

**Relazione sulla situazione finanziaria  
degli enti locali della Regione Lombardia**  
(Anno 2007)

## INDICE

<b>PREMESSA.....</b>	<b>3</b>
<b>Capitolo I – Gli enti territoriali lombardi .....</b>	<b>5</b>
1) Le Province .....	6
2) I Comuni .....	7
<b>Capitolo II – Il Patto di stabilità interno .....</b>	<b>9</b>
<b>Capitolo III – La spesa.....</b>	<b>13</b>
<b>Capitolo IV – L’indebitamento.....</b>	<b>16</b>
1) Le anticipazioni di tesoreria .....	19
2) Il riconoscimento di debiti fuori bilancio.....	20
<b>Capitolo V – La finanza derivata.....</b>	<b>22</b>
<b>Capitolo VI – La spesa di personale. Le modifiche legislative intervenute nell’anno 2008 .....</b>	<b>24</b>
<b>Capitolo VII – L’attività della Sezione regionale di controllo della Lombardia nell’anno 2008 .....</b>	<b>30</b>
Premessa.....	30
1) Il controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti territoriali.....	30
2) Attività consultiva .....	31
3) Le questioni principali trattate dalla Sezione.....	33
3.1) In materia di spese di personale .....	33
3.2) In materia di patto di stabilità interno .....	36
3.3) In materia di finanza derivata .....	38
3.4) In materia di leasing immobiliare.....	39
3.5) In materia di gestione del bilancio e in particolare di utilizzo dei residui passivi.....	40
3.6) In materia di procedure di spesa e, in particolare, di incarico ad un legale .....	40
3.7) In materia di oneri incentivanti e onorari derivanti da spese legali .....	41
3.8) In materia di determinazione dell’indennità di funzione e dei gettoni di presenza degli amministratori pubblici .....	43
3.9) In materia di società a partecipazione pubblica .....	44
3.10) In merito alla conclusione di accordi transattivi .....	44
3.11) In materia di polizze assicurative della responsabilità.....	45
3.12) In materia di contratti pubblici.....	47
3.13) In merito alla contrattazione integrativa.....	47
<b>CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....</b>	<b>50</b>

## PREMESSA

Nel corso dell'anno 2008 la Sezione, proseguendo nell'attività intrapresa negli anni precedenti, ha svolto il controllo sulla gestione del bilancio regionale e di alcuni settori specifici dell'amministrazione regionale, il controllo sulla gestione di un'amministrazione provinciale e di alcuni Comuni, ha attuato la verifica sul rispetto del Patto di stabilità e sulla sana gestione finanziaria degli enti locali siti nella Regione Lombardia, svolto un'analitica indagine sulle modalità di esternalizzazione dei servizi pubblici da parte degli enti territoriali lombardi i cui risultati sono contenuti nella relazione allegata alla delibera n. 270 in data 17 dicembre 2008 e risposto ai sempre più numerosi quesiti in materia di contabilità pubblica provenienti da numerosi enti territoriali.

Inoltre, ha svolto tutte le altre attività che il legislatore progressivamente è andato attribuendo alla competenza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, quali, a puro titolo di esempio, l'esame degli atti di spesa relativi all'attribuzione di incarichi di consulenza, i regolamenti nella stessa materia previsti dalla legge finanziaria per il 2008 o i referti sul controllo di gestione attuato negli enti locali.

Gran parte dell'attività della Sezione si è conclusa con l'adozione di delibere, indirizzate agli enti, di approvazione delle relazioni sulla gestione ovvero contenenti indicazioni in merito al rispetto del Patto di stabilità interno o prescrizioni in ordine alla sana gestione degli enti.

Le delibere adottate sono state 290 e i pareri resi nell'ambito dell'attività consultiva nella materia della contabilità pubblica sono stati 102.

Le principali delibere della Sezione hanno riguardato l'approvazione:

- della Relazione relativa alla gestione del bilancio della Regione Lombardia e al controllo sulla gestione della Sanità, delle infrastrutture, delle esternalizzazioni e dei fondi comunitari nella Regione Lombardia, relativamente all'anno 2007;
- della Relazione riguardante la gestione del bilancio della Regione Lombardia, relativamente ai dati di preconsuntivo dell'esercizio finanziario 2007;
- delle *"Linee guida per gli organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali"* (relativamente al bilancio di previsione 2008 e al rendiconto 2006);

- delle *"Linee guida per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti del Servizio sanitario nazionale"*;
- del programma dell'attività della Sezione per l'anno 2009 (sia in relazione alle attività di verifica nei confronti della Regione e delle Province e dei Comuni).

