al verificarsi dell'accertamento dell'entrata.

A garanzia, poi, di una sana gestione economica, oltre al costo del debito (interessi passivi) anche la quota di capitale in ammortamento, così assimilata a spesa corrente, deve trovare copertura nelle entrate correnti, incidendo sull'equilibrio di bilancio[337].

10.2 Le rilevazioni della Sezione

L'indagine ha avuto ad oggetto i consuntivi di 6590 Comuni (su un universo di 8.094) con popolazione complessiva pari a 54.546.859, corrispondente al 90,59% della popolazione

---

[336] Per gli Enti locali esiste un esplicito divieto di utilizzare i prestiti al fine di salvaguardia degli equilibri di bilancio (art. 193, comma 3, TUEL).

[337] Art. 162, comma 6 TUEL, d.lgs. n. 267/2000.

nazionale, e 103 Province (su un universo di 107[338]), con popolazione complessiva pari a 57.716.499, corrispondente al 95,85% della popolazione nazionale[339].

Obiettivo dell'indagine è l'individuazione dello *stock* complessivo del debito finanziario (mutui, prestiti obbligazionari, prestiti a breve termine e prestiti pluriennali) alla fine degli esercizi 2009 e 2010 e, con riferimento a quest'ultimo esercizio, la verifica della sostenibilità in termini finanziari, economici e patrimoniali del debito, alla luce delle leggi vigenti e dei criteri di sana gestione.

L'analisi riguarda i Comuni e le Province ed il testo ha uno svolgimento in stretta connessione con la sequenza delle tabelle poste in calce. Chiude un paragrafo con le considerazioni d'insieme.

10.2.1 Consistenza

Comuni

Le tabelle (1/c – 2/c – 3/c) espongono la consistenza e la composizione del debito riferito agli enti dell'insieme e consentono un confronto dell'anno 2010 con il 2009.

La consistenza del debito finanziario dei Comuni oggetto di indagine è pari, nel 2010, a 49,336 miliardi di euro e si presenta in leggera flessione (-0,76%) rispetto all'anno precedente (49,714 miliardi). Come si evince dalla tabella 2/c, il debito si concentra prevalentemente nei Comuni dell'area settentrionale del Paese, che detengono il 57,42% dello *stock* di debito complessivo, a fronte del 16,70% dell'area Centro e del 25,88% dell'area Sud-Isole.

Analogo andamento si riscontra analizzando il debito per abitante (tabella 3/c), che risulta, nel 2010, pari a 904,46 euro, in leggero calo rispetto al 2009 (911,41 euro), con l'area Nord che presenta un valore medio di 1098,54 euro, più elevato in Trentino Alto-Adige, Liguria, Piemonte e Friuli Venezia Giulia. Per quanto riguarda il Centro e il Sud-Isole, i valori medi del carico *pro capite* si attestano, rispettivamente, a 752,04 euro e 717,19 euro.

Relativamente alla composizione dello *stock* di debito, esso è costituito in gran parte da mutui che rappresentano l'82,23% del totale; il rimanente è composto prevalentemente da obbligazioni (16,58%), mentre risulta marginale (1,19%) l'utilizzo di altre forme di indebitamento (breve termine e pluriennali).

Province

Quanto alla consistenza del debito delle Province (tabelle 1/p – 2/p – 3/p), pari nel 2010 a 11,326 miliardi di euro, è da notare, come per i Comuni, una sostanziale stabilità.

---

[338] La Valle d'Aosta ed il Trentino Alto-Adige non comprendono province ad istituzione ordinaria.

[339] I Comuni e le Province oggetto di indagine corrispondono all'insieme degli enti che hanno trasmesso il conto del patrimonio senza errori di quadratura.

Anche in questo caso lo *stock* di debito è detenuto principalmente dalle Province dell'area settentrionale (51,23% del totale), mentre nelle altre aree geografiche di riferimento si riscontrano percentuali pari a 20,30 per il Centro e a 27,46 per il Sud-Isole.

Quanto alla composizione del debito, i mutui costituiscono il 69,23% del totale, le obbligazioni il 29,47% e la parte residuale (altro nelle tabelle), rappresentato da prestiti a breve termine e pluriennali, l'1,29%.

Il rapporto tra *stock* del debito e numero degli abitanti indica, per il 2010, un carico *pro capite* di 196,24 euro, in leggera diminuzione rispetto al 2009 (199,46 euro).

Questo dato, riportato per aree geografiche, diventa 231 euro per il Nord, 196 euro per il Centro e 152 euro per il Sud-Isole.

10.2.2 Sostenibilità

Comuni e Province

Negli enti locali la politica di finanziamento della spesa mediante ricorso al debito impatta con l'esigenza di assicurare la sostenibilità del relativo costo, sia in riferimento agli equilibri di bilancio nel breve periodo che a quelli prospettici delle evoluzioni future.

Vengono, così, in considerazione una pluralità di fattori, quali il complesso delle entrate e delle spese ed il loro interagire, l'andamento dei mercati finanziari con i tassi di interesse, la produttività dell'area di riferimento e le conseguenti possibili leve fiscali, la solidità patrimoniale.

I dati delle seguenti tabelle riferite ai Comuni (4/c – 5/c1 – 5/c2 – 6/c) e riferite alle Province (4/p – 5/p1 – 5/p2 – 6/p), relativi all'anno 2010, si propongono di rilevare la sostenibilità del rimborso e del costo del debito con riferimento a parametri finanziari, economici e patrimoniali.

Una prima ipotesi di ricostruzione dell'effettiva sostenibilità finanziaria dello *stock* del debito, da parte dei bilanci degli enti locali, mette a confronto il costo annuale per interessi con le entrate correnti (accertamenti dei primi tre titoli di bilancio), il cui limite già fissato al 25% (art. 204 del d.lgs. n. 267/2000)[340], era stato ridefinito dalla legge finanziaria 2005 (art. 1, comma 44 della legge 30 dicembre 2004, n. 311) nella nuova percentuale del 12% con la previsione di un percorso di rientro per gli Enti con valori superiori e, poi, nuovamente variato con la finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296 – art. 1, comma 698) che ha di nuovo elevato, ma solo al 15%, il limite per l'indebitamento degli Enti locali. Con la legge 13 dicembre 2010, n. 220 (legge di stabilità 2011), comma 108, a valere per il triennio 2011/2013, tale limite è stato abbassato all'8%. L'art. 8, comma 1 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012) ha ulteriormente ridotto il limite per il triennio

[340] In verità la norma individua quale parametro di riferimento il dato del penultimo esercizio approvato.

2012/2014, prevedendo per esso un valore dell'8% per il 2012, del 6% per il 2013 e del 4% a decorrere dal 2014.

L'indagine rileva, per i Comuni, un valore medio nazionale pari al 3,79% che diventa il 4,28% nell'area Nord (con un'impennata del 6,22% nella Regione Piemonte), il 3,01% nell'area Centro ed il 3,58% nell'area Sud-Isole, mostrando, in linea generale, un'ampia possibilità di ulteriore indebitamento con riferimento al parametro normativo vigente nel periodo osservato (tabella n.4 C). Guardando il dato in una prospettiva di medio periodo, il valore medio nazionale risulta appena superiore al limite restrittivo del 4% fissato, per il 2014, dalla legge di stabilità 2012.

Per le Province, si riscontrano scostamenti meno accentuati dal dato medio rispetto a quanto osservato nei Comuni. Il valore medio nazionale è pari al 4,39% che diventa il 4,92% nell'area Nord, il 4,41% nell'area Centro ed il 4,32% nell'area Sud-Isole, dove, però, devono registrarsi forti scostamenti in Calabria (9,17%) e in Abruzzo (8,00%). Prendendo a riferimento il parametro di legge allora vigente, anche le Province, in linea generale, avrebbero potuto ricorrere ad ulteriore indebitamento (tabella n. 4 P).

Una seconda ipotesi mette a raffronto l'importo degli interessi passivi con quello dello *stock* del debito per valutare il tasso di incidenza a fronte del valore dell'*euribor* a 12 mesi del periodo considerato (2010).

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale del 3,98% che diventa il 3,73% nell'area Nord, ed il 4,51% nell'area Sud-Isole, mentre il dato dell'area Centro risulta in linea con il valore medio nazionale (tabella n.4 C).

Per le Province, il valore medio nazionale è del 3,81% che diventa il 3,47% nell'area Nord, il 4,08% nell'area Centro, il 4,26% nell'area Sud-Isole. (tabella n. 4 P).

Nel periodo considerato, il tasso *euribor* – a dodici mesi – si muove, in leggera ascesa, per valori dall'1,25% a gennaio all'1,51% a dicembre, invertendo il *trend*.

Una terza ipotesi mette a raffronto, sempre con l'importo degli accertamenti correnti, lo stock totale del debito. É uno dei criteri utilizzati dagli Istituti finanziari per la "valutazione del merito di credito" degli enti che richiedono prestiti.

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale di 95,30% che diviene il 114,85% nell'area Nord, il 75,53% nell'area Centro e il 78,86% nell'area Sud-Isole (tabella n.4 C).

Per le Province, il valore medio nazionale è di 115,18% che diviene il 138,99% nell'area Nord (dato condizionato dal valore della Lombardia pari a 186,25%), il 102,96% nell'area Centro ed il 93,03% nell'area Sud-Isole con punte del 213,45% per le Province calabre e del 183,42% per quelle dell'Abruzzo (tabella n. 4 P).

Un'ultima ipotesi ricostruttiva dell'effettiva sostenibilità finanziaria dello *stock* del debito mette a confronto, ancora con gli accertamenti correnti, il costo del cosiddetto "servizio del debito" corrispondente alla sommatoria degli interessi passivi più la quota di capitale in ammortamento.

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale del 9,58% che diviene l'11,37% nell'area Nord, il 7,81% nell'area Centro e l'8,06% nell'area Sud-Isole. (tabella n. 4 C).

Per le Province, il valore medio nazionale è del 10,80% che diviene il 12,28% nell'area Nord, il 10,60% nell'area Centro ed il 9,07% nell'area Sud-Isole (tabella n. 4 P).

Già in precedenti relazioni questa Corte ha avuto modo di rilevare che i parametri di sostenibilità meramente finanziari risultano relativamente efficaci.

In primo luogo una riduzione dei tassi, come è avvenuto a partire dal 2001, amplia la capacità di indebitamento degli Enti con effetto espansivo sulla consistenza del debito e una non improbabile lievitazione del suo costo nel periodo medio-lungo, al risalire dei tassi, con rischi di superamento dei limiti di copertura[341].

In secondo luogo, potrebbe non risultare appropriato riferirsi alle entrate correnti senza depurarle da quelle soggette a vincolo di destinazione che, chiaramente, non appaiono idonee a fungere da mezzo di copertura degli oneri finanziari.

Al riguardo, occorre anche tener conto, oltre alle entrate vincolate per legge o collegate a spese delegate dalla Regione, delle risorse destinate necessariamente a copertura di quei servizi che rappresentano "le condizioni minime di organizzazione dei servizi pubblici locali", certamente anch'esse non idonee a fungere da mezzo di copertura degli oneri finanziari.

É essenziale, quindi, che la misura della effettiva sostenibilità del peso del debito si componga anche di parametri economici e patrimoniali.

Un'ipotesi di ricostruzione dell'effettiva sostenibilità economica, codificata nel TUEL (art. 162, comma 6) prende in considerazione il raffronto fra il costo del cosiddetto "servizio del debito" (somma degli interessi + quota capitale in ammortamento) ed il saldo del bilancio di parte corrente – accertamenti/impegni - (al netto, naturalmente, degli interessi passivi).

In buona sostanza, si valorizza in termini economici il saldo di due dati finanziari (accertamenti ed impegni correnti) assimilandolo in qualche modo al risultato della gestione operativa del conto economico (che non include i fatti straordinari) e lo si confronta con il costo del servizio del debito per accertare se questo trova piena copertura nell'altro (equilibrio/squilibrio economico-finanziario).

---

[341] Queste considerazioni hanno contribuito a determinare il legislatore per un abbassamento del limite dal 25% al 12%, poi rialzato al 15%, nuovamente abbassato all' 8% per il triennio 2011/2013 con la legge n. 220/2010 e ulteriormente rivisto al ribasso per gli esercizi 2013 e 2014, rispettivamente al 6% e al 4%.

Dall'indagine emerge, per i Comuni, un valore medio nazionale pari al 98,94% che diventa il 107,84% nell'area Nord, il 122,00% nell'area Centro e il 76,07% nell'area Sud-Isole (tabella n. 5 C).

Per le Province, il valore medio nazionale è pari all'84,03% che diventa il 97,95% nell'area Nord, l'88,99% nell'area Centro ed il 65,20% nell'area Sud-Isole (tabella n. 5 P).

Il valore eccedente il 100% è la parte degli oneri che non trova copertura nel saldo della gestione ordinaria corrente e costituirà elemento di disavanzo a meno che non trovi finanziamento in saldi positivi non strutturali (avanzi di amministrazione o quant'altro che, in deroga a principi economici, la legislazione consente di utilizzare a copertura). In quest'ultima ipotesi ricadono le Province del Molise, del Piemonte e delle Marche nonché moltissimi Comuni di svariati ambiti regionali con punte elevate nelle Regioni Lazio, Emilia Romagna, Umbria e Lombardia.

Le ricostruzioni di sostenibilità economica rivelano immediatamente come le risorse generate dalla gestione ordinaria siano sempre sufficienti a finanziare il costo degli interessi ma diventino incapienti, per molti Comuni ed per alcune Province, quando vengono rapportate alle quote capitale in ammortamento.

L'indagine sulla sostenibilità del costo dello *stock* del debito finanziario si conclude con il raffronto del suo valore numerario con quello del netto patrimoniale depurato (saldo di tutte le attività patrimoniali, al netto del valore dei beni demaniali, e di tutte le passività, al netto dello *stock* del debito finanziario).

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore (incidenza percentuale del primo termine sul secondo) riferito al complesso degli Enti, pari al 52,01% che diviene il 56,76% nell'area Nord, il 46,03% nell'area Centro ed il 47,20% nell'area Sud-Isole (tabella n. 6 C).

Per le Province, il valore è pari al 65,89% che diviene l'87,54% nell'area Nord, l'87,52% nell'area Centro, ed il 39,85% nell'area Sud-Isole (tabella n. 6 P).

É di immediata comprensione che i valori di incidenza più bassi rappresentano le situazioni di migliore sostenibilità patrimoniale.

10.3 Considerazioni d'insieme

Il debito finanziario complessivo dei Comuni, nel 2010, può stimarsi in 62,084 miliardi di euro[342] (proporzionando alla popolazione nazionale complessiva il debito accertato in 54,460 miliardi su enti che rappresentano il 90,65% dell'intera popolazione) e rimane, rispetto al 2009, sostanzialmente invariato.

Quello delle Province può stimarsi in 11,816 miliardi di euro (accertato in 11,204 miliardi relativamente a 103 enti su 107 complessivi) con un andamento, anche in questo caso, sostanzialmente invariato rispetto al 2009.

Le modificazioni, quindi poco significative in valore assoluto, risultano rilevanti nel raffronto con le entrate correnti, soprattutto per le Province e per alcuni Comuni di diversi ambiti regionali.

Modeste dinamiche sono riscontrabili in termini di debito *pro capite*: il debito dei Comuni, nel 2010, grava sulla popolazione residente per 904,46 euro *pro capite*, in leggera diminuzione rispetto al dato riscontrato per l'esercizio 2009 (911,41 euro); quello delle Province, sempre nel 2010, ha una incidenza *pro capite* di 196,24 euro, a fronte dei 199,46 euro rilevato per il 2009.

Per i Comuni, rispetto al debito totale, i mutui sono l'80,93% ed i prestiti obbligazionari il 18,30%, con i primi in lieve crescita ed i secondi in lieve calo nel raffronto con i valori dell'esercizio precedente. Per le Province, i rispettivi dati sono il 75,78% ed il 24,17% e mostrano lo stesso andamento rilevato per i Comuni. I prestiti obbligazionari, anche se sempre inferiori, nell'area Nord, rispetto alle altre macro-aree, hanno una maggiore incidenza percentuale per entrambe le categorie di enti.

L'area Nord ha il maggior importo di debito tanto in valori assoluti che relativi alla popolazione e alle entrate correnti.

La sostenibilità finanziaria, che ha come parametro essenziale le entrate correnti, è complessivamente positiva per entrambe le categorie di enti. Per aree geografiche sono gli enti del Centro che rivelano i dati meno buoni.

Anche la sostenibilità economico-finanziaria, riferita ai meri interessi passivi è, nel suo complesso, positiva. Lo è meno, invece, se non si considera più, quale costo del debito, il peso dei soli interessi. Infatti, considerando gli interessi alla stessa stregua delle spese correnti, come d'altra parte le stesse disposizioni in tema di equilibri prevedono, e includendo nel costo del debito anche le quote capitale in ammortamento, i risultati sono meno confortanti e mostrano la insostenibilità da parte della gestione ordinaria in circa due terzi degli enti comunali e per non poche Province.

---

[342] La stima tiene conto anche del debito finanziario del comune di Roma trasferito alla gestione straordinaria.

La sostenibilità patrimoniale, pur risentendo della minore attendibilità che, allo stato, è da attribuire ai valori espressi nel conto patrimoniale rispetto a quello finanziario, può ritenersi accettabile e nel rapporto tra debito e netto patrimoniale si rileva, per i Comuni, un valore medio del 53,77% e, per le Province, del 64,19%.

Conclusivamente, prescindendo da situazioni specifiche, può sostenersi che i dati aggregati del debito finanziario degli enti locali mostrino valori assoluti e costi di gestione in grado di essere sostenuti dall'attuale finanza locale. Tuttavia, in diversi Comuni e in alcune Province, la sostenibilità del debito è garantita col ricorso ad una anomalia: finanziando buona parte dell'onere, che è di natura certa e di lunga durata, con il ricorso a risorse di natura straordinaria (non strutturali) che, per definizione, hanno caratteri opposti (avanzi di amministrazione generati per lo più da positiva revisione dei residui, cosiddetti oneri di urbanizzazione, plusvalenze nelle vendite immobiliari, ecc.).

Anche i recenti interventi non hanno rivisto una incongruenza del vigente sistema normativo che, pur codificando il principio che tutto il costo del debito (interessi e quote capitale in ammortamento) più tutte le altre spese correnti non possano essere complessivamente superiori alle entrate correnti (art. 162, comma 6 TUEL), imponendo che l'intero costo del "servizio del debito" debba trovare copertura nel "saldo finanziario" della parte corrente, stabilisce una regola per fissare il valore limite per il ricorso a nuovo e ulteriore indebitamento, che considera il solo peso degli interessi - senza alcun riferimento alla quota capitale in ammortamento - e lo raffronta alle sole entrate correnti - senza alcun riferimento alle spese - prescindendo dal valore del saldo e, quindi, da ogni considerazione di natura economica (art. 204, comma 1 novellato, TUEL). L'incidenza del costo degli interessi dovrebbe avere a parametro il saldo corrente piuttosto che le entrate correnti, che possono costituire un parametro non del costo degli interessi, ma della dimensione dello *stock* del debito così come, d'altra parte, avviene presso le Istituzioni finanziarie per l'assegnazione del "merito di credito" ai soggetti debitori. Potrebbe, quindi, rivelarsi opportuno, che la disciplina del TUEL (art. 204, co. 1 novellato) che pone la regola per consentire o inibire nuovo indebitamento, accogliesse parametri coerenti con i principi posti dall'altra norma a salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Gli indirizzi normativi attuali sono nel segno di porre limiti progressivamente stringenti alla possibilità di contrarre nuovo indebitamento a partire dal comma 108 dell'articolo unico della legge di stabilità 2011 che, per il triennio 2011-2013, ha ridotto all'8% il limite dell'incidenza del costo degli interessi sulle entrate correnti. Il limite dell'incidenza del costo degli interessi sulle entrate correnti per il triennio 2012/2014, è stato ulteriormente ridotto dall'art. 8, comma 1 della legge n. 183/2011, sulla cui effettiva portata dispositiva è intervenuta la norma interpretativa contenuta nell'art. 16, comma 11 del

decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 che precisa i limiti che condizionano il ricorso a nuovo indebitamento.

Deve, tuttavia, essere considerato, al riguardo, che l'introduzione del principio costituzionale del pareggio di bilancio esteso alle amministrazioni territoriali avrà incidenza sul livello di indebitamento ammesso, i cui spazi andranno a restringersi ulteriormente, essendo consentito il ricorso al debito nel rispetto dell'equilibrio complessivo dell'aggregato regionale.

Tabella n. 1/C

Debiti di finanziamento 2009 (da conto del patrimonio 2009)

in migliaia di euro

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	mutui	inc. %	inc. %	Obbligazioni	inc. %	inc. %	altro (fin.ti pluriennali e a breve termine)	inc. %	inc. %	Totale Stock del debito accertato	inc. %
			1	1/X	1/4	2	2/X	2/4	3	3/X	3/4	4	4/X
Piemonte	1.054	4.238.824	4.619.386	11,36	79,37	1.146.328	13,55	19,70	54.250	9,32	0,93	5.819.963	11,71
Lombardia	1.382	9.264.023	7.115.712	17,49	75,88	2.158.107	25,52	23,01	103.562	17,78	1,10	9.377.381	18,86
Liguria	199	1.538.618	1.606.608	3,95	72,21	610.307	7,22	27,43	8.135	1,40	0,37	2.225.050	4,48
Trentino Alto Adige	108	695.585	1.054.651	2,59	87,45	124.647	1,47	10,34	26.695	4,58	2,21	1.205.993	2,43
Veneto	522	4.684.502	3.300.584	8,11	78,91	864.691	10,22	20,67	17.375	2,98	0,42	4.182.650	8,41
Friuli Venezia Giulia	204	1.187.554	1.503.711	3,70	93,13	106.137	1,25	6,57	4.852	0,83	0,30	1.614.700	3,25
Emilia Romagna	313	4.176.859	2.450.657	6,03	70,96	957.380	11,32	27,72	45.357	7,79	1,31	3.453.393	6,95
Totale Nord	**3.782**	**25.785.965**	**21.651.307**	**53,23**	**77,66**	**5.967.595**	**6,49**	**21,41**	**260.227**	**44,68**	**0,93**	**27.879.129**	**56,08**
Toscana	264	3.527.535	2.975.920	7,32	83,63	549.334	6,49	15,44	33.120	5,69	0,93	3.558.373	7,16
Umbria	78	750.020	584.498	1,44	81,92	118.766	1,40	16,65	10.230	1,76	1,43	713.494	1,44
Marche	210	1.457.847	1.335.159	3,28	92,86	100.547	1,19	6,99	2.089	0,36	0,15	1.437.795	2,89
Lazio	283	5.222.310	2.937.486	7,22	92,90	191.176	2,26	6,05	33.426	5,74	1,06	3.162.089	6,36
Totale Centro	**835**	**10.957.712**	**7.833.063**	**19,26**	**88,29**	**959.823**	**11,35**	**10,82**	**78.865**	**13,54**	**0,89**	**8.871.751**	**17,85**
Abruzzo	246	1.171.022	1.011.601	2,49	78,78	246.068	2,91	19,16	26.402	4,53	2,06	1.284.071	2,58
Molise	83	193.453	103.135	0,25	84,47	0	0,00	0,00	18.960	3,26	15,53	122.095	0,25
Campania	411	5.028.915	4.038.721	9,93	85,55	614.201	7,26	13,01	68.041	11,68	1,44	4.720.963	9,50
Puglia	222	3.443.652	1.730.929	4,26	89,22	166.074	1,96	8,56	43.033	7,39	2,22	1.940.036	3,90
Basilicata	113	532.747	357.084	0,88	80,25	87.733	1,04	19,72	147	0,03	0,03	444.964	0,90
Calabria	291	1.376.559	884.152	2,17	87,35	89.999	1,06	8,89	38.100	6,54	3,76	1.012.250	2,04
Sicilia	305	4.536.767	2.382.576	5,86	90,52	221.975	2,62	8,43	27.690	4,75	1,05	2.632.241	5,29
Sardegna	302	1.520.067	681.842	1,68	84,47	104.458	1,24	12,94	20.900	3,59	2,59	807.200	1,62
Totale Sud-Isole	**1.973**	**17.803.182**	**11.190.040**	**27,51**	**86,32**	**1.530.508**	**18,10**	**11,81**	**243.273**	**41,77**	**1,88**	**12.963.820**	**26,08**
Totale X	**6.590**	**54.546.859**	**40.674.409**	**100,00**	**81,82**	**8.457.927**	**100,00**	**17,01**	**582.364**	**100,00**	**1,17**	**49.714.700**	**100,00**

Tabella n. 2/C

Debiti di finanziamento 2010 (da conto del patrimonio 2010)

in migliaia di euro

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	mutui	inc. %	inc. %	Obbligazioni	inc. %	inc. %	altro (fin.ti pluriennali e a breve termine)	inc. %	inc. %	Totale Stock debito accertato	inc. %
			5	5/X	5/8	6	6/X	6/8	7	7/X	7/8	8	8/X
Piemonte	1.054	4.238.824	4.887.990	12,05	80,93	1.105.588	13,52	18,30	46.321	7,88	0,77	6.039.899	12,24
Lombardia	1.382	9.264.023	7.514.686	18,52	77,03	2.129.703	26,04	21,83	111.145	18,91	1,14	9.755.534	19,77
Liguria	199	1.538.618	1.614.922	3,98	73,27	581.745	7,11	26,39	7.353	1,25	0,33	2.204.021	4,47
Trentino Alto Adige	108	695.585	1.044.151	2,57	86,85	128.056	1,57	10,65	30.088	5,12	2,50	1.202.295	2,44
Veneto	522	4.684.502	3.251.158	8,01	79,63	815.560	9,97	19,98	15.870	2,70	0,39	4.082.588	8,28
Friuli Venezia Giulia	204	1.187.554	1.568.887	3,87	93,62	98.398	1,20	5,87	8.440	1,44	0,50	1.675.725	3,40
Emilia Romagna	313	4.176.859	2.373.708	5,85	70,50	944.337	11,55	28,05	48.699	8,29	1,45	3.366.744	6,82
Totale Nord	**3.782**	**25.785.965**	**22.255.503**	**54,86**	**78,57**	**5.803.387**	**70,96**	**20,49**	**267.916**	**45,59**	**0,95**	**28.326.805**	**57,42**
Toscana	264	3.527.535	2.977.944	7,34	85,34	511.485	6,25	14,66	41.892	0,00	0,00	3.489.429	7,07
Umbria	78	750.020	570.211	1,41	83,38	113.690	1,39	16,62	10.615	0,00	0,00	683.900	1,39
Marche	210	1.457.847	1.306.377	3,22	93,12	95.081	1,16	6,78	1.365	0,23	0,10	1.402.823	2,84
Lazio	283	5.222.310	2.398.929	5,91	91,85	181.485	2,22	6,95	31.511	5,36	1,21	2.611.925	5,29
Totale Centro	**835**	**10.957.712**	**7.253.461**	**17,88**	**88,02**	**901.741**	**11,03**	**10,94**	**85.383**	**14,53**	**1,04**	**8.240.585**	**16,70**
Abruzzo	246	1.171.022	991.866	2,44	79,05	236.295	2,89	18,83	26.527	4,51	2,11	1.254.688	2,54
Molise	83	193.453	87.032	0,21	87,66	0	0,00	0,00	12.248	2,08	12,34	99.279	0,20
Campania	411	5.028.915	4.078.945	10,05	86,04	596.452	7,29	12,58	65.631	11,17	1,38	4.741.028	9,61
Puglia	222	3.443.652	1.667.398	4,11	89,27	159.423	1,95	8,53	41.098	6,99	2,20	1.867.919	3,79
Basilicata	113	532.747	347.218	0,86	80,66	83.132	1,02	19,31	143	0,02	0,03	430.493	0,87
Calabria	291	1.376.559	908.236	2,24	87,53	86.097	1,05	8,30	43.287	7,37	4,17	1.037.620	2,10
Sicilia	305	4.536.767	2.301.017	5,67	90,53	213.671	2,61	8,41	27.159	4,62	1,07	2.541.847	5,15
Sardegna	302	1.520.067	678.983	1,67	85,37	98.039	1,20	12,33	18.311	3,12	2,30	795.332	1,61
Totale Sud-Isole	**1.973**	**17.803.182**	**11.060.694**	**27,26**	**86,63**	**1.473.109**	**18,01**	**11,54**	**234.402**	**39,88**	**1,84**	**12.768.205**	**25,88**
Totale X	**6.590**	**54.546.859**	**40.569.658**	**100,00**	**82,23**	**8.178.236**	**100,00**	**16,58**	**587.701**	**100,00**	**1,19**	**49.335.595**	**100,00**

Tabella n. 3/C

in migliaia di euro

Debiti di finanziamento - Variazioni % - Esercizi finanziari 2009 - 2010

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Var. % mutui 5/1	Var. % Obbligazioni 6/2	Var. % altro 7/3	Var. % tot. Stock deb. accertato (8-4)/4	Incidenza per abitante Rapporto stock deb. 2009 e pop. (a)	Rapporto stock deb. 2010 e pop. (b)
Piemonte	1.054	4.238.824	1,06	0,96	0,85	1,04	1.373,01	1.424,90
Lombardia	1.382	9.264.023	1,06	0,99	1,07	1,04	1.012,24	1.053,06
Liguria	199	1.538.618	1,01	0,95	0,90	0,99	1.446,14	1.432,47
Trentino Alto Adige	108	695.585	0,99	1,03	1,13	1,00	1.733,78	1.728,47
Veneto	522	4.684.502	0,99	0,94	0,91	0,98	892,87	871,51
Friuli Venezia Giulia	204	1.187.554	1,04	0,93	1,74	1,04	1.359,69	1.411,07
Emilia Romagna	313	4.176.859	0,97	0,99	1,07	0,97	826,79	806,05
Totale Nord	**3.782**	**25.785.965**	**1,03**	**0,97**	**1,03**	**1,02**	**1.081,17**	**1.098,54**
Toscana	264	3.527.535	1,00	0,93	1,26	0,98	1.008,74	989,20
Umbria	78	750.020	0,98	0,96	1,04	0,96	951,30	911,84
Marche	210	1.457.847	0,98	0,95	0,65	0,98	986,25	962,26
Lazio	283	5.222.310	0,82	0,95	0,94	0,83	605,50	500,15
Totale Centro	**835**	**10.957.712**	**0,93**	**0,94**	**1,08**	**0,93**	**809,64**	**752,04**
Abruzzo	246	1.171.022	0,98	0,96	1,00	0,98	1.096,54	1.071,45
Molise	83	193.453	0,84	0,00	0,65	0,81	631,13	513,19
Campania	411	5.028.915	1,01	0,97	0,96	1,00	938,76	942,75
Puglia	222	3.443.652	0,96	0,96	0,96	0,96	563,37	542,42
Basilicata	113	532.747	0,97	0,95	0,97	0,97	835,23	808,06
Calabria	291	1.376.559	1,03	0,96	1,14	1,03	735,35	753,78
Sicilia	305	4.536.767	0,97	0,96	0,98	0,97	580,20	560,28
Sardegna	302	1.520.067	1,00	0,94	0,88	0,99	531,03	523,22
Totale Sud-Isole	**1.973**	**17.803.182**	**0,99**	**0,96**	**0,96**	**0,98**	**728,17**	**717,19**
Totale X	**6.590**	**54.546.859**	**1,00**	**0,97**	**1,01**	**0,99**	**911,41**	**904,46**

