

## **Le casse delle Province piangono più di quelle dei Comuni. Annotazione alla delibera della Corte dei conti, sez. aut. n. 21/2013 che approva il Rapporto al Parlamento su "La gestione finanziaria degli enti locali"**

di Maria Bottiglieri

### Parole chiave:

finanze e contabilità, rendiconto, enti locali, gestione finanziaria, patto di stabilità, attività consultiva

### Riferimenti normativi:

D. lgs N. 267/2000 e ss. modifiche; l. n.42/2009; d.lgs. n.23/2011; d.l n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla l. n. 214/2011; d.l. n. 174/2012 convertito con modificazioni dalla l. n. 213/2012; d.l n. 95/2012 convertito con modificazioni dalla l. n. 135/2012; d.l. n. 35/2013 convertito con modificazioni dalla l. n. 64/2013.

### Massime:

1. Nell'esercizio 2012 Comuni e Province hanno sensibilmente ridotto la spesa corrente di cassa, diminuito il ricorso all'indebitamento e tagliato gli investimenti. Nelle Province le entrate diminuiscono in misura maggiore rispetto alle spese, mentre nei Comuni le entrate correnti aumentano per effetto dell'incremento dei tributi propri (in particolare l'introduzione anticipata dell'IMU).
2. Le Amministrazioni locali hanno migliorato il proprio saldo primario di comparto rispetto alle stime del DEF dell'aprile 2012 previsto, producendo un avanzo, migliorando il livello complessivo di adeguamento agli obiettivi del patto di stabilità e crescita e registrando un aumento degli Enti adempienti
3. Si riduce il numero di Comuni che non rispettano l'obiettivo, mentre le inadempienze delle Province aumentano sensibilmente.
4. Nel 2012 l'attività consultiva per gli enti locali della Corte dei Conti è incrementata rispetto al 2011 dell'8,14%

Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, l'art. 7, co. 7, della legge 5 giugno 2003 n. 131, attribuisce alla Corte dei conti il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte degli enti territoriali, sia in relazione al patto di stabilità interno sia in relazione ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. A tal fine, la Sezione delle Autonomie riferisce al Parlamento sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale, almeno una volta l'anno. La deliberazione 21/SEZAUT/2013/FRG del 25 luglio 2013 approva la relazione con la quale la Corte dei conti riferisce al Parlamento sulla gestione finanziaria degli Enti locali per gli esercizi finanziari 2011 e 2012.

Il referto si riferisce agli esercizi 2011 e 2012. Ne interessa in particolare la parte: "L'evoluzione della finanza locale - Esercizio 2012".

Il referto si apre con una ricostruzione dell'impatto dei frequenti interventi legislativi degli ultimi anni sulla finanza locale del 2012: introduzione anticipata dell'imposta municipale sugli immobili

(IMU), riduzioni dei trasferimenti erariali (sia quelle previste dal d.l. n. 78/2010 che quelle introdotte dal d.l. n. 95/2012), implementazione del fondo sperimentale di riequilibrio, tendente a sostituirli, conferma del criterio della "competenza mista"[1], introduzione di nuovi criteri basati su parametri di virtuosità utilizzo delle misure di flessibilità su base regionale e nazionale nell'applicazione del patto di stabilità interno[2], implementazione delle misure di riduzione della spesa per il personale, disboscamento delle partecipazioni societarie.

Le fonti utilizzate per analizzare gli andamenti generali della finanza locale per l'esercizio 2012, non essendo ancora disponibili le elaborazioni dei dati tratti direttamente dai rendiconti, sono le seguenti:

1) le rilevazioni di cassa;

2) il sistema informativo sulle operazioni degli Enti pubblici (SIOPE), sistema, di rilevazione telematica dei flussi di cassa che intercetta le operazioni di incasso e pagamento effettuate[3];

3) i dati del patto di stabilità interno, che forniscono anche elementi di competenza limitatamente alla parte corrente;

4) i dati della "relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo" (co. 166 e ss. articolo unico della legge n. 266 del 2005) che gli Enti locali sono tenuti a trasmettere alle Sezioni regionali della Corte medesima.

## 1. Risultati di cassa 2012

Nell'esercizio 2012, la finanza locale risulta condizionata dagli effetti della crisi economica e dalla problematicità dell'equilibrio dell'intera finanza pubblica nazionale. Questi due elementi hanno determinato una contrazione delle risorse assegnate agli enti locali e hanno imposto limitazioni alle relative attività.