L'attività della Sezione si è soffermata, in particolare, sul controllo:

- in ordine all'utilizzo degli strumenti finanziari derivati da parte degli enti territoriali e della Regione. Al riguardo val la pena mettere in luce che sono stati esaminati tutti i contratti di finanza derivata posti in essere dalla Regione, dalle Province e dai Comuni;
- in ordine al rispetto del Patto di stabilità e alla sana gestione finanziaria delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali, in relazione alle risultanze del Rendiconto relativo all'esercizio 2006 e al bilancio di previsione per l'anno 2008.

Tuttavia la Sezione, anche in considerazione del particolare momento che sta vivendo il nostro ordinamento che è in corso di evoluzione verso una prospettiva di federalismo fiscale, enunciata sin dalla riforma costituzionale del 2001, ha deciso di procedere ad una prima analisi globale dei dati relativi alla situazione finanziaria degli enti territoriali siti nel territorio della Regione Lombardia.

L'attività, i risultati della quale vengono sintetizzati nella presente relazione è stata resa possibile dalla circostanza che il legislatore con la legge finanziaria per il 2006 ha introdotto l'obbligo, a carico di tutti gli enti territoriali, di fornire alla Sezione regionale i principali dati relativi alla situazione finanziaria di ciascun ente.

In questo modo la Sezione oltre a poter verificare la situazione finanziaria di ogni Provincia o comune dispone di dati di carattere generale che possono essere aggregati al fine di verificare l'andamento globale degli enti territoriali lombardi, così da poter fornire elementi di valutazione e analisi più ampi.

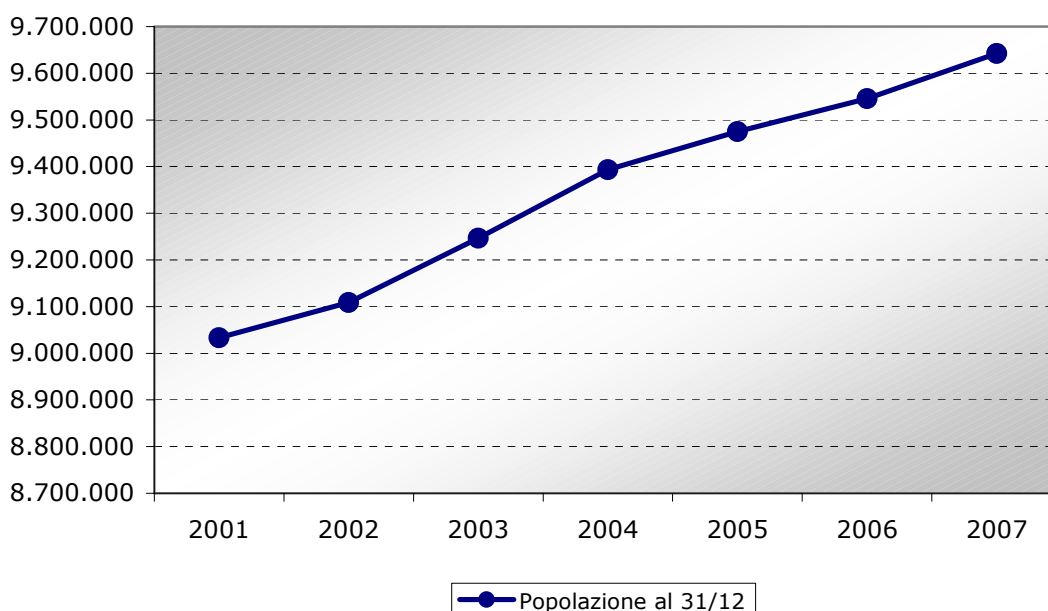
In questa prospettiva, la Sezione ha preso positivamente atto che la Regione e le associazioni degli enti territoriali, ANCI e d UPI, hanno concluso recentemente un accordo per la costituzione di un tavolo diretto a verificare la praticabilità di addivenire alla promozione e realizzazione di un Patto di stabilità che vada oltre i confini del singolo ente per raggiungere una dimensione più ampia.

La presente relazione, pertanto, si divide in due parti. La prima diretta ad esporre i principali dati finanziari riferiti agli enti territoriali lombardi e la seconda ad illustrare le conclusioni raggiunte dalla Sezione in relazione ad alcuni dei principali temi di finanza pubblica che hanno costituito l'oggetto della sua attività nel 2008.