Tabella n. 4/C

Debiti di finanziamento 2010 - Sostenibilità finanziaria

in migliaia di euro

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Entrate correnti (accertamenti di competenza) 1	Totale Stock debito accertato 2	interessi passivi (inter. VI tit. I spese) 3	interessi passivi + quota capitale in ammortamento* 4	Inc.% 3/1	Inc.% 3/2	Inc.% 2/1	Inc.% 4/1
Piemonte	1.054	4.238.824	3.889.055	6.039.899	241.797	530.306	6,22	4,00	155,31	13,64
Lombardia	1.382	9.264.023	8.696.563	9.755.534	320.666	854.636	3,69	3,29	112,18	9,83
Liguria	199	1.538.618	1.889.603	2.204.021	79.952	212.190	4,23	3,63	116,64	11,23
Trentino Alto Adige	108	695.585	1.067.172	1.202.295	51.075	155.999	4,79	4,25	112,66	14,62
Veneto	522	4.684.502	3.791.191	4.082.588	172.883	468.526	4,56	4,23	107,69	12,36
Friuli Venezia Giulia	204	1.187.554	1.469.335	1.675.725	64.159	196.643	4,37	3,83	114,05	13,38
Emilia Romagna	313	4.176.859	3.862.282	3.366.744	126.319	386.267	3,27	3,75	87,17	10,00
Totale Nord	**3.782**	**25.785.965**	**24.665.199**	**28.326.805**	**1.056.851**	**2.804.565**	**4,28**	**3,73**	**114,85**	**11,37**
Toscana	264	3.527.535	3.392.449	3.489.429	145.911	409.613	4,30	4,18	102,86	12,07
Umbria	78	750.020	703.677	683.900	29.962	72.710	4,26	4,38	97,19	10,33
Marche	210	1.457.847	1.276.408	1.402.823	57.848	147.217	4,53	4,12	109,90	11,53
Lazio	283	5.222.310	5.537.141	2.611.925	94.390	221.987	1,70	3,61	47,17	4,01
Totale Centro	**835**	**10.957.712**	**10.909.675**	**8.240.585**	**328.112**	**851.526**	**3,01**	**3,98**	**75,53**	**7,81**
Abruzzo	246	1.171.022	1.256.918	1.254.688	52.189	121.379	4,15	4,16	99,82	9,66
Molise	83	193.453	189.254	99.279	4.659	12.274	2,46	4,69	52,46	6,49
Campania	411	5.028.915	4.438.391	4.741.028	200.932	409.417	4,53	4,24	106,82	9,22
Puglia	222	3.443.652	2.475.797	1.867.919	83.084	215.487	3,36	4,45	75,45	8,70
Basilicata	113	532.747	457.146	430.493	20.280	47.573	4,44	4,71	94,17	10,41
Calabria	291	1.376.559	1.087.340	1.037.620	51.366	118.903	4,72	4,95	95,43	10,94
Sicilia	305	4.536.767	4.432.040	2.541.847	128.683	291.978	2,90	5,06	57,35	6,59
Sardegna	302	1.520.067	1.855.088	795.332	37.764	87.959	2,04	4,75	42,87	4,74
Totale Sud-Isole	**1.973**	**17.803.182**	**16.191.975**	**12.768.205**	**578.957**	**1.304.970**	**3,58**	**4,53**	**78,86**	**8,06**
Totale X	**6.590**	**54.546.859**	**51.766.849**	**49.335.595**	**1.963.920**	**4.961.061**	**3,79**	**3,98**	**95,30**	**9,58**

*La quota capitale è uguale agli impegni di competenza del Tit. III della spesa depurati dell'intervento I (anticipazioni di cassa)

Tabella n. 5 /C Debiti di finanziamento 2010 - Sostenibilità economica interna

in migliaia di euro

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	interessi passivi + quota capitale in ammortamento 1	Saldo parte corrente al netto degli interessi passivi 2	Inc. % 1/2
Piemonte	1.054	4.238.824	530.306	490.945	108,02
Lombardia	1.382	9.264.023	854.636	689.122	124,02
Liguria	199	1.538.618	212.190	215.634	98,40
Trentino A. Adige	108	695.585	155.999	209.598	74,43
Veneto	522	4.684.502	468.526	467.409	100,24
Friuli V. Giulia	204	1.187.554	196.643	224.635	87,54
Emilia Romagna	313	4.176.859	386.267	303.351	127,33
Totale Nord	**3.782**	**25.785.965**	**2.804.565**	**2.600.693**	**107,84**
Toscana	264	3.527.535	409.613	344.829	118,79
Umbria	78	750.020	72.710	58.599	124,08
Marche	210	1.457.847	147.217	129.917	113,32
Lazio	283	5.222.310	221.987	164.605	134,86
Totale Centro	**835**	**10.957.712**	**851.526**	**697.950**	**122,00**
Abruzzo	246	1.171.022	121.379	135.098	89,85
Molise	83	193.453	12.274	26.398	46,50
Campania	411	5.028.915	409.417	466.211	87,82
Puglia	222	3.443.652	215.487	242.049	89,03
Basilicata	113	532.747	47.573	56.498	84,20
Calabria	291	1.376.559	118.903	136.934	86,83
Sicilia	305	4.536.767	291.978	419.490	69,60
Sardegna	302	1.520.067	87.959	232.814	37,78
Totale Sud-Isole	**1.973**	**17.803.182**	**1.304.970**	**1.715.492**	**76,07**
Totale X	**6.590**	**54.546.859**	**4.961.061**	**5.014.135**	**98,94**

Tabella n. 6 /C Debiti di finanziamento 2010 - Sostenibilità patrimoniale (da conto del patrimonio)

(in migliaia di euro)

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Totale *Stock* debito accertato 1	netto patrimoniale depurato* 2	Inc. % 1/2
Piemonte	1.054	4.238.824	6.039.899	10.514.993	57,44
Lombardia	1.382	9.264.023	9.755.534	16.441.362	59,34
Liguria	199	1.538.618	2.204.021	3.867.765	56,98
Trentino Alto Adige	108	695.585	1.202.295	2.712.896	44,32
Veneto	522	4.684.502	4.082.588	5.316.918	76,78
Friuli Venezia Giulia	204	1.187.554	1.675.725	2.500.624	67,01
Emilia Romagna	313	4.176.859	3.366.744	8.549.657	39,38
Totale Nord	**3.782**	**25.785.965**	**28.326.805**	**49.904.215**	**56,76**
Toscana	264	3.527.535	3.489.429	5.032.710	69,33
Umbria	78	750.020	683.900	678.952	100,73
Marche	210	1.457.847	1.402.823	1.715.338	81,78
Lazio	283	5.222.310	2.611.925	10.423.664	25,06
Totale Centro	**835**	**10.957.712**	**8.240.585**	**17.903.171**	**46,03**
Abruzzo	246	1.171.022	1.254.688	1.191.801	105,28
Molise	83	193.453	99.279	323.533	30,69
Campania	411	5.028.915	4.741.028	10.963.107	43,25
Puglia	222	3.443.652	1.867.919	2.291.402	81,52
Basilicata	113	532.747	430.493	621.072	69,31
Calabria	291	1.376.559	1.037.620	1.773.250	58,52
Sicilia	305	4.536.767	2.541.847	8.198.104	31,01
Sardegna	302	1.520.067	795.332	1.687.046	47,14
Totale Sud-Isole	**1.973**	**17.803.182**	**12.768.205**	**27.049.317**	**47,20**
Totale X	**6.590**	**54.546.859**	**49.335.595**	**94.856.703**	**52,01**

*equivale al patrimonio netto diminuito del valore assegnato ai beni demaniali e aumentato (depurato) del valore del debito finanziario

Tabella n. 1/P

Debiti di finanziamento 2009 (da conto del patrimonio 2009)

in migliaia di euro

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	mutui	inc.%	inc.%	Obbligazioni	Inc. %	inc.%	Altro (fin.ti pluriennali e a breve termine)	inc.%	inc.%	Totale Stock del debito accertato	inc.%
			1	1/X	1/4	2	2/X	2/4	3	3/X	3/4	4	4/X
Piemonte	8	4.446.230	926.616	11,67	75,78	295.492	8,64	24,17	683	0,45	0,06	1.222.790	10,62
Lombardia	11	8.985.430	1.439.163	18,12	62,04	865.645	25,31	37,32	14.770	9,79	0,64	2.319.578	20,15
Liguria	4	1.615.986	123.001	1,55	54,79	101.372	2,96	45,16	106	0,07	0,05	224.480	1,95
Veneto	7	4.912.438	397.836	5,01	39,87	512.270	14,98	51,33	87.796	58,20	8,80	997.901	8,67
Friuli Venezia Giulia	4	1.234.079	174.958	2,20	77,19	51.317	1,50	22,64	391	0,26	0,17	226.666	1,97
Emilia Romagna	9	4.395.569	641.614	8,08	68,21	284.980	8,33	30,29	14.105	9,35	1,50	940.699	8,17
Totale Nord	**43**	**25.589.732**	**3.703.188**	**46,63**	**62,43**	**2.111.075**	**61,72**	**35,59**	**117.852**	**78,12**	**1,99**	**5.932.115**	**51,53**
Toscana	10	3.730.130	597.518	7,52	82,30	125.348	3,66	17,27	3.132	2,08	0,43	725.998	6,31
Umbria	2	900.790	145.878	1,84	77,53	42.285	1,24	22,47	0	0,00	0,00	188.163	1,63
Marche	4	1.382.062	220.680	2,78	58,86	153.794	4,50	41,02	443	0,29	0,12	374.918	3,26
Lazio	5	5.681.868	893.668	11,25	77,39	261.082	7,63	22,61	0	0,00	0,00	1.154.750	10,03
Totale Centro	**21**	**11.694.850**	**1.857.745**	**23,39**	**76,02**	**582.509**	**17,03**	**23,84**	**3.575**	**2,37**	**0,15**	**2.443.829**	**21,23**
Abruzzo	4	1.338.898	194.808	2,45	52,73	174.608	5,10	47,27	0	0,00	0,00	369.417	3,21
Molise	2	320.229	38.963	0,49	100,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	38.963	0,34
Campania	5	5.824.662	380.094	4,79	64,45	209.651	6,13	35,55	0	0,00	0,00	589.745	5,12
Puglia	5	3.692.529	356.793	4,49	77,13	105.771	3,09	22,87	0	0,00	0,00	462.564	4,02
Basilicata	2	588.879	55.364	0,70	58,27	39.649	1,16	41,73	0	0,00	0,00	95.013	0,83
Calabria	5	2.009.330	836.680	10,54	87,64	92.964	2,72	9,74	25.064	16,61	2,63	954.709	8,29
Sicilia	9	5.042.992	318.087	4,01	75,13	100.945	2,95	23,84	4.367	2,89	1,03	423.399	3,68
Sardegna	7	1.614.398	199.150	2,51	98,35	3.342	0,10	1,65	3	0,00	0,00	202.495	1,76
Totale Sud-Isole	**39**	**20.431.917**	**2.379.939**	**29,97**	**75,88**	**726.931**	**21,25**	**23,18**	**29.434**	**19,51**	**0,94**	**3.136.304**	**27,24**
Totale X	**103**	**57.716.499**	**7.940.872**	**100,00**	**68,98**	**3.420.515**	**100,00**	**29,71**	**150.862**	**100,00**	**1,31**	**11.512.248**	**100,00**

Tabella n. 2/P

Debiti di finanziamento 2010 (da conto del patrimonio 2010)

in migliaia di euro

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	mutui	inc. %	inc. %	obbligazioni	inc. %	inc. %	altro (fin.ti pluriennali e a breve termine)	inc. %	inc. %	Totale *Stock* del debito accertato	inc. %
			5	5/X	5/8	6	6/X	6/8	7	7/X	7/8	8	8/X
Piemonte	8	4.446.230	935.863	11,93	76,46	287.487	8,61	23,49	628	0,43	0,05	1.223.978	10,81
Lombardia	11	8.985.430	1.478.988	18,86	63,59	834.930	25,01	35,90	12.047	8,23	0,52	2.325.966	20,54
Liguria	4	1.615.986	130.801	1,67	58,71	91.900	2,75	41,25	78	0,05	0,04	222.779	1,97
Veneto	7	4.912.438	417.562	5,32	42,53	475.716	14,25	48,45	88.497	60,42	9,01	981.775	8,67
Friuli Venezia Giulia	4	1.234.079	180.319	2,30	78,06	50.376	1,51	21,81	297	0,20	0,13	230.992	2,04
Emilia Romagna	9	4.395.569	642.615	8,19	68,98	275.118	8,24	29,53	13.907	9,50	1,49	931.640	8,23
Totale Nord	**43**	**25.589.732**	**3.786.148**	**48,28**	**63,99**	**2.015.527**	**60,38**	**34,06**	**115.454**	**78,83**	**1,95**	**5.917.130**	**52,24**
Toscana	10	3.730.130	563.170	7,18	82,52	116.402	3,49	17,06	2.866	1,96	0,42	682.438	6,03
Umbria	2	900.790	147.795	1,88	78,16	41.297	1,24	21,84	0	0,00	0,00	189.092	1,67
Marche	4	1.382.062	179.398	2,29	55,47	143.569	4,30	44,39	443	0,30	0,14	323.410	2,86
Lazio	5	5.681.868	852.680	10,87	77,20	251.770	7,54	22,80	0	0,00	0,00	1.104.450	9,75
Totale Centro	**21**	**11.694.850**	**1.743.042**	**22,23**	**75,80**	**553.038**	**16,57**	**24,05**	**3.309**	**2,26**	**0,14**	**2.299.389**	**20,30**
Abruzzo	4	1.338.898	197.951	2,52	52,72	177.508	5,32	47,28	0	0,00	0,00	375.459	3,31
Molise	2	320.229	43.117	0,55	100,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	43.117	0,38
Campania	5	5.824.662	352.604	4,50	57,08	265.156	7,94	42,92	0	0,00	0,00	617.760	5,45
Puglia	5	3.692.529	350.482	4,47	77,70	100.601	3,01	22,30	0	0,00	0,00	451.083	3,98
Basilicata	2	588.879	51.981	0,66	58,23	37.285	1,12	41,77	0	0,00	0,00	89.266	0,79
Calabria	5	2.009.330	821.053	10,47	87,93	89.310	2,68	9,56	23.412	15,98	2,51	933.775	8,24
Sicilia	9	5.042.992	298.838	3,81	74,72	96.807	2,90	24,21	4.290	2,93	1,07	399.935	3,53
Sardegna	7	1.614.398	196.513	2,51	98,48	3.030	0,09	1,52	0	0,00	0,00	199.543	1,76
Totale Sud-Isole	**39**	**20.431.917**	**2.312.539**	**29,49**	**74,36**	**769.697**	**23,06**	**24,75**	**27.702**	**18,91**	**0,89**	**3.109.939**	**27,46**
Totale X	**103**	**57.716.499**	**7.841.730**	**100,00**	**69,23**	**3.338.263**	**100,00**	**29,47**	**146.466**	**100,00**	**1,29**	**11.326.458**	**100,00**

Tabella n. 3/P

Debiti di finanziamento - Variazioni % - Esercizi finanziari 2009 - 2010

Incidenza per abitante

in migliaia di euro

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Var. % mutui 5/1	Var. % obbligazioni 6/2	Var. % altro 7/3	Var. % tot. *stock* deb.accertato (8-4)/4	Rapporto *stock* deb. 2009 e pop. (a)	Rapporto *stock* deb. 2010 e pop. (b)
Piemonte	8	4.446.230	1,01	0,97	0,92	1,00	275,02	275,28
Lombardia	11	8.985.430	1,03	0,96	0,82	1,00	258,15	258,86
Liguria	4	1.615.986	1,06	0,91	0,74	0,99	138,91	137,86
Veneto	7	4.912.438	1,05	0,93	1,01	0,98	203,14	199,86
Friuli Venezia Giulia	4	1.234.079	1,03	0,98	0,76	1,02	183,67	187,18
Emilia Romagna	9	4.395.569	1,00	0,97	0,99	0,99	214,01	211,95
Totale Nord	**43**	**25.589.732**	**1,02**	**0,95**	**0,98**	**1,00**	**231,82**	**231,23**
Toscana	10	3.730.130	0,94	0,93	0,92	0,94	194,63	182,95
Umbria	2	900.790	1,01	0,98	0,00	1,00	208,89	209,92
Marche	4	1.382.062	0,81	0,93	1,00	0,86	271,27	234,01
Lazio	5	5.681.868	0,95	0,96	0,00	0,96	203,23	194,38
Totale Centro	**21**	**11.694.850**	**0,94**	**0,95**	**0,93**	**0,94**	**208,97**	**196,62**
Abruzzo	4	1.338.898	1,02	1,02	0,00	1,02	275,91	280,42
Molise	2	320.229	1,11	0,00	0,00	1,11	121,67	134,65
Campania	5	5.824.662	0,93	1,26	0,00	1,05	101,25	106,06
Puglia	5	3.692.529	0,98	0,95	0,00	0,98	125,27	122,16
Basilicata	2	588.879	0,94	0,94	0,00	0,94	161,35	151,59
Calabria	5	2.009.330	0,98	0,96	0,93	0,98	475,14	464,72
Sicilia	9	5.042.992	0,94	0,96	0,98	0,94	83,96	79,31
Sardegna	7	1.614.398	0,99	0,91	0,00	0,99	125,43	123,60
Totale Sud-Isole	**39**	**20.431.917**	**0,97**	1,06	**0,94**	**0,99**	**153,50**	**152,21**
Totale X	**103**	**57.716.499**	**0,99**	**0,98**	**0,97**	**0,98**	**199,46**	**196,24**

Tabella n. 4/P

Debiti di finanziamento 2010 - Sostenibilità finanziaria

in migliaia di euro

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Entrate correnti (accertamenti di competenza) 1	Totale *stock* debito accertato (8) 2	interessi passivi (inter. VI tit. I spese) 3	interessi passivi + quota capitale in ammortamento* 4	Inc. % 3/1	Inc. % 3/2	Inc. % 2/1	Inc. % 4/1
Piemonte	8	4.446.230	945.865	1.223.978	43.986	99.958	4,65	3,59	129,40	10,57
Lombardia	11	8.985.430	1.248.845	2.325.966	80.151	177.870	6,42	3,45	186,25	14,24
Liguria	4	1.615.986	384.709	222.779	8.585	27.253	2,23	3,85	57,91	7,08
Veneto	7	4.912.438	697.324	981.775	35.240	107.373	5,05	3,59	140,79	15,40
Friuli Venezia Giulia	4	1.234.079	311.789	230.992	8.289	22.528	2,66	3,59	74,09	7,23
Emilia Romagna	9	4.395.569	668.744	931.640	29.228	87.603	4,37	3,14	139,31	13,10
Totale Nord	**43**	**25.589.732**	**4.257.276**	**5.917.130**	**205.480**	**522.584**	**4,83**	**3,47**	**138,99**	**12,28**
Toscana	10	3.730.130	861.688	682.438	28.198	92.321	3,27	4,13	79,20	10,71
Umbria	2	900.790	192.583	189.092	9.214	17.932	4,78	4,87	98,19	9,31
Marche	4	1.382.062	325.562	323.410	11.637	28.726	3,57	3,60	99,34	8,82
Lazio	5	5.681.868	853.400	1.104.450	44.723	97.789	5,24	4,05	129,42	11,46
Totale Centro	**21**	**11.694.850**	**2.233.234**	**2.299.389**	**93.771**	**236.768**	**4,20**	**4,08**	**102,96**	**10,60**
Abruzzo	4	1.338.898	204.696	375.459	16.369	36.124	8,00	4,36	183,42	17,65
Molise	2	320.229	51.485	43.117	1.957	5.442	3,80	4,54	83,75	10,57
Campania	5	5.824.662	1.118.380	617.760	26.133	45.538	2,34	4,23	55,24	4,07
Puglia	5	3.692.529	487.318	451.083	20.730	45.844	4,25	4,60	92,56	9,41
Basilicata	2	588.879	174.195	89.266	4.493	11.471	2,58	5,03	51,24	6,58
Calabria	5	2.009.330	437.459	933.775	40.107	88.812	9,17	4,30	213,45	20,30
Sicilia	9	5.042.992	580.478	399.935	14.017	48.292	2,41	3,50	68,90	8,32
Sardegna	7	1.614.398	288.779	199.543	8.652	21.608	3,00	4,34	69,10	7,48
Totale Sud-Isole	**39**	**20.431.917**	**3.342.789**	**3.109.939**	**132.457**	**303.130**	**3,96**	**4,26**	**93,03**	**9,07**
Totale X	**103**	**57.716.499**	**9.833.299**	**11.326.458**	**431.709**	**1.062.482**	**4,39**	**3,81**	**115,18**	**10,80**

*La quota capitale è uguale agli impegni di competenza del Tit. III della spesa depurato dall'intervento I (anticipazioni di cassa).

Tabella n. 5 /P Debiti di finanziamento 2010 - Sostenibilità economico-finanziaria

in migliaia di euro

Aree Territoriali	N. Enti	Popolazione	interessi passivi + quota capitale in ammortamento 1	Saldo parte corrente al netto degli interessi passivi 2	Inc. % 1/2
Piemonte	8	4.446.230	99.958	86.018	116,21
Lombardia	11	8.985.430	177.870	174.883	101,71
Liguria	4	1.615.986	27.253	32.445	84,00
Veneto	7	4.912.438	107.373	112.035	95,84
Friuli Venezia Giulia	4	1.234.079	22.528	28.853	78,08
Emilia Romagna	9	4.395.569	87.603	99.269	88,25
Totale Nord	**43**	**25.589.732**	**522.584**	**533.501**	**97,95**
Toscana	10	3.730.130	92.321	103.518	89,18
Umbria	2	900.790	17.932	24.496	73,21
Marche	4	1.382.062	28.726	25.300	113,54
Lazio	5	5.681.868	97.789	112.749	86,73
Totale Centro	**21**	**11.694.850**	**236.768**	**266.063**	**88,99**
Abruzzo	4	1.338.898	36.124	38.240	94,47
Molise	2	320.229	5.442	4.582	118,77
Campania	5	5.824.662	45.538	149.114	30,54
Puglia	5	3.692.529	45.844	64.375	71,21
Basilicata	2	588.879	11.471	16.306	70,35
Calabria	5	2.009.330	88.812	96.159	92,36
Sicilia	9	5.042.992	48.292	55.858	86,46
Sardegna	7	1.614.398	21.608	40.273	53,65
Totale Sud-Isole	**39**	**20.431.917**	**303.130**	**464.906**	**65,20**
Totale X	**103**	**57.716.499**	**1.062.482**	**1.264.470**	**84,03**

Tabella n. 6 /P Debiti di finanziamento 2010 - Sostenibilità patrimoniale (da conto del patrimonio)

in migliaia di euro

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Totale *stock* debito accertato 1	netto patrimoniale depurato* 2	Inc. % 1/2
Piemonte	8	4.446.230	1.223.978	1.108.769	110,39
Lombardia	11	8.985.430	2.325.966	3.324.500	69,96
Liguria	4	1.615.986	222.779	176.796	126,01
Veneto	7	4.912.438	981.775	1.032.386	95,10
Friuli Venezia Giulia	4	1.234.079	230.992	488.238	47,31
Emilia Romagna	9	4.395.569	931.640	629.008	148,11
Totale Nord	**43**	**25.589.732**	**5.917.130**	**6.759.698**	**87,54**
Toscana	10	3.730.130	682.438	1.069.928	63,78
Umbria	2	900.790	189.092	83.022	227,76
Marche	4	1.382.062	323.410	235.499	137,33
Lazio	5	5.681.868	1.104.450	1.238.811	89,15
Totale Centro	**21**	**11.694.850**	**2.299.389**	**2.627.261**	**87,52**
Abruzzo	4	1.338.898	375.459	319.414	117,55
Molise	2	320.229	43.117	159.094	27,10
Campania	5	5.824.662	617.760	1.571.151	39,32
Puglia	5	3.692.529	451.083	1.118.270	40,34
Basilicata	2	588.879	89.266	36.296	245,94
Calabria	5	2.009.330	933.775	1.137.041	82,12
Sicilia	9	5.042.992	399.935	2.716.222	14,72
Sardegna	7	1.614.398	199.543	746.517	26,73
Totale Sud-Isole	**39**	**20.431.917**	**3.109.939**	**7.804.005**	**39,85**
Totale X	**103**	**57.716.499**	**11.326.458**	**17.190.964**	**65,89**

*equivale al patrimonio netto diminuito del valore assegnato ai beni demaniali ed aumentato (depurato) del valore del debito finanziario

11 I debiti fuori bilancio

Cons. Teresa Bica

11.1 La nozione e la disciplina formativa

Il debito fuori bilancio consiste in una obbligazione verso terzi per il pagamento di una somma di denaro propria dell'Ente, o comunque riconducibile allo stesso, assunta in violazione delle norme giuscontabilistiche che regolano e disciplinano il processo finanziario della spesa: non è stato adottato il relativo impegno contabile nell'esercizio di competenza e, quindi, il debito non appare nelle scritture contabili dell'Ente.

Il TUEL disciplina l'ambito e le procedure attraverso le quali ricondurre nell'alveo del bilancio queste obbligazioni individuando le fattispecie di debiti fuori bilancio riconoscibili, la procedura per il riconoscimento degli stessi, i mezzi finanziari per la copertura degli oneri relativi e la possibilità di ripartire tali oneri in più esercizi finanziari.

L'art. 194, co. 1, elenca cinque fattispecie di debiti fuori bilancio riconoscibili, con delibera dell'organo consiliare:

- sentenze esecutive;
- copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio di bilancio di cui all'art. 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;
- ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;
- procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;
- acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

La delibera consiliare di riconoscimento dei debiti fuori bilancio dovrà espressamente dare atto che gli stessi rientrano nei casi indicati dalla norma e, per quelli di cui alla lettera e), che la spesa abbia soddisfatto esigenze fondamentali dell'ente e la sua entità sia nei limiti del valore acquisito al patrimonio.

Per la spesa, o la parte di essa, non riconoscibile, il rapporto di obbligazione intercorre tra il privato fornitore e l'amministratore finanziario o dipendente dell'Ente, co. 4 dell'art. 191 del TUEL.

Per la copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti possono essere utilizzate per l'anno in corso e per i due anni successivi, secondo un piano di rateizzazione convenuto con i creditori, co. 2 dell'art. 194, tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle

provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili, co. 3 dell'art. 193. In via eccezionale, il co. 3 dell'art. 194, in assenza di altre risorse, prevedeva il ricorso all'indebitamento.

L'art. 119 della Costituzione, nel testo riformato dall'art. 5, ultimo comma, della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, ha stabilito che gli Enti locali possono ricorrere all'indebitamento esclusivamente per finanziare spese di investimento.

In attuazione del nuovo dettato costituzionale:

- l'art. 27, co. 14, della l. n. 448 del 2001 (legge finanziaria per il 2002) riconosce agli enti locali la possibilità di contrarre mutui per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale, solamente per i disavanzi risultanti dai bilanci relativi agli esercizi 2000 e precedenti;
- l'art. 41, co. 4, della legge sopracitata limita l'accensione di mutui per il finanziamento di debiti fuori bilancio (relativi a spese di parte corrente) maturati prima dell'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001;
- l'art. 23, co. 5, della l. n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003) obbliga gli Enti locali a trasmettere i provvedimenti di riconoscimento di debiti alla competente Procura regionale della Corte dei conti;
- l'art. 30, co. 15, della l. n. 289 del 2002, stabilisce la nullità dei contratti di mutuo stipulati dagli Enti locali per finanziare spese diverse da quelle di investimento e prevede conseguenze sanzionatorie nelle ipotesi di violazione del dettato costituzionale;
- l'art. 3, co. 18, della l. n. 350 del 2003 (legge finanziaria del 2004) ha definito univocamente i concetti di indebitamento e di spesa di investimento.

Il quadro normativo si è, così, stabilizzato imponendo maggiori limiti al riconoscimento di debiti fuori bilancio, non più finanziabili attraverso l'indebitamento se relativi a spesa corrente.

11.2 L'indagine della Sezione

L'indagine svolta dalla Sezione si è proposta di verificare l'andamento del fenomeno nelle Amministrazioni provinciali e comunali, negli anni 2010 e 2011, analizzando i riconoscimenti deliberati, i ripiani con impegno sul bilancio di esercizio e sui due successivi, le tipologie dei debiti e le risorse utilizzate per la copertura, l'importo dei debiti fuori bilancio non ancora riconosciuti al 31 dicembre 2010 ed al 31 dicembre 2011, l'incidenza dell'importo dei debiti riconosciuti, sulle entrate correnti e sulle spese correnti degli stessi enti della rispettiva Regione, ed, infine, il numero degli stessi enti che hanno riconosciuto debiti fuori

bilancio nell'ultimo biennio e, per le sole Province, negli ultimi sette anni con gli importi relativi. Ai fini dell'indagine è stato predisposto ed inviato a tutti i Comuni ed a tutte le Province un questionario con l'obbligo di compilazione e restituzione anche in ipotesi negativa.

Nel 2011 hanno adempiuto a tale obbligo tutte le Province e la quasi totalità anche dei Comuni. Per lo stesso esercizio mancano i dati del Comune di Castellino del Biferno nel Molise. Quanto al dissesto finanziario, per l'esercizio 2010 mancano i dati di tre Comuni e, per il 2011 quelli di cinque Comuni.

Il fenomeno coinvolge nel 2011, 1995 enti, (67 Province e 1928 Comuni), e presenta un importo totale di debiti fuori bilancio riconosciuti di 630.637.890 euro (79.696.474 euro dalle Province e 550.941.416 euro dai Comuni) con una variazione in diminuzione del 12,64%.

Per l'esercizio 2010, l'importo dei debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31 dicembre è stato rilevato dalle relazioni-questionari dei revisori dei conti degli enti: i Comuni hanno dichiarato ulteriori debiti fuori bilancio per 353,055 milioni di euro, pari al 56,47% dell'importo dei riconosciuti; le Province ulteriori debiti fuori bilancio per 17,319 milioni di euro, il 18,60% dei debiti riconosciuti.

Per l'esercizio 2011, è stato chiesto agli enti di comunicare anche l'importo dei debiti fuori bilancio contratti ma non ancora riconosciuti al 31 dicembre: i Comuni hanno dichiarato ulteriori debiti fuori bilancio per 257,027 milioni di euro, pari al 46,65% dell'importo dei debiti riconosciuti; le Province ulteriori debiti fuori bilancio per 20,423 milioni di euro, pari al 25,65% dei debiti riconosciuti.

Tabella riepilogativa numero enti adempienti: esercizi 2004-2005-2006-2007-2008-2009-2010-2011[343]

Anno	Province		Comuni		Totali	
	Enti di comp.	Adempienti	Enti di comp.	Adempienti	Enti di comp.	Adempienti
2004	100	100	8.100	7.934	8.200	8.034
2005	104	104	8.101	7.967	8.205	8.071
2006	104	104	8.101	7.937	8.205	8.041
2007	104	104	8.101	7.463	8.205	7.567
2008	104	104	8.101	7.788	8.205	7.892
2009	104	104	8.100	8.035	8.204	8.139
2010	107	107	8.094	8.091	8.201	8.198
2011	107	107	8.094	8.088	8.201	8.195

[343] Nel prospetto sono presenti i Comuni della Valle d'Aosta

11.2.1 I debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2010

Nel 2010, hanno riconosciuto debiti fuori bilancio 2.081 enti ed il totale dei debiti ammonta a 721,871 milioni di euro. Ha risposto al questionario il 99,98% dei Comuni (rispetto al 96,14% dell'anno precedente); le Province risultano adempienti (prospetto n. 1); i debiti fuori bilancio contratti ma non ancora riconosciuti, alla data del 31 dicembre, ammontano a 370,374 milioni di euro (prospetto n. 11). Nel complesso, risultano debiti fuori bilancio per 1.092,245 milioni di euro.

Province

Debiti fuori bilancio per 93.107.362 euro sono stati riconosciuti nel 2010 da 75 Province (erano 68 nel 2009 che hanno riconosciuto debiti per 55.206.320 euro).

Poiché tutte le Province hanno fornito risposta al questionario relativo alla rilevazione dei debiti fuori bilancio, sia nell'anno 2009 che nel 2010, appare evidente un aumento sia dell'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti, 68,65%, che del numero degli enti interessati al fenomeno, oltre il 10%.

Si riscontrano più elevati importi riconosciuti in Puglia (6 Province con 14,987 milioni di euro), Campania (5 Province con 18,054 milioni di euro), Marche (4 Province con 11,515 milioni di euro) Calabria (4 Province con 9,035 milioni di euro), Sicilia (8 Province con 9,699 milioni di euro), Piemonte (2 Province con 6,806 milioni di euro).

Il valore medio nazionale per abitante dei debiti riconosciuti dalle Province è di 2,19 euro, circa 1 euro in più rispetto all'esercizio precedente; il valore medio più elevato si nota nelle Marche con 8,33 euro/abitante, seguito da quelli della Calabria con 7,09 euro/abitante e dalla Puglia con 3,67 euro/abitante. Le Province dell'Umbria non hanno debiti fuori bilancio riconosciuti negli anni dal 2007 al 2010 (prospetto n. 2).

Tipologia: nel prospetto n. 5.1 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle Province nell'anno 2010 secondo la diversa causa genetica, come previsto dall'art. 194, co. 1, del TUEL.

I debiti derivanti da sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive ammontano a 64,906 milioni di euro pari al 69,71% del totale dei debiti riconosciuti; nel 2008 erano 31,417 milioni di euro, pari al 65,27% dei debiti riconosciuti; nel 2009 erano 33,661 milioni di euro, pari al 60,97% dei debiti riconosciuti.

I debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni e servizi, nei limiti dell'utilità derivata all'ente nell'espletamento di funzioni pubbliche e servizi di competenza, ammontano a 19,840 milioni di euro pari, al 21,31% di tutti i debiti riconosciuti, seguono quelli per gli espropri (4,825 milioni di euro, pari al 5,18%), per la ricapitalizzazione di società (2,544 milioni di euro, pari al 2,73%); la quota per i disavanzi di aziende è la minore: 0,992 milioni di euro, equivalente all'1,07% del totale.