Le assegnazioni di risorse agli Enti locali per l'anno 2012, in applicazione delle disposizioni sul federalismo fiscale municipale e provinciale, sono state definite con diversi provvedimenti ministeriali, grazie ai quali è stata attuata la ripartizione del fondo sperimentale di riequilibrio per i Comuni e le Province ricadenti nei territori delle Regioni a statuto ordinario. Nel contempo, è stata realizzata la progressiva riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato. Tale riduzione trova la sua fonte in diverse disposizioni: provvedimenti ministeriali adattati in corso d'anno con cui sono state applicate le sanzioni per il mancato rispetto del patto di stabilità interno; l'art. 16 del d.l. n. 95/2012 che, sulla base dell' Accordo siglato in sede di Conferenza Stato, Città ed Autonomie locali, ha ripartito le riduzioni tra i Comuni; l'art. 14, co. 2 del d.l. n. 78 del 2010 che prevede riduzioni dei trasferimenti erariali per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e per le Province; il d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 135 che prevede riduzioni di risorse; l'art. 2, co. 183 della l. n. 191/2009 che prevede riduzioni di risorse per i Comuni interessati da elezioni per il rinnovo dei Consigli comunali; l'art. 28, commi 7 e 9 del d.l. n. 201 del 2011 che, in correlazione all'applicazione dell'imposta municipale propria, ha disposto una riduzione delle assegnazioni pari a 1.450 mln di euro; il co. 17 dell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 e ss.mm. che prevede effetti compensativi connessi all'attribuzione dell'imposta municipale propria.

Questa contrazione dei trasferimenti da parte dello Stato, con la conseguente contrazione delle entrate proprie degli EE.LL., ha avuto ricadute negative sui conti locali, generando sovente la necessità di attuare azioni per il riequilibrio.

Le risultanze di cassa per il 2012 mettono in evidenza alcune convergenze e divergenze tra i conti comunali e quelli provinciali.

Queste le convergenze:

- tanto nei Comuni quanto nelle Province si è registrato un sostanzioso calo dei trasferimenti da parte dello Stato;
- in entrambi gli enti si è assistito a una sensibile riduzione della spesa corrente di cassa, nell'intento di mantenere una situazione di stabilità;
- tra le componenti della spesa corrente si nota che quella per il personale risulta in diminuzione sia nelle Province che nei Comuni;
- nelle due categorie di Enti risulta ancora critico il fronte delle entrate e spese per investimenti;
- in entrambe le categorie di Enti non si verifica l'espansione delle entrate del Titolo IV (Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti) che in passato aveva consentito un minore ricorso all'indebitamento;
- entrambi i due Enti locali diminuiscono il ricorso all'indebitamento nel finanziamento degli interventi in conto capitale, al fine di rispondere agli indirizzi di coordinamento finanziario relativi all'attuazione della regola del pareggio di bilancio;
- nel periodo tra il 2010 e il 2012 diminuisce la spesa complessiva sia nei Comuni che nelle Province, pur con sensibili differenze (i cali costituiscono lo 0,74% nei Comuni e il 9,25% nelle Province).
- anche il comparto degli investimenti nell'arco del triennio registra una variazione negativa, rispettivamente, dell'8,67% nei Comuni e del 27,65% nelle Province.

Ecco le divergenze:

- nelle Province la riduzione delle risorse disponibili è risultata di notevole intensità, in quanto le entrate diminuiscono in misura maggiore rispetto alle spese. Nei Comuni si assiste invece ad un aumento delle entrate correnti correlato ad un incremento dei tributi propri che ha consentito di assorbire la riduzione dei trasferimenti statali. Questo andamento positivo è conseguenza diretta della introduzione anticipata dell'Imu e degli interventi di inasprimento delle aliquote delle addizionali;
- per le Province il calo dei pagamenti di spesa corrente è più significativo che per i Comuni;
- la riduzione della spesa in conto capitale costituisce una costante degli ultimi esercizi, tuttavia nei Comuni si dimostra meno intensa rispetto al passato;

- il calo riguarda anche le entrate in conto capitale con una differenza: le riscossioni per accensioni di prestiti nei Comuni si riducono del 18,51% e nelle Province del 21,37%;

- di fronte al peggioramento della gestione di cassa, la Corte evidenzia che le Province hanno maggiori difficoltà a raggiungere gli obiettivi del patto di stabilità interno, mentre nei Comuni si riducono le inadempienze e il saldo finanziario consolidato rimane ampiamente positivo;

- la quota di bilancio del conto capitale si riduce sia nelle Province che nei Comuni anno anche se in misura differente (cfr. Tabelle infra).