## CAPITOLO I – GLI ENTI TERRITORIALI LOMBARDI

La Lombardia è la Regione che ha la popolazione più numerosa d'Italia (9.642.406 abitanti al 31 dicembre 2007, pari al 16,17% dell'intera popolazione italiana) e il territorio più frazionato, poiché è suddiviso in 11 Province (che diverranno 12 a partire dal 2009) e ben 1546 Comuni.

**Evoluzione della popolazione lombarda  
Anni 2001- 2007**



Dal grafico che precede risulta l'andamento della popolazione lombarda che negli ultimi anni è stata in costante crescita. L'aumento della popolazione comporta, come noto, che gli enti territoriali provvedano ad incrementare i servizi pubblici di prima necessità e ciò anche in un periodo, come il presente, che è caratterizzato da una costante contrazione delle risorse.

Anche all'interno del territorio lombardo si riscontrano significative differenze poiché a fronte della Provincia di Milano che ha una popolazione di 3.906.726 abitanti e 189 Comuni (in via di parziale riduzione con la nascita di Monza) vi è la Provincia di Sondrio che ha soli 181.338 abitanti e 78 Comuni. Oltre a Milano, solo altre due Province superano il milione di abitanti (Brescia con

1.211.617, ma 206 Comuni residenti e Bergamo con 1.059.593 abitanti, ma ben 244 Comuni).

Al fine di meglio comprendere ed analizzare i dati relativi alla situazione finanziaria degli enti territoriali è opportuno procedere, in via preliminare, all'indicazione di alcuni elementi utili a mettere in luce le principali caratteristiche degli enti che compongono il territorio regionale.

### **1) Le Province**

Il primo dato da prendere in considerazione è quello relativo alle Province.

In relazione alla situazione regionale è un dato di estremo interesse perchè è in corso di evoluzione in quanto è stata istituita una nuova Provincia, quella di Monza, che dovrebbe diventare pienamente operativa a seguito delle elezioni provinciali che si svolgeranno nel 2009.

La tabella che segue indica l'andamento demografico relativo alla popolazione residente in ciascuna Provincia alla data del 31 dicembre 2007, confrontandolo con quello degli anni precedenti.

<b>PROVINCIA \ ANNI</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Bergamo</b>	973.559	986.924	1.003.808	1.022.428	1.033.848	1.044.820	1.059.593
<b>Brescia</b>	1.109.841	1.126.249	1.149.768	1.169.259	1.182.337	1.195.777	1.211.617
<b>Como</b>	537.853	543.546	551.655	560.941	566.853	572.441	578.175
<b>Cremona</b>	335.950	338.690	342.844	346.168	348.370	350.368	355.947
<b>Lecco</b>	311.637	315.183	318.824	322.150	325.039	327.510	331.607
<b>Lodi</b>	198.020	201.554	205.449	209.129	211.986	215.386	219.670
<b>Mantova</b>	377.887	381.330	385.900	390.957	393.723	397.533	403.665
<b>Milano</b>	3.705.323	3.721.428	3.775.765	3.839.216	3.869.037	3.884.481	3.906.726
<b>Pavia</b>	493.829	497.233	504.761	510.505	515.636	521.296	530.969
<b>Sondrio</b>	176.769	177.568	178.393	179.089	179.767	180.429	181.338
<b>Varese</b>	812.934	818.940	829.629	843.250	848.606	855.400	863.099
<b>Totale Regione</b>	<b>9.033.602</b>	<b>9.108.645</b>	<b>9.246.796</b>	<b>9.393.092</b>	<b>9.475.202</b>	<b>9.545.441</b>	<b>9.642.406</b>

Fonte: Istat

Elaborazione: Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

Dai dati contenuti nella tabella che precede risulta che l'incremento della popolazione si sia verificato in tutte le Province, anche se con andamenti non uniformi.

## 2) I Comuni

Altro aspetto significativo da mettere in luce riguarda la suddivisione del territorio lombardo e l'elevato numero dei Comuni che lo compone. Si tratta di una caratteristica di rilievo perchè incide in modo significativo sull'organizzazione dei servizi resi ai cittadini stante la frammentazione territoriale è necessario che ciascun ente, anche di dimensioni minori, si attrezzi per fornire alla popolazione tutti i servizi necessari.