Strumenti di copertura: per il riequilibrio del bilancio possono essere utilizzate, per l'anno in corso e per i due anni successivi, tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti o aventi specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazioni di beni patrimoniali disponibili.

Nel prospetto n. 6.1 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle Province nell'anno 2010 secondo gli strumenti finanziari utilizzati per far fronte al pagamento.

Per la copertura dei debiti riconosciuti nel 2010 sono state utilizzate disponibilità del bilancio di parte corrente per 24,808 milioni di euro (26,64%), avanzo di amministrazione per 29,363 milioni di euro (31,53%), disponibilità del bilancio degli investimenti per 4,538 milioni di euro (4,87%); il 22,09% dei debiti fuori bilancio riconosciuti nell'anno, pari a 20,564 milioni di euro, è stato coperto utilizzando stanziamenti già previsti nel bilancio per far fronte a debiti presunti ma non definiti e non ancora riconosciuti.

Il ripiano: l'ente ha la possibilità di provvedere al pagamento dei debiti fuori bilancio mediante un piano di rateizzazione della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso; può, quindi, procedere al ripiano dei debiti impegnando parte della somma dovuta nell'anno del riconoscimento e programmare, attraverso il bilancio pluriennale, l'impegno della restante somma sui due esercizi successivi.

Quasi tutti i debiti fuori bilancio sono stati ripianati dalle Province, secondo le disposizioni del TUEL, a carico dell'esercizio in corso più i due successivi, ad eccezione di una Provincia della Sardegna, che non ripiana circa 3 mila euro (prospetto n. 7.1).

Il 93,68% dei debiti riconosciuti, 87,228 milioni di euro, sono stati ripianati con impegno a carico dell'esercizio 2010; il 4,75%, pari a 4,423 milioni di euro a carico dell'esercizio 2011 e l'1,56%, pari a 1,454 milioni di euro a carico dell'esercizio 2012.

L'importo totale dei debiti fuori bilancio al 31 dicembre 2010 è di 110,426 milioni di euro: 93,107 milioni di euro riconosciuti e 17,319 milioni di euro ancora da riconoscere.

Comuni

Nel 2010 i 2.006 Comuni interessati al fenomeno, su 8.091 enti adempienti, il 99,97 di tutti i Comuni italiani, hanno riconosciuto debiti fuori bilancio per un totale di 628,763 milioni di euro (prospetto n. 1).

I Comuni della 7^ ed 11^ classe demografica coprono circa il 41,62% dell'intero importo, i 5 Comuni della 11^ classe hanno riconosciuto debiti per un totale di 98,033 milioni di euro, il comune di Napoli ha riconosciuto debiti fuori bilancio per quasi 50 milioni di euro; mentre l'importo complessivo minore, pari a 731 mila euro, rappresenta il totale dei debiti di 32 Comuni della classe demografica distinta con lo zero (0). Il maggior numero di Comuni coinvolti, anche nel 2010, appartiene alla 5^ classe demografica (421 enti).

Presentano gli importi più elevati anche nel 2010: il Lazio con 135 Comuni e 55,059 milioni di euro; la Campania con 279 Comuni e 127,932 milioni di euro; la Puglia con 157 Comuni e 93,132 milioni di euro e la Sicilia con 282 Comuni e 139,316 milioni di euro.

La Valle d'Aosta è la Regione con minor numero di enti interessati dal fenomeno, 2 Comuni, ed il più basso importo complessivo, 350 mila euro.

La descrizione dei debiti fuori bilancio riconosciuti per classi demografiche e per Regioni, finora esposta, per meglio rappresentare l'universo degli enti coinvolti, deve considerare la popolazione residente negli enti stessi.

Rapportando l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni alla popolazione residente negli stessi (popolazione Istat anno 2010), per Regione (prospetto n. 2), si nota l'importo medio più rilevante per abitante nelle Regioni: Molise, 41 euro/ab; Sardegna, 39 euro/ab.; Sicilia 31 euro/ab.

L'importo medio nazionale per abitante dei debiti riconosciuti dai Comuni è di 18,86 euro. Le Regioni, con più basso valore, inferiore a 5 euro/abitante, sono: il Friuli Venezia Giulia ed il Trentino Alto-Adige con 4 euro/ab.

Se si considerano i Comuni secondo la classe demografica (prospetto n. 2), il debito medio per abitante più elevato grava su quelli della classe 1, con 103,87 euro, sintomo evidente delle difficoltà di gestione dei Comuni più piccoli. L'importo più basso riguarda gli abitanti dei Comuni della 11^ classe, 15,61 euro.

Tipologia: nel prospetto n. 5.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni nell'anno 2010 secondo la diversa causa genetica, come previsto dall'art. 194, co. 1, del TUEL.

I debiti derivanti da sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive ammontano a 392,816 milioni di euro, pari al 62,47% del totale dei debiti riconosciuti (nel 2008 erano 308,015 milioni di euro, pari al 49,39% dei debiti riconosciuti, nel 2009 erano 415,201 milioni di euro, pari al 57,65% dei debiti riconosciuti nell'anno).

L'importo dei debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni e servizi, in violazione delle norme giuscontabilistiche per l'assunzione di impegni e l'effettuazione delle spese, nei limiti dell'utilità derivata all'ente nell'espletamento delle sue funzioni pubbliche e servizi di competenza, ammonta a 178,531 milioni di euro, pari al 28,39% di tutti i debiti riconosciuti; seguono quelli per gli espropri, 37,807 milioni di euro, pari al 6,01%; per la ricapitalizzazione di società che ammontano a 8,750 milioni di euro, pari all'1,39%; la quota per i disavanzi di aziende è di 10,860 milioni di euro, equivalente all' 1,73%.

Strumenti di copertura: nel prospetto n. 6.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni nell'anno 2010 secondo gli strumenti finanziari utilizzati per far fronte al pagamento.

I più consistenti strumenti per la copertura dei debiti riconosciuti nel 2010 sono stati: le disponibilità del bilancio di parte corrente per 151,245 milioni di euro (24,04%), l'avanzo di amministrazione per 137,998 milioni di euro (21,95%) e gli stanziamenti previsti in bilancio finalizzati alla copertura dei debiti fuori bilancio da riconoscere per 97,281 milioni di euro (15,47%); seguono le disponibilità del bilancio degli investimenti per 46,070 milioni di euro (7,33%) ed i mutui presso la Cassa DD.PP. per 42,104 milioni di euro (6,70%).

Il ripiano: i debiti fuori bilancio ripianati dai Comuni, secondo le disposizioni del TUEL, a carico dell'esercizio in corso più i due successiv,i ammontano a 601,865 milioni di euro, il 95,72% dei riconoscimenti. Per 26,898 milioni di euro, il 4,28%, non è prevista alcuna copertura finanziaria (prospetto n. 7.2).

Il 73,10% dei debiti riconosciuti (459,600 milioni di euro), sono stati ripianati con impegno a carico dell'esercizio 2010; il 14,29%, pari a 89,827 milioni di euro a carico dell'esercizio 2011 e l'8,34%, pari a 52,437 milioni di euro, a carico dell'esercizio 2012.

L'importo totale dei debiti fuori bilancio al 31 dicembre 2010 è di 981,818 milioni di euro: 628,763 milioni di euro riconosciuti e 353,055 milioni di euro ancora da riconoscere.

11.2.2 I debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2011

Nell'anno 2011, 1.955 enti hanno riconosciuto debiti fuori bilancio per 630,637 milioni di euro. I debiti fuori bilancio non ancora riconosciuti ammontano a 277,450 milioni di euro. Pertanto, il totale dei debiti contratti è di 908,087 milioni di euro. Ha risposto al questionario la quasi totalità dei Comuni, come nell'anno precedente; le Province, anche nell'ultimo anno di riferimento, risultano tutte adempienti (prospetto n.3).

Province

L'importo dei debiti riconosciuti dalle 67 Province, che presentano il fenomeno, il 10,67% in meno rispetto all'anno precedente, risulta di 79,696 milioni di euro (prospetto n. 3).

Poiché tutte le Province hanno fornito risposta al questionario relativo alla rilevazione dei debiti fuori bilancio, sia nell'anno 2010 che nel 2011, appare evidente una diminuzione sia dell'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti, -14,40%, che del numero degli enti interessati al fenomeno, oltre -10%; nell'anno 2010: 75 Province, per un importo complessivo di 93.107.365 euro.

Considerando anche i debiti fuori bilancio contratti, ma non ancora riconosciuti al 31 dicembre dei due esercizi di riferimento, 17,319 milioni di euro nel 2010 e 20,423 milioni di euro nel 2011, l'ammontare totale dei debiti delle Province è di 110,426 milioni di euro nel 2010 e di 100,119 milioni di euro nell'ultimo esercizio di riferimento.

Le Regioni dove si verificano i maggiori riconoscimenti sono: la Puglia (6 Province con 21,929 milioni di euro, la Calabria (4 Province con 14,785 milioni di euro), la Sicilia (9 Province con 11,268 milioni di euro), la Sardegna (5 Province con 10,006 milioni di euro).

Il valore medio nazionale per abitante dei debiti riconosciuti dalle Province è di 2 euro, circa 0,19 euro in meno rispetto all'esercizio precedente; la Regione le cui Province hanno, nell'insieme, il valore medio più elevato è la Calabria con 12 euro/abitante, seguita dalla Sardegna con 8 euro/abitante e dalla Puglia con 5 euro/abitante (prospetto n 4).

Tipologia: nel prospetto n. 8.1 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle Province nell'anno 2011, secondo la diversa causa genetica, come previsto dall'art. 194, co. 1, del TUEL.

I debiti derivanti da sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive ammontano a 61,886 milioni di euro, pari al 77,65% del totale dei debiti riconosciuti, nel 2008 erano 31,417 milioni di euro, pari alla 65,27% dei debiti riconosciuti, nel 2009 erano 33,661 milioni di euro, pari al 60,97% dei debiti riconosciuti, e nel 2010 erano 64,906 milioni di euro, pari al 69,71% del totale.

I debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni e servizi, nei limiti dell'utilità derivata all'ente nell'espletamento delle sue funzioni pubbliche e servizi di competenza, ammontano a 13,048 milioni di euro, pari al 16,37% di tutti i debiti riconosciuti; seguono quelli per gli espropri (2,439 milioni di euro, pari al 3,06%), per la ricapitalizzazione di società (281 mila euro, pari allo 0,37%). La quota per i disavanzi di aziende è di 2,042 milioni di euro, equivalente al 2,56% del totale.

Strumenti di copertura: per il riequilibrio del bilancio possono essere utilizzate, per l'anno in corso e per i due anni successivi, tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti o aventi specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazioni di beni patrimoniali disponibili.

Nel prospetto n. 9.1 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle Province nell'anno 2011 secondo gli strumenti finanziari utilizzati per far fronte al pagamento.

Per la copertura dei debiti riconosciuti nel 2011 sono state utilizzate disponibilità del bilancio di parte corrente per 10,559 milioni di euro (13,25%), avanzo di amministrazione per 24,033 milioni di euro (30,16%), disponibilità del bilancio degli investimenti per 10,464 milioni di euro (13,13%); il 21,20% dei debiti fuori bilancio riconosciuti nell'anno, pari a 16,899 milioni di euro, è stato coperto utilizzando stanziamenti già previsti nel bilancio per far fronte a debiti presunti ma non definiti e non ancora riconosciuti.

Il ripiano: l'ente ha la possibilità di provvedere al pagamento dei debiti fuori bilancio mediante un piano di rateizzazione della durata di tre anni finanziari, compreso quello in corso; può, pertanto, procedere al ripiano dei debiti impegnando parte della somma dovuta

nell'anno del riconoscimento e programmare, attraverso il bilancio pluriennale, l'impegno della restante somma sui due esercizi successivi.

Il 7,94% di tutti i debiti fuori bilancio non sono stati ripianati dalle Province, secondo le disposizioni del TUEL, a carico dell'esercizio in corso più i due successivi, per un importo di 6,331 milioni di euro, per oltre 4 milioni le Province della Sardegna ed oltre un milione quelle della Puglia (prospetto n. 10.1).

L'85,20% dei debiti riconosciuti, 67,900 milioni di euro, sono stati ripianati con impegno a carico dell'esercizio 2011; il 2,48%, pari a 1,977 milioni di euro a carico dell'esercizio 2012 ed il 4,38%, pari a 3,488 milioni di euro a carico dell'esercizio 2013.

La Provincia di Vibo Valentia, dei 234 mila euro riconosciuti prima del 2011, ma non impegnati, ne ripiana 96 mila nell'esercizio 2011 e, per i restanti 138 mila, prevede il ripiano nell'esercizio finanziario 2012.

La Provincia di Bologna, dei 15,301 milioni di debiti fuori bilancio, riconosciuti prima del 31 dicembre 2009 e non ripianati, ne ha impegnati il 5,49%, 840 mila euro, nel 2010, ne impegna 695 mila euro nel 2011 e prevede il ripiano di 702 mila euro nel 2012 e di 709 nel 2013; 12,356 milioni di euro restano da ripianare oltre il triennio.

Nel prospetto n. 11.1 sono indicati i debiti fuori bilancio che le Province hanno dichiarato di aver contratto, ma di non aver ancora riconosciuto alla data del 31 dicembre 2011, per un ammontare complessivo di 20,423 milioni di euro, oltre l'87,5% si riferisce a disavanzi di aziende da ripianare. L'importo dei debiti non ancora riconosciuti è pari al 25,62% dell'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti nell'anno.

Comuni

Nel 2011 i 1.928 Comuni interessati al fenomeno, circa il 4% in meno rispetto al 2010, hanno riconosciuto debiti fuori bilancio per 550,941 milioni di euro, con una diminuzione del 12% rispetto all'anno precedente (prospetto n. 3); hanno dichiarato di avere debiti fuori bilancio non ancora riconosciuti, al 31 dicembre, per 257,027 milioni di euro, pari al 46,65% dell'ammontare dei debiti fuori bilancio riconosciuti (prospetto n.11.2).

I Comuni della 6^, 7^ ed 11^ classe demografica coprono circa il 55% dell'intero importo riferito a questo tipo di enti. Cinque Comuni della 11^ classe hanno riconosciuto debiti per 65,137 milioni di euro, mentre l'importo complessivo minore, pari a 1,493 milioni di euro, rappresenta il totale dei debiti di 30 Comuni della classe demografica contrassegnata con lo zero (0). Il maggior numero di Comuni coinvolti appartiene alla 5^ classe demografica (435), alla 6^ (315) e alla 4^ (295).

Le Regioni con maggiori importi sono, anche nel 2011: il Lazio con 127 Comuni e 32,285 milioni di euro; la Campania con 261 Comuni e 119,936 milioni di euro; la Puglia con 157 Comuni e 77,603 milioni di euro e la Sicilia con 278 Comuni e 118,526 milioni di euro.

La Valle d'Aosta è la Regione con minor numero di enti interessati dal fenomeno, 6 Comuni, ed il più basso importo complessivo, 1,863 milioni di euro.

Rapportando l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni alla popolazione residente negli enti coinvolti, per Regione (prospetto n. 4), le Regioni con l'importo medio più rilevante per abitante sono: il Molise con 132 euro/abitante e la Valle d'Aosta, con 45 euro/abitante.

L'importo medio nazionale per abitante dei debiti riconosciuti dai Comuni è di 17 euro, diminuito di circa 2 euro rispetto al 2010. Le Regioni, con il più basso valore medio, sono la Lombardia e la Liguria con 6 euro/abitante.

Se si considerano i Comuni secondo la classe demografica (prospetto n. 4), nell'anno 2011, il debito medio per abitante più elevato grava su quelli della classe 0, con 106 euro; il dato può evidenziare le persistenti difficoltà di gestione dei Comuni più piccoli. L'importo più basso riguarda gli abitanti dei Comuni della 9^ classe, 9 euro/abitante.

Tipologia: nel prospetto n.8.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni nell'anno 2011 secondo la diversa causa genetica, come previsto dall'art. 194, co. 1, del TUEL.

I debiti derivanti da sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive ammontano a 353,872 milioni di euro, pari al 64,23% del totale dei debiti riconosciuti (costituisce sempre la tipologia più importante, in aumento rispetto all'anno precedente nella percentuale sul totale dei debiti).

L'importo dei debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni e servizi, in violazione delle norme giuscontabilistiche per l'assunzione di impegni e l'effettuazione delle spese, nei limiti dell'utilità derivata all'ente nell'espletamento delle sue funzioni pubbliche e servizi di competenza, ammonta a 155,143 milioni di euro, pari al 28,16% di tutti i debiti riconosciuti; seguono quelli per gli espropri 26,086 milioni di euro, pari al 4,73%, la quota per i disavanzi di aziende è di 13,172 milioni di euro, equivalente al 2,39%, per la ricapitalizzazione di società 2,666 milioni di euro, pari allo 0,48%.

Strumenti di copertura: Nel prospetto n.9.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni nell'anno 2011 secondo gli strumenti finanziari utilizzati per far fronte al pagamento.

I più consistenti strumenti per la copertura dei debiti riconosciuti nel 2011 sono stati: l'avanzo di amministrazione per 130,758 milioni di euro (23,73%), le disponibilità del bilancio di parte corrente per 122,895 milioni di euro (22,31%), gli stanziamenti previsti in bilancio per far fronte a debiti fuori bilancio da riconoscere per 79,880 milioni di euro (14,50%), l'alienazione di beni per 78,843 milioni di euro (14,31%), i mutui presso la Cassa DD.PP. per 46,163 milioni di euro (8,38%).

Il ripiano: I debiti fuori bilancio ripianati dai Comuni, secondo le disposizioni del TUEL, a carico dell'esercizio in corso più i due successivi, ammontano a 528,489 milioni di euro, il 95,92% dei riconoscimenti; per 22,452 milioni di euro non è previsto alcun ripiano nei tre anni, il 4,08% (prospetto n. 10.2).

Il 77,26% dei debiti riconosciuti, 425,650 milioni di euro, sono stati ripianati con impegno a carico dell'esercizio 2011; l'11,17%, pari a 61,531 milioni di euro, a carico dell'esercizio 2012 e il 7,49%, pari a 41,307 milioni di euro, a carico dell'esercizio 2013.

Nel prospetto n. 10.2.1 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni negli esercizi precedenti all'anno 2011, ma ancora non impegnati al 31 dicembre 2010 per un importo complessivo di 46,467 milioni di euro, dei quali 25,129 milioni di euro riconosciuti dai Comuni della Sicilia; 17,600 milioni di euro sono stati impegnati nel 2011, il 37,88% del totale, per 12,793 milioni di euro è previsto il ripiano nei due anni successivi, ma per 16,073 milioni di euro, pari al 34,60%, non ne è previsto ancora il ripiano.

Nel prospetto n. 11.2 sono indicati i debiti fuori bilancio che i Comuni hanno dichiarato di aver contratto, ma di non aver ancora riconosciuto alla data del 31 dicembre 2011, per un ammontare complessivo di 257,027 milioni di euro, il 57,46% si riferisce a sentenze esecutive; la Sicilia dichiara di avere debiti fuori bilancio ancora non riconosciuti per 191,802 milioni di euro.

11.2.3 I debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2010 e nel 2011. Raffronti

Un perfetto raffronto può essere fatto tra i dati che riguardano i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle Amministrazioni provinciali, in quanto tutte e 107 le Province, di competenza, presenti sul territorio nazionale, nel biennio considerato, hanno risposto al questionario, inviato a tutti i Comuni ed a tutte le Province, per raccogliere i dati relativi al fenomeno; ed anche per i dati riguardanti i Comuni in quanto nel 2010 mancano i dati riguardanti tre Comuni in dissesto finanziario, e nel 2011, oltre i dati relativi a cinque Comuni in dissesto finanziario, mancano solo i dati relativi al Comune di Castellino del Biferno, Regione Molise.

Il numero complessivo degli enti interessati dal fenomeno diminuisce del 4,13%, passando da 2.081 nel 2010 a 1.995 nel 2011. L'importo complessivo dei debiti fuori bilancio riconosciuti diminuisce del 12,64%, da 721,871 milioni di euro a 630,638 milioni di euro.

Nel comparto Amministrazioni provinciali, il numero degli enti che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio è diminuito, nel biennio considerato, del 10,67%, da 75 a 67 unità, ma l'importo totale dei debiti riconosciuti è diminuito del 14,40%, da 93,107 milioni di euro a 79,696 milioni di euro (prospetto n. 5).

L'importo medio per abitante dei debiti fuori bilancio riconosciuti dalle Province è diminuito di oltre l'8% da 2,19 a 2 euro.

Nelle Regioni Lazio, Sardegna e Calabria, l'importo dei debiti riconosciuti registra un aumento percentuale molto consistente.

Nel biennio 2010-2011, sono 60 le Province che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio in entrambi gli anni: 86,863 milioni di euro nel 2010 e 76,482 milioni di euro nel 2011 (prospetto n. 12.1).

Nel prospetto n. 13 sono riportate le 35 Province che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio negli ultimi sei anni; rappresentano nel 2005 l'87,06%, 38,781 milioni di euro, dell'importo totale riconosciuto nell'anno; nel 2006 il 24,13%, 26,371 milioni di euro; nel 2007 il 76,23%, 41,326 milioni di euro; nel 2008 il 75,92%, 36,543 milioni di euro; nel 2009 il 71,01%, 39,203 milioni di euro; nel 2010 il 77,12%, 71,804 milioni di euro e nel 2011 il 79,06%, 63,006 milioni di euro.

Nel comparto Amministrazioni comunali, dai dati trasmessi da 8.091 enti nel 2010, pari al 99,96% di tutti i Comuni italiani, e da 8.088 enti nel 2011, il 99,93% degli interpellati, l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti, nel biennio, è diminuito da 628,763 a 550,941 milioni di euro, con un decremento del 12%, in corrispondenza di una diminuzione del numero degli enti coinvolti nel fenomeno, da 2.006 a 1.928, solo del 4%.

Con riferimento alla classe demografica, permangono, nel biennio, molto elevati gli importi del complesso dei Comuni della 7^.

Nel biennio 2010-2011, sono 1.239, più del 64,26% degli enti interessati dal fenomeno nell'ultimo anno di riferimento, i Comuni che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio in entrambi gli esercizi: 532,20280 milioni di euro nel 2010 e 437,054 milioni di euro nel 2011 (prospetto n. 12.2).

Nell'esercizio 2010, viene previsto il ripiano nel triennio, come prescritto dal TUEL, per il 95,72% dei debiti riconosciuti nell'anno dai Comuni e per quasi il 100% dalle Province, una Provincia della Sardegna non prevede alcun ripiano per circa 3 mila euro, mentre per i debiti riconosciuti nell'anno successivo, il ripiano triennale è previsto, rispettivamente per il 95,92% dai Comuni e per il 92,06% dell'importo complessivo dalle Province.

In entrambi gli anni i debiti per far fronte agli oneri conseguenti a sentenze esecutive rappresentano la tipologia più importante rispettivamente, il 62,47% ed il 64,23% dell'intero importo dei debiti riconosciuti nei Comuni, il 69,71 % ed il 77,65 % nelle Province; seguono i debiti contratti per l'acquisizione di beni e servizi di pubblica utilità.

Gli strumenti di copertura più importanti sono, in tutti e due gli anni, le disponibilità del bilancio di parte corrente, l'avanzo di amministrazione e gli stanziamenti previsti in bilancio per debiti da riconoscere.

11.2.4 I debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2009 e nel 2010 dalle Province e dai Comuni. Incidenza sulla finanza locale

Anche in questo referto, come in quelli degli anni precedenti, si verifica l'incidenza del fenomeno dei debiti fuori bilancio sulle entrate correnti, costituendo questa voce, insieme all'avanzo di amministrazione, lo strumento più significativo per la copertura dei debiti stessi, e sulle spese correnti, in quanto le tipologie più importanti dei debiti fuori bilancio riconosciuti riguardano sentenze esecutive ed acquisto di beni e servizi.

La Sezione riferisce, quest'anno, sull'andamento della finanza locale delle Province e dei Comuni, per il biennio 2010-2011, mediante l'elaborazione dei dati tratti dai rendiconti approvati.

Tale confronto ha maggiore significatività nel comparto delle Province, i cui dati dei debiti fuori bilancio riconosciuti sono tutti a disposizione e sono disponibili i relativi rendiconti; mentre per il comparto dei Comuni, dei 1.910 enti con debiti fuori bilancio nel 2009, hanno inviato il rendiconto solo 1.786 enti; pertanto, il raffronto tra debiti ed entrate correnti viene effettuato soltanto per questi ultimi; nel 2010, i Comuni con debiti fuori bilancio sono 2.006, ma il raffronto riguarda i 1.768 enti che hanno inviato sia il questionario sui debiti che il conto consuntivo.

Nel comparto delle amministrazioni provinciali, l'incidenza dei debiti fuori bilancio, nell'anno 2009, sulle entrate correnti di tutte e 68 le Province interessate al fenomeno dei debiti fuori bilancio e per le quali si dispone anche del rendiconto, è dello 0,79%, ma del 4,34% nella Campania e del 3,08% nella Calabria (prospetto n.14.1); l'incidenza dei debiti fuori bilancio sulla spesa corrente è dello 0,86%, ma del 4,71% nella Campania e del 3,57% nella Calabria (prospetto n.15.1).

Nell'esercizio 2010 l'incidenza dei debiti fuori bilancio sulle entrate correnti delle 75 Province con debiti fuori bilancio e rendiconti inviati, aumenta all'1,30% (prospetto n.14.2); l'incidenza dei debiti fuori bilancio sulla spesa corrente è dell'1,42% (prospetto n. 15.2).

Nel comparto delle amministrazioni comunali l'incidenza dei debiti fuori bilancio, nell'anno 2009, sulle entrate correnti dei soli Comuni interessati al fenomeno dei debiti fuori bilancio e che hanno inviato il conto consuntivo, è del 2,22%, ma sale al 4,22% nella Campania, al 3,87% nel Molise ed al 3,50% nel Lazio (prospetto n. 16.1); l'incidenza dei debiti fuori bilancio sulla spesa corrente è del 2,34%, 4,43% nella Campania e 4,13% nel Molise (prospetto n. 16.2).

Nell'esercizio 2010 l'incidenza dei debiti fuori bilancio sulle entrate correnti dei Comuni è dell'1,81%, ma raggiunge il 4,63% nel Molise (prospetto n. 17.1); l'incidenza dei debiti fuori bilancio sulla spesa corrente è dell'1,91%, sale al 5,11% nel Molise (prospetto n. 17.2).

11.3 Considerazioni d'insieme

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio, da indizio di patologia nella gestione del bilancio degli enti locali, sembra rientrare ormai nella fisiologia, data la rilevanza degli importi riconosciuti e il numero degli enti coinvolti. Bisogna, tuttavia, ribadire che si tratta di anomalia che evidenzia disordine gestionale e va eliminata anche gradualmente e circondata da più rigide prescrizioni la cui osservanza deve essere puntualmente verificata.

Il legislatore che, con la disciplina sanzionatoria delle norme del TUEL, rafforzata dalle limitazioni al ricorso all'indebitamento per la copertura dei debiti e, con la legge finanziaria per il 2003, con l'obbligo dell'invio alle Procure regionali della Corte dei conti delle delibere di riconoscimento dei debiti, aveva cercato di porre, sebbene con scarsi risultati, forti limiti al dilagare del fenomeno, con la legge finanziaria per il 2006, al co. 142 dell'art. 1, aveva previsto, in discontinuità con le precedenti disposizioni, nei calcoli per determinare la congruità della gestione dell'ente locale con il patto di stabilità, la detrazione, dal complesso delle spese correnti, delle "spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio".

A seguito di ciò, nel 2006 si è avuto un notevole sviluppo della quota di debiti derivanti da sentenze, mentre negli esercizi successivi, non sussistendo più l'incentivo legato al rispetto del patto, la quota di debiti da sentenze si è ridotta.

Gli importi dei debiti fuori bilancio riconosciuti derivanti da sentenze esecutive rappresentano, sia per le Province che per i Comuni e nei diversi anni, sempre una tipologia rilevante nei debiti riconosciuti.

Gli amministratori maggiormente accorti e che hanno risorse sufficienti allo scopo prevedono in bilancio stanziamenti per la soccombenza in giudizio. Ciò risulta possibile in quanto, se è vero che l'esatto contenuto delle decisioni non è prevedibile, tuttavia, è possibile effettuare una stima ragionevole degli oneri che possono derivare dal contenzioso in atto.

Tanto premesso, nella rilevazione dei debiti fuori bilancio dell'anno 2010 e 2011, è stato chiesto di indicare negli strumenti di copertura utilizzati, anche l'importo degli stanziamenti previsti in bilancio per debiti da riconoscere prevedibili, come quelli relativi alla soccombenza in giudizio; nei prospetti 6.1 e 6.2 sono indicate le somme relative a tali stanziamenti utilizzate per la copertura dei debiti riconosciuti nell'anno 2010, 20,564 milioni di euro nelle Province, 97,282 milioni di euro nei Comuni, e le percentuali sul totale degli strumenti di copertura, rispettivamente il 22,09% ed il 15,47% e nei prospetti 9.1 e 9.2 nell'anno 2011, 16,899 milioni di euro nelle Province, 79,880 milioni di euro nei Comuni, e le percentuali sul totale degli strumenti di copertura, rispettivamente il 21,20% ed il 14,50%.

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio è rappresentato, nella sua interezza, dai dati relativi al comparto delle Amministrazioni provinciali, avendo tutte le Province inviato i dati richiesti.

Tabella debiti fuori bilancio delle Province
esercizi 2004-2005-2006-2007-2008-2009-2010-2011

in milioni di euro

Province	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Enti di com	100	104	104	104	104	104	107	107
Enti ademp	100	104	104	104	104	104	107	107
Enti con dfb	39	53	58	54	54	68	75	67
TotaleDFB riconosciuti	44,759	44,546	109,286	54,212	48,130	55,206	93,107	79,696
Dfb da riconoscere							17,319	20,423
Totali	44,759	44,546	109,286	54,212	48,130	55,206	110,426	100,119

Nella tabella sono riportati: il numero delle Province interessate dal fenomeno, gli importi dei debiti fuori bilancio riconosciuti, negli ultimi otto esercizi e l'importo dei debiti fuori bilancio dichiarati ma non ancora riconosciuti al 31 dicembre 2010 ed al 31 dicembre 2011.

Le Province riconoscono, nel 2009, debiti fuori bilancio per 55,206 milioni di euro, il 14,70% di aumento rispetto all'anno precedente; nell'esercizio 2010 sia il numero delle Province interessate al fenomeno che l'importo dei debiti riconosciuti aumentano, rispettivamente da 68 a 75 Enti, il 10,29% in più il numero degli enti, ed il 68,65% in più l'importo, 92,107 milioni di euro, al quale deve essere sommato l'importo dei debiti fuori bilancio non ancora riconosciuti, 17,319 milioni di euro, pertanto, l'ammontare totale dei debiti fuori bilancio è di 110,426 milioni di euro; nell'ultimo anno di riferimento, il 2011, i debiti fuori bilancio riconosciuti ammontano a 79,696 milioni di euro, ai quali si debbono addizionare 20,423 milioni di euro di debiti fuori bilancio dichiarati ma non ancora riconosciuti dagli enti, pertanto, l'importo totale è di 100,119 milioni di euro.

Per quanto riguarda il comparto delle Amministrazioni comunali, l'importo totale dei debiti riconosciuti nell'esercizio 2008 è di 623,674 milioni di euro, aumenta, nel 2009, a 720,196 milioni di euro, ma, in controtendenza con l'andamento rilevato negli anni precedenti, nel 2010, diminuisce sia l'importo, 628,763 milioni di euro, sia il numero dei Comuni interessati dal fenomeno, n. 2.006, ma sommando i 353,055 milioni di euro di debiti fuori bilancio contratti e non riconosciuti entro l'esercizio, l'ammontare totale dei debiti è di 981,818 milioni di euro; nell'ultimo anno di riferimento i debiti fuori bilancio riconosciuti ammontano a 550,941 milioni di euro, ai quali si debbono addizionare 257,027 milioni di euro di debiti fuori bilancio dichiarati ma non ancora riconosciuti dagli enti, pertanto, l'importo totale è di 807,968 milioni di euro.