Quest'ultimo dato è un segnale negativo che concorre a determinare effetti depressivi, atteso il gap infrastrutturale italiano rispetto agli altri Paesi europei e lo stimolo che tale settore avrebbe potuto rappresentare per l'economia, specialmente nei Comuni, che dovrebbero realizzare la maggior parte degli investimenti pubblici del Paese.

La Corte conclude che «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.»

## 2. Il patto di stabilità interno

I risultati del patto di stabilità interno per l'esercizio 2012, sono individuati sulla base del monitoraggio del 31 marzo 2013, e suscettibili di aggiustamenti in sede di rendicontazione.

L'applicazione del Patto spinge gli Enti locali ad ottenere un saldo finanziario in avanzo, con l'effetto di apportare un contributo al risultato di indebitamento netto nel conto delle pubbliche Amministrazioni.

Nel 2012 il contributo dei Comuni alla riduzione dell'indebitamento, in termine di miglioramento dei saldi, è risultato pari a 4,2 miliardi di euro mentre è stato di 1,2 miliardi per le Province. Nel 2011, invece, "le limitazioni derivanti dal patto, rivolte ad assicurare un concorso alla riduzione dell'indebitamento, da parte delle Regioni e degli enti locali, hanno richiesto 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 ( complessivi 5140)" [4].

Dai dati analizzati emerge che le Amministrazioni locali hanno raggiunto gli obiettivi assegnati, risultando migliorato il proprio saldo primario di comparto rispetto alle stime del DEF dell'aprile 2012. Infatti a fronte della stima di un disavanzo delle Amministrazioni locali (- 926 milioni), il risultato di finanza pubblica conseguito è risultato ampiamente positivo (+ 6.877 miliardi di euro). In particolare le amministrazioni locali hanno speso 3,3 miliardi in meno di quanto indicato negli obiettivi programmatici[5].

Dai dati di cassa, emerge che nel 2012 migliora il livello complessivo di adeguamento agli obiettivi del patto sia tenendo conto del numero degli Enti adempienti che del risultato complessivo di saldo. Tuttavia, mentre aumentano sensibilmente le inadempienze delle Province (nel 2012 sono nove le province che non hanno rispettato il patto mentre nel 2011 solo una), si riduce il numero

di Comuni che non rispettano l'obiettivo: dei 2.276 comuni esaminati nel 2012, infatti, solo 77 non rispettano il patto, mentre nel 2011 i comuni inadempienti erano ben 101. Nel 2012, peraltro,, risultano adempienti tutte le grandi città (quelle cioè con popolazione superiore ai 250.000 abitanti), spesso con ampio margine positivo, mentre sono risultati inadempienti 4 Comuni tra i 60.000 e i 250.000 abitanti: Alessandria, Marsala, Ragusa (i quali nell'esercizio precedente avevano conseguito l'obiettivo del patto) e Trapani (che risultava inadempiente anche nel 2011). Tutti questi Comuni, tranne Trapani, hanno aderito ai patti territoriali, in particolare al patto orizzontale nazionale, ottenendo l'agevolazione della riduzione di quote dell'obiettivo 2012. Le inadempienze si distribuiscono poi in tutte le fasce demografiche ma hanno interessato più in particolare i piccoli Comuni dell'area meridionale.

I risultati del patto devono essere valutati tenendo conto di due fattori rilevanti:

1) le regole del 2012 sul patto, pur permanendo incisive, sono state in parte attenuate da interventi a sostegno degli investimenti;

2) nel 2012 le Regioni hanno iniziato ad attuare, in modo ampio e per importi significativi, interventi di c.d. flessibilità verticale (che consiste nella facoltà da parte delle medesime di cedere una quota della propria capacità di spesa a vantaggio degli Enti locali, per effettuare pagamenti in conto capitale). Questi interventi hanno consentito di attenuare i sacrifici imposti dal patto, tenendo conto della situazione particolare degli Enti locali presenti nel territorio di competenza. «È stato così confermato un ruolo di coordinamento finanziario delle Regioni nei confronti degli Enti locali attraverso la cessione di quote di spesa ad essa assegnate nei limiti del patto».

Sebbene oltre la metà dei Comuni soggetti al patto si siano avvantaggiati degli interventi del patto regionalizzato verticale, potendo così sbloccare quote di pagamenti per investimenti e riportare il saldo nel limite dell'obiettivo previsto, la Corte ritiene che tale misura non sia stata sufficiente a favorire la ripresa degli investimenti. Ciononostante, la Corte ritiene che proprio alle Regioni possa essere affidato, almeno in parte, il compito di definire una disciplina della finanza che consenta di recuperare la spesa di investimento; questo al fine di coniugare le esigenze di rigore e riqualificazione della spesa con quelle di una ripresa della crescita e della produttività.