Al fine di sviluppare un'analisi completa ed utile, si sono raggruppati i singoli dati finanziari sia in relazione al totale regionale che a quello provinciale che, infine, a quello per classi di Comuni. Al riguardo, la Sezione, anche in base all'esperienza accumulata in questi anni di verifica della situazione finanziaria dei singoli enti, ha ritenuto di procedere ad una suddivisione in tre classi che sembrano maggiormente omogenee per tipologia di problemi e situazioni finanziarie: la prima composta dai Comuni con meno di 5.000 abitanti (che sono 1098 , pari al 72,02% del totale); la seconda dai Comuni con popolazione compresa fra i 5.000 ed i 20.000 abitanti (che sono 382, pari al 24,71% del totale) e la terza composta dai Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti (che sono 66, pari al 4,27% del totale).

La tabella che segue indica la ripartizione dei Comuni nelle tre classi, come sopra delineate, in relazione sia all'intero territorio lombardo che alle singole province, alla data del 31 dicembre 2007.

<b>Popolazione</b> <b>Province</b>	<b>Comuni superiori a</b> <b>5000 abitanti</b>	<b>Comuni inferiori a</b> <b>5000 abitanti</b>	<b>Totale Provincia</b>
<b>BG</b>	72	172	<b>244</b>
<b>BS</b>	70	136	<b>206</b>
<b>CO</b>	30	132	<b>162</b>
<b>CR</b>	12	103	<b>115</b>
<b>LC</b>	14	76	<b>90</b>
<b>LO</b>	8	53	<b>61</b>
<b>MN</b>	28	42	<b>70</b>
<b>MI</b>	139	50	<b>189</b>
<b>PV</b>	21	169	<b>190</b>
<b>SO</b>	6	72	<b>78</b>
<b>VA</b>	48	93	<b>141</b>
<b>TOTALE REGIONE</b>	<b>448</b>	<b>1098</b>	<b>1546</b>

Fonte: Istat

Elaborazione: Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

La tabella che segue contiene alcune indicazioni di estremo interesse poiché mette in luce il numero degli enti locali e la loro dimensione.

Dall'esame dei dati si ricava che la Provincia che ha il maggior numero di comuni di grandi dimensioni è quella di Milano, mentre le Province di Bergamo e Pavia si caratterizzano per l'elevato numero di Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

<b>Popolazione</b> <b>Provincie</b>	<b>Comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti</b>	<b>Comuni con popolazione compresa tra 5000 e 20000 abitanti</b>	<b>Comuni con popolazione superiore a 20000 abitanti</b>	<b>Numero Complessivo dei Comuni per Provincia</b>
<b>BG</b>	172	68	4	<b>244</b>
<b>BS</b>	136	66	4	<b>206</b>
<b>CO</b>	132	27	3	<b>162</b>
<b>CR</b>	103	10	2	<b>115</b>
<b>LC</b>	76	13	1	<b>90</b>
<b>LO</b>	53	7	1	<b>61</b>
<b>MN</b>	42	26	2	<b>70</b>
<b>MI</b>	50	99	40	<b>189</b>
<b>PV</b>	169	18	3	<b>190</b>
<b>SO</b>	72	5	1	<b>78</b>
<b>VA</b>	93	43	5	<b>141</b>
<b>TOTALE REGIONE</b>	<b>1098</b>	<b>382</b>	<b>66</b>	<b>1546</b>

Fonte: Istat

Elaborazione: Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

## **CAPITOLO II – IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO**

Passando all'esame dei singoli dati, il punto di partenza è costituito dall'esame della situazione relativa al rispetto del Patto di stabilità interno, sul quale negli ultimi anni il legislatore nazionale, anche in relazione ai vincoli derivanti dal Patto di stabilità e crescita europeo, ha fondato la politica finanziaria degli enti territoriali.

Innanzitutto occorre ricordare che la disciplina del Patto si applica ai soli Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti e, quindi, a soli 448 enti (pari al 28,98% dei Comuni della Regione) mentre non si applica ai rimanenti 1098 Comuni (pari al 71,02% degli enti lombardi).

La disciplina del Patto di stabilità è stata caratterizzata, in questi anni, da un continuo mutamento poiché, ogni anno, sono state modificate le regole di determinazione del risultato, passando dal criterio dei tetti di spesa a quello dei saldi finanziari, con aggiornamento annuale dei criteri di calcolo.

In questo modo, si è resa precaria la possibilità per gli enti territoriali di programmare la loro attività finanziaria e, più in generale, gestionale, dovendo ogni anno modificare l'impostazione dei bilanci al fine di rispettare i vincoli derivanti dal Patto.