Tali dati, certamente, scontano la diversità numerica della platea degli enti che hanno risposto, fino ad ora, al questionario inviato dalla Sezione, per raccogliere gli elementi necessari ed indispensabili alla rappresentazione del fenomeno: sul totale di 8.101 Comuni hanno inviato compilato il questionario relativo ai debiti riconosciuti, nell'esercizio 2008, 7.788 Comuni, il 96,13%, nell'esercizio 2009, 8.035 Comuni, il 99,18%; mentre i dati relativi ai debiti riconosciuti nei successivi esercizi 2010 e 2011 riguardano la quasi totalità dei Comuni, rispettivamente il 99,96% ed il 99,93% del totale.

Nella tabella sono riportati: il numero dei Comuni di competenza, il numero di quelli che hanno inviato il questionario compilato, il numero degli enti interessati dal fenomeno, gli importi dei debiti fuori bilancio riconosciuti, negli ultimi nove esercizi e l'importo dei debiti fuori bilancio dichiarati ma non ancora riconosciuti al 31 dicembre 2010 ed al 31 dicembre 2011.

Tabella dei debiti fuori bilancio dei Comuni
Esercizi 2003-2004-2005-2006-2007-2008-2009-2010-2011

In milioni di euro

Comuni	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Enti di comp.	8100	8100	8101	8101	8101	8101	8101	8094	8094
Enti adempi.	7280	7934	7967	7937	7463	7788	8035	8091	8088
Enti con dfb	1592	1670	1873	1899	1777	1828	1910	2006	1928
Tot. dfb riconosciuti	494,642	588,004	659,642	592,101	518,538	623,674	720,196	628,763	550,941
Dfb da riconoscere								353,055	257,027
Totali	494,642	588,004	659,642	592,101	518,538	623,674	720,196	981,818	807,968

Prospetto n.1 - Province e comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2010

(in euro senza decimali)

Regione	Dati	Classe demografica											Totale Comuni	Province	Totale complessivo
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11			
Piemonte	n. enti	2	8	9	7	10	8	9	9	2				64	2	66
	d.f.b. ric.ti 2010	8.900	2.245.639	142.178	148.113	571.002	380.322	1.260.862	3.300.911	7.767.488				15.825.415	6.805.645	22.631.061
Lombardia	n. enti	2	5	17	14	37	49	23	18	3	2		1	171	7	178
	d.f.b. ric.ti 2010	189.447	88.702	816.999	384.432	2.142.042	3.157.328	1.160.462	2.348.940	1.702.649	511.653		4.081.187	16.583.840	3.477.280	20.061.121
Liguria	n. enti	1	3	4	6	2	8	9	5				1	39	2	41
	d.f.b. ric.ti 2010	18.836	14.344	150.104	392.062	37.653	511.416	1.942.359	513.984				2.514.684	6.095.443	819.926	6.915.369
Veneto	n. enti		3	4	12	16	28	32	14	1		1		111	4	115
	d.f.b. ric.ti 2010		60.197	116.458	284.087	827.368	1.035.799	1.928.027	7.206.381	30.139		574.838		12.063.295	2.373.544	14.436.839
Friuli Venezia Giulia	n. enti		3	8	14	13	16	7	2	1	1			65	2	67
	d.f.b. ric.ti 2010		40.482	52.711	132.343	157.859	1.118.556	977.556	542.045	84.134	103.074			3.208.761	278.817	3.487.578
Emilia Romagna	n. enti		2	3	3	8	16	11	11	1	5			60	6	66
	d.f.b. ric.ti 2010		82.669	571.014	129.154	364.630	746.962	1.279.994	1.279.336	702	8.585.503			13.039.964	437.590	13.477.554
Toscana	n. enti		1	11	5	14	15	15	10	6	1	1		79	7	86
	d.f.b. ric.ti 2010		2.280	286.838	317.664	1.710.864	1.616.313	6.776.572	4.590.652	1.712.150	440.768	8.716.857		26.170.959	5.227.538	31.398.497
Umbria	n. enti	1		1		5	3	2	2		1			15		15
	d.f.b. ric.ti 2010	7.659		225.668		1.011.122	359.203	135.951	345.619		786.649			2.871.870		2.871.870
Marche	n. enti		3	4	5	9	7	8	9	1	1			47	4	51
	d.f.b. ric.ti 2010		54.774	227.398	62.794	327.041	564.409	1.423.919	2.438.026	57.931	4.046.366			9.202.657	11.514.542	20.717.199
Lazio	n. enti	6	4	18	15	18	29	21	23	1	1		1	137	4	141
	d.f.b. ric.ti 2010	153.545	152.370	813.567	441.957	2.271.669	8.756.964	4.625.351	19.857.247	5.124.006	3.543.658		10.318.618	56.058.952	2.045.539	58.104.492
Abruzzo	n. enti	5	9	21	17	14	17	11	9		1			104	4	108
	d.f.b. ric.ti 2010	199.977	462.970	1.204.385	707.358	987.596	3.455.075	1.818.605	5.608.228		135.737			14.579.931	3.444.596	18.024.527
Molise	n. enti	1	9	6	3	2	2	1	2					26	2	28
	d.f.b. ric.ti 2010	40.431	387.016	277.499	65.340	47.727	165.711	97.733	4.558.888					5.640.345	89.770	5.730.115
Campania	n. enti	1	16	41	25	38	57	47	44	9			1	279	5	284
	d.f.b. ric.ti 2010	13.000	1.355.130	2.354.083	1.443.685	2.921.108	11.339.165	12.684.742	31.308.705	15.045.830			49.466.744	127.932.191	18.054.500	145.986.691
Puglia	n. enti	1	1	5	9	19	42	40	32	5	2	1		157	6	163
	d.f.b. ric.ti 2010	4.800	103.000	534.406	1.057.005	3.123.068	7.782.367	12.119.335	23.706.965	25.881.566	16.585.401	2.234.410		93.132.323	14.986.995	108.119.318
Basilicata	n. enti		4	11	3	7	9	9	1	1				45	2	47
	d.f.b. ric.ti 2010		1.028.183	470.697	35.562	684.064	545.046	2.037.807	340.665	894.421				6.036.444	27.337	6.063.781
Calabria	n. enti	1	7	31	26	36	29	17	4	4	1			155	4	159
	d.f.b. ric.ti 2010	2.200	159.266	2.343.238	1.825.255	4.352.576	4.646.121	9.749.341	2.237.741	3.930.578	3.346.666			32.593.184	9.034.821	41.628.004
Sicilia	n. enti		10	28	24	60	62	46	44	4	1	2	1	282	8	290
	d.f.b. ric.ti 2010		1.128.921	3.521.486	1.258.176	6.445.932	13.804.059	15.856.559	33.486.392	3.206.524	2.400.000	26.556.079	31.652.017	139.316.546	9.699.414	149.015.961
Sardegna	n. enti	7	11	29	16	27	21	11	10	1	2			135	6	141
	d.f.b. ric.ti 2010	66.396	673.550	2.320.984	1.074.113	1.305.355	3.139.597	2.439.805	15.350.621	747.678	19.001.205			46.119.305	4.789.507	50.908.812
Trentino Alto Adige	n. enti	4	3	6	4	4	4	4	2	1	1			33		33
	d.f.b. ric.ti 2010	26.248	52.397	45.586	232.088	55.914	68.185	648.602	81.813	401.665	318.801			1.931.297		1.931.297
Valle d'Aosta	n. enti				1				1					2		2
	d.f.b. ric.ti 2010				87.849				272.677					360.526		360.526
n. enti totale		32	102	257	209	339	421	323	252	41	20	5	5	2.006	75	2.081
d.f.b. ric.ti 2010 totale		731.438	8.091.889	16.475.299	10.079.038	29.344.591	63.192.598	78.963.983	159.375.837	66.587.462	59.805.681	38.082.184	98.033.250	628.763.249	93.107.362	721.870.612

Prospetto n. 2 - Province e comuni. Debiti fuori bilancio 2010 per abitante negli enti coinvolti

in euro senza decimali

Regione	Dati	Classe demografica											Totale Comuni	Province
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	
Piemonte	n. abitanti	812	7.417	13.617	17.187	46.150	64.653	142.446	348.370	170.101	0	0	0	810.753	2.887.184
	dfb 2010 ric.ti	8.900	2.245.639	142.178	148.113	571.002	380.322	1.260.862	3.300.911	7.767.488	0	0	0	15.825.415	6.805.645
	debito medio/ab.	10,96	302,77	10,44	8,62	12,37	5,88	8,85	9,48	45,66	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	20	2,36
Lombardia	n. abitanti	541	4.145	30.258	37.990	168.407	416.243	351.455	616.522	234.028	309.637	-	1.307.495	3.476.721	3.559.888
	dfb 2010 ric.ti	189.447	88.702	816.999	384.432	2.142.042	3.157.328	1.160.462	2.348.940	1.702.649	511.653	-	4.081.187	16.583.840	3.477.280
	debito medio/ab.	350,18	21,40	27,00	10,12	12,72	7,59	3,30	3,81	7,28	1,65	p.n.c.	3,12	5	0,98
Liguria	n. abitanti	356	1.928	6.405	15.359	7.511	57.021	111.355	219.832	-	0	0	609.746	1.029.513	509.200
	dfb 2010 ric.ti	18.836	14.344	150.104	392.062	37.653	511.416	1.942.359	513.984	0	0	0	2.514.684	6.095.443	819.926
	debito medio/ab.	52,91	7,44	23,44	25,53	5,01	8,97	17,44	2,34	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	4,12	6	1,61
Veneto	n. abitanti	-	2.570	6.827	31.919	67.402	227.688	473.870	455.642	82.208	0	264.475	0	1.612.601	2.886.992
	dfb 2010 ric.ti	-	60.197	116.458	284.087	827.368	1.035.799	1.928.027	7.206.381	30.139	0	574.838	0	12.063.295	2.373.544
	debito medio/ab.	p.n.c.	23,42	17,06	8,90	12,28	4,55	4,07	15,82	0,37	p.n.c.	2,17	p.n.c.	7	0,82
Friuli Venezia Giulia	n. abitanti	-	2.188	12.882	36.764	55.091	120.892	103.857	79.447	99.439	205.523	0	0	716.083	777.582
	dfb 2010 ric.ti	-	40.482	52.711	132.343	157.859	1.118.556	977.556	542.045	84.134	103.074	0	0	3.208.761	278.817
	debito medio/ab.	p.n.c.	18,50	4,09	3,60	2,87	9,25	9,41	6,82	0,85	0,50	p.n.c.	p.n.c.	4	0,36
Emilia Romagna	n. abitanti	-	1.765	4.065	8.754	31.891	131.368	168.721	354.464	68.682	768.659	0	0	1.538.369	3.240.672
	dfb 2010 ric.ti	-	82.669	571.014	129.154	364.630	746.962	1.279.994	1.279.336	702	8.585.503	0	0	13.039.964	437.590
	debito medio/ab.	p.n.c.	46,84	140,47	14,75	11,43	5,69	7,59	3,61	0,01	11,17	p.n.c.	p.n.c.	8	0,14
Toscana	n. abitanti	-	692	16.428	12.776	61.626	121.719	234.334	344.714	472.181	186.798	368.901	0	1.820.169	2.786.179
	dfb 2010 ric.ti	-	2.280	286.838	317.664	1.710.864	1.616.313	6.776.572	4.590.652	1.712.150	440.768	8.716.857	0	26.170.959	5.227.538
	debito medio/ab.	p.n.c.	3,29	17,46	24,86	27,76	13,28	28,92	13,32	3,63	2,36	23,63	p.n.c.	14	1,88
Umbria	n. abitanti	147	-	1.937	0	20.877	20.638	36.263	73.440	0	166.667	0	0	319.969	-
	dfb 2010 ric.ti	7.659	-	225.668	0	1.011.122	359.203	135.951	345.619	0	786.649	0	0	2.871.870	-
	debito medio/ab.	52,10	p.n.c.	116,50	p.n.c.	48,43	17,40	3,75	4,71	p.n.c.	4,72	p.n.c.	p.n.c.	9	p.n.c.
Marche	n. abitanti	-	2.200	5.668	11.678	35.001	59.027	118.913	339.882	94.799	102.521	0	0	769.689	1.382.062
	dfb 2010 ric.ti	-	54.774	227.398	62.794	327.041	564.409	1.423.919	2.438.026	57.931	4.046.366	0	0	9.202.657	11.514.542
	debito medio/ab.	p.n.c.	24,90	40,12	5,38	9,34	9,56	11,97	7,17	0,61	39,47	p.n.c.	p.n.c.	12	8,33
Lazio	n. abitanti	1.510	3.040	29.531	40.474	76.954	229.582	345.012	946.125	82.752	118.612	0	2.743.796	4.617.388	5.130.651
	dfb 2010 ric.ti	153.545	152.370	813.567	441.957	2.271.669	8.756.964	4.625.351	19.857.247	5.124.006	3.543.658	0	10.318.618	56.058.952	2.045.539
	debito medio/ab.	101,69	50,12	27,55	10,92	29,52	38,14	13,41	20,99	61,92	29,88	p.n.c.	3,76	12	0,40
Abruzzo	n. abitanti	1.487	7.446	31.766	44.095	57.748	121.624	157.080	323.450	0	123.062	0	0	867.758	1.338.898
	dfb 2010 ric.ti	199.977	462.970	1.204.385	707.358	987.596	3.455.075	1.818.605	5.608.228	0	135.737	0	0	14.579.931	3.444.596
	debito medio/ab.	134,48	62,18	37,91	16,04	17,10	28,41	11,58	17,34	p.n.c.	1,10	p.n.c.	p.n.c.	17	2,57
Molise	n. abitanti	457	6.760	8.158	7.236	7.334	10.914	11.502	83.592	0	0	0	0	135.953	320.229
	dfb 2010 ric.ti	40.431	387.016	277.499	65.340	47.727	165.711	97.733	4.558.888	0	0	0	0	5.640.345	89.770
	debito medio/ab.	88,47	57,25	34,02	9,03	6,51	15,18	8,50	54,54	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	41	0,28
Campania	n. abitanti	345	11.779	64.069	60.711	143.973	440.270	696.680	1.530.435	689.904	0	0	962.940	4.601.106	5.824.662
	dfb 2010 ric.ti	13.000	1.355.130	2.354.083	1.443.685	2.921.108	11.339.165	12.684.742	31.308.705	15.045.830	0	0	49.466.744	127.932.191	18.054.500
	debito medio/ab.	37,68	115,05	36,74	23,78	20,29	25,76	18,21	20,46	21,81	p.n.c.	p.n.c.	51,37	28	3,10
Puglia	n. abitanti	187	497	8.226	21.781	76.717	301.635	585.370	1.092.914	447.499	346.095	320.150	0	3.201.071	4.084.035
	dfb 2010 ric.ti	4.800	103.000	534.406	1.057.005	3.123.068	7.782.367	12.119.335	23.706.965	25.881.566	16.585.401	2.234.410	0	93.132.323	14.986.995
	debito medio/ab.	25,67	207,24	64,97	48,53	40,71	25,80	20,70	21,69	57,84	47,92	6,98	p.n.c.	29	3,67

→segue

→segue

Regione	Dati	Classe demografica											Totale Comuni	Province
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11		
Basilicata	n. abitanti	-	3.213	14.947	7.156	25.708	56.710	126.777	60.522	68.556	0	0	0	363.589	588.879
	dtb 2010 ric.li	-	1.028.183	470.697	35.562	684.064	545.046	2.037.807	340.665	894.421	0	0	0	6.036.444	27.337
	debito medio/ab.	p.n.c.	320,01	31,49	4,97	26,61	9,61	16,07	5,63	13,05	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	17	0,05
Calabria	n. abitanti	296	5.056	42.646	61.357	142.275	195.054	246.413	134.953	295.372	185.654	0	0	1.309.276	1.274.678
	dtb 2010 ric.li	2.200	159.266	2.343.238	1.825.255	4.352.576	4.646.121	9.749.341	2.237.741	3.930.578	3.346.666	0	0	32.593.184	9.034.821
	debito medio/ab.	7,43	31,50	54,95	29,75	30,59	23,82	39,57	16,58	13,31	18,01	p.n.c.	p.n.c.	25	7,09
Sicilia	n. abitanti	-	7.307	39.460	58.753	222.848	455.378	600.496	1.490.680	303.741	123.768	538.455	656.081	4.496.967	4.389.182
	dtb 2010 ric.li	-	1.128.921	3.521.486	1.258.176	6.445.932	13.804.059	15.856.959	33.486.392	3.206.524	2.400.000	26.556.079	31.652.017	139.316.546	9.699.414
	debito medio/ab.	p.n.c.	154,50	89,24	21,41	28,93	30,31	26,41	22,46	10,56	19,39	49,32	48,24	31	2,21
Sardegna	n. abitanti	2.233	7.204	41.123	38.560	108.024	153.784	147.390	314.474	71.430	287.317	0	0	1.171.539	1.439.571
	dtb 2010 ric.li	66.396	673.550	2.320.984	1.074.113	1.305.355	3.139.597	2.439.805	15.350.621	747.678	19.001.205	0	0	46.119.305	4.789.507
	debito medio/ab.	29,73	93,50	56,44	27,86	12,08	20,42	16,55	48,81	10,47	66,13	p.n.c.	p.n.c.	39	3,33
Trentino Alto Adige	n. abitanti	1.450	2.700	10.229	12.207	19.314	26.780	70.047	75.239	103.135	115.511	0	0	436.612	-
	dtb 2010 ric.li	26.248	52.397	45.586	232.088	55.914	68.185	648.602	81.813	401.665	318.801	0	0	1.931.297	-
	debito medio/ab.	18,10	19,41	4,46	19,01	2,90	2,55	9,26	1,09	3,89	2,76	p.n.c.	p.n.c.	4	p.n.c.
Valle d'Aosta	n. abitanti	-	-	-	2.923	0	0	0	35.078	0	0	0	0	38.001	-
	dtb 2010 ric.li	-	-	-	87.849	0	0	0	272.677	0	0	0	0	360.526	-
	debito medio/ab.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	30,05	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	7,77	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	9	p.n.c.
Totale abitanti		9.821	77.907	388.242	527.680	1.374.851	3.210.980	4.727.981	8.919.775	3.283.827	3.040.024	1.491.981	6.280.058	33.333.127	42.420.544
Totale debiti fuori bilancio 2010		731.438	8.091.889	16.475.299	10.079.038	29.344.591	63.192.598	78.963.983	159.375.837	66.587.462	59.805.681	38.082.184	98.033.250	628.763.249	93.107.362
debito medio/ab.		74,48	103,87	42,44	19,10	21,34	19,68	16,70	17,87	20,28	19,67	25,52	15,61	18,86	2,19

Prospetto n. 3. Province e Comuni con debiti fuori bilancio riconosciuti 2011 (classi demografiche)

Regione	Dati	Classe demografica											Totale comuni	Totale province	Totale complessivo
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11			
Piemonte	n. enti	1	5	10	4	6	9	9	6	1				51	1	52
	dfb	7.000	144.002	130.235	23.200	153.317	936.120	2.574.807	2.655.442	215.757				6.839.879	1.498.699	8.338.578
Lombardia	n. enti	4	3	18	12	35	47	23	19	2	2		1	166	4	170
	dfb	54.006	116.768	572.685	324.993	5.771.451	2.595.004	3.416.327	6.554.229	271.579	287.058		1.736.439	21.700.541	2.030.983	23.731.523
Liguria	n. enti	3	4	5	6	1	9	11	6				1	46	2	48
	dfb	203.860	70.926	159.700	453.335	2.317	1.092.103	2.505.546	1.597.165				315.845	6.400.798	230.601	6.631.399
Veneto	n. enti		1	5	8	18	25	26	16	1		1		101	3	104
	dfb		10.573	104.121	701.227	521.904	1.237.944	2.682.848	5.280.483	210.059		1.381.902		12.131.061	475.224	12.606.285
Friuli Venezia Giulia	n. enti	1	3	5	10	10	17	10	2	1	1			60	2	62
	dfb	14.322	3.351	107.337	119.668	205.448	1.045.854	1.105.887	2.080.995	68.454	1.496.140			6.247.455	200.319	6.447.773
Emilia Romagna	n. enti			1	4	5	17	12	8	1	4			52	4	56
	dfb			10.545	45.746	221.297	4.777.912	689.124	913.146	36.800	7.581.815			14.276.384	328.732	14.605.115
Toscana	n. enti			6	4	13	16	20	8	6	1	1		75	8	83
	dfb			920.960	229.043	702.305	1.349.564	3.909.278	2.905.770	7.829.150	43.402	2.137.546		20.027.020	2.435.078	22.462.098
Umbria	n. enti	1		1	1	5	2	4	2		2			18	1	19
	dfb	250.516		792	49.616	172.191	90.917	818.418	541.576		4.304.505			6.228.532	89.190	6.317.723
Marche	n. enti		1	8	8	5	10	6	10	1	1			50	4	54
	dfb		85.962	581.832	183.275	337.574	605.569	1.151.167	2.037.273	164.351	270.825			5.417.827	1.124.102	6.541.930
Lazio	n. enti	6	3	20	12	18	26	18	21	1	1		1	127	4	131
	dfb	252.145	41.666	1.008.293	629.973	2.639.012	4.641.350	2.977.030	13.965.761	271.072	1.084.840		4.773.741	32.284.885	4.904.335	37.189.220
Abruzzo	n. enti	3	8	20	11	7	19	11	8	1	1			89	4	93
	dfb	58.587	160.456	464.714	749.034	354.819	2.085.562	2.438.363	6.625.721	26.292	352.190			13.315.740	2.753.175	16.068.915
Molise	n. enti	2	6	9	4	3	3	1	1					29		29
	dfb	14.593	210.086	12.964.115	205.284	149.729	265.752	127.460	2.253.584					16.190.603		16.190.603
Campania	n. enti		9	33	29	35	54	46	46	8			1	261	5	266
	dfb		480.715	3.923.028	4.072.074	2.257.521	8.367.324	17.451.066	32.846.653	5.734.028			44.803.782	119.936.192	5.621.227	125.557.418
Puglia	n. enti	1	1	6	8	12	46	40	35	5	2	1		157	6	163
	dfb	4.890	232.650	533.214	901.914	2.882.723	7.299.877	9.923.525	28.249.211	19.281.860	2.884.191	5.409.390		77.603.445	21.929.032	99.532.477
Basilicata	n. enti		1	6	2	4	10	5	1	1				30	1	31
	dfb		5.601	455.463	143.259	911.586	1.075.066	329.720	1.714.860	219.921				4.855.476	16.694	4.872.169
Calabria	n. enti		12	28	26	30	37	21	5	4	1			164	4	168
	dfb		601.887	3.416.619	1.510.603	2.732.667	7.622.966	6.260.387	1.632.847	4.863.294	1.269.596			29.910.465	14.785.462	44.695.928
Sicilia	n. enti		7	31	22	58	67	40	45	4	1	2	1	278	9	287
	dfb		369.786	3.988.841	2.974.626	8.150.275	13.447.539	12.970.999	41.067.120	3.292.905	2.007.000	16.749.370	13.507.594	118.526.056	11.268.043	129.794.099
Sardegna	n. enti	2	13	28	16	25	19	11	9	1	2			126	5	131
	dfb	91.511	1.650.497	5.201.162	1.356.187	2.176.154	4.833.210	3.590.284	9.141.497	1.157.456	1.678.783			30.876.741	10.005.577	40.882.318
Trentino Alto Adige	n. enti	6	13	8	3	5	2	1	2	1	1			42		42
	dfb	131.880	270.688	122.273	454.758	240.673	11.957	25.878	64.802	112.454	4.874.426			6.309.788		6.309.788
Valle d'Aosta	n. enti	1	3		1				1					6		6
	dfb	5.326	1.744.837		61.645				50.721					1.862.529		1.862.529
n. enti totale		31	93	248	191	295	435	315	251	39	20	5	5	1.928	67	1.995
dfb 2011 totale		1.088.636	6.200.452	34.665.929	15.189.459	30.582.964	63.381.191	74.948.113	162.178.857	43.755.433	28.134.773	25.678.209	65.137.401	550.941.416	79.696.474	630.637.890

Prospetto n. 4. Province e Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2011 per abitante negli enti coinvolti.

Regione	Dati	Classi demografiche											Totale Comuni	Totale Province
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11		
Piemonte	n. abitanti	364	5.033	15.834	9.778	27.315	75.699	142.030	231.176	75.910				583.139	2.297.598
	dfb 2011	7.000	144.002	130.235	23.200	153.317	936.120	2.574.807	2.655.442	215.757				6.839.879	1.498.699
	dfb medio/ab.	19	29	8	2	6	12	18	11	3	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	12	1
Lombardia	n. abitanti	1.079	2.334	30.290	30.417	158.705	389.250	376.009	684.480	152.312	309.637		1.307.495	3.442.008	4.960.927
	dfb 2011	54.006	116.768	572.685	324.993	5.771.451	2.595.004	3.416.327	6.554.229	271.579	287.058		1.736.439	21.700.541	2.030.983
	dfb medio/ab.	50	50	19	11	36	7	9	10	2	1	p.n.c.	1	6	0
Liguria	n. abitanti	889	2.642	6.799	14.227	3.983	66.884	136.305	245.525				609.746	1.067.000	445.491
	dfb 2011	203.860	70.926	159.700	453.335	2.317	1.092.103	2.505.546	1.597.165				315.845	6.400.798	230.601
	dfb medio/ab.	229	27	23	32	1	16	18	7	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	1	6	1
Veneto	n. abitanti		524	7.227	21.014	74.237	189.053	419.920	530.359	82.208		270.801		1.595.343	2.028.077
	dfb 2011		10.573	104.121	701.227	521.904	1.237.944	2.682.848	5.280.483	210.059		1.381.902		12.131.061	475.224
	dfb medio/ab.	p.n.c.	20	14	33	7	7	6	10	3	p.n.c.	5	p.n.c.	8	0
Friuli Venezia Giulia	n. abitanti	192	2.290	8.248	25.928	40.507	127.626	140.424	79.447	99.439	205.523			729.624	777.582
	dfb 2011	14.322	3.351	107.337	119.668	205.448	1.045.854	1.105.887	2.080.995	68.454	1.496.140			6.247.455	200.319
	dfb medio/ab.	75	1	13	5	5	8	8	26	1	7	p.n.c.	p.n.c.	9	0
Emilia Romagna	n. abitanti			1.451	10.940	21.973	138.674	192.206	249.225	68.682	651.109			1.334.260	2.068.666
	dfb 2011			10.545	45.746	221.297	4.777.912	689.124	913.146	36.800	7.581.815			14.276.384	328.732
	dfb medio/ab.	p.n.c.	p.n.c.	7	4	10	34	4	4	1	12	p.n.c.	p.n.c.	11	0
Toscana	n. abitanti			10.763	9.496	55.198	133.040	309.421	269.165	479.375	186.798	368.901		1.822.157	2.996.495
	dfb 2011			920.960	229.043	702.305	1.349.564	3.909.278	2.905.770	7.829.150	43.402	2.137.546		20.027.020	2.435.078
	dfb medio/ab.	p.n.c.	p.n.c.	86	24	13	10	13	11	16	0	6	p.n.c.	11	1
Umbria	n. abitanti	488		1.306	2.658	22.567	14.818	64.046	73.440		279.402			458.725	233.719
	dfb 2011	250.516		792	49.616	172.191	90.917	818.418	541.576		4.304.505			6.228.532	89.190
	dfb medio/ab.	513	p.n.c.	1	19	8	6	13	7	p.n.c.	15	p.n.c.	p.n.c.	14	0
Marche	n. abitanti		484	13.788	18.438	18.039	78.918	89.810	377.180	94.799	102.521			793.977	1.382.062
	dfb 2011		85.962	581.832	183.275	337.574	605.569	1.151.167	2.037.273	164.351	270.825			5.417.827	1.124.102
	dfb medio/ab.	p.n.c.	178	42	10	19	8	13	5	2	3	p.n.c.	p.n.c.	7	1
Lazio	n. abitanti	1.764	2.696	32.179	31.660	79.350	214.203	299.602	792.274	82.752	118.612		2.743.796	4.398.888	5.130.651
	dfb 2011	252.145	41.686	1.008.293	629.973	2.639.012	4.641.350	2.977.030	13.965.761	271.072	1.084.840		4.773.741	32.284.885	4.904.335
	dfb medio/ab.	143	15	31	20	33	22	10	18	3	9	p.n.c.	2	7	1
Abruzzo	n. abitanti	849	6.179	27.313	27.896	28.080	139.190	157.834	311.170	72.696	123.062			894.269	1.338.898
	dfb 2011	58.587	160.456	464.714	749.034	354.819	2.085.562	2.438.363	6.625.721	26.292	352.190			13.315.740	2.753.175
	dfb medio/ab.	69	26	17	27	13	15	15	21	0	3	p.n.c.	p.n.c.	15	2
Molise	n. abitanti	935	3.829	12.887	10.771	12.233	19.293	11.502	50.986					122.436	
	dfb 2011	14.593	210.086	12.964.115	205.284	149.729	265.752	127.460	2.253.584					16.190.603	
	dfb medio/ab.	16	55	1.006	19	12	14	11	44	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	132	p.n.c.
Campania	n. abitanti		6.373	50.177	69.057	130.844	414.051	690.988	1.656.643	611.235			962.940	4.592.308	5.824.662
	dfb 2011		480.715	3.923.028	4.072.074	2.257.521	8.367.324	17.451.066	32.846.653	5.734.028			44.803.782	119.936.192	5.621.227
	dfb medio/ab.	p.n.c.	75	78	59	17	20	25	20	9	p.n.c.	p.n.c.	47	26	1

→segue

segue

Regione	Dati	Classi demografiche											Totale Comuni	Totale Province
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	
Puglia	n. abitanti	187	497	10.602	18.691	51.685	326.878	573.434	1.195.929	447.499	346.095	320.150		3.291.647	4.084.035
	dfb 2011	4.890	232.650	533.214	901.914	2.882.723	7.299.877	9.923.525	28.249.211	19.281.860	2.884.191	5.409.390		77.603.445	21.929.032
	dfb medio/ab.	26	468	50	48	56	22	17	24	43	8	17	p.n.c.	24	5
Basilicata	n. abitanti		881	7.558	4.912	14.829	65.361	73.339	60.522	68.556				296.958	385.309
	dfb 2011		5.601	455.463	143.259	911.586	1.075.066	329.720	1.714.860	219.921				4.855.476	16.694
	dfb medio/ab.	p.n.c.	6	60	29	61	16	4	28	3	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	16	0
Calabria	n. abitanti		9.100	37.502	61.690	118.359	252.598	292.350	170.329	295.372	185.854			1.423.154	1.274.678
	dfb 2011		601.887	3.416.619	1.510.603	2.732.667	7.622.566	6.260.387	1.632.847	4.863.294	1.269.596			29.910.465	14.785.462
	dfb medio/ab.	p.n.c.	66	91	24	23	30	21	10	16	7	p.n.c.	p.n.c.	21	12
Sicilia	n. abitanti		5.272	44.919	53.980	218.432	490.032	540.795	1.526.708	303.741	123.768	538.455	656.081	4.502.183	5.042.992
	dfb 2011		369.786	3.988.841	2.974.626	8.150.275	13.447.539	12.970.999	41.067.120	3.292.905	2.007.000	16.749.370	13.507.594	118.526.056	11.268.043
	dfb medio/ab.	p.n.c.	70	89	55	37	27	24	27	11	16	31	21	26	2
Sardegna	n. abitanti	600	9.265	41.694	38.738	98.594	141.966	150.598	292.013	71.430	287.317			1.132.205	1.278.551
	dfb 2011	91.511	1.650.497	5.201.162	1.356.187	2.176.154	4.833.210	3.590.284	9.141.497	1.157.456	1.678.783			30.876.741	10.005.577
	dfb medio/ab.	153	178	125	35	22	34	24	31	16	6	p.n.c.	p.n.c.	27	8
Trentino Alto Adige	n. abitanti	2.544	10.559	12.017	8.850	22.226	15.389	16.585	75.239	103.135	115.511			382.055	
	dfb 2011	131.880	270.688	122.273	454.758	240.673	11.957	25.678	64.802	112.454	4.874.426			6.309.788	
	dfb medio/ab.	52	26	10	51	11	1	2	1	1	42	p.n.c.	p.n.c.	17	p.n.c.
Valle d'Aosta	n. abitanti	398	2.677		2.923				35.078					41.076	
	dfb 2011	5.326	1.744.837		61.645				50.721					1.862.529	
	dfb medio/ab.	13	652	p.n.c.	21	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	1	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	p.n.c.	45	p.n.c.
Totale abitanti		10.289	70.635	372.554	472.064	1.197.156	3.292.913	4.677.198	8.906.888	3.109.141	3.035.209	1.498.397	6.280.058	32.922.412	41.550.393
Totale dfb 2011		1.088.636	6.200.452	34.665.929	15.189.459	30.562.964	63.381.191	74.948.113	162.178.857	43.755.433	28.134.773	25.678.209	65.137.401	550.941.416	79.696.474
Debito medio per abitante		106	88	93	32	26	19	16	18	14	9	17	10	17	2