La Corte evidenzia che l'attendibilità dei risultati del patto è condizionata dalla regolarità dei comportamenti degli Enti che, in molte occasioni, cercano di non adeguarsi alle regole attraverso condotte elusive, a volte anche in violazione di regole o principi contabili. Un sistema diffuso per eludere i vincoli alla spesa stabiliti dal patto, ad esempio, è quello di usare i propri enti interposti al fine di realizzare pagamenti poi remunerati attraverso aperture di credito a tali partecipate; un altro espediente risiede nel classificare, tra le voci oggetto di esclusione dal patto, spese che non ne avrebbero avuto i requisiti.

Per rafforzare il sistema di deterrenza dai comportamenti elusivi del patto di stabilità interno l'art. 20 co. 12 del d.l. n. 98/2011 ha introdotto una specifica fattispecie di responsabilità a carattere sanzionatorio[6], nei confronti di amministratori locali e dei responsabili del servizio finanziario. La deterrenza è ulteriormente rafforzata dalla sanzione di nullità dei contratti di servizio che risultano elusivi delle regole del patto di stabilità interno.

3. L'attività consultiva del 2012

Ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane), la Corte dei conti esercita una specifica funzione consultiva a favore delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Città metropolitane,.

L'esercizio dell'attività consultiva, svolta nel corso del 2012 dalle Sezioni regionali di controllo si è sviluppata soprattutto sulle seguenti tematiche: il patto di stabilità, le assunzioni di personale, il conferimento d'incarichi, la spesa di personale, la mobilità di personale, le progressioni di carriera, le società partecipate, l'indebitamento, le sponsorizzazioni, i debiti fuori bilancio, le indennità agli amministratori e i contratti. All'interno della categoria residuale delle "varie", sono ricomprese delibere su argomenti diversi come la spesa per i servizi in convenzione, i finanziamenti comunitari, le concessioni di contributi, l'edilizia residenziale, il trattamento accessorio del personale, la ristrutturazione del debito, le conseguenze della reinternalizzazione dei servizi (ovvero la scelta di un comune di tornare a gestire direttamente un servizio o un'attività la cui gestione era stata in precedenza assegnata ad un altro soggetto).

Si è confermato il trend incrementale dei pareri resi alle autonomie territoriali che nel 2012 sono aumentati dell'8,14% (se si considerano le 1036 delibere, a fronte delle 844 del 2011).

La tipologia di tematiche oggetto delle richieste di pareri contabili sembra indicare la cautela degli enti locali nell'affrontare le scelte amministrative relative agli aspetti più sensibili della tenuta dei conti; al tempo stesso potrebbe rivelare che, proprio in queste materie, la reiterata, o eccessiva, regolazione comporta difficoltà interpretative tali da richiedere il supporto consultivo del giudice contabile.

*Delle menzionate 1.036 delibere contenenti pareri (comprese quelle emanate dalle Sezioni riunite e dalla Sezione delle autonomie il numero sale a 1.047) la maggioranza sono di argomento diverso. Se le si escludono e si rimane nell'ambito dei soli filoni d'interesse richiamati in questa sede (riguardanti 588 pareri) si annoverano 138 delibere in materia di spesa per il personale, 46 per il conferimento di incarichi dirigenziali ed esterni, 29 nelle progressioni di carriera, 38 nelle assunzioni di dipendenti e 12 in materia di mobilità di personale. Le delibere sui contratti sono state circa 104, 36 si sono occupate di indebitamento e 37 di debiti fuori bilancio. Per il patto di stabilità e le società partecipate si contano, rispettivamente 6 e 13 delibere. Le indennità agli amministratori sono state argomento di 16 delibere, mentre le spese varie annoverano 113 pareri (sul punto cfr. Rapporto in commento p. 134)*

---

[1] Si ricordo che il saldo finanziario tra entrate finali e spese finali calcolato in termini di "competenza mista" è costituito dalla somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti e impegni, per la parte corrente, e dalla differenza tra incassi e pagamenti, per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti

[2] Si ricordo che le misure di flessibilità (i c.d. patti di solidarietà fra enti territoriali) nell'applicazione del "patto di stabilità interno" sono previste in due forme: 1) flessibilità a livello regionale - la cosiddetta regionalizzazione orizzontale e verticale del patto di stabilità; 2) la flessibilità a livello nazionale, limitata ai comuni - il c.d. patto orizzontale nazionale. Con queste misure di flessibilità si è cercato di definire meccanismi di compensazione regionale e nazionale in grado di rendere più sostenibili gli obiettivi individuali degli enti locali soggetti ai vincoli del patto di stabilità e di fornire risposta alle criticità relative alle spese di investimento degli enti locali, che, per il criterio di computo dei saldi obiettivo in termini di competenza mista sono risultate fortemente compresse dai vincoli del patto di stabilità interno. Le compensazioni orizzontali e verticali a livello regionale (introdotte nel 2009 ed attivate a partire dal 2010, e confermata negli anni successivi fino ad essere estesa all'esercizio 2013, ai sensi dell'articolo 1, comma 433, della l. n. 228/2012 - Legge di stabilità 2013) consentono alle regioni di intervenire a favore degli enti locali del proprio territorio, attraverso una rimodulazione degli obiettivi finanziari assegnati ai singoli enti e alla regione medesima, fermo restando il rispetto degli obiettivi complessivi posti dal legislatore ai singoli comparti. Con il sistema di "compensazioni orizzontali a livello nazionale", introdotto a partire dal 2012, il MEF consente la rimodulazione orizzontale degli obiettivi finanziari tra i comuni, fermo restando l'obiettivo complessivamente determinato per il comparto comunale dalle regole del patto, allo scopo di consentire lo smaltimento di residui passivi di parte capitale dei comuni che siano a ciò impossibilitati dai vincoli del patto, garantendo ad essi maggiori spazi finanziari di patto messi a disposizione dagli altri comuni.

[3] Rispetto al precedente sistema di rilevazione trimestrale dei flussi di cassa, il SIOPE, che consiste nella rilevazione centralizzata e telematica, attraverso una predefinita codifica gestionale uniforme (che, nell'ambito della "voce economica" corrispondente, integra ma non sostituisce la codifica tradizionale di bilancio), degli incassi e dei pagamenti effettuati dagli enti, per il tramite dei propri tesoreri, dovrebbe consentire la disponibilità di informazioni più complete per la conoscenza dell'andamento dei conti pubblici, oltre che tempestive e uniformi, attesa l'identità dei criteri utilizzati su tutto il territorio nazionale. Tale uniformità delle rilevazioni consente di superare le differenze tra i sistemi contabili attualmente adottati dai vari comparti delle Amministrazioni pubbliche, senza incidere sulla struttura dei bilanci dei medesimi.

[4] Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie, *La gestione finanziaria degli enti locali. Esercizi 2010 – 2011*, Del. N. SEZAUT/13/2012/FRG del 25/7/2012

in <https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=4874-07/08/2012-SEZAUT>

[5] Cfr. Corte dei Conti -Sezioni Riunite in sede di controllo, Del. N. N. 6/SSRRCO/RCFP/13 che approva il "*Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica*" (24 maggio 2013) in [http://www.corteconti.it/\\_documenti/controllo/sezioni\\_riunite/sezioni\\_riunite\\_in\\_sede\\_di\\_controllo/2013/28\\_maggio\\_2013\\_rapporto\\_2013\\_finanza\\_pubblica.pdf](http://www.corteconti.it/_documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2013/28_maggio_2013_rapporto_2013_finanza_pubblica.pdf)

[6] Si ricorda che nelle materie di contabilità pubblica la responsabilità di tipo "sanzionatoria" si distingue dall'ordinaria responsabilità amministrativo-contabile, poiché prescinde dal verificarsi di un danno risarcibile in senso proprio; essa si caratterizza per la tipizzazione delle condotte illecite e la predeterminazione dell'ammontare delle relative sanzioni (sia pur entro un importo legislativamente predefinito). Si tratta di una sorta di arretramento della punibilità (la quale prescinde dal verificarsi del danno ingiusto, elemento caratterizzante la responsabilità contabile-amministrativa) con chiare funzioni di deterrenza. Tra i casi tipizzati dal legislatore vi è anche quello in materia di mancato rispetto del patto di stabilità interno. Quando esso sia stato artificialmente conseguito, mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o attraverso altre forme elusive, la Corte dei conti irroga agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi, la condanna ad una sanzione pecuniaria fino

ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione e, al responsabile del servizio economico-finanziario, una sanzione pecuniaria fino a tre mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali (art. 20, comma 12 dl 98/2011 come convertito dalla L. 111/2011, confermato dall'art. 31 co. 31, L. 183/2011 - legge di stabilità 2012).