Pertanto, a partire dal 2007 è stato reintrodotta il sistema dei saldi finanziari relativi sia alla spesa corrente che a quella in conto capitale, ma la base di calcolo per determinare l'obiettivo di ciascun ente è stata riferita in modo rigido ad un periodo precedente, senza tenere conto delle distinzioni presenti fra le varie classi di enti.

Se può ritenersi che gli enti di maggiori dimensioni attuino una politica di investimento costante e, quindi, abbiano meno difficoltà a utilizzare basi di calcolo riferite ad esercizi precedenti, non altrettanto può dirsi degli enti più piccoli che possono avere un andamento altalenante, perché non tutti gli anni hanno necessità e risorse per programmare investimenti.

Questa conclusione sembra confermata dall'esame dei dati relativi agli enti che non hanno raggiunto gli obiettivi previsti dal Patto nel 2007.

Infatti, a fronte di 42 enti che non hanno rispettato 4 rientrano nella classe degli enti con popolazione superiore ai 20.000 abitanti (0,89% del totale dei

Comuni soggetti all'obbligo) e ben 38 in quella compresa fra i 5.000 e i 20.000 abitanti (8,48% del totale dei Comuni).

Peraltro, occorre segnalare che nel 2007 gli obiettivi del Patto di stabilità interno sono stati rispettati dall'87,36% degli enti, non sono stati raggiunti dal 9,48% e il 3,16% dei Comuni era esentato dal rispetto a causa di un precedente commissariamento.

Passando ad un esame territoriale, si rileva che le maggiori percentuali di raggiungimento degli obiettivi previsti dalla disciplina del Patto si sono riscontrate fra gli enti siti nella Provincia di Cremona e Lecco (entrambe al100%, tenendo anche conto dei Comuni commissariati), Varese (95,92%) e Pavia (95,45) mentre le minori percentuali si sono rilevate nella Provincia di Sondrio(57,14%), Como(71,43%) e Lodi(77,78%). Nella Provincia di Milano il 7,25% degli enti non ha raggiunto gli obiettivi, il 5,80% non era tenuto a seguito del commissariamento e l'86,96% ha conseguito il risultato.

Comuni	Mancato Rispetto Patto di stabilità	Rispetto Patto di stabilità	N. Comuni commissariati	N. Comuni soggetti al patto	Incidenza % Comuni che non rispettano	Incidenza % Comuni che rispettano	Incidenza % Comuni commissariati	% Totale
BERGAMO	10	56	1	67	14,93%	83,58%	1,49%	100%
BRESCIA	4	63	1	68	5,88%	92,65%	1,47%	100%
COMO	6	20	2	28	21,43%	71,43%	7,14%	100%
CREMONA	0	13	0	13	0,00%	100,00%	0,00%	100%
LECCO	0	13	1	14	0,00%	92,86%	7,14%	100%
LODI	2	7	0	9	22,22%	77,78%	0,00%	100%
MANTOVA	5	23	0	28	17,86%	82,14%	0,00%	100%
MILANO	10	120	8	138	7,25%	86,96%	5,80%	100%
PAVIA	1	21	0	22	4,55%	95,45%	0,00%	100%
SONDRIO	3	4	0	7	42,86%	57,14%	0,00%	100%
VARESE	1	47	1	49	2,04%	95,92%	2,04%	100%
<b>TOTALE REGIONE</b>	<b>42</b>	<b>387</b>	<b>14</b>	<b>443</b>	<b>9,48%</b>	<b>87,36%</b>	<b>3,16%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

L'effettivo rispetto del Patto di stabilità deve essere verificato a consuntivo, tuttavia a partire dal 2007 il legislatore ha stabilito che il bilancio di previsione deve essere approvato indicando risorse ed interventi in misura tale che la loro esecuzione consenta il rispetto del Patto di stabilità.

La Sezione ha provveduto, quindi, all'esame dei bilanci di previsione dei comuni e delle Province soggetti all'obbligo (435 su un totale di 449 perché 14 sono esenti in questo esercizio a seguito di un precedente commissariamento) ed ha rilevato problemi di impostazione del bilancio in relazione a 16 Comuni, dei quali 2 sono compresi nella classe con popolazione superiore ai 20.000 abitanti e ben 14 in

quella con popolazione compresa fra i 5.000 ed i 20.000 abitanti. Viene confermata, quindi, la tendenza illustrata sopra relativa ai maggiori ostacoli che incontrano i Comuni di dimensioni intermedie.