Prospetto n. 5. Province e Comuni : variazione percentuale 2010 - 2011

Regione	2010				2011				var. percentuale			
	Province		Comuni		Province		Comuni		Province		Comuni	
	n. enti	DFB ric.	n. enti	DFB ric.	n. enti	DFB ric.	n. enti	DFB ric.	n. enti	DFB ric.	n. enti	DFB ric.
Piemonte	2	6.805.645	64	15.825.415	1	1.498.699	51	6.839.879	-50,00%	-77,98%	-20%	-57%
Lombardia	7	3.477.280	171	16.583.840	4	2.030.983	166	21.700.541	-42,86%	-41,59%	-3%	31%
Liguria	2	819.926	39	6.095.443	2	230.601	46	6.400.798	0,00%	-71,88%	18%	5%
Veneto	4	2.373.544	111	12.063.295	3	475.224	101	12.131.061	-25,00%	-79,98%	-9%	1%
Friuli Venezia Giulia	2	278.817	65	3.208.761	2	200.319	60	6.247.455	0,00%	-28,15%	-8%	95%
Emilia Romagna	6	437.590	60	13.039.964	4	328.732	52	14.276.384	-33,33%	-24,88%	-13%	9%
Toscana	7	5.227.538	79	26.170.959	8	2.435.078	75	20.027.020	14,29%	-53,42%	-5%	-23%
Umbria	-	-	15	2.871.870	1	89.190	18	6.228.532	-	-	20%	117%
Marche	4	11.514.542	47	9.202.657	4	1.124.102	50	5.417.827	0,00%	-90,24%	6%	-41%
Lazio	4	2.045.539	137	56.058.952	4	4.904.335	127	32.284.885	0,00%	139,76%	-7%	-42%
Abruzzo	4	3.444.596	104	14.579.931	4	2.753.175	89	13.315.740	0,00%	-20,07%	-14%	-9%
Molise	2	89.770	26	5.640.345	-	-	29	16.190.603	-	-	12%	187%
Campania	5	18.054.500	279	127.932.191	5	5.621.227	261	119.936.192	0,00%	-68,87%	-6%	-6%
Puglia	6	14.986.995	157	93.132.323	6	21.929.032	157	77.603.445	0,00%	46,32%	0%	-17%
Basilicata	2	27.337	45	6.036.444	1	16.694	30	4.855.476	-50,00%	-38,93%	-33%	-20%
Calabria	4	9.034.821	155	32.593.184	4	14.785.462	164	29.910.465	0,00%	63,65%	6%	-8%
Sicilia	8	9.699.414	282	139.316.546	9	11.268.043	278	118.526.056	12,50%	16,17%	-1%	-15%
Sardegna	6	4.789.507	135	46.119.305	5	10.005.577	126	30.876.741	-16,67%	108,91%	-7%	-33%
Trentino Alto Adige	-	-	33	1.931.297	-	-	42	6.309.788	-	-	27%	227%
Valle d'Aosta	-	-	2	360.526	-	-	6	1.862.529	-	-	200%	417%
Totale complessivo	75	93.107.362	2.006	628.763.249	67	79.696.474	1.928	550.941.416	-10,67%	-14,40%	-4%	-12%

Prospetto n. 5.1. Province. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2010. Tipologia

in euro senza decimali

Regione	Debiti fuori bilancio riconosciuti	Sentenze esecutive	Disavanzi di aziende...	Ricapitalizzazione....	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
Piemonte	6.805.645	28.778	0	0	4.044.425	2.732.442
Lombardia	3.477.280	1.609.468	0	0	0	1.867.812
Liguria	819.926	8.424	0	0	0	811.502
Veneto	2.373.544	2.130.626	0	0	0	242.918
Friuli Venezia Giulia	278.817	278.817	0	0	0	0
Emilia Romagna	437.590	437.590	0	0	0	0
Toscana	5.227.538	5.148.590	0	0	0	78.948
Marche	11.514.542	10.705.616	29.373	0	0	779.553
Lazio	2.045.539	1.775.524	0	0	240.000	30.015
Abruzzo	3.444.596	1.976.448	13.823	15.253	0	1.439.072
Molise	89.770	89.770	0	0	0	0
Campania	18.054.500	11.986.213	0	1.775.529	0	4.292.759
Puglia	14.986.995	9.754.599	162.366	0	540.453	4.529.577
Basilicata	27.337	27.337	0	0	0	0
Calabria	9.034.821	6.795.637	0	303.576	0	1.935.607
Sicilia	9.699.414	7.872.520	786.376	450.000	0	590.519
Sardegna	4.789.507	4.279.986	0	0	0	509.521
Totale complessivo	**93.107.362**	**64.905.943**	**991.937**	**2.544.358**	**4.824.878**	**19.840.245**
Rapporto percentuale	**100%**	**69,71%**	**1,07%**	**2,73%**	**5,18%**	**21,31%**

Prospetto n. 5.2. Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2010. Tipologia

in euro senza decimali

Regione	Debiti fuori bilancio	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende	Ricapitalizzazione di società	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
Piemonte	15.825.415	11.405.750	403.286	27.101	420.000	3.569.278
Lombardia	16.583.840	10.599.326	558.743	958.749	938.264	3.528.758
Liguria	6.095.443	3.699.404	17.530	0	287.651	2.090.858
Veneto	12.063.295	3.413.687	248.205	400.079	131.240	7.870.084
Friuli Venezia Giulia	3.208.761	2.237.121	0	0	0	971.640
Emilia Romagna	13.039.964	2.898.020	5.318.112	3.134.134	0	1.689.698
Toscana	26.170.959	16.803.121	0	0	136.273	9.231.566
Umbria	2.871.870	2.235.023	0	74.710	0	562.137
Marche	9.202.657	7.215.331	5.570	338.113	0	1.643.644
Lazio	56.058.952	22.570.817	352.480	838.266	4.282.567	28.014.822
Abruzzo	14.579.931	9.169.782	602.218	371.523	277.300	4.159.108
Molise	5.640.345	3.391.010	0	1.872.699	0	376.636
Campania	127.932.191	86.950.752	395.327	84.293	2.520.410	37.981.409
Puglia	93.132.323	58.061.684	18.798	0	1.388.216	33.663.625
Basilicata	6.036.444	4.006.478	0	0	994.549	1.035.417
Calabria	32.593.184	22.121.424	33.671	68.410	747.301	9.622.377
Sicilia	139.316.546	99.084.946	2.779.958	10.384	8.940.608	28.500.650
Sardegna	46.119.305	25.926.024	98.711	22.262	16.351.732	3.720.577
Trentino Alto Adige	1.931.297	744.559	26.918	549.568	391.201	219.051
Valle d'Aosta	360.526	281.344	0	0	0	79.182
Totale complessivo	**628.763.249**	**392.815.604**	**10.859.528**	**8.750.289**	**37.807.312**	**178.530.518**
Rapporto percentuale	**100%**	**62,47%**	**1,73%**	**1,39%**	**6,01%**	**28,39%**

Prospetto n. 6.1. Province. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2010. Strumenti di copertura

in euro senza decimali

Regione	Debiti fuori bilancio	Stanziamenti prev. in bilancio	Disponibilità bilancio di parte corrente	Disponibilità bilancio degli investimenti	Avanzo di amministraz.	Alienazione di beni	Mutui Cassa DD.PP.	Mutui altri	Altre specificità	Nessuna copertura
Piemonte	6.805.645	0	2.760.159	624.958	0	0	0	3.420.528	0	0
Lombardia	3.477.280	395.546	1.391.014	1.001.444	689.277	0	0	0	0	0
Liguria	819.926	0	38.023	0	672.125	0	0	109.778	0	0
Veneto	2.373.544	2.106	3.520	0	2.125.000	0	0	0	242.918	0
Friuli Venezia Giulia	278.817	18.645	260.172	0	0	0	0	0	0	0
Emilia Romagna	437.590	214.642	76.759	0	146.188	0	0	0	0	0
Toscana	5.227.538	995.058	2.413.593	0	1.454.887	0	0	364.000	0	0
Umbria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Marche	11.514.542	7.276	603.306	1.112.617	269.761	0	1.448.751	8.072.829	0	0
Lazio	2.045.539	504.390	657.297	0	876.290	0	0	0	7.563	0
Abruzzo	3.444.596	0	1.536.522	0	1.908.074	0	0	0	0	0
Molise	89.770	0	19.000	0	70.770	0	0	0	0	0
Campania	18.054.500	9.187.217	4.643.335	8.501	4.051.607	0	0	0	163.840	0
Puglia	14.986.995	4.618.906	1.998.651	622.529	7.746.909	0	0	0	0	0
Basilicata	27.337	17.573	9.764	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	9.034.821	4.438.533	3.228.261	1.166.863	201.164	0	0	0	0	0
Sicilia	9.699.414	75.438	951.929	0	8.672.047	0	0	0	0	0
Sardegna	4.789.507	89.048	4.217.107	1.256	479.212	0	0	0	0	2.884
Totale complessivo	**93.107.362**	**20.564.379**	**24.808.412**	**4.538.167**	**29.363.313**	**0**	**1.448.751**	**11.967.135**	**414.321**	**2.884**
Rapporto percentuale	**100%**	**22,09%**	**26,64%**	**4,87%**	**31,54%**	**0,00%**	**1,56%**	**12,85%**	**0,44%**	**0,00%**

Prospetto n. 6.2. Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2010. Strumenti di copertura

in euro senza decimali

Regione	Debiti fuori bilancio	Stanziamenti previsti in bilancio	Disponibilità bilancio di parte corrente	Disponibilità bilancio degli investimenti	Avanzo di amministraz.	Alienazione di beni	Mutui Cassa DD.PP.	Mutui altri	Altre specificità	Nessuna copertura
Piemonte	15.825.415	128.966	3.347.380	585.872	2.229.381	1.095.994	0	7.700.000	737.441	382
Lombardia	16.583.840	1.012.873	7.567.754	1.375.266	5.617.571	689.489	150.886	0	170.000	0
Liguria	6.095.443	541.283	1.757.603	2.709.747	979.232	0	0	0	0	107.579
Veneto	12.063.295	812.144	2.247.654	2.310.768	6.223.540	469.188	0	0	0	12.000
Friuli Venezia Giulia	3.208.761	601.416	571.997	426.328	1.603.702	0	0	0	5.318	0
Emilia Romagna	13.039.964	6.541	2.017.157	798.116	7.489.976	537.512	389.162	0	1.768.559	32.942
Toscana	26.170.959	538.498	12.857.703	1.784.871	4.114.482	786.420	2.300.895	192.469	3.595.621	0
Umbria	2.871.870	185.671	808.399	656.870	788.075	8.647	198.539	0	0	225.668
Marche	9.202.657	998.669	1.580.251	2.289.470	4.104.636	70.000	85.913	0	73.720	0
Lazio	56.058.952	7.940.965	15.363.643	2.409.715	18.251.585	6.309.285	2.490.840	95.000	1.385.653	1.812.266
Abruzzo	14.579.931	5.444.750	3.711.318	1.361.271	1.927.724	435.064	1.554.443	0	145.361	0
Molise	5.640.345	381.833	1.154.821	0	2.686.498	7.806	0	0	1.319.460	89.928
Campania	127.932.191	15.378.416	41.292.354	4.533.769	14.221.883	27.346.118	10.047.619	0	9.172.573	5.639.459
Puglia	93.132.323	13.691.889	19.234.314	1.915.228	17.041.688	13.550.790	8.972.865	538.573	4.643.894	13.543.081
Basilicata	6.036.444	705.993	1.006.536	42.901	719.074	294.519	1.237.711	0	1.679.449	350.261
Calabria	32.593.184	7.456.624	7.439.549	1.178.658	5.513.097	2.777.684	4.692.542	0	3.019.912	515.118
Sicilia	139.316.546	37.370.104	20.616.618	9.413.984	24.074.269	5.099.695	7.765.869	1.056.758	29.366.294	4.552.956
Sardegna	46.119.305	3.634.748	7.705.290	11.854.753	19.974.560	0	2.216.480	500.000	233.475	0
Trentino Alto Adige	1.931.297	252.449	955.975	343.574	362.376	0	0	0	0	16.922
Valle d'Aosta	360.526	197.677	8.667	79.182	75.000	0	0	0	0	0
Totale complessivo	**628.763.249**	**97.281.509**	**151.244.984**	**46.070.343**	**137.998.347**	**59.478.212**	**42.103.763**	**10.082.800**	**57.316.729**	**26.898.562**
Rapporto percentuale	**100,00%**	**15,47%**	**24,05%**	**7,33%**	**21,95%**	**9,46%**	**6,70%**	**1,60%**	**9,12%**	**4,28%**

Prospetto n. 7.1. Province. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2010. Ripiano

in euro senza decimali

Regione	DFB riconosciuti	Ripiano 2010 (impegno contabile)	Ripiano 2011	Ripiano 2012	Totale ripianati	Non ripianati
Piemonte	6.805.645	6.805.645	0	0	6.805.645	0
Lombardia	3.477.280	2.580.053	733.227	164.000	3.477.280	0
Liguria	819.926	819.926	0	0	819.926	0
Veneto	2.373.544	2.373.544	0	0	2.373.544	0
Friuli Venezia Giulia	278.817	278.817	0	0	278.817	0
Emilia Romagna	437.590	437.590	0	0	437.590	0
Toscana	5.227.538	5.227.538	0	0	5.227.538	0
Umbria	-	-	-	-	-	-
Marche	11.514.542	11.170.966	171.448	172.128	11.514.542	0
Lazio	2.045.539	2.045.539	0	0	2.045.539	0
Abruzzo	3.444.596	2.921.755	522.841	0	3.444.596	0
Molise	89.770	89.770	0	0	89.770	0
Campania	18.054.500	16.354.500	850.000	850.000	18.054.500	0
Puglia	14.986.995	13.128.525	1.858.470	0	14.986.995	0
Basilicata	27.337	27.337	0	0	27.337	0
Calabria	9.034.821	8.480.153	286.808	267.860	9.034.821	0
Sicilia	9.699.414	9.699.414	0	0	9.699.414	0
Sardegna	4.789.507	4.786.623	0	0	4.786.623	2.884
Totale complessivo	**93.107.362**	**87.227.697**	**4.422.794**	**1.453.988**	**93.104.478**	**2.884**
Rapporto percentuale	**100%**	**93,69%**	**4,75%**	**1,56%**	**100,00%**	**0,00%**

Prospetto n. 7.2. Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2010. Ripiano

in euro senza decimali

Regione	Dfb riconosciuti nel 2010	Ripiano 2010 (impegno contabile)	Ripiano 2011	Ripiano 2012	Totale ripianati	Non ripianati
						Nessuna copertura
Piemonte	15.825.415	12.515.432	1.884.361	1.425.241	15.825.034	382
Lombardia	16.583.840	15.912.060	506.032	165.749	16.583.840	0
Liguria	6.095.443	5.987.864	0	0	5.987.864	107.579
Veneto	12.063.295	8.128.464	1.621.128	2.301.703	12.051.295	12.000
Friuli Venezia Giulia	3.208.761	3.208.761	0	0	3.208.761	0
Emilia Romagna	13.039.964	12.285.576	414.069	307.376	13.007.022	32.942
Toscana	26.170.959	17.637.303	5.561.328	2.972.328	26.170.959	0
Umbria	2.871.870	2.188.930	316.035	141.238	2.646.202	225.668
Marche	9.202.657	9.014.567	162.619	25.472	9.202.657	0
Lazio	56.058.952	37.477.593	8.604.423	8.164.669	54.246.686	1.812.266
Abruzzo	14.579.931	10.865.236	3.232.261	482.433	14.579.931	0
Molise	5.640.345	5.287.253	173.220	89.944	5.550.417	89.928
Campania	127.932.191	95.827.775	16.077.836	10.387.121	122.292.732	5.639.459
Puglia	93.132.323	48.875.051	20.358.844	10.355.347	79.589.242	13.543.081
Basilicata	6.036.444	3.449.626	1.782.324	454.233	5.686.183	350.261
Calabria	32.593.184	20.065.369	8.086.965	3.925.732	32.078.065	515.118
Sicilia	139.316.546	107.765.990	18.383.058	8.614.542	134.763.590	4.552.956
Sardegna	46.119.305	40.832.734	2.662.372	2.624.199	46.119.305	0
Trentino Alto Adige	1.931.297	1.914.375	0	0	1.914.375	16.922
Valle d'Aosta	360.526	360.526	0	0	360.526	0
Totale complessivo	**628.763.249**	**459.600.485**	**89.826.875**	**52.437.326**	**601.864.687**	**26.898.562**
Rapporto percentuale	**100%**	**73,10%**	**14,29%**	**8,34%**	**95,72%**	**4,28%**

Prospetto n. 8.1. Province. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2011. Tipologia

in euro senza decimali

Regione	Debiti fuori bilancio riconosciuti	Sentenze esecutive	Disavanzi di aziende	Ricapitalizzazione	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
Piemonte	1.498.699	1.228.699	0	0	270.000	0
Lombardia	2.030.983	1.368.027	0	0	662.956	0
Liguria	230.601	11.232	0	0	17.283	202.086
Veneto	475.224	460.230	0	0	0	14.994
Friuli Venezia Giulia	200.319	200.319	0	0	0	0
Emilia Romagna	328.732	134.373	0	0	0	194.358
Toscana	2.435.078	980.210	0	0	584.864	870.004
Umbria	89.190	61.158	0	0	0	28.032
Marche	1.124.102	1.023.912	33.463	0	0	66.727
Lazio	4.904.335	3.076.093	0	0	0	1.828.242
Abruzzo	2.753.175	2.647.847	10.799	0	13.038	81.491
Molise	-	-	-	-	-	-
Campania	5.621.227	4.530.125	0	19.359	0	1.071.742
Puglia	21.929.032	19.715.190	0	0	184.401	2.029.441
Basilicata	16.694	16.694	0	0	0	0
Calabria	14.785.462	6.450.182	1.901.638	210.830	0	6.222.813
Sicilia	11.268.043	10.154.878	0	50.800	706.702	355.663
Sardegna	10.005.577	9.826.563	96.556	0	0	82.458
Totale complessivo	**79.696.474**	**61.885.733**	**2.042.456**	**280.989**	**2.439.244**	**13.048.052**
Rapporto percentuale	**100%**	**77,65%**	**2,56%**	**0,35%**	**3,06%**	**16,37%**

Prospetto n. 8.2. Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2011. Tipologia

in euro senza decimali

Regione	Debiti fuori bilancio	Sentenze esecutive	disavanzi aziende	ricapitalizzazione	espropri	acquisizione di beni e servizi
Piemonte	6.839.879	5.305.444	0	0	0	1.534.435
Lombardia	21.700.541	13.720.220	1.901.351	0	720.808	5.358.161
Liguria	6.400.798	3.388.297	16.433	404.831	0	2.591.237
Veneto	12.131.061	5.211.092	16.456	191.873	305.234	6.406.406
Friuli Venezia Giulia	6.247.455	5.838.423	0	0	0	409.031
Emilia Romagna	14.276.384	1.690.827	4.799.335	0	1.190.000	6.596.222
Toscana	20.027.020	14.327.297	0	251.604	12.596	5.435.522
Umbria	6.228.532	1.290.881	0	71.154	0	4.866.497
Marche	5.417.827	3.642.927	0	37.423	0	1.737.477
Lazio	32.284.885	16.489.817	0	0	299.184	15.495.884
Abruzzo	13.315.740	7.857.156	1.382.281	889.135	0	3.187.167
Molise	16.190.603	15.141.939	0	0	0	1.048.664
Campania	119.936.192	89.763.309	1.172.137	652.886	1.773.000	26.574.860
Puglia	77.603.445	44.324.666	803.842	0	2.041.367	30.433.570
Basilicata	4.855.476	4.154.006	28.653	0	30.444	642.373
Calabria	29.910.465	16.231.452	63.632	146.144	2.652.509	10.816.727
Sicilia	118.526.056	81.370.958	2.976.456	10.334	10.384.016	23.784.292
Sardegna	30.876.741	23.631.611	12.376	10.959	1.393.546	5.828.249
Trentino Alto Adige	6.309.788	440.276	0	0	5.283.792	585.720
Valle d'Aosta	1.862.529	51.726	0	0	0	1.810.803
Totale complessivo	**550.941.416**	**353.872.326**	**13.172.952**	**2.666.344**	**26.086.498**	**155.143.295**
Rapporto percentuale	**100%**	**64,23%**	**2,39%**	**0,48%**	**4,73%**	**28,16%**

Prospetto n. 9.1. Province. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2011. Strumenti di copertura

in euro senza decimali

Regione	Debiti fuori bilancio	Stanziamenti prev. in bilancio	Disponibilità bilancio di parte corrente	Disponibilità bilancio degli investimenti	Avanzo di amministraz.	Alienazione di beni	Mutui Cassa DD.PP.	Mutui altri	Altre specificità	Nessuna copertura
Piemonte	1.498.699	0	1.228.699	270.000	0	0	0	0	0	0
Lombardia	2.030.983	36.397	301.271	1.110.791	297.204	0	0	0	285.320	0
Liguria	230.601	48.193	0	17.283	0	165.125	0	0	0	0
Veneto	475.224	3.416	41.808	0	430.000	0	0	0	0	0
Friuli Venezia Giulia	200.319	0	108.111	34.756	50.000	0	0	0	0	7.452
Emilia Romagna	328.732	9.089	123.541	0	196.101	0	0	0	0	0
Toscana	2.435.078	34.503	595.158	594.601	1.210.816	0	0	0	0	0
Umbria	89.190	0	0	0	89.190	0	0	0	0	0
Marche	1.124.102	0	135.164	988.939	0	0	0	0	0	0
Lazio	4.904.335	1.449.714	0	0	3.424.890	0	0	0	29.731	0
Abruzzo	2.753.175	376.697	341.738	0	1.882.017	0	0	0	0	152.723
Molise	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Campania	5.621.227	2.814.942	1.823.320	63.769	919.195	0	0	0	0	0
Puglia	21.929.032	1.146.382	4.169.784	7.201.064	7.606.145	0	330.692	0	217.167	1.257.798
Basilicata	16.694	0	16.694	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	14.785.462	3.708.803	534.442	0	4.109.691	0	5.861.025	0	0	571.502
Sicilia	11.268.043	7.243.417	636.174	0	3.363.452	0	0	0	25.000	0
Sardegna	10.005.577	27.455	503.142	182.306	454.425	0	4.494.174	0	2.978	4.341.096
Totale complessivo	**79.696.474**	**16.899.008**	**10.559.046**	**10.463.509**	**24.033.128**	**165.125**	**10.685.890**	**0**	**560.197**	**6.330.571**
Rapporto percentuale	**100%**	**21,20%**	**13,25%**	**13,13%**	**30,16%**	**0,21%**	**13,41%**	**0,00%**	**0,70%**	**7,94%**

Prospetto n. 9.2. Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2011. Strumenti di copertura

in euro senza decimali

Regione	Debiti fuori bilancio	Stanziamenti previsti in bilancio	Disponibilità di bilancio di parte corrente	Disponibilità del bilancio degli investimenti	Avanzo di amministraz.	Alienazione dei beni	Mutui Cassa DD.PP.	Mutui altri istituti	Altre specificità	Nessuna copertura
Piemonte	6.839.879	991.596	507.425	1.802.304	1.986.833	0	215.000	0	29.082	1.307.639
Lombardia	21.700.541	1.466.322	4.152.984	2.324.730	9.678.323	277.731	2.700.198	34.929	452.629	612.694
Liguria	6.400.798	788.626	1.552.681	438.138	1.804.552	955.946	148.208	277.208	425.272	10.166
Veneto	12.131.061	669.527	2.385.874	1.759.353	6.373.035	0	551.075	0	384.348	7.848
Friuli Venezia Giulia	6.247.455	739.102	2.818.938	468.633	2.021.845	0	194.000	0	4.936	0
Emilia Romagna	14.276.384	131.334	2.502.468	1.830.870	5.926.101	1.900.560	776.576	0	1.208.475	0
Toscana	20.027.020	3.092.405	4.477.154	2.877.546	4.185.087	611.261	1.391.640	300.000	1.409.609	1.682.319
Umbria	6.228.532	0	446.410	14.848	442.980	4.355.018	551.656	0	417.620	0
Marche	5.417.827	680.575	1.536.992	208.303	1.806.401	315.268	166.699	0	663.589	40.000
Lazio	32.284.885	3.473.083	7.751.746	858.998	9.647.050	1.260.223	5.620.613	0	1.232.469	2.440.703
Abruzzo	13.315.740	3.641.081	2.822.834	555.456	5.460.846	458.000	228.244	0	139.848	9.430
Molise	16.190.603	44.698	1.707.908	1.061.914	1.119.899	10.755.705	60.694	0	1.312.326	127.460
Campania	119.936.192	17.692.491	22.833.308	12.299.530	18.363.291	37.035.131	6.157.493	0	1.411.632	4.143.317
Puglia	77.603.445	4.875.395	20.887.462	2.362.994	30.713.526	11.724.139	2.979.642	1.353.150	1.883.036	824.101
Basilicata	4.855.476	248.542	351.306	37.124	2.458.820	169.913	552.875	0	139.030	897.867
Calabria	29.910.465	7.879.997	6.326.056	694.447	7.089.704	1.873.152	3.234.182	0	927.184	1.885.744
Sicilia	118.526.056	28.520.218	31.473.862	9.707.381	14.699.113	5.212.728	11.947.677	1.053.462	7.871.502	8.080.657
Sardegna	30.876.741	4.735.196	7.224.682	2.132.167	6.117.495	1.938.768	7.686.674	256.122	403.052	382.586
Trentino Alto Adige	6.309.788	210.180	1.022.081	4.814.529	199.630	0	0	0	63.368	0
Valle d'Aosta	1.862.529	0	112.992	85.720	663.817	0	1.000.000	0	0	0
Totale complessivo	**550.941.416**	**79.880.367**	**122.895.165**	**46.334.986**	**130.758.347**	**78.843.541**	**46.163.145**	**3.274.871**	**20.379.008**	**22.452.530**
Rapporto percentuale	**100%**	**14,50%**	**22,31%**	**8,41%**	**23,73%**	**14,31%**	**8,38%**	**0,59%**	**3,70%**	**4,08%**

Prospetto n. 10.1. Province. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2011. Ripiano

in euro senza decimali

Regione	DFB riconosciuti	Ripiano 2011 (impegno contabile)	Ripiano 2012	Ripiano 2013	Totale ripianati	Non ripianati
Piemonte	1.498.699	1.498.699	0	0	1.498.699	0
Lombardia	2.030.983	2.030.983	0	0	2.030.983	0
Liguria	230.601	213.318	0	17.283	230.601	0
Veneto	475.224	475.224	0	0	475.224	0
Friuli Venezia Giulia	200.319	192.867	0	0	192.867	7.452
Emilia Romagna	328.732	328.732	0	0	328.732	0
Toscana	2.435.078	2.435.078	0	0	2.435.078	0
Umbria	89.190	89.190	0	0	89.190	0
Marche	1.124.102	858.510	265.592	0	1.124.102	0
Lazio	4.904.335	3.870.357	500.000	533.978	4.904.335	0
Abruzzo	2.753.175	2.600.452	0	0	2.600.452	152.723
Molise	-	-	-	-	-	-
Campania	5.621.227	5.578.952	42.275	0	5.621.227	0
Puglia	21.929.032	16.564.906	1.169.286	2.937.043	20.671.234	1.257.798
Basilicata	16.694	16.694	0	0	16.694	0
Calabria	14.785.462	14.213.960	0	0	14.213.960	571.502
Sicilia	11.268.043	11.268.043	0	0	11.268.043	0
Sardegna	10.005.577	5.664.481	0	0	5.664.481	4.341.096
Totale complessivo	**79.696.474**	**67.900.446**	**1.977.153**	**3.488.305**	**73.365.903**	**6.330.571**
Rapporto percentuale	**100%**	**85,20%**	**2,48%**	**4,38%**	**92,06%**	**7,94%**

Prospetto n. 10.2. Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2011. Ripiano

in euro senza decimali

Regione	n. enti	dfb riconosciuti	Annualità del ripiano			Totale ripianati	nessuna copertura (non ripianati)
			2011	2012	2013		
Piemonte	51	6.839.879	5.461.914	35.170	35.156	5.532.240	1.307.639
Lombardia	166	21.700.541	18.317.179	2.679.730	90.937	21.087.846	612.694
Liguria	46	6.400.798	5.891.398	281.558	217.676	6.390.632	10.166
Veneto	101	12.131.061	12.044.639	59.124	19.449	12.123.213	7.848
Friuli Venezia Giulia	60	6.247.455	6.197.076	25.088	25.291	6.247.455	0
Emilia Romagna	52	14.276.384	10.381.981	2.507.739	1.386.664	14.276.384	0
Toscana	75	20.027.020	17.326.939	622.097	395.665	18.344.701	1.682.319
Umbria	18	6.228.532	1.922.105	4.282.892	23.535	6.228.532	0
Marche	50	5.417.827	4.675.551	522.583	179.693	5.377.827	40.000
Lazio	127	32.284.885	25.443.990	3.294.139	1.106.053	29.844.182	2.440.703
Abruzzo	89	13.315.740	11.989.501	711.204	605.605	13.306.310	9.430
Molise	29	16.190.603	4.094.176	6.289.323	5.679.645	16.063.144	127.460
Campania	261	119.936.192	101.595.632	9.231.272	4.965.970	115.792.875	4.143.317
Puglia	157	77.603.445	56.999.602	10.145.915	9.633.827	76.779.344	824.101
Basilicata	30	4.855.476	3.856.571	50.468	50.571	3.957.609	897.867
Calabria	164	29.910.465	19.108.037	5.008.281	3.908.404	28.024.722	1.885.744
Sicilia	278	118.526.056	84.826.536	14.499.847	11.119.015	110.445.399	8.080.657
Sardegna	126	30.876.741	27.345.748	1.284.622	1.863.784	30.494.155	382.586
Trentino Alto Adige	42	6.309.788	6.309.788	0	0	6.309.788	0
Valle d'Aosta	6	1.862.529	1.862.529	0	0	1.862.529	0
Totale complessivo	**1.928**	**550.941.416**	**425.650.893**	**61.531.053**	**41.306.940**	**528.488.886**	**22.452.530**
Rapporto pecentuale		**100%**	**77,26%**	**11,17%**	**7,50%**	**95,92%**	**4,08%**

Prospetto n. 10.1.1. Province. Debiti fuori bilancio riconosciuti prima del 2011 ma ancora da impegnare al 31/12/2010

in euro senza decimali

Regione	Totale DFB ric. prima del 2011	Ripiano 2011 (impegno contabile)	Ripiano 2012	Ripiano 2013	Totale ripianati	Non ripianati
Piemonte	0	0	0	0	0	0
Lombardia	0	0	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0	0	0
Veneto	0	0	0	0	0	0
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	0	0
Emilia Romagna	14.461.364	694.894	701.843	708.861	2.105.598	12.355.766
Toscana	0	0	0	0	0	0
Umbria	0	0	0	0	0	0
Marche	0	0	0	0	0	0
Lazio	0	0	0	0	0	0
Abruzzo	0	0	0	0	0	0
Molise	0	0	0	0	0	0
Campania	0	0	0	0	0	0
Puglia	0	0	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0
Calabria	234.337	96.477	137.860	0	234.337	0
Sicilia	0	0	0	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0	0	0
Totale complessivo	**14.695.701**	**791.371**	**839.703**	**708.861**	**2.339.935**	**12.355.766**
Rapporto percentuale	**100%**	**5,39%**	**5,71%**	**4,82%**	**15,92%**	**84,08%**

Prospetto n. 10.2.1. Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti prima del 2011 ma ancora da impegnare al 31/12/2010

in euro senza decimali

Regione	Totale	Annualità del ripiano			totale ripianati	non ripianati
		2011	2012	2013		
Piemonte	0	0	0	0	0	0
Lombardia	29.087	14.543	14.543	0	29.087	0
Liguria	0	0	0	0	0	0
Veneto	1.797.498	381.042	0	0	381.042	1.416.455
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	0	0
Emilia Romagna	52.942	52.942	0	0	52.942	0
Toscana	3.237.933	1.322.260	1.222.328	0	2.544.588	693.345
Umbria	0	0	0	0	0	0
Marche	92.624	92.624	0	0	92.624	0
Lazio	1.175.406	902.502	272.904	0	1.175.406	0
Abruzzo	151.160	151.160	0	0	151.160	0
Molise	698.686	187.026	34.906	13.477	235.408	463.278
Campania	8.307.747	3.133.836	1.265.704	457.754	4.857.295	3.450.453
Puglia	3.019.315	1.884.061	1.135.254	0	3.019.315	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0
Calabria	1.536.331	843.212	415.266	71.145	1.329.623	206.708
Sicilia	25.128.772	7.417.478	5.364.119	2.503.889	15.285.486	9.843.286
Sardegna	1.239.224	1.217.439	21.785	0	1.239.224	0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0
Totale complessivo	**46.466.725**	**17.600.125**	**9.746.810**	**3.046.266**	**30.393.200**	**16.073.524**
Rapporto percentuale	**100%**	**37,88%**	**20,98%**	**6,56%**	**65,41%**	**34,59%**