Da un punto di vista territoriale si è rilevato che a fronte dei citati 16 enti ben 8 sono siti nella Provincia di Bergamo, 2 in quella di Brescia, 2 di Como, 2 di Milano e 1 ciascuno in Provincia di Pavia e Sondrio. Di questi enti 2 appartengono alla classe con popolazione superiore ai 20.000 abitanti e 14 alla classe con popolazione compresa fra i 5.000 ed i 20.000 abitanti.

Comuni	Mancato Rispetto Patto di stabilità	Rispetto Patto di stabilità	N. Comuni commissariati	N. Comuni soggetti al patto	Incidenza % Comuni che non rispettano	Incidenza % Comuni che rispettano	Incidenza % Comuni commissariati	% Totale
BERGAMO	8	62	1	71	11,27%	87,32%	1,41%	100%
BRESCIA	2	66	1	69	2,90%	95,65%	1,45%	100%
COMO	2	25	2	29	6,90%	86,21%	6,90%	100%
CREMONA	0	13	0	13	0,00%	100,00%	0,00%	100%
LECCO	0	13	1	14	0,00%	92,86%	7,14%	100%
LODI	0	9	0	9	0,00%	100,00%	0,00%	100%
MANTOVA	0	28	0	28	0,00%	100,00%	0,00%	100%
MILANO	2	130	8	140	1,43%	92,86%	5,71%	100%
PAVIA	1	20	1	22	4,55%	90,91%	4,55%	100%
SONDRIO	1	6	0	7	14,29%	85,71%	0,00%	100%
VARESE	0	47	0	47	0,00%	100,00%	0,00%	100%
<b>TOTALE REGIONE</b>	<b>16</b>	<b>419</b>	<b>14</b>	<b>449</b>	<b>3,56%</b>	<b>93,32%</b>	<b>3,12%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

Si tratta di un dato provvisorio che dovrà essere verificato a consuntivo, ma la Sezione ha ragione di temere che a causa del meccanismo di costruzione nel Patto del 2008 che prevede che il saldo debba essere calcolato quanto alla spesa corrente con riferimento alla competenza e quanto alla spesa per investimenti con riferimento alla cassa, molti enti non raggiungeranno l'obiettivo.

Infatti, come è stato accertato esaminando i bilanci di previsione degli enti che hanno segnalato problemi fin dall'inizio dell'esercizio, il calcolo dell'obiettivo per la spesa di investimenti fondato sulla cassa non tiene conto che, in base alla attuale natura finanziaria del bilancio degli enti territoriali, negli anni scorsi molti enti hanno legittimamente impegnato ingenti somme per la realizzazione di opere pubbliche i cui pagamenti sono venuti a scadere nell'esercizio in corso ponendo gli enti nella difficile situazione di onorare i debiti e non rispettare il Patto ovvero cercare di rispettare il saldo finanziario, dilazionando, in qualche modo i pagamenti o ricorrendo ad artifici contabili.

E' evidente che, da un lato, la sana gestione finanziaria e la correttezza gestionale impone agli enti di provvedere ai pagamenti dei debiti, anche per evitare il pagamento di penali o di creare difficoltà alle controparti contrattuali e, dall'altro, il comportamento più lineare può comportare il mancato rispetto del Patto.

Tuttavia, val la pena mettere in luce che le regole di costruzione del Patto dovrebbero essere costanti nel tempo in modo da permettere la programmazione regolare degli investimenti e sanzionare le condotte effettivamente non virtuose.

Da ultimo, il fatto che i Comuni che hanno difficoltà a rispettare gli obiettivi siano maggiormente concentrati nella classe compresa fra i 5.000 ed i 20.000 abitanti indica, presumibilmente, che la gestione finanziaria di questi enti presenta un maggior grado di rigidità che potrebbe essere attenuato dall'esistenza di un meccanismo di Patto determinato in relazione ad un'area più vasta di quella comunale, così come viene ipotizzato dalla citata intesa fra Regione e associazioni rappresentative degli enti territoriali.

### CAPITOLO III – LA SPESA

Altro elemento significativo nell'analizzare la situazione finanziaria degli enti territoriali lombardi è l'indicazione dell'ammontare della spesa annuale.

In relazione all'esercizio 2007 è risultato che la spesa complessiva sia stata pari a 12.856.640.319,09 euro e, in particolare che quella corrente sia stata pari a 9.429.289.076 euro mentre quella per investimenti sia stata pari a 3.427.351.243,09. Il rapporto fra spesa corrente e spesa per investimenti è sicuramente positivo perché quest'ultima rappresenta il 26,66% della spesa totale e indica una elevata propensione degli enti ad investire.