Prospetto 11. Province e comuni. Debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31 dicembre 2010

Regione	Province		Comuni		Totale complessivo	
	n. enti	DFB	n. enti	DFB	n. enti	DFB
Piemonte	0	0	6	1.344.070	6	1.344.070
Lombardia	2	204.278	22	3.408.978	24	3.613.256
Liguria	2	158.367	6	659.110	8	817.477
Veneto	0	0	21	2.360.118	21	2.360.118
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	0	0
Emilia Romagna	2	26.595	8	428.242	10	454.837
Toscana	0	0	14	12.005.116	14	12.005.116
Umbria	0	0	5	537.653	5	537.653
Marche	2	567.491	13	1.599.090	15	2.166.581
Lazio	0	0	16	16982367,82	16	16.982.368
Abruzzo	4	6.756.834	18	10.581.873	22	17.338.707
Molise	0	0	6	12.645.836	6	12.645.836
Campania	3	251.708	51	58.882.010	54	59.133.718
Puglia	3	3.085.765	42	5.036.693	45	8.122.459
Basilicata	0	0	4	1.167.208	4	1.167.208
Calabria	0	0	35	10.124.506	35	10.124.506
Sicilia	12	6.155.510	119	154.464.707	131	160.620.217
Sardegna	2	112.442	22	15.127.833	24	15.240.275
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0
Totale	32	17.318.990	408	307.355.411	440	324.674.401

fonte: SIQUEL - Questionario consuntivo 2010 aggiornato al 21 giugno 2012

Prospetto n. 11.1. Province. Debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31/12/2011. Tipologia

in euro senza decimali

Regione	Totale	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende specializzate	Ricapitalizzazione di società	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
Piemonte	53.196	0	53.196	0	0	0
Lombardia	1.637.167	0	1.637.167	0	0	0
Liguria	0	0	0	0	0	0
Veneto	3.334	0	3.334	0	0	0
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	0	0
Emilia Romagna	5.363	0	5.363	0	0	0
Toscana	342.966	0	342.966	0	0	0
Umbria	0	0	0	0	0	0
Marche	0	0	0	0	0	0
Lazio	0	0	0	0	0	0
Abruzzo	1.996.724	0	598.855	0	0	1.397.870
Molise	-	-	-	-	-	-
Campania	749.628	60.891	578.451	0	0	110.286
Puglia	0	0	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0
Calabria	380.640	0	380.640	0	0	0
Sicilia	12.388.256	0	12.388.256	0	0	0
Sardegna	2.865.822	0	1.884.979	0	0	982.028
Totale complessivo	**20.423.097**	**60.891**	**17.873.207**	**0**	**0**	**2.490.184**
Rapporto percentuale	**100%**	**0,30%**	**87,51%**	**0,00%**	**0,00%**	**12,19%**

Prospetto n. 11.2. Comuni. Debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31/12/2011. Tipologia

in euro senza decimali

Regione	Totale	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende sp.	Ricapitalizzaz. Società	espropri	Acquisizioni di beni e servizi
Piemonte	42.219	42.219	0	0	0	0
Lombardia	316.469	261.979	0	0	0	54.489
Liguria	67.763	67.763	0	0	0	0
Veneto	323.392	182.701	0	0	0	140.691
Friuli Venezia Giulia	55.578	39.140	0	0	0	16.438
Emilia Romagna	47.676	3.115	0	0	0	44.561
Toscana	3.667.368	268.228	0	0	0	3.399.141
Umbria	0	0	0	0	0	0
Marche	805.543	369.466	0	0	0	436.077
Lazio	7.723.245	2.533.984	0	0	0	5.189.261
Abruzzo	9.526.779	2.248.001	149.975	500.000	10.758	6.618.046
Molise	0	0	0	0	0	0
Campania	17.168.135	15.101.518	0	0	0	2.066.617
Puglia	15.952.430	10.297.795	0	0	7.422	5.647.213
Basilicata	1.056.046	1.056.046	0	0	0	0
Calabria	8.138.743	6.194.799	19.991	0	0	1.923.953
Sicilia	191.801.879	108.812.266	228.548	0	7.866.738	74.894.326
Sardegna	315.799	212.535	0	0	0	103.264
Trentino Alto Adige	17.455	0	0	0	0	17.455
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0
Totale complessivo	**257.026.517**	**147.691.555**	**398.513**	**500.000**	**7.884.918**	**100.551.531**
Rapporto percentuale	**100,00%**	**57,46%**	**0,16%**	**0,19%**	**3,07%**	**39,12%**

12 Gestioni in disavanzo di Province e Comuni

12.1 Il disavanzo e squilibrio effettivo

L'art. 227 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), riprendendo la precedente normativa in materia, dispone che, oltre agli enti locali con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, anche quelli i cui rendiconti si chiudono in disavanzo, ovvero rechino l'indicazione di debiti fuori bilancio, devono presentare il rendiconto alla Sezione Enti locali (ora delle Autonomie) della Corte dei conti per il referto di cui all'art. 13 del d. l. n. 786 del 22 dicembre 1981, convertito dalla l. n. 51 del 26 febbraio 1982, e successive modificazioni. Oggi, con le ultime disposizioni relative alla trasmissione telematica, tutti gli enti, indipendentemente dal numero degli abitanti, sono tenuti all'adempimento.

L'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è tutto ispirato al principio del "pareggio" e del suo mantenimento: le previsioni di bilancio devono presentare un "pareggio finanziario complessivo" e un equilibrio tra spese correnti ed entrate correnti (artt. 162, comma 6 e 193).

Le ipotesi patologiche di disavanzi contabili di amministrazione, ovviamente, non hanno tutte la stessa gravità: questa varia in relazione non solo all'entità dello squilibrio – con riferimento in particolare alla incidenza percentuale sulle entrate correnti o al carico per abitante – ma anche in relazione al carattere ricorrente o persistente o episodico del disavanzo stesso.

Questa Corte ha avuto anche modo di segnalare come le passività non ancora inserite nei documenti contabili formali (i debiti fuori bilancio, riconosciuti e non ripianati nell'esercizio in corso) siano delle vere e proprie poste passive di cui tenere debito conto nel misurare l'effettivo squilibrio finanziario degli Enti.

A questo dato composito non può non legarsi, poi, una precipua categoria contabile rappresentata dai c.d. "fondi a destinazione vincolata" che l'art. 187 del TUEL individua, quale parte distintiva dell'avanzo di amministrazione, nei fondi per finanziamento spese in conto capitale, nei fondi di ammortamento e nei fondi vincolati propriamente detti.

La presenza di fondi vincolati in consuntivi che chiudono in disavanzo così come, peraltro, in quelli con avanzo di importo inferiore all'entità dei fondi vincolati stessi, rende il quadro finanziario dell'Ente non rassicurante, per cui appare necessario sommare anch'essi ai disavanzi.

Infatti, il risultato di amministrazione è un saldo differenziale in cui confluiscono indistintamente tutte le grandezze che lo compongono e dove si perdono gli specifici caratteri delle stesse con le relative destinazioni.

Orbene, i "fondi" servono ad evitare che le risorse vincolate, confluite nel risultato complessivo, perdano la connotazione originaria.

L'obbligo di dover ricostituire i fondi, cioè creare risorse aggiuntive rispetto a quelle necessarie per il pareggio, incide fortemente sulla gestione futura del bilancio. Il prospetto n. 5 e 5a elenca gli enti, 4 Comuni ed 1 Provincia, che, pur manifestando un avanzo di amministrazione in senso tecnico, mostrano dati che evidenziano un chiaro squilibrio per essere quel valore di importo inferiore alla sommatoria dei fondi vincolati.

Si è ritenuto, pertanto, di sommare detti fondi al disavanzo e ai debiti fuori bilancio per ricavare un dato complessivo definibile "Squilibrio effettivo", per la cui significatività l'analisi procede a rapportarlo al dato degli accertamenti correnti e della popolazione residente.

12.2 I dati della rilevazione

Per l'esercizio 2010 è emerso che i Comuni che hanno chiuso il consuntivo con un disavanzo di amministrazione sono stati 97 (102 nel 2009, 82 nel 2008); l'ente Provincia è presente nel fenomeno con tre enti. Nei prospetti n. 4 e 4a sono riportati i Comuni e le Province, che hanno chiuso l'esercizio 2010 in disavanzo, con l'indicazione degli esercizi precedenti nei quali si erano già verificati disavanzi.

L'ammontare complessivo dello squilibrio effettivo dei Comuni è di 152,651 milioni di euro, 198,247 milioni di euro nel 2009 e 158 milioni di euro nel 2008.

L'incidenza media sulle entrate correnti è di 14,69%, con punte di 100,72%, nel Comune di San Nicola Manfredi in Campania (prospetto n.1).

Per le Province lo squilibrio effettivo è di 21,621 milioni di euro (nel 2009 erano in disavanzo 3 Province con 11,836 milioni di euro, nel 2008 nessuna), l'incidenza media sulle entrate correnti è del 10,88% (prospetto n. 1a).

Per i Comuni, le classi demografiche più presenti sono la 2^, con 31 enti, e la 3^, con 24 enti; quella con il maggiore squilibrio, 78,208 milioni di euro, pari al 51,23% del totale, è la 5^; anche in questo esercizio, come nel 2009, è il Comune di Foggia che rivela il dato in assoluto di maggior rilievo (22,272 milioni di euro, 46,088 milioni di euro nel 2009).

Le Regioni in cui si registra il maggior numero di Comuni in disavanzo sono la Campania con 15 enti (17 nel 2009) e la Calabria con 12 (13 nel 2009) (prospetto n.3).

Un primo modo di valutare la significatività dello squilibrio sta nel rapportarlo alla popolazione residente (prospetto n. 2 e 2a).

I dati, che indicano per i Comuni un valore medio di 135,32 euro per abitante, segnalano una forbice che va da 824,23 euro, Rocchetta Ligure (Piemonte), a 8,11 euro, San Ginesio (Marche).

Per le Province, l'incidenza *pro capite* dello squilibrio è di euro 15,70 con una punta di euro 13,81.

Anche per l'esercizio 2011 è emerso che 4 Province e 131 Comuni hanno chiuso i conti con un disavanzo di amministrazione. Corre l'obbligo, peraltro, di avvisare che si tratta, in questo caso, di dati del tutto provvisori comunicati prima dell'approvazione formale dei rendiconti da parte del Consiglio (prospetto n. 6).

12.3 Considerazioni d'insieme

Dai dati dei conti consuntivi, nel confronto 2009-2010, si rileva un andamento in lieve diminuzione, per numero di Comuni coinvolti, pari a circa il 5%: da 102 a 97 enti.

Fra le Province, che nel 2008 erano assenti, nel 2009 e nel 2010 tre sono in disavanzo.

In ordine all'importo globale dello squilibrio finanziario si registra ugualmente, per i Comuni, un andamento decrescente di quasi il 23%, da 198,247 a 152,651 milioni di euro e l'incidenza media dello squilibrio sulle entrate correnti passa dal 14,22%, nel 2008, al 15,15%, nel 2009, a 14,69%, nel 2010.

Per le Province l'incidenza è del 5,69% nell'esercizio 2009 e del 10,88% nel 2010, l'importo globale aumenta da 11,836 a 21,621 milioni di euro.

Si tratta di un fenomeno sicuramente non incoraggiante, riguardante quasi l'1,2% del totale dei Comuni e il 2,8% delle Province. Presumibilmente, però, il dato è ulteriormente negativo stante l'osservazione che per gli Enti che dichiarano il dissesto, invero pochi, non sempre si riscontrano, negli anni immediatamente antecedenti, saldi di amministrazione in disavanzo e che altri enti, nel 2010, 4 Comuni ed 1 Provincia, pur non in formale disavanzo, mostrano uno squilibrio nel confronto tra risultato di amministrazione e fondi vincolati.

13 Il dissesto finanziario degli enti locali

13.1 Il sistema normativo vigente

L'istituto giuridico del dissesto finanziario degli enti locali riguarda le Province ed i Comuni che non possono effettuare le funzioni ed i servizi indispensabili ovvero hanno nei confronti di terzi debiti liquidi ed esigibili cui non possano fare validamente fronte. Il dissesto è stato introdotto nell'ordinamento con il d.l. 2 marzo 1989 n. 66, convertito, con modificazioni, nella l. 25 aprile 1989, n. 144 e, dopo varie modifiche, compiutamente disciplinato nel titolo VIII della parte II del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali emanato con d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Il novellato art. 119 della Costituzione, introdotto con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, consente le operazioni di indebitamento esclusivamente destinate a spese di investimento ed ha reso necessario un nuovo sistema di risanamento con oneri a carico (non dello Stato, come era previsto prima delle modifiche, ma) dell'ente locale e dei suoi cittadini. In questo senso hanno disposto l'art. 31, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e l'art. 5 della legge 28 maggio 2004, n. 140, prevedendo:

1) per gli enti locali che hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario prima dell'8 novembre 2001 (data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001), l'applicazione delle preesistenti disposizioni di cui al titolo VIII della parte II del T. U. n. 267 del 2000, che disciplinano l'assunzione dei mutui per il risanamento e la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento;

2) per gli enti locali che hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario dopo l'8 novembre 2001, resta la facoltà di contrarre mutui – senza oneri a carico dello Stato – per finanziare passività relative a spese di investimento, nonché mutui per il ripiano dell'indebitamento di parte corrente, limitatamente alla copertura dei debiti maturati entro la suddetta data di entrata in vigore della legge costituzionale sopra richiamata. Ogni altro onere deve essere coperto con risorse proprie dell'ente non provenienti dall'indebitamento. Gli enti che hanno dichiarato il dissesto dopo l'8 novembre 2001 ed entro il 31 dicembre 2003 hanno beneficiato di un contributo entro il limite dello stanziamento annuo di 600.000 euro per il triennio 2004-2006. La Regione Sicilia, con legge n. 8 del 6 febbraio 2006, ha previsto per gli esercizi finanziari 2006, 2007 e 2008 l'erogazione di contributi straordinari per i Comuni che hanno dichiarato il dissesto finanziario entro il 31 dicembre 2005. Il legislatore statale è ancora intervenuto, con il d.l. n. 159/2007 convertito nella legge n. 222/2007 e con il d.l. n. 248/2007 convertito nella legge

n. 31/2008, prorogando precedenti termini ed estendendo il sostegno straordinario a molti dissesti successivi alla riforma costituzionale;

3) devono essere inseriti nella massa passiva tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati, anche con provvedimento giudiziale, successivamente a tale data, ma non oltre quella di approvazione del rendiconto della liquidazione di cui all'art. 256, comma 11, del Testo Unico.

Per tutti gli Enti che dichiarano il dissesto e per i quali le risorse di parte corrente, costituite dai trasferimenti in conto al fondo ordinario ed al fondo consolidato e da quella parte di tributi locali calcolata in detrazione ai trasferimenti erariali, sono disponibili in misura inferiore alla media nazionale ed a quella della fascia demografica di appartenenza, il Ministero dell'Interno assicura, dall'anno dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, l'adeguamento dei contributi statali.

Il Ministero dell'Interno, inoltre, assegna, per il personale posto in disponibilità, un contributo pari alla spesa relativa al corrispondente trattamento economico, dalla data della deliberazione e per tutta la durata della disponibilità del personale stesso (art. 260 TUEL).

Il Ministero dell'Interno, con decreto 24 settembre 2009, ha aggiornato, per il triennio 2010-2012, i parametri obiettivi per l'individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari. Detti parametri trovano applicazione a partire dagli adempimenti relativi al rendiconto della gestione dell'esercizio 2009 e fino al bilancio di previsione dell'esercizio 2011. La condizione di difficoltà di molte amministrazioni locali, determinata anche dalla recessione in atto, fa aumentare, per gli enti in precario equilibrio finanziario, il rischio di inclusione nell'elenco degli enti deficitari. Gli enti deficitari vengono sottoposti a controlli più stringenti e misure preventive per impedire che cadano in una situazione di dissesto.

Dichiarato il dissesto, si ha la netta separazione di compiti e di competenze tra la gestione passata e quella corrente: l'amministrazione locale deve gestire, con azioni corrette e trasparenti, il bilancio risanato assicurando con priorità le prestazioni fondamentali ed evitando di incorrere in un nuovo dissesto.

Il capo III del titolo VIII del T.U. n. 267/2000 disciplina l'attività dell'organo straordinario di liquidazione, cui è demandata la competenza relativamente a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato. In particolare, l'organo straordinario provvede alla:

a) rilevazione della massa passiva;
b) acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento anche mediante alienazione dei beni patrimoniali;
c) liquidazione e pagamento della massa passiva.

Il capo IV detta la disciplina per il bilancio stabilmente riequilibrato, che, approvato dal Consiglio dell'Ente entro tre mesi dalla nomina dell'organo straordinario di liquidazione e presentato al Ministro dell'Interno, deve riferirsi all'esercizio finanziario successivo a quello nel corso del quale è stato dichiarato il dissesto, qualora per tale anno sia stato approvato il bilancio di previsione, oppure all'esercizio in corso qualora non sia stato approvato il bilancio di previsione.

Da ultimo, nel d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, recante meccanismi sanzionatori e premiali per Regioni, Province e Comuni, emanato a seguito della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, il legislatore delegato con l'art. 6, comma 2 definisce una nuova procedura per la dichiarazione di dissesto degli enti locali nella quale assumono particolare rilievo le valutazioni e le iniziative delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

"Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarita' contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Nei casi previsti dal periodo precedente, ove sia accertato, entro trenta giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e da' corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'articolo 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000".

Con la delibera n. 2 del 26 gennaio 2012, la Sezione delle Autonomie ha individuato le concrete modalità da seguire nelle istruttorie preordinate all'individuazione delle situazioni di criticità in grado di provocare il dissesto finanziario dell'ente ed ha enunciato i seguenti principi: "Il procedimento di cui all'art. 6, co. 2, d.lgs. n. 149/2011, avente la duplice funzione di prevenzione dei rischi di squilibrio finanziario dell'ente locale e di emersione dei

casi di dissesto finanziario, si compone di due distinte fasi: la prima, necessaria, consiste in un giudizio prognostico sulla situazione di potenziale dissesto, preordinato alla proposta di misure correttive e alla verifica della loro adozione da parte dell'ente; la seconda, eventuale, ha inizio con la trasmissione degli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, per i provvedimenti di competenza (dichiarazione di dissesto ma anche scioglimento del consiglio dell'ente)". "La fase necessaria del procedimento si colloca all'interno delle verifiche sulla sana gestione finanziaria e sul rispetto degli equilibri di bilancio di cui all'art. 1, commi 166-170, l. n. 266/2005, e all'art. 7, co. 7, l. n. 131/2003, e i comportamenti difformi oggetto di attenzione consistono negli squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario, tenuto anche conto delle situazioni sintomatiche rappresentate dagli indicatori di deficitarietà individuati con d.m. 24 settembre 2009. Il procedimento è avviato in presenza di una condizione di illiquidità alla quale l'ente non riesce a rimediare con gli strumenti di regolazione del bilancio di competenza (delibera di riequilibrio e di riconoscimento di debiti fuori bilancio) e, in fase istruttoria, comporta la verifica, in contraddittorio con l'ente, del piano di rientro dal debito, in quanto la situazione di carenza di liquidità si consolida e diventa strutturale nella prospettiva triennale, tramutando in insolvenza. Le Sezioni regionali, all'esito del giudizio prognostico sulla situazione suscettibile di determinare il dissesto, provvedono, con una prima deliberazione, all'individuazione delle misure correttive ritenute più idonee a ristabilire l'equilibrio finanziario dell'ente e, con una seconda deliberazione, alla verifica della loro adozione, nel termine precedentemente assegnato".

13.2 Enti in dissesto

Nel prospetto n. 1 sono indicati tutti i 460 enti che hanno dichiarato il dissesto dal 1989 al 22 febbraio 2012, divisi per Regione di appartenenza ed anno del dissesto. Il maggior numero di dissesti è emerso nei primi anni dall'entrata in vigore della relativa normativa; sette enti, Arpaia (BN), Lauro (AV), Lungro (CS), Rionero Sannitico (IS), Soriano Calabro (VV), Casal di Principe (CE) e Roccamonfina (CE) hanno dovuto affrontare un secondo dissesto.

Considerando la distribuzione degli enti, interessati al fenomeno, per classe demografica, si nota il maggior numero di enti nella classe 2^, con 105 dissesti.

Tale situazione può esser dimostrativa di disfunzioni organizzative ed amministrative ovvero di difficoltà degli enti minori ad affrontare situazioni gravi e particolari.

L'analisi per Regioni mostra in Calabria 131 dissesti, concentrati nelle prime sette classi demografiche; in Campania 121 enti, tra i quali una Provincia e Comuni dell'8^ e dell'11^ classe. (prospetto n. 2).

PROSPETTO n. 1

Enti dissestati per Regione ed anno di dissesto al 22 febbraio 2012

REGIONE	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totale complessivo
Piemonte		1	2	1	1																				5
Lombardia		3	3	5	1	1					1												1		15
Liguria	1			2																			1		4
Veneto	1			1				1																	3
Emilia Romagna	1		4	1		1			1																8
Toscana	3	1																					1		5
Umbria	2	1				1																			4
Marche	2	1	1			1										1									6
Lazio	7	2	5	2	7	3	3	2		1		2		1			1	1		1	2	2	1		43
Abruzzo	6	1	1	4	1	1	3														1				18
Molise	4	4		1	2	1															1	2			15
Campania	18	18	10	12	22	14	2	1	5		2	1		1	1	1		2		1		3	4	3	121
Puglia	21	4	2	4	2		1												1						35
Basilicata	4	3	3	1	3	2	2	1																	19
Calabria	51	22	13	10	11	7	2	3	1		1		1	1	1					3		1	1	2	131
Sicilia	2	3	1	2	2	6	3	1			1						2	1					1		25
Sardegna	2													1											3
Totale complessivo	**125**	**64**	**45**	**46**	**52**	**38**	**16**	**9**	**7**	**1**	**5**	**3**	**1**	**4**	**2**	**2**	**3**	**4**	**1**	**5**	**4**	**8**	**10**	**5**	**460**

PROSPETTO n. 2

Enti dissestati per Regione e classe demografica al 22 febbraio 2012

REGIONE	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	11	99	Totale complessivo
PIEMONTE	4	1											5
LOMBARDIA	4	5	3		2	1							15
LIGURIA	1	1	2										4
VENETO							1	2					3
EMILIA ROMAGNA			4	1	3								8
TOSCANA		1	1			2	1						5
UMBRIA			1	2				1					4
MARCHE		1	3	1	1								6
LAZIO	7	5	7	2	9	2	5	5	1				43
ABRUZZO	5	2	5	3	1	1		1					18
MOLISE	3	8	3			1							15
CAMPANIA	2	15	26	10	15	20	16	13	2		1	1	121
PUGLIA			4	3	9	16	1	1		1			35
BASILICATA		4	5	3	3	2	1		1				19
CALABRIA	2	21	36	19	32	15	6						131
SICILIA	2	1	5	1	4	5	5	2					25
SARDEGNA					1	1		1					3
Totale complessivo	**30**	**65**	**105**	**45**	**80**	**66**	**36**	**26**	**4**	**1**	**1**	**1**	**460**

legenda classi demografiche:
00(da 1 a 499 abitanti)
01(da 500 a 1.999 abitanti)
02(da 1.000 a 1.999 abitanti)
03(da 2.000 a 2.999 abitanti)
04(da 3.000 a 4.999 abitanti)
04(da 3.000 a 4.999 abitanti)
05(da 5.000 a 9.999 abitanti)
06(da 10.000 a 19.999 abitanti)
07(da 20.000a 59.000 abitanti)
07(da 20.000a 59.000 abitanti)
08(60.000 99.999 abitanti)
09(da 100.000a 249.999 abitanti

13.3 Enti in dissesto 2011 – 2012

Dai dati del Ministero dell'Interno risulta che nell'anno 2011 hanno dichiarato il dissesto 10 Comuni: uno in Lombardia: Barni (CO); uno in Liguria: Riomaggiore (SP); uno in Toscana: Castiglion Fiorentino (AR); uno nel Lazio: Terracina (LT); quattro nella Campania: Casal di Principe (CE), Roccamonfina (CE), San Gregorio Matese (CE) e Volturara Irpina (AV); uno in Calabria: Camini (RC) ed uno in Sicilia : Comiso (RG).

Nei primi due mesi del 2012 hanno dichiarato il dissesto 5 enti: tre della Campania: Baia e Latina (CE), Casetra (CE) e Castel Volturno (CE) e due della Calabria: Briatico (VV) e Fuscaldo (CS).

13.3.1 Enti in dissesto 2011

Regione Lombardia

Barni (abitanti 628)

Il Sindaco ed il Segretario comunale di Barni hanno avviato il 2 febbraio 2011 un procedimento disciplinare a carico della funzionaria Responsabile del servizio finanziario, per gravi irregolarità contabili accertate ed hanno provveduto a denunciare i fatti di rilevanza penale emersi alla Guardia di finanza.

La situazione di dissesto emersa è riconducibile alla presenza concomitante dei seguenti elementi:

- debiti accertati nei confronti dei fornitori non indicati in bilancio;
- squilibrio della gestione dei residui determinato dall'indicazione nei documenti finanziari di residui attivi inesistenti o di dubbia esigibilità a fronte di residui passivi sottostimati;
- mancanza di equilibrio di bilancio causato dalla sopravvalutazione di alcune entrate e dalla sottovalutazione di alcune spese;
- mancanza di liquidità sufficiente a far fronte ai debiti;
- mancanza di avanzo di amministrazione cui attingere.

La sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Lombardia, già nell'esaminare il rendiconto 2007, invitava il Consiglio comunale del Comune di Barni ad accertare che gli organi competenti procedessero ad una verifica dell'equilibrio della gestione di cassa, rilevando le cause delle disfunzioni ed attuando i necessari interventi correttivi.

L'esame del rendiconto 2008 faceva reiterare le preoccupazioni rappresentate nell'anno precedente circa la tenuta e la veridicità dei conti, atteso che il ricorso ad anticipazioni di cassa, soprattutto se reiterato nel tempo, oltre a produrre aggravio finanziario per l'ente, poteva costituire il sintomo di latenti squilibri nella gestione di competenza e, nei casi più gravi, configurare una violazione del disposto dell'art. 119 Cost. che consente nuovo indebitamento solo per finanziarie spese di investimento.

Da ultimo, con delibera n. 243 del 29 aprile 2011, la Sezione lombarda di controllo della Corte dei conti invitava l'Amministrazione comunale di Barni ad applicare prontamente le necessarie misure per il riequilibrio strutturale delle finanze comunali, già rappresentate nelle precedenti delibere, dandone, altresì, comunicazione alla stessa Sezione. Faceva rilevare, inoltre, gli obblighi di denuncia alla competente Procura regionale della Corte dei conti per l'accertamento del danno erariale e delle connesse responsabilità per la situazione di dissesto determinata dalle gravi irregolarità contabili riscontrate.

Regione Liguria

Riomaggiore (abitanti 1.693)

La Sezione del controllo della Corte dei conti per la Regione Liguria, esaminando il rendiconto 2009 del Comune di Riomaggiore, rilevava l'inattendibilità complessiva della relazione-questionario dell'Organo di revisione, in quanto dall'analisi risultavano, a fronte di un dichiarato avanzo di amministrazione, un sostanziale disavanzo pari a € 2.709.247,43; l'esistenza di crediti di dubbia esigibilità senza prudenziale costituzione di idoneo fondo svalutazione crediti; il continuo ricorso ad anticipazioni di tesoreria nel corso dell'esercizio finanziario 2009, reiterato e per maggiori importi nel 2010, per un ammontare totale di € 872.131,00 e conclusivamente sollecitava il Comune a predisporre ed attuare misure idonee per scongiurare il dissesto finanziario.

Non essendo intervenuta alcuna azione di risanamento, il consiglio comunale di Riomaggiore, nella seduta del 23 luglio 2011 ha dovuto dichiarare il dissesto finanziario dell'ente, constatando:

- un grave disavanzo di amministrazione dell'ammontare di oltre 4,5 milioni di euro (2.658 euro per abitante);
- debiti liquidi ed esigibili ai quali non può farsi fronte per mancanza di liquidità di cassa e debiti fuori bilancio ai quali non può darsi copertura per mancanza di risorse di bilancio;
- grave squilibrio nella gestione dei residui;
- gravi difficoltà nell'assolvimento delle funzioni e dei servizi essenziali.

Regione Toscana

Castiglion Fiorentino (abitanti 13.630)

Con decreto 26 settembre 2011 il Prefetto di Arezzo ha sospeso il Consiglio comunale e nominato, per la provvisoria amministrazione del Comune, un Commissario straordinario il quale, con delibera 7 novembre 2011, ha dichiarato il dissesto del Comune sulla base delle criticità rilevate dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Toscana.

La Sezione di controllo, già in sede di analisi al rendiconto 2006, aveva (con delibera n. 35/2008) segnalato all'ente di aver rilevato difficoltà nella gestione dei flussi di cassa che denotavano uno stato di precarietà degli equilibri. Tale situazione, presente anche nel

rendiconto 2007 (e segnalata al Comune con delibera n. 150/2009), era stata accompagnata dall'utilizzo per cassa per impieghi di parte corrente di fondi aventi specifica destinazione, ma non ricostituiti al 31 dicembre 2007, e difficoltà nello smaltimento dei residui attivi sia di parte corrente che capitale.

La situazione si presentava peggiorata all'esame del rendiconto 2008 ed al termine dell'analisi del rendiconto 2009, la sezione (con delibera n. 100/2011) adottava "specifica pronuncia di inattendibilità e non veridicità dei dati contabili inseriti" nella relazione-questionario sul rendiconto, che alteravano la rappresentazione economico-finanziaria dell'ente; le certificazioni sul rispetto del patto di stabilità interno e dei limiti della spesa di personale.

La Sezione, nell'ambito dell'indagine trasversale in ordine alla gestione dei residui, (programmata per l'anno 2011), attivava le procedure di analisi delle anomalie rilevate per accompagnare l'ente in un reale percorso di risanamento dei conti. L'inattendibilità è stata ulteriormente avvalorata dalle comunicazioni ufficiali intercorse con il Comune in sede di istruttoria sul questionario al rendiconto 2009.

La Sezione, a seguito di verifica sulla sana gestione (con istruttoria specifica ed approfondita in contraddittorio con l'ente), con la deliberazione n. 199 del 13 settembre 2011, richiedeva una serie di adempimenti al Comune.

L'ente dichiarava, tra l'altro, la sussistenza di uno squilibrio economico di parte corrente e la presenza di un potenziale disavanzo di amministrazione di 10-11 milioni di euro (pari a 807 euro per abitante) costituito da indebitamento di "vario genere" per 8-9 milioni e da un disavanzo degli esercizi precedenti non inferiore a 2 milioni. Chiariva, altresì, che l'impossibilità di raggiungere l'equilibrio di parte corrente costituiva un ostacolo per l'approvazione del bilancio 2011.

La Sezione ha, quindi, attivato le procedure per la dichiarazione di dissesto economico del Comune di Castiglion Fiorentino, trasmettendo gli atti alla competente Prefettura.

Regione Lazio

Terracina (abitanti 44.480)

La Sezione del controllo della Corte dei conti per la Regione Lazio accertava irregolarità contabili già nella gestione finanziaria 2006 del Comune di Terracina.

La Situazione è divenuta più grave nel rendiconto 2008 per:

- il netto peggioramento del risultato di amministrazione, non ripianato nell'esercizio, stante anche la mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio ex art. 193 TUEL, e sottostimato per la presenza in contabilità di residui attivi di incerta realizzazione, non neutralizzati da appositi accantonamenti, e per l'omesso riconoscimento di cospicui debiti fuori bilancio derivanti da sentenze;

- le difficoltà nella gestione della liquidità, con rinvio anomalo del pagamento dei ratei di ammortamento di prestiti già scaduti, nonché con utilizzo irregolare dell'anticipazione di tesoreria quale fonte di copertura della spesa;
- l'utilizzo indifferenziato per il finanziamento di spese correnti dei flussi positivi generati da operazioni di finanza derivata maturati nell'esercizio;
- i disallineamenti tra conto del patrimonio e conto del bilancio in ordine all'apprezzamento delle passività non finanziarie.