La tabella che segue illustra l'andamento della spesa corrente e di quella per investimenti nelle singole Province.

<b>PROVINCE</b>	<b>SPESA</b>	<b>SPESA CORRENTE ANNO 2007</b>	<b>SPESA PER INVESTIMENTI ANNO 2007</b>
BERGAMO	€	804.746.583,83	€ 388.137.852,70
BRESCIA	€	1.041.023.493,59	€ 518.593.585,25
COMO	€	594.450.497,26	€ 195.916.327,92
CREMONA	€	334.147.402,25	€ 218.573.078,48
LECCO	€	283.045.293,25	€ 99.774.716,18
LODI	€	179.111.976,91	€ 70.574.820,79
MANTOVA	€	347.967.964,66	€ 215.490.507,19
MILANO	€	4.448.918.759,57	€ 1.149.224.602,01
PAVIA	€	484.824.316,40	€ 120.074.446,08
SONDRIO	€	188.161.065,34	€ 162.941.538,36
VARESE	€	722.891.722,94	€ 288.049.768,13
<b>TOTALE REGIONE</b>	<b>€</b>	<b>9.429.289.076,00</b>	<b>€ 3.427.351.243,09</b>

Fonte: Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

Significativo è l'andamento della spesa in relazione alle varie classi di enti, come si può notare dalla tabella che segue.

<b>CLASSI COMUNI</b>	<b>SPESA</b>	<b>SPESA CORRENTE ANNO 2007</b>	<b>SPESA PER INVESTIMENTI ANNO 2007</b>	<b>SPESA TOTALE</b>	<b>INCIDENZA % SPESA INVESTIMENTI SU SPESA TOTALE</b>
Comuni superiori a 20000 abitanti	€	5.720.791.337	€ 1.843.189.165	€ 7.563.980.502	24,37%
Comuni compresi fra 5000 e 20000 abitanti	€	2.139.425.394	€ 787.996.050	€ 2.927.421.444	26,92%
Comuni inferiori a 5000 abitanti	€	1.569.072.345	€ 796.166.028	€ 2.365.238.373	33,66%
<b>TOTALE REGIONE</b>	<b>€</b>	<b>9.429.289.076</b>	<b>€ 3.427.351.243</b>	<b>€ 12.856.640.319</b>	<b>26,66%</b>

Fonte: Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

Dai dati sopra esposti si evincono alcune interessanti considerazioni.

I Comuni inferiori ai 5.000 abitanti hanno una spesa complessiva pari a 2.365.238.373 e la spesa per investimenti, pari a 796.166.028 euro costituisce il 33,66% della spesa totale.

La spesa complessiva dei Comuni con popolazione compresa fra i 5.000 e i 20.000 abitanti ammonta a 2.927.421.444 euro e la spesa per investimenti costituisce il 26,92% della spesa totale.

I Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti hanno una spesa complessiva pari a 7.563.980.502 euro della quale solo 1.843.189.165 è dedicata ad investimenti, vale a dire il 24,37%.

Sembrerebbe, quindi, che i Comuni con minor popolazione dedichino più risorse agli investimenti rispetto ai Comuni di maggiori dimensioni che, presumibilmente, debbono far fronte ad un numero maggiore di compiti che rientrano nella gestione corrente.

La tabella che segue mette in luce la suddivisione della spesa corrente in relazione alle classi dei Comuni, con riferimento alle Province di appartenenza.

<b>CLASSI COMUNI</b>				
<b>PROVINCE</b>	<b>Comuni inferiori a 5000 abitanti</b>	<b>Comuni compresi fra 5000 e 20000 abitanti</b>	<b>Comuni superiori a 20000 abitanti</b>	<b>Tot. Provincia</b>
BERGAMO	€ 220.024.271	€ 272.213.837	€ 312.508.476	<b>€ 804.746.584</b>
BRESCIA	€ 247.440.533	€ 374.141.946	€ 419.441.014	<b>€ 1.041.023.494</b>
COMO	€ 238.870.856	€ 130.179.429	€ 225.400.213	<b>€ 594.450.497</b>
CREMONA	€ 106.587.686	€ 50.576.690	€ 176.983.026	<b>€ 334.147.402</b>
LECCO	€ 115.278.733	€ 73.806.946	€ 93.959.614	<b>€ 283.045.293</b>
LODI	€ 64.854.346	€ 43.202.350	€ 71.055.281	<b>€ 179.111.977</b>
MANTOVA	€ 70.688.455	€ 139.443.221	€ 137.836.289	<b>€ 347.967.965</b>
MILANO	€ 114.548.868	€ 681.428.369	€ 3.652.941.523	<b>€ 4.448.918.760</b>
PAVIA	€ 155.787.699	€ 84.280.806	€ 244.755.812	<b>€ 484.824.316</b>
SONDRIO	€ 98.699.443	€ 37.411.807	€ 52.049.816	<b>€ 188.161.065</b>
VARESE	€ 136.291.457	€ 252.739.993	€ 333.860.273	<b>€ 722.891.723</b>
<b>TOTALE REGIONE</b>	<b>€ 1.569.072.345</b>	<b>€ 2.139.425.394</b>	<b>€ 5.720.791.337</b>	<b>€ 9.429.289.076,00</b>