Perdurando le gravi criticità rilevate dalla Sezione del controllo ed in assenza di significative azioni di risanamento, il Consiglio comunale, nella seduta del 19 settembre 2011, nell'impossibilità di adottare per l'esercizio 2011 un bilancio di previsione equilibrato in quanto le previsioni relative ai primi tre titoli delle entrate non consentivano la copertura delle spese correnti e delle quote di ammortamento dei mutui e prestiti obbligazionari e dei debiti fuori bilancio (la sola somma delle spese di personale e delle quote di ammortamento dei mutui e prestiti obbligazionari, dal 2002 al 2009, era passata dal 39,48% al 47,09% del totale delle entrate correnti), ha dovuto dichiarare il dissesto dell'ente evidenziando l'impossibilità di una regolare gestione volta a garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili.

Regione Campania

Casal di Principe (abitanti 20.500)

Il Consiglio comunale, nella seduta del 28 settembre 2011, prendendo atto dei debiti fuori bilancio per circa 16 milioni di euro (oltre 780 euro per abitante) su 16 milioni di riscossioni totali registrate nell'esercizio 2010, dei gravi squilibri non ripianabili e dell'impossibilità di approvare un bilancio di previsione annuale e pluriennale nel rispetto del pareggio finanziario prescritto dalle norme, ha dichiarato – per la seconda volta – lo stato di dissesto finanziario del Comune.

La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Campania non ha potuto esaminare i rendiconti 2005-2006-2009-2010, né i bilanci di previsione 2009-2010 e 2011, in quanto l'ente non li ha inviati e l'organo di revisione dei conti non ha fornito relazioni sui predetti documenti.

Roccamonfina (abitanti 3.688)

Il Consiglio comunale ha dichiarato – per la seconda volta – lo stato di dissesto finanziario dell'ente il 23 giugno 2011, in quanto ha constatato un disavanzo finanziario di circa 2,5 milioni di euro (circa 678 euro per abitante), risultante da disavanzi di esercizi pregressi sommati ad oltre 1 milione di euro di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere, in presenza di riscossioni totali di un intero esercizio per circa 6 milioni di euro.

Secondo gli attuali amministratori le cause del secondo dissesto sono da ricercare:

- in una ricorrente sovrastima delle entrate correnti, nel periodo 2004-2008, che ha generato un'espansione della spesa senza copertura;
- nell'iscrizione in bilancio di residui attivi inesistenti o di dubbia realizzazione;
- nell'assunzione di nuovo personale;
- nel notevole accumulo di debiti fuori bilancio.

La Sezione del controllo della Corte dei conti per la Regione Campania ha più volte preso atto del mancato invio da parte dell'ente delle relazioni-questionari sui rendiconti degli esercizi 2007-2008 e 2009 e sul bilancio preventivo 2010.

San Gregorio Matese (abitanti 986)

Il Commissario straordinario, con delibera 22 marzo 2011, dichiarava il dissesto dell'ente in quanto non in grado di assolvere ai propri compiti, onorare i debiti contratti, pagare stipendi e contributi ai dipendenti comunali dal mese di gennaio, a seguito di gravi carenze ed irregolarità nella gestione sia delle entrate (mancata predisposizione e riscossione dei ruoli TARSU ed idrici, etc.) sia delle spese (mancato pagamento delle rate dei mutui, delle fatture per le forniture dell'energia elettrica, del gas e di altri servizi).

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania, dall'esame della relazione-questionario sul bilancio di previsione 2007 e dall'analisi dei dati SIOPE, aveva messo in luce criticità e gravi irregolarità consistenti:

- nella mancata adozione dell'inventario aggiornato,
- nel ricorso costante e reiterato di consistenti anticipazioni di tesoreria,
- nel disallineamento delle partite di giro,
- nell'utilizzo, per impieghi di parte corrente, di fondi a destinazione specifica in assenza di un piano di ripristino,
- nello squilibrio della gestione dei residui determinato dal mantenimento in bilancio di residui attivi insussistenti o di dubbia esigibilità. Conseguentemente la Sezione aveva invitato l'ente ad adottare le misure necessarie al ripristino di una sana gestione e amministrazione ed ha dovuto confermare le già rilevate criticità anche a seguito dell'esame del rendiconto 2007.

La Sezione di controllo, non avendo ricevuto le relazioni-questionari sul rendiconto 2009, sul bilancio di previsione e sul rendiconto 2010, ha deliberato l'inottemperanza dell'ente.

Volturara Irpina (abitanti 4.103)

A seguito della decadenza dell'amministrazione comunale, intervenuta per dimissioni del Sindaco, nell'ottobre 2009 venne nominato un Commissario prefettizio, che accertò per l'esercizio 2008 un disavanzo di amministrazione di circa 400 mila euro e riconobbe debiti

fuori bilancio per sentenze esecutive (per circa 500 mila euro) e per acquisizione di beni e servizi (per oltre 650 mila euro).

Per fronteggiare la grave situazione debitoria vennero esperiti pubblici incanti per la vendita di beni del patrimonio comunale, tutti andati deserti.

Il rinvio dei pagamenti ha prodotto un contenzioso che ha aumentato in modo esponenziale la situazione debitoria, anche per il mantenimento invariato dei servizi.

La nuova Giunta comunale ha provveduto ad una ricognizione della situazione debitoria, nel mese di giugno 2011, rilevatasi di oltre 3,3 milioni di euro (oltre 804 euro per abitante), pari a circa due annualità di bilancio le cui risorse, anche in assenza di alcuna spesa, non basterebbero ad estinguere il debito.

Nella relazione del Revisore sono ricostruite le cause che hanno portato al dissesto deliberato dal Consiglio comunale nella seduta del 29 giugno 2011. Tali cause riguardano: cronica crisi di liquidità; contenzioso enorme; continua riduzione dei trasferimenti statali non compensata dall'attivazione di entrate proprie (il Comune non ha adottato l'addizionale comunale); continua crescita delle spese per il personale; gestione non felice delle opere pubbliche con instaurazione di diversi contenziosi; scarsa capacità di attivazione per il recupero delle entrate proprie; gestione non remunerativa di alcuni servizi; mancata attivazione di altre entrate proprie derivanti dalla cessione delle aree di sedime, dai tagli boschivi, dalle concessioni di suoli ed aree; dalle continue esposizioni ad eventi calamitosi atmosferici, quali le alluvioni del 2007 e del 2010.

La Sezione del controllo della Corte dei conti per la Regione Campania, con più delibere, ha dovuto prendere atto dell'inadempimento dell'ente e del revisore all'invio obbligatorio delle relazioni-questionari relativi ai rendiconti 2009 e 2010 ed al bilancio di previsione 2011.

Regione Calabria

Camini (abitanti 739)

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Calabria dall'esame dei questionari sul rendiconto 2008 aveva rilevato irregolarità e criticità ed invitato il Consiglio comunale ad adottare le necessarie misure correttive per assicurare l'approvazione del rendiconto nei termini di legge: la puntuale riscossione delle entrate da sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni del Codice della strada; procedere al riaccertamento dei residui attivi e passivi; contenere il fenomeno dei debiti fuori bilancio; assicurare la corrispondenza tra le entrate da servizi conto terzi e le relative spese impegnate; assicurare una diligente gestione delle partecipazioni in enti o società; assicurare il rispetto della normativa in materia di contrattazione integrativa; garantire la corretta compilazione del conto del patrimonio.

Nell'esaminare il bilancio preventivo 2009, il rendiconto 2009 ed il bilancio preventivo 2010 la Sezione ha rilevato il perdurare delle irregolarità e criticità già evidenziate ed ha nuovamente chiesto al Consiglio comunale l'adozione delle necessarie ed indispensabili misure correttive per riportare l'ente ad una gestione sana e corretta, ma dette misure non sono state assunte.

Regione Sicilia

Comiso (abitanti 30.365)

I sintomi di un significativo disagio finanziario e di tensioni di cassa tali da pregiudicare anche per il futuro gli equilibri di bilancio e la sana gestione, sono stati evidenziati dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Siciliana già nella pronuncia n. 9/2009 relativa al controllo sul bilancio di previsione 2008.

Con la deliberazione n. 173/2010 in sede di verifica del rendiconto 2008, La Sezione ha emesso pronuncia specifica rilevando:

- i risultati negativi della gestione corrente e di competenza per gli anni 2007 e 2008, determinati, per quest'ultimo anno, da una previsione inadeguata della spesa per il personale;
- il ricorrente e consistente ricorso ad anticipazioni di tesoreria nel biennio 2007 – 2008, benché nei limiti di cui all'art. 222 del TUEL;
- il consistente disavanzo di amministrazione nel 2008, pari ad euro 4.544.866, seppur in diminuzione rispetto all'anno precedente;
- il consistente volume di residui attivi (dei Titoli I e III) al 31/12/2008, relativi ad anni precedenti il 2004;
- il mancato rispetto del limite di spesa per il personale, previsto dall'art.1, comma 557, legge n. 296/2006.

Successivamente, l'ente non è stato in grado di approvare il bilancio di previsione 2011 (deliberazione n. 343 del 28 novembre 2011). Il grave inadempimento ha anche impedito il controllo nel merito da parte della Sezione, né l'amministrazione ha rappresentato tali difficoltà con alcun atto o comunicazione (all'adunanza del 28 novembre non era presente e non ha fatto pervenire alcuna memoria).

Il 12.07.2011 il consiglio comunale ha deliberato (con atto n. 53) di non approvare il rendiconto 2010 e la Regione siciliana ha provveduto alla nomina del Commissario *ad acta*.

Con l'istruttoria sulla mancata approvazione del rendiconto 2010 è emerso un disavanzo di € 8.544.118,36, cui occorre sommare il disavanzo dell'esercizio 2010, pari a € 452.978,39 (296 euro per abitante).

Il 30 novembre 2011 la Giunta, preso atto dell'impossibilità di predisporre uno schema di bilancio equilibrato, dava mandato al responsabile dei servizi finanziari ed al Collegio dei revisori di avviare il procedimento per la dichiarazione di dissesto.

13.3.2 Enti in dissesto 2012 (gennaio febbraio)

Regione Campania

Baia e Latina (abitanti 2.349)

Il 17 ottobre 2011 il Consiglio comunale ha dichiarato il dissesto finanziario dell'ente per:

- impossibilità di conseguire il pareggio di bilancio, essendo stati iscritti in bilancio trasferimenti per importi rivelatisi superiori a quelli effettivamente attribuiti;
- debiti liquidi ed esigibili per oltre 1,7 milioni di euro (723 euro per abitante) che non potevano esser soddisfatti con le disponibilità di bilancio;
- debiti fuori bilancio da riconoscere per circa 400 mila euro;
- anticipazioni di cassa, per far fronte almeno in parte alle spese obbligatorie, per oltre 300 mila euro;
- gravi difficoltà per l'esercizio delle funzioni e dei servizi essenziali, essendo necessario reperire 200 mila euro, di cui 124 mila per diminuzione delle entrate ed oltre 73 mila per aumento delle spese.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania non ha potuto esaminare il rendiconto 2010 né il preventivo 2011, in quanto l'ente ed il revisore dei conti non li hanno inviati.

Nella seduta del 17 ottobre 2011 il Consiglio comunale ha dichiarato il dissesto finanziario dell'ente per:

- impossibilità di conseguire il pareggio di bilancio, in quanto gli importi dei trasferimenti iscritti in bilancio si sono rivelati superiori a quelli effettivamente attribuiti;
- notevole mole di debiti esistenti liquidi ed esigibili, oltre 1,7 milioni di euro (723 euro per abitante), alla quale non può essere fatto validamente fronte senza ricorrere a provvedimenti e misure eccezionali;
- debiti fuori bilancio da riconoscere per circa 400 mila euro;
- anticipazioni di cassa, per far fronte almeno in parte alle spese obbligatorie, per oltre 300 mila euro;
- gravi difficoltà nell'assolvimento delle funzioni e dei servizi essenziali, in quanto sarebbe necessario reperire l'ulteriore somma di circa 200 mila euro, di cui circa 124 mila per diminuzione delle entrate ed oltre 73 mila per aumento delle spese.

La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Campania non ha potuto esaminare né il rendiconto 2010 né il preventivo 2011, in quanto l'ente ed il revisore dei conti non hanno provveduto ad inviarli.

Caserta (abitanti 78.693)

Il 24 ottobre 2011 è stato dichiarato dal Consiglio comunale il dissesto finanziario dell'ente per:

- ricorso costante all'anticipazione di cassa nella misura massima consentita dalla legge;
- livello di indebitamento superiore al 200% delle entrate correnti e interessi al limite massimo normativamente previsto;
- elevati oneri del contenzioso, essendosi conclusi due lodi arbitrali con la soccombenza dell'ente al pagamento di 35 milioni di euro (445 euro per abitante);
- ingenti debiti fuori bilancio, il cui mancato pagamento produce interessi ed azioni esecutive;
- elevata consistenza di residui passivi, per oltre 162 milioni di euro, e di residui attivi di difficile esazione e di remota origine per oltre 157 milioni di euro;
- blocco totale dei pagamenti agli appaltatori di servizi e forniture essenziali per energia, telefonia, servizio di mensa scolastica;
- disavanzo di oltre 3 milioni di euro (38 euro per abitante) dal rendiconto 2010.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania, nell'esaminare la relazione-questionario dei revisori dei conti sul bilancio preventivo 2006, rilevava, già, gravi disfunzioni.

Nella relazione conclusiva della "Indagine sulla gestione del Comune di Caserta", la Sezione (con deliberazione n. 148/2008) evidenziava la ricorrente crisi di liquidità che aveva indotto l'ente a cercare una soluzione negli strumenti di finanza derivata, ma ad appena un anno dalla stipula di un *Interest Rate Swap* a "doppia barriera" (vale a dire, con acquisto di *cap*, a favore dell'ente, e vendita di *floor*, a vantaggio dell'istituto finanziario), l'Amministrazione aveva optato per la risoluzione consensuale del contratto e contestuale stipula di un nuovo IRS con versamento di un nuovo premio di liquidità (*up-front*).

In ordine alla tenuta della contabilità comunale, il controllo eseguito dalla Sezione aveva messo in luce errori che inficiavano l'affidabilità dei conti e le risultanze di bilancio. Altre irregolarità, riguardanti soprattutto la gestione dei residui, minavano gravemente l'equilibrio complessivo del bilancio e richiedevano una immediata revisione delle poste attive e passive del conto del patrimonio.

Si auspicava una attenta revisione delle risultanze contabili e l'avvio di un serio e puntuale controllo di gestione, necessario ad assicurare l'attendibilità dei dati di bilancio anche in funzione dei futuri programmi di spesa.

La Sezione di controllo campana non ha potuto esaminare il rendiconto 2010, non inviato dall'ente, ed i revisori dei conti non hanno trasmesso la relazione-questionario su detto documento.

Castel Volturno (abitanti 24.307)

Il Commissario straordinario, con deliberazione 25 novembre 2011 di ricognizione e salvaguardia degli equilibri del bilancio 2011, considerato il disavanzo del rendiconto 2010 pari a 11,771 milioni di euro (484 euro per abitante), rilevava l'impossibilità di procedere al riequilibrio di bilancio attraverso l'utilizzo di tutte le entrate e le disponibilità di legge.

Lo stato di dissesto dell'ente è stato determinato da:

- anticipazioni di cassa di circa 2 milioni di euro attivate nel 2005 e mai estinte;
- liquidazioni di circa 3,5 milioni di euro per forniture di beni e servizi, senza che si sia potuto provvedere al pagamento;
- residui attivi di origine remota che rappresentano crediti insussistenti, inesigibili o di difficile esazione, con evidente perdita di significatività delle poste contabili;
- consistente contenzioso e conseguenti oneri ulteriori derivanti da eventuali sentenze sfavorevoli;
- gravi difficoltà nella realizzazione degli incassi per il servizio di raccolta rifiuti, che determinano uno squilibrio di cassa di circa 15 milioni di euro.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania ha dovuto prendere atto più volte del mancato invio da parte del collegio dei revisori delle relazioni-questionari sui rendiconti degli esercizi 2006-2007-2008 e 2009. I Revisori dell'Ente hanno rappresentato l'impossibilità di ottemperare ai propri adempimenti per la mancata approvazione, da parte dell'Amministrazione comunale, del Rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario, nonostante numerosi solleciti.

Dall'esame del solo documento pervenuto dall'Organo di revisione, il questionario allegato alle Linee - guida sul bilancio di previsione 2009, la Sezione di controllo rilevava irregolarità contabili e gravi criticità che segnalava al Consiglio comunale per l'adozione delle misure correttive necessarie ad assicurare gli equilibri di bilancio dell'Ente.

Regione Calabria

Briatico (abitanti 4.111)

La Sezione regionale di controllo per la Calabria, dall'esame del rendiconto 2007, tenuto conto della presenza di residui attivi vetusti, suggerì all'Ente un provvedimento straordinario di verifica ed eventuale riaccertamento per evitare la conservazione di partite inesigibili o insussistenti, con ripercussioni negative sugli equilibri finanziari.

In ordine alla gestione 2008, la Sezione di controllo accertava e segnalava al Consiglio comunale alcune criticità, tra le quali:

- bassa percentuale delle riscossioni;
- elevati importi delle partite residuali attive (€. 10.433.203) rispetto alle entrate complessive (€. 9.865.647), pari al 106%, nonché residui attivi datati (2004 e anni precedenti) per il 17% del totale dei residui al 31.12.2007;
- ricorso ad anticipazioni di Tesoreria per 121 giorni, per cui rilevava la necessità di un attento monitoraggio del ricorso alle anticipazioni di tesoreria per l'individuazione delle cause che determinavano ripetute deficienze di cassa;
- incongruenze in ordine alla spesa per il personale (il cui importo segnalato per gli esercizi 2004 e 2008 risultava diverso rispetto a quello della relazione dell'organo di revisione;
- inadeguata rappresentatività dei dati patrimoniali riferiti alla chiusura dell'esercizio.

Anche nel bilancio preventivo dell'esercizio 2009 la Sezione rilevava e segnalava agli organi di governo dell'ente gravi e reiterate criticità.

Con riferimento alla pronuncia della Sezione sul preventivo 2009 (n. 714 del 19 novembre 2009) l'ente, con delibera consiliare (n. 35 del 30 novembre 2009), prendeva atto dei rilievi, ma non risulta abbia adottato misure correttive in ordine alle osservazioni formulate dalla stessa Sezione (con delibera n. 91 dell'11 marzo 2010) sul rendiconto.

L'esame del rendiconto 2009 evidenziava le criticità rilevate negli esercizi precedenti, non affrontate né corrette dagli organi di governo dell'ente, che hanno portato alla dichiarazione di dissesto finanziario.

Fuscaldo (abitanti 8.334)

Il Consiglio comunale ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario dell'ente il 31 ottobre 2011, enunciando quali cause:

- risultati di amministrazione in avanzo fittizi, esposti negli anni precedenti ed apparentemente conseguiti con il mantenimento di residui attivi mai revisionati, in parte inesistenti o di difficile o dubbia esigibilità;
- debiti fuori bilancio per circa 2,7 milioni di euro (emergenti dalle note dei responsabili degli uffici), che sommati alle altre passività segnalate, indicano un debito complessivo di oltre 5 milioni di euro (600 euro per abitante);
- costante ricorso alle anticipazioni di tesoreria per importi elevati che complessivamente hanno raggiunto nell'anno 1,5 milioni di euro;
- impossibilità per l'ente di assolvere alle funzioni ed ai servizi indispensabili e di far fronte ai debiti liquidi ed esigibili contratti.

La Sezione regionale di controllo per la Calabria nel 2007 (con delibera n. 253) segnalava una situazione strutturalmente compromessa dagli esercizi 2003 - 2004 e 2005, situazione aggravatasi negli anni successivi per l'inottemperanza del Comune all'adozione delle misure necessarie per superare le criticità rilevate dalla Corte.

Nell'esame del questionario-relazione dell'organo di revisione sul rendiconto 2008, la Sezione rilevava, tra l'altro, un elevato importo delle partite residuali attive totali (euro 18.749.023,66) che, rappresentando il 254 per cento degli accertamenti di competenza (euro 7.380.468,00), oltrepassava la soglia di attenzione.

Alla situazione suesposta si aggiungevano bassi indici della capacità, rispettivamente, di realizzazione dei residui attivi complessivamente riaccertati (14,81 per cento) e di smaltimento dei residui passivi complessivamente impegnati (14,46 per cento).

La situazione suesposta, rivelando la probabile conservazione di partite inesigibili o insussistenti e/o di crediti di dubbia o difficile esazione (punto 14 del Principio contabile n. 2 EE.LL.), rendeva necessario un provvedimento straordinario di verifica ed eventuale riaccertamento dei residui attivi e passivi, al fine di conferire veridicità ed attualità al bilancio dell'amministrazione, anche per il recupero dell'evasione tributaria.

Anche nell'esame dei questionari-relazioni sui bilanci preventivi 2009 e 2010, la Corte rilevava diffuse criticità ed invitava il Sindaco ed il Consiglio comunale ad adottare le necessarie misure correttive per risolvere le problematiche contabili evidenziate.

La Sezione regionale della Corte, accertata (con delibera n. 136/2011) la mancata trasmissione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2009 e del relativo questionario, invitava il Sindaco e il Consiglio comunale a provvedere ad una sollecita approvazione del rendiconto.

13.4 L'art. 6, co. 2 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149

Il legislatore ha affidato alle Sezioni regionali di controllo della Corte il compito di accompagnare gli enti in difficoltà verso un duraturo risanamento o, quando questo sia impossibile, di segnalare al Prefetto ed alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica il perdurante inadempimento dell'ente ad adottare, nel termine assegnato, le indispensabili e necessarie misure correttive per il raggiungimento e mantenimento di una sana gestione finanziaria, avviando in questo modo la procedura per la dichiarazione del dissesto dell'ente; tale procedura è stata avviata per i Comuni di: in Piemonte –Alessandria-; nelle Marche – Fratte Rosa, Montottone, Offida, Spinetoli, Ancona-; in Liguria – Cogorno, Boissano, Vezzano Ligure-; in Puglia – Foggia, Zapponeta, Sanarica, San Nicandro Garganico.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, dall'esame delle relazioni redatte ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005, n. 266, dall'organo di revisione del Comune di Alessandria (abitanti 94.974) relative al bilancio preventivo dell'esercizio 2011 ed al rendiconto 1010, aveva rilevato numerose e gravi criticità ed irregolarità e dopo un'approfondita istruttoria e una pertinente discussione in contraddittorio

con gli organi dell'ente nell'adunanza pubblica appositamente convocata, deliberava (il 28 novembre 2011, n. 279) di invitare l'ente ad adottare, entro il 30 dicembre, misure correttive specifiche ai sensi dell'art. 6, comma 2 del d.lgs. 6 settembre 2011 n. 149, al fine di porre rimedio alle anomalie e criticità e proseguire nell'ordinaria gestione in condizioni di equilibrio finanziario.

Il 17 febbraio 2012, esaminati i documenti trasmessi dall'Ente ed all'esito della discussione in adunanza, la Sezione (con la delibera n. 12) ha ricostruito la situazione finanziaria, ha confermato l'esistenza di numerose criticità, ha accertato l'inadempimento del Comune di Alessandria all'adozione delle richieste misure correttive ed ha trasmesso la delibera al Prefetto, ai sensi del citato art. 6, comma 2, riservandosi di accertare, decorsi trenta giorni dalla trasmissione, il perdurante inadempimento e la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 244 del TUEL.

Dopo ordinanza istruttoria del 22 marzo 2012 (n.10), la Sezione (con delibera n. 260 del 12 giugno 2012) ha accertato il perdurante inadempimento nell'adozione delle misure correttive idonee a risanare la situazione finanziaria considerata gravemente deficitaria secondo la ricostruzione effettuata che evidenziava un disavanzo di amministrazione dell'esercizio 2011 di 36,996 milioni di euro; un disavanzo della gestione corrente di 22,668 milioni di euro; procedure di riconoscimento di debiti fuori bilancio per 26,820 milioni di euro; ricorso ininterrotto dal 2007 alle anticipazioni di tesoreria per 19,992 milioni di euro (al 31 maggio 2012); fondi vincolati utilizzati per 3,273 milioni di euro, senza ricostituzione alla fine dell'esercizio 2011; conservazione di residui attivi di dubbia esigibilità per almeno 7 milioni di euro; residui passivi relativi a debiti nei confronti delle partecipate per 52,263 milioni di euro; mancato raggiungimento dell'obiettivo del patto di stabilità negli esercizi 2010 e 2011; procedura di incaglio da parte del sistema bancario per l'Ente e due società partecipate. Valutata l'esistenza delle condizioni previste dall'art. 244 TUEL per la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario, la Sezione ha disposto la trasmissione della delibera al Prefetto per i provvedimenti conseguenti previsti dalla citata norma.

La Sezione regionale di controllo per le Marche, nel corso di procedimenti per la valutazione della reale sostenibilità della situazione finanziaria degli enti in osservazione, ha fissato agli stessi enti, sulla base della nuova disposizione, termini per provvedere al risanamento delle criticità rilevate.

Comune di Fratte Rosa (abitanti 1.011): dall'esame del preventivo 2011 sono emersi un disavanzo di amministrazione, non corrette modalità di finanziamento di debiti fuori bilancio, necessità di verifiche sul conto del patrimonio (delibera n. 497/2011).

Comune di Montottone (abitanti 1.019): l'esame del preventivo 2011 ha evidenziato un indebitamento eccessivo (delibera n. 509/2011).

Comune di Offida (abitanti 5.335), delibera n. 517/2011, l'esame del preventivo 2011 ha evidenziato un finanziamento pluriennale per spesa non di investimento;

Comune di Spinetoli (abitanti 7.097), delibera n. 518/2011, dall'esame del preventivo 2011 emerge un finanziamento pluriennale per spesa non di investimento;

Comune di Ancona (abitanti 102.521), delibera n. 13/2012, dall'esame del preventivo 2011 risulta un finanziamento pluriennale per spesa non di investimento.

I termini sono fissati al 30 giugno 2012 per i primi quattro enti ed al 30 settembre 2012 per il Comune di Ancona.

All'esito delle successive acquisizioni documentali, la Sezione procederà a verificare gli adempimenti e a valutare se occorra procedere all'invio della documentazione al Prefetto per avviare il procedimento di dissesto.

La Sezione regionale di controllo per la Liguria con delibera n. 76 del 28 ottobre 2011 ha accertato la sussistenza, per il bilancio di previsione 2011 del Comune di Cogorno (abitanti 5.631), di profili di criticità strutturali nella tenuta dell'equilibrio di parte corrente, influenzato da entrate aventi carattere non ripetitivo. Con la medesima delibera, la Sezione ha assegnato il termine del 10 novembre 2011 per l'adozione da parte dell'ente del provvedimento di riequilibrio del bilancio di previsione e delle necessarie misure correttive, fissando contestualmente l'adunanza del 22 novembre per l'accertamento dell'adozione delle misure correttive necessarie. Con la successiva pronuncia 30 dicembre 2011, n. 103, la Sezione, nel prendere atto delle misure correttive individuate dall'ente, ha mantenuto ferme le proprie valutazioni sulla situazione di pre-dissesto dell'ente ed ha contestualmente deliberato un'azione di monitoraggio, con cadenza bimestrale, sullo stato di attuazione delle misure correttive deliberate dall'ente con il provvedimento di riequilibrio di bilancio.

Con delibera n. 54 del 20 aprile 2012, la Sezione regionale di controllo ha accertato la sussistenza, per il rendiconto 2010 del Comune di Boissano (abitanti 2.399), di profili di criticità strutturali, in quanto l'equilibrio di parte corrente è realizzato con entrate aventi carattere straordinario o non ripetitivo, ed ha assegnato al Sindaco ed al Consiglio comunale il termine del 30 luglio 2012 per l'adozione delle misure necessarie correttive atte a ripristinare le condizioni di sicurezza finanziaria da comunicare alla Sezione regionale di controllo ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 6, comma 2 del d.lgs. 6 settembre 2011 n. 149.

La Sezione regionale di controllo per la Liguria con delibera n. 48 del 27 marzo 2012, accertata la sussistenza, per il rendiconto 2010 del Comune di Vezzano Ligure (abitanti 7.357), di profili di criticità strutturali (l'equilibrio di parte corrente è garantito in parte con l'applicazione dell'avanzo - anche per la parte vincolata - ed in parte con entrate straordinarie, non correlate a spese aventi le stesse caratteristiche; il rilevante ammontare di

residui attivi relativi ad esercizi finanziari antecedenti il 2006 di dubbia esigibilità; il ricorso ad anticipazioni di tesoreria; errata contabilizzazione nei servizi in conto terzi dei contributi regionali per borse di studio e sostegno alle locazioni), preso atto delle iniziative intraprese dall'Ente per risolvere le criticità rilevate, ha assegnato al Sindaco ed al Consiglio comunale il termine del 30 luglio 2012 per l'adozione delle misure necessarie correttive atte a ripristinare le condizioni di sicurezza finanziaria da comunicare alla Sezione regionale di controllo ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 6, co. 2 del d.lgs. n. 149/2011.

La Sezione regionale di controllo per la Puglia con delibera n. 59 del 7 luglio 2010, nell'esame del rendiconto dell'esercizio 2008 del Comune di Foggia (abitanti 152.959), rilevate: la prolungata situazione deficitaria di cassa, il mancato ripristino dei fondi vincolati, la dismissione di beni patrimoniali quale mezzo straordinario per ottenere liquidità, l'esistenza di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere e di residui attivi insussistenti o di dubbia esigibilità da eliminare, la serialità dei pareri negativi dell'organo di revisione ai principali documenti di bilancio, l'assenza di un attendibile piano di rientro di breve periodo in termini di cassa, la ripetuta violazione dei principi contabili congiuntamente alla presenza alla data del 30 aprile 2010 di crediti certi liquidi ed esigibili ammontanti ad un rilevante importo di quasi 50 milioni di euro e all'impossibilità che a fronte di questi fosse utilizzata ulteriormente l'anticipazione di tesoreria già concessa, segnalava all'organo consiliare la necessità dell'adozione dei conseguenti atti rappresentando, altresì, che, ove non si provvedesse alla cessazione immediata delle condizioni di gravissima difficoltà finanziaria e di insolvenza, il ritardo nella dichiarazione formale dello stato di dissesto finanziario, oltre che esporre l'ente al rischio di aggravamento della situazione, determinerebbe ulteriori danni finanziari al Comune connessi, tra l'altro, al mancato blocco delle azioni esecutive e alla produttività di interessi e rivalutazione monetaria dei debiti insoluti. Con la delibera n. 84 del 6 ottobre 2011 (udienza e camera di consiglio del 12 luglio 2011) la Sezione regionale di controllo rilevando, nell'esame del rendiconto 2009, il persistere delle criticità già presenti nel rendiconto dell'esercizio precedente, ha invitato il Consiglio comunale di Foggia ad adottare entro 90 giorni un piano di estinzione del debito insoluto verso i fornitori, la restituzione dell'intero importo dell'anticipazione di tesoreria e il ripristino dei fondi vincolati; un piano capace di superare definitivamente lo stato di insolvenza e riportare in condizioni di equilibrio la cassa dell'ente entro lo stesso termine previsto per la conclusione della manovra correttiva approvata con la deliberazione di salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'art. 193 del d.lgs. n. 267/2000 a copertura del disavanzo di amministrazione, ovverosia 31.12.2012. Il piano è stato adottato a gennaio 2012.

Con delibera n. 26 del 20 dicembre 2011, la Sezione regionale di controllo per la Puglia nell'esame del rendiconto dell'esercizio 2009 del Comune di Zapponeta (abitanti

3.403), rilevate, tra l'altro, le seguenti criticità: mancato rispetto dell'equilibrio di parte corrente, assenza di veridicità del conto del bilancio 2009, ricorso allo strumento dell'anticipazione di tesoreria in maniera costante, contrazione di strumenti finanziari derivati in assenza di un'adeguata istruttoria ed in contrasto con la finalità di contenere il costo dell'indebitamento, allocazione dei proventi derivanti dagli *upfront* incassati all'atto della stipula dei derivati al titolo I anziché IV delle entrate, presenza di una condizione di illiquidità permanente, prolungato mancato pagamento dei propri debiti per incapacità a farvi fronte; ha invitato il Consiglio comunale di Zapponeta ad adottare un piano capace di riportare l'ente ad una sana e corretta gestione economico-finanziaria da comunicare alla Sezione regionale di controllo ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 6, co. 2 del d.lgs. n. 149/2011.

Con delibera n. 57 del 5 aprile 2012, nell'esame del rendiconto dell'esercizio 2009 del Comune di Sanarica (abitanti 1.484) la Sezione del controllo rilevate, tra l'altro, le seguenti criticità: mancato rispetto dell'equilibrio di parte corrente, ricorso allo strumento dell'anticipazione di tesoreria in maniera costante, presenza di una condizione di illiquidità permanente, prolungato mancato pagamento dei propri debiti per incapacità a farvi fronte; ha invitato il consiglio comunale di Sanarica ad adottare un piano di rientro capace di riportare l'ente ad una sana e corretta gestione economico-finanziaria, da comunicare alla Sezione regionale di controllo ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 6, co. 2 del d.lgs. n. 149/2011.

La Sezione regionale di controllo per la Puglia con delibera n. 58 del 5 aprile 2012, nell'esame del rendiconto dell'esercizio 2009 del Comune di San Nicandro Garganico (abitanti 16.134), rilevate, tra l'altro, le seguenti criticità: mancato rispetto dell'equilibrio di parte corrente, ricorso allo strumento dell'anticipazione di tesoreria in maniera costante, contrazione di strumenti finanziari derivati in assenza di un'adeguata istruttoria ed in contrasto con la finalità di contenere il costo dell'indebitamento, presenza di una condizione di illiquidità permanente, prolungato mancato pagamento dei propri debiti per incapacità a farvi fronte; ha invitato il Consiglio comunale ad adottare un piano di rientro capace di riportare l'ente ad una sana e corretta gestione economico-finanziaria, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 6, co. 2 del d.lgs. n. 149/2011.

13.5 Le considerazioni d'insieme

La normativa che ha introdotto nell'ordinamento giuridico degli enti locali, a seguito della riforma costituzionale, il principio che gli enti dissestati debbano provvedere da soli al loro risanamento, senza alcun aiuto da parte dello Stato, ha posto fine alla precedente situazione caratterizzata dal fatto che molti enti, pur non ricorrendone le condizioni

dichiarassero il dissesto, al fine di poter lucrare sugli aiuti da parte dello Stato, ma ha, anche, reso difficile il risanamento.

L'effetto innegabile che ne è derivato, cioè la riduzione del numero degli enti che si avvalgono di tale procedura, non deve, tuttavia, indurre gli organi di controllo, soprattutto quelli di controllo interno, che sono dalle norme deputati a verificare costantemente la gestione economica e finanziaria dell'ente, ad abbassare la guardia, sussistendo pur sempre il rischio che una situazione di disavanzo finanziario o di gravi irregolarità di gestione possa trasformarsi in dissesto.

La mancanza di finanziamenti erariali per il sostegno del risanamento pur se ha generato una nuova consapevolezza nei cittadini, i quali sono avvertiti che il rischio del dissesto finanziario del Comune di appartenenza provoca conseguenze per loro sfavorevoli, in quanto ne deriva un inevitabile innalzamento della pressione fiscale e contributiva, ha, purtroppo, reso Sindaci e Presidenti di Provincia propensi a non dichiarare lo stato di dissesto degli enti che amministrano, rendendo più gravosa la situazione economico-finanziaria, anche per il maturare di ingenti interessi negativi sui debiti non onorati e per l'aumento significativo del contenzioso, e, pertanto, molto più difficile un duraturo risanamento.

Si constata, sempre più frequentemente, che lo stato di dissesto, che colpisce maggiormente i Comuni piccoli, indice delle difficoltà di gestione insite nelle dimensioni dell'ente, viene proposto e deliberato a seguito dell'elezione di una nuova compagine politica alla guida dell'ente.

Ora il legislatore, nel chiaro intento di portare sollecitamente a soluzione le situazioni critiche difficilmente sanabili con i normali mezzi a disposizione degli enti e rendere più concreto e veloce il risanamento delle amministrazioni locali, con l'art 6, co. 2 del d.lgs. n. 149/2011, ha affidato alle Sezioni regionali di controllo della Corte il compito di accompagnare gli enti in difficoltà verso un duraturo risanamento della gestione economico-finanziaria o, quando questo sia impossibile, di segnalare al Prefetto ed alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica il perdurante inadempimento dell'ente, nel termine assegnato, nell'adozione delle indispensabili e necessarie misure correttive per il raggiungimento e mantenimento di una sana gestione finanziaria ed il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica allargata; il Prefetto assegna al Consiglio un termine, non superiore a venti giorni, per la deliberazione del dissesto, decorso infruttuosamente, nomina un Commissario per la dichiarazione del dissesto.

Le cause principali e ricorrenti, che portano al dissesto dell'ente, sono da ricercare: negli squilibri nella gestione dei residui, mantenimento in bilancio di residui attivi spesso sopravalutati, risalenti a parecchi esercizi precedenti ed inesigibili o, perlomeno, di difficile e dubbia esigibilità; crisi irreversibile di liquidità con ricorso sistematico ad anticipazioni di

tesoreria di notevole entità, che diventano veri e propri finanziamenti; ingenti debiti fuori bilancio per i quali l'ente non ha adeguate risorse per ottemperare agli obblighi intrapresi; mancanza di equilibrio di bilancio causato dalla sopravalutazione di alcune entrate e dalla sottovalutazione di alcune spese; debiti inerenti gli andamenti dei derivati stipulati.

Nei casi esaminati, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, nell'esercizio del controllo sui questionari e sulle relazioni degli organi di controllo economico finanziario degli enti, rilevando criticità ed irregolarità nei bilanci preventivi e nei rendiconti, hanno provveduto, per tempo, a richiamare gli organi politici all'esercizio di una corretta amministrazione ed a porre in essere tutti gli adempimenti necessari ed indispensabili per scongiurare situazioni più gravi, che avrebbero portato inevitabilmente al dissesto, poi concretizzatosi; con il richiamato art. 6, co. 2 del d.lgs. n. 149/2011, ora, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono accompagnare l'ente, che non riesce a risanare la propria gestione, verso una sollecita dichiarazione di dissesto, per un più veloce e duraturo risanamento.

Negli ultimi anni, per alcuni grandi Comuni, che presentavano situazioni finanziarie di rilevante difficoltà, sono state emanate norme particolari (d.l. 25 giugno 2008, n.112, art. 78 convertito nella L. 6 agosto 2008, n.133; d.l. 7 ottobre 2008, n. 154, art, 5 convertito nella l. 4 dicembre 2008, n. 189; e d.l. 31 maggio 2010, n. 78, art. 14; delibera CIPE del 18 dicembre 2008) che, nonostante la mancata dichiarazione di dissesto, hanno riconosciuto poteri particolari ai nominati Commissari straordinari ed hanno attribuito fondi speciali per far fronte alle passate passività altrimenti insanabili.

Deve rilevarsi che la procedura semplificata ex art. 258 del TUEL, con la definizione transattiva delle pretese dei creditori, ha risolto molte difficoltà; è apprezzata da tutti gli OSL e, ove possibile, attuata. L'applicazione di detta procedura, genera, oltre alla riduzione della massa passiva, l'importante effetto positivo di evitare all'ente risanato le ulteriori richieste del creditore che vi aderisce.

Appendice

Comuni inadempienti all'obbligo di invio telematico dei rendiconti per gli esercizi finanziari 2008-2010

l. 27 dicembre 2002 n. 289 art. 26 co. 6

(Rif. Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti Locali – Esercizi 2010-2011, capitolo 5, paragrafo 1)

L'indagine sui Comuni inadempienti è stata effettuata alla data del 22 giugno 2012

I decreti del 24 giugno 2004 e 9 maggio 2006, emanati dal Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Economia e Finanze prevedono che tutti i Comuni, le Province e le Comunità Montane inviino per via telematica il rendiconto di gestione alla Sezione delle Autonomie.

Il S.I.R.T.E.L. (Sistema Informativo Rendicontazione Telematica Enti Locali) realizzato dalla Cdc in collaborazione con Consip, attuando tali disposizioni, ha permesso la dematerializzazione dei dati contabili e ha introdotto un deciso innovamento nella metodologia di approccio all'organizzazione del lavoro da parte della stessa Corte dei conti, nelle sue articolazioni centrali e periferiche, consentendo agli uffici della Sezione delle Autonomie e delle Sezioni regionali di controllo di disporre di dati affidabili e di svolgere le proprie attività istituzionali in tempi congrui.

La tecnologia scelta per la realizzazione dei modelli contabili è basata sullo standard XML; questa tecnologia prevede la possibilità di definire, tramite l'uso di "schemi", la struttura e le regole alle quali devono obbligatoriamente sottostare i dati ed inoltre prevede la possibilità di una verifica preventiva da parte di chi effettua l'invio.

In modelli contabili approvati con il d.p.r. n. 194 interessano le seguenti tipologie di enti:

- Amministrazioni provinciali;
- Comuni;
- Comunità Montane.

Fra i Comuni non vengono presi in esame quelli della Regione Valle d'Aosta in quanto utilizzano un modello regionale non compatibile con quello approvato dal d.p.r. n.194 e pertanto nelle varie tabelle di seguito esposte non vengono inclusi.

Nelle tabelle successive vengono riportate le statistiche relative ai rendiconti telematici dei comuni degli esercizi 2010, 2009 e 2008.

ESERCIZIO 2010	**STATO DEL RENDICONTO DEI COMUNI CHE:**						
REGIONE	hanno il rendiconto in attesa di sostituzione	hanno il rendiconto in errore di quadratura	hanno il rendiconto in errore formale	hanno il rendiconto ancora da classificare	hanno il rendiconto "quadrato"	non hanno inviato il rendiconto	sono tenuti all'invio del rendiconto
Piemonte	16	77	27	1	1.074	11	1.206
Lombardia	15	84	29	2	1.402	14	1.546
Liguria	2	20	5		203	5	235
Trentino Alto Adige	3	24	4	2	297	3	333
Veneto	4	31	11		530	5	581
Friuli Venezia Giulia		6	1		208	3	218
Emilia Romagna	7	15	5		320	1	348
Toscana	6	15	3		262	1	287
Umbria	2	2	1		85	2	92
Marche	2	13	3		218	3	239
Lazio	2	30	14	3	307	22	378
Abruzzo	4	23	10		250	18	305
Molise	2	24	10	1	89	10	136
Campania	1	50	16		442	42	551
Puglia		14	4		236	4	258
Basilicata		8	1		117	5	131
Calabria	1	38	12	1	311	46	409
Sicilia	4	24	10		334	18	390
Sardegna	7	38	13		317	2	377
Totale	**78**	**536**	**179**	**10**	**7.002**	**215**	**8.020**

ESERCIZIO 2009	**STATO DEL RENDICONTO DEI COMUNI CHE:**						
REGIONE	hanno il rendiconto in attesa di sostituzione	hanno il rendiconto in errore di quadratura	hanno il rendiconto in errore formale	hanno il rendiconto ancora da classificare	hanno il rendiconto "quadrato"	non hanno inviato il rendiconto	sono tenuti all'invio del rendiconto
Piemonte	8	34	14		1.133	17	1.206
Lombardia	13	34	16		1.471	12	1.546
Liguria	1	11	2		219	2	235
Trentino Alto Adige	1	14	5		315	4	339
Veneto	4	16	3		553	5	581
Friuli Venezia Giulia	1	2	2		210	3	218
Emilia Romagna	3	12	3		322	1	341
Toscana	3	7	4		273		287
Umbria	2	9	2		78	1	92
Marche		13	3		230		246
Lazio		22	13		320	23	378
Abruzzo	5	8	3		281	8	305
Molise	2	13	13		102	6	136
Campania	2	18	6	1	499	25	551
Puglia	2	11			239	6	258
Basilicata		4	4		121	2	131
Calabria	3	30	7	1	345	23	409
Sicilia	5	21	2	1	349	12	390
Sardegna	3	17	10		345	2	377
Totale	**58**	**296**	**112**	**3**	**7.405**	**152**	**8.026**

ESERCIZIO 2008	**STATO DEL RENDICONTO DEI COMUNI CHE:**						
REGIONE	hanno il rendiconto in attesa di sostituzione	hanno il rendiconto in errore di quadratura	hanno il rendiconto in errore formale	hanno il rendiconto "quadrato"	hanno il rendiconto "parzialmente quadrato"	non hanno inviato il rendiconto	sono tenuti all'invio del rendiconto
Piemonte	2	28	1	1.122	45	8	1.206
Lombardia		21	5	1.459	49	12	1.546
Liguria		8	2	215	8	2	235
Trentino Alto Adige		13		317	5	4	339
Veneto		6		558	11	6	581
Friuli Venezia Giulia		4		208	5	2	219
Emilia Romagna		9		324	7	1	341
Toscana		4	2	274	7		287
Umbria	1	3		83	3	2	92
Marche		10	1	223	10	2	246
Lazio	1	22	4	318	19	14	378
Abruzzo	1	9	5	274	13	3	305
Molise		11	3	101	17	4	136
Campania		25	5	495	11	15	551
Puglia		8	2	235	9	4	258
Basilicata		5	3	116	5	2	131
Calabria		21	1	339	26	22	409
Sicilia	1	11	3	343	23	9	390
Sardegna	1	18	3	333	22		377
Totale	**7**	**236**	**40**	**7.337**	**295**	**112**	**8.027**

Riepilogo regionale e per esercizi dei comuni che non hanno inviato il rendiconto telematico.

	Esercizi			
REGIONE	**2008**	**2009**	**2010**	**Totale enti nel triennio**
Piemonte	8	17	11	36
Lombardia	12	12	14	38
Liguria	2	2	5	9
Trentino Alto Adige	4	4	3	11
Veneto	6	5	5	16
Friuli Venezia Giulia	2	3	3	8
Emilia Romagna	1	1	1	3
Toscana			1	1
Umbria	2	1	2	5
Marche	2		3	5
Lazio	14	23	22	59
Abruzzo	3	8	18	29
Molise	4	6	10	20
Campania	15	25	42	82
Puglia	4	6	4	14
Basilicata	2	2	5	9
Calabria	22	23	46	91
Sicilia	9	12	18	39
Sardegna		2	2	4
Totale complessivo	**112**	**152**	**215**	**479**

Elenco dei comuni, divisi per regione, che non hanno inviato il rendiconto almeno in uno dei tre esercizi presi in considerazione (2008-009-2010)

REGIONE	Denominazione ente	2008	2009	2010	Totale inadempienze
Piemonte	Albugnano (AT)		Inad.		1
	Aurano (VB)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Caprezzo (VB)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Castellar Guidobono (AL)		Inad.		1
	Cravagliana (VC)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Gavazzana (AL)			Inad.	1
	Gifflenga (BI)		Inad.		1
	Gremiasco (AL)			Inad.	1
	Guazzora (AL)		Inad.		1
	Intragna (VB)		Inad.	Inad.	2
	Lignana (VC)		Inad.		1
	Marmora (CN)	Inad.	Inad.		2
	Porte (TO)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Sabbia (VC)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	San Nazzaro Sesia (NO)			Inad.	1
	San Raffaele Cimena (TO)	Inad.	Inad.		2
	Valdengo (BI)		Inad.	Inad.	2
	Varisella (TO)		Inad.	Inad.	2
	Villa del Bosco (BI)		Inad.		1
	Vocca (VC)	Inad.	Inad.		2
Piemonte Totale		**8**	**17**	**11**	**36**
Lombardia	Barni (CO)			Inad.	1
	Brienno (CO)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Camparada (MB)		Inad.		1
	Camparada (MI)	Inad.			1
	Casalromano (MN)			Inad.	1
	Castello dell'Acqua (SO)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Colzate (BG)		Inad.		1
	Correzzana (MB)		Inad.	Inad.	2
	Curiglia con Monteviasco (VA)	Inad.	Inad.		2
	Dizzasco (CO)			Inad.	1
	Entratico (BG)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Fortunago (PV)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Gottolengo (BS)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Introzzo (LC)			Inad.	1
	Martignana di Po (CR)	Inad.			1
	Pantigliate (MI)	Inad.	Inad.		2
	Pianello del Lario (CO)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Pozzo d'Adda (MI)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Premolo (BG)			Inad.	1
	Romagnese (PV)			Inad.	1
	Torre de' Picenardi (CR)	Inad.			1
Lombardia Totale		**12**	**12**	**14**	**38**
Liguria	Apricale (IM)			Inad.	1
	Chiusanico (IM)			Inad.	1
	Maissana (SP)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Molini di Triora (IM)	Inad.			1
	Pontinvrea (SV)		Inad.	Inad.	2
	Vasia (IM)			Inad.	1
Liguria Totale		**2**	**2**	**5**	**9**
Trentino Alto Adige	Calavino (TN)	Inad.	Inad.		2
	Chienes (BZ)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Marlengo (BZ)	Inad.			1
	Martello (BZ)		Inad.	Inad.	2
	San Martino in Badia (BZ)	Inad.	Inad.	Inad.	3
Trentino Alto Adige Totale		**4**	**4**	**3**	**11**

→ segue

Elenco dei comuni, divisi per regione, che non hanno inviato il rendiconto almeno in uno dei tre esercizi presi in considerazione (2008-009-2010)

→segue

Veneto	Agugliaro (VI)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Arcugnano (VI)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Bergantino (RO)	Inad.			1
	Ferrara di Monte Baldo (VR)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Gavello (RO)			Inad.	1
	Montegalda (VI)	Inad.	Inad.		2
	Zermeghedo (VI)	Inad.	Inad.	Inad.	3
Veneto Totale		**6**	**5**	**5**	**16**
Friuli Venezia Giulia	Dogna (UD)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	San Floriano del Collio (GO)		Inad.	Inad.	2
	San Vito al Torre (UD)	Inad.	Inad.	Inad.	3
Friuli Venezia Giulia Totale		2	3	3	8
Emilia Romagna	Gemmano (RN)	Inad.	Inad.	Inad.	3
Emilia Romagna Totale		**1**	**1**	**1**	**3**
Toscana	Castiglion Fiorentino (AR)			Inad.	1
Toscana Totale				1	1
Umbria	Alviano (TR)			Inad.	1
	Castiglione del Lago (PG)	Inad.	Inad.		2
	Polino (TR)			Inad.	1
	San Gemini (TR)	Inad.			1
Umbria Totale		**2**	**1**	**2**	**5**
Marche	Acquaviva Picena (AP)			Inad.	1
	Caldarola (MC)	Inad.			1
	Montottone (AP)	Inad.			1
	Poggio San Marcello (AN)			Inad.	1
	Ripatransone (AP)			Inad.	1
Marche Totale		**2**		**3**	**5**
Lazio	Agosta (RM)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Arsoli (RM)		Inad.	Inad.	2
	Bellegra (RM)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Camerata Nuova (RM)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Casape (RM)	Inad.	Inad.		2
	Castel Madama (RM)		Inad.		1
	Castelnuovo di Porto (RM)			Inad.	1
	Cittareale (RI)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Collalto Sabino (RI)		Inad.		1
	Collegiove (RI)		Inad.		1
	Colli sul Velino (RI)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Contigliano (RI)			Inad.	1
	Corchiano (VT)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Graffignano (VT)	Inad.	Inad.		2
	Labro (RI)		Inad.		1
	Lubriano (VT)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Magliano Romano (RM)		Inad.	Inad.	2
	Morro Reatino (RI)		Inad.	Inad.	2
	Nerola (RM)			Inad.	1
	Nespolo (RI)		Inad.		1
	Pico (FR)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Rignano Flaminio (RM)		Inad.	Inad.	2
	Rocca d'Arce (FR)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Rocca di Cave (RM)	Inad.	Inad.		2
	San Giovanni Incarico (FR)			Inad.	1
	Subiaco (RM)			Inad.	1
	Terracina (LT)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Turania (RI)			Inad.	1
	Vallerano (VT)		Inad.	Inad.	2
	Vallerotonda (FR)			Inad.	1
	Vivaro Romano (RM)	Inad.			1
Lazio Totale		**14**	**23**	**22**	**59**

→segue

Elenco dei comuni, divisi per regione, che non hanno inviato il rendiconto almeno in uno dei tre esercizi presi in considerazione (2008-009-2010)

→segue

Abruzzo	Ari (CH)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Basciano (TE)			Inad.	1
	Borrello (CH)			Inad.	1
	Bussi sul Tirino (PE)		Inad.	Inad.	2
	Castel Castagna (TE)		Inad.	Inad.	2
	Castilenti (TE)		Inad.		1
	Civitaluparella (CH)			Inad.	1
	Collecorvino (PE)			Inad.	1
	Fallo (CH)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Farindola (PE)			Inad.	1
	Pescosansonesco (PE)		Inad.	Inad.	2
	Pietraferrazzana (CH)	Inad.		Inad.	2
	Rivisondoli (AQ)			Inad.	1
	Rocca Pia (AQ)		Inad.	Inad.	2
	Roio del Sangro (CH)			Inad.	1
	San Benedetto in Perillis (AQ)			Inad.	1
	San Martino sulla Marrucina (CH)		Inad.		1
	San Pio delle Camere (AQ)			Inad.	1
	Torrebruna (CH)			Inad.	1
	Villalfonsina (CH)			Inad.	1
Abruzzo Totale		**3**	**8**	**18**	**29**
Molise	Campochiaro (CB)			Inad.	1
	Castel San Vincenzo (IS)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Castelbottaccio (CB)			Inad.	1
	Castellino del Biferno (CB)		Inad.	Inad.	2
	Colli a Volturno (IS)		Inad.	Inad.	2
	Fornelli (IS)			Inad.	1
	Isernia (IS)	Inad.			1
	Morrone del Sannio (CB)			Inad.	1
	Pietrabbondante (IS)			Inad.	1
	Rionero Sannitico (IS)		Inad.		1
	San Giovanni in Galdo (CB)	Inad.			1
	San Massimo (CB)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Sessano del Molise (IS)		Inad.		1
	Spinete (CB)			Inad.	1
Molise Totale		**4**	**6**	**10**	**20**
Puglia	Ascoli Satriano (FG)	Inad.	Inad.		2
	Casalnuovo Monterotaro (FG)	Inad.	Inad.		2
	Margherita di Savoia (BT)			Inad.	1
	Monteleone di Puglia (FG)		Inad.		1
	Rignano Garganico (FG)		Inad.		1
	Roccaforzata (TA)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Sant'Agata di Puglia (FG)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Trani (BT)			Inad.	1
Puglia Totale		**4**	**6**	**4**	**14**

→segue

Elenco dei comuni, divisi per regione, che non hanno inviato il rendiconto almeno in uno dei tre esercizi presi in considerazione (2008-009-2010)

→segue

Campania	Arpaia (BN)			Inad.	1
	Bisaccia (AV)			Inad.	1
	Buccino (SA)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Calitri (AV)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Cancello ed Arnone (CE)			Inad.	1
	Cannalonga (SA)			Inad.	1
	Casal di Principe (CE)		Inad.		1
	Casaluce (CE)			Inad.	1
	Caselle in Pittari (SA)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Caserta (CE)			Inad.	1
	Castellabate (SA)		Inad.		1
	Castello del Matese (CE)		Inad.	Inad.	2
	Celle di Bulgheria (SA)		Inad.		1
	Cellole (CE)			Inad.	1
	Ceppaloni (BN)		Inad.	Inad.	2
	Cicciano (NA)			Inad.	1
	Comiziano (NA)		Inad.		1
	Conca della Campania (CE)	Inad.			1
	Controne (SA)			Inad.	1
	Contursi Terme (SA)	Inad.			1
	Domicella (AV)		Inad.		1
	Grottaminarda (AV)			Inad.	1
	Laureana Cilento (SA)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Laurino (SA)	Inad.			1
	Lauro (AV)			Inad.	1
	Marzano di Nola (AV)			Inad.	1
	Molinara (BN)			Inad.	1
	Montecorice (SA)		Inad.		1
	Morigerati (SA)			Inad.	1
	Morra De Sanctis (AV)		Inad.	Inad.	2
	Ogliastro Cilento (SA)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Paupisi (BN)		Inad.		1
	Perdifumo (SA)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Pratella (CE)			Inad.	1
	Raviscanina (CE)		Inad.	Inad.	2
	Roccaromana (CE)			Inad.	1
	Roscigno (SA)		Inad.	Inad.	2
	Sala Consilina (SA)			Inad.	1
	Salento (SA)			Inad.	1
	San Gennaro Vesuviano (NA)			Inad.	1
	San Gregorio Matese (CE)	Inad.	Inad.		2
	San Leucio del Sannio (BN)			Inad.	1
	San Lupo (BN)			Inad.	1
	San Mauro Cilento (SA)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	San Potito Sannitico (CE)		Inad.	Inad.	2
	Sant'Angelo d'Alife (CE)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Sessa Cilento (SA)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Succivo (CE)			Inad.	1
	Vallo della Lucania (SA)			Inad.	1
	Villa Literno (CE)	Inad.		Inad.	2
	Vitulano (BN)		Inad.	Inad.	2
	Volla (NA)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Volturara Irpina (AV)			Inad.	1
Campania Totale		**15**	**25**	**42**	**82**
Basilicata	Atella (PZ)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Campomaggiore (PZ)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Forenza (PZ)			Inad.	1
	Garaguso (MT)			Inad.	1
	Marsicovetere (PZ)			Inad.	1
Basilicata Totale		**2**	**2**	**5**	**9**

→segue

Elenco dei comuni, divisi per regione, che non hanno inviato il rendiconto almeno in uno dei tre esercizi presi in considerazione (2008-009-2010)

→segue

Calabria	Acquaro (VV)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Africo (RC)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Aiello Calabro (CS)	Inad.			1
	Amato (CZ)	Inad.			1
	Arena (VV)			Inad.	1
	Belmonte Calabro (CS)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Bianchi (CS)			Inad.	1
	Bonifati (CS)		Inad.	Inad.	2
	Bova (RC)	Inad.	Inad.		2
	Briatico (VV)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Canna (CS)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Castelsilano (KR)		Inad.		1
	Cellara (CS)		Inad.	Inad.	2
	Cenadi (CZ)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Cerzeto (CS)	Inad.			1
	Cessaniti (VV)			Inad.	1
	Colosimi (CS)			Inad.	1
	Fabrizia (VV)			Inad.	1
	Frascineto (CS)			Inad.	1
	Fuscaldo (CS)			Inad.	1
	Gioiosa Ionica (RC)			Inad.	1
	Grisolia (CS)			Inad.	1
	Laino Castello (CS)	Inad.			1
	Luzzi (CS)			Inad.	1
	Mangone (CS)		Inad.	Inad.	2
	Marcedusa (CZ)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Maropati (RC)		Inad.		1
	Mongiana (VV)	Inad.			1
	Mongrassano (CS)	Inad.			1
	Nardodipace (VV)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Nicotera (VV)			Inad.	1
	Orsomarso (CS)			Inad.	1
	Palizzi (RC)			Inad.	1
	Polistena (RC)			Inad.	1
	Reggio di Calabria (RC)			Inad.	1
	Ricadi (VV)		Inad.	Inad.	2
	Rocca Imperiale (CS)	Inad.		Inad.	2
	Roccabernarda (KR)			Inad.	1
	Roseto Capo Spulico (CS)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Samo (RC)			Inad.	1
	San Basile (CS)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	San Nicola Arcella (CS)			Inad.	1
	San Nicola da Crissa (VV)			Inad.	1
	San Pietro di Carida' (RC)			Inad.	1
	Santa Caterina dello Ionio (CZ)		Inad.	Inad.	2
	Santa Cristina d'Aspromonte (RC)			Inad.	1
	Sant'Agata di Esaro (CS)			Inad.	1
	Scalea (CS)			Inad.	1
	Simbario (VV)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Soverato (CZ)		Inad.		1
	Soveria Mannelli (CZ)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Torre di Ruggiero (CZ)			Inad.	1
	Trebisacce (CS)			Inad.	1
	Tropea (VV)			Inad.	1
	Vallelonga (VV)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Vazzano (VV)	Inad.	Inad.	Inad.	3
Calabria Totale		**22**	**23**	**46**	**91**

→segue

Elenco dei comuni, divisi per regione, che non hanno inviato il rendiconto almeno in uno dei tre esercizi presi in considerazione (2008-009-2010)

→segue

Sicilia	Aliminusa (PA)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Baucina (PA)			Inad.	1
	Borgetto (PA)		Inad.	Inad.	2
	Brolo (ME)	Inad.			1
	Buscemi (SR)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Caccamo (PA)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Capri Leone (ME)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Cassaro (SR)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Cefalu' (PA)			Inad.	1
	Centuripe (EN)			Inad.	1
	Isola delle Femmine (PA)			Inad.	1
	Mirabella Imbaccari (CT)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Montedoro (CL)	Inad.	Inad.	Inad.	3
	Oliveri (ME)	Inad.	Inad.		2
	Piana degli Albanesi (PA)			Inad.	1
	Raddusa (CT)		Inad.	Inad.	2
	Salemi (TP)		Inad.	Inad.	2
	San Giovanni Gemini (AG)			Inad.	1
	Scaletta Zanclea (ME)			Inad.	1
	Serradifalco (CL)		Inad.	Inad.	2
Sicilia Totale		**9**	**12**	**18**	**39**
Sardegna	Allai (OR)		Inad.	Inad.	2
	Fonni (NU)		Inad.	Inad.	2
Sardegna Totale			**2**	**2**	**4**
Totale complessivo		**112**	**152**	**215**	**479**

Comuni inadempienti nell'invio dei rendiconti telematici per tutti e tre gli esercizi 2008-2009-2010

→segue

REGIONE	Ente	PR
Piemonte	Porte	TO
Piemonte	Aurano	VB
Piemonte	Caprezzo	VB
Piemonte	Cravagliana	VC
Piemonte	Sabbia	VC
Liguria	Maissana	SP
Lombardia	Entratico	BG
Lombardia	Gottolengo	BS
Lombardia	Brienno	CO
Lombardia	Pianello del Lario	CO
Lombardia	Pozzo d'Adda	MI
Lombardia	Fortunago	PV
Lombardia	Castello dell'Acqua	SO
Trentino Alto Adige	Chienes	BZ
Trentino Alto Adige	San Martino in Badia	BZ
Veneto	Agugliaro	VI
Veneto	Arcugnano	VI
Veneto	Zermeghedo	VI
Veneto	Ferrara di Monte Baldo	VR
Friuli Venezia Giulia	Dogna	UD
Friuli Venezia Giulia	San Vito al Torre	UD
Emilia Romagna	Gemmano	RN
Lazio	Pico	FR
Lazio	Rocca d'Arce	FR
Lazio	Terracina	LT
Lazio	Cittareale	RI
Lazio	Colli sul Velino	RI
Lazio	Agosta	RM
Lazio	Bellegra	RM
Lazio	Camerata Nuova	RM
Lazio	Corchiano	VT
Lazio	Lubriano	VT
Abruzzo	Ari	CH
Abruzzo	Fallo	CH
Molise	San Massimo	CB
Molise	Castel San Vincenzo	IS
Campania	Calitri	AV
Campania	Sant'Angelo d'Alife	CE
Campania	Volla	NA
Campania	Buccino	SA
Campania	Caselle in Pittari	SA
Campania	Laureana Cilento	SA
Campania	Ogliastro Cilento	SA
Campania	Perdifumo	SA
Campania	San Mauro Cilento	SA
Campania	Sessa Cilento	SA
Basilicata	Atella	PZ
Basilicata	Campomaggiore	PZ
Puglia	Sant'Agata di Puglia	FG
Puglia	Roccaforzata	TA

→segue

Comuni inadempienti nell'invio dei rendiconti telematici per tutti e tre gli esercizi 2008-2009-2010

→segue

Calabria	Belmonte Calabro	CS
Calabria	Canna	CS
Calabria	Roseto Capo Spulico	CS
Calabria	San Basile	CS
Calabria	Cenadi	CZ
Calabria	Marcedusa	CZ
Calabria	Soveria Mannelli	CZ
Calabria	Africo	RC
Calabria	Acquaro	VV
Calabria	Briatico	VV
Calabria	Nardodipace	VV
Calabria	Simbario	VV
Calabria	Vallelonga	VV
Calabria	Vazzano	VV
Sicilia	Montedoro	CL
Sicilia	Mirabella Imbaccari	CT
Sicilia	Capri Leone	ME
Sicilia	Aliminusa	PA
Sicilia	Caccamo	PA
Sicilia	Buscemi	SR
Sicilia	Cassaro	SR
Totale comuni 71		

Riferendosi alla platea di enti sopra elencata e, ricordando che per inviare il rendiconto telematico il RIDC dell'ente si deve registrare, inviare il cartaceo e quindi aspettare di essere abilitato dai funzionari preposti della Sezione delle autonomie, si fa presente quanto segue:

- I RIDC (responsabili invio dati contabili) dei comuni di Atella (PZ), Briatico (VV) e Vazzano (VV) non si sono mai registrati nel Sirtel.
- Il RIDC del comune di Volla ha fatto richiesta di essere disabilitato in data 12 ottobre 2011 ma, ad oggi, non si è più registrato.

PAGINA BIANCA

DOC16-46-5
€ 25,60