Fonte: Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

Analoga indicazione, riferita, però, alla spesa per investimenti è contenuta nella tabella che segue.

<b>CLASSI COMUNI</b> <b>PROVINCE</b>	<b>Comuni inferiori a 5000 abitanti</b>	<b>Comuni compresi fra 5000 e 20000 abitanti</b>	<b>Comuni superiori a 20000 abitanti</b>	<b>TOTALE PROVINCIA</b>
BERGAMO	€ 142.959.290	€ 116.191.253	€ 128.987.309	€ 388.137.853
BRESCIA	€ 147.460.658	€ 158.147.373	€ 212.985.554	€ 518.593.585
COMO	€ 81.073.628	€ 42.953.459	€ 71.889.241	€ 195.916.328
CREMONA	€ 49.703.683	€ 17.872.305	€ 150.997.091	€ 218.573.078
LECCO	€ 48.355.304	€ 23.077.251	€ 28.342.162	€ 99.774.716
LODI	€ 29.400.137	€ 13.060.880	€ 28.113.804	€ 70.574.821
MANTOVA	€ 32.684.356	€ 54.533.514	€ 128.272.637	€ 215.490.507
MILANO	€ 53.517.458	€ 230.164.526	€ 865.542.618	€ 1.149.224.602
PAVIA	€ 66.542.729	€ 23.060.276	€ 30.471.441	€ 120.074.446
SONDRIO	€ 73.481.435	€ 22.349.849	€ 67.110.254	€ 162.941.538
VARESE	€ 70.987.350	€ 86.585.364	€ 130.477.054	€ 288.049.768
<b>TOTALE REGIONE</b>	<b>€ 796.166.028</b>	<b>€ 787.996.050</b>	<b>€ 1.843.189.165</b>	<b>€ 3.427.351.243</b>

Fonte: Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

## CAPITOLO IV – L'INDEBITAMENTO

Altro aspetto di estremo interesse nell'analisi finanziaria degli enti territoriali riguarda l'indebitamento che presenta molti aspetti meritevoli di attenzione.

Innanzitutto, si è rilevato che l'indebitamento complessivo degli enti lombardi, Comuni e Province, è pari a 11.657.120.821,10 euro, alla data del 31 dicembre 2007.

Si tratta di un ammontare che sembra essere in leggera ma costante diminuzione poiché al 31 dicembre 2006 era pari a 11.680.286.194,64 euro e la previsione contenuta nei bilanci di previsione relativi all'esercizio 2008 è che al termine dell'esercizio sarà pari a 11.434.566.868,45 euro.

La Provincia che presenta un indebitamento più elevato è quella di Milano (6.045.413.234,61 al 31 dicembre 2007 che dovrebbe ridursi a 5.435.138.100,41 al prossimo 31 dicembre) seguita dalla Provincia di Brescia (1.241.525.954,83, alla data del 31 dicembre 2007 che, però, dovrebbe aumentare lievemente al 31 dicembre prossimo per attestarsi a 1.310.209.894,09).

L'indebitamento meno elevato è quello della Provincia di Lodi (136.403.360,01 al 31 dicembre 2007) seguita dalla Provincia di Sondrio (247.265.729,09).

I dati indicati sopra in maniera sintetica sono esposti nella tabella che segue.

INDEBITAMENTO PROVINCE	ANNO 2006	ANNO 2007	ANNO 2008
BERGAMO	€ 999.859.608,90	€ 997.543.876,00	€ 1.084.560.737,89
BRESCIA	€ 1.260.211.125,34	€ 1.241.525.954,83	€ 1.310.209.894,09
COMO	€ 691.052.490,14	€ 675.364.816,53	€ 755.603.066,09
CREMONA	€ 329.463.418,06	€ 347.368.618,79	€ 366.508.568,96
LECCO	€ 299.702.376,07	€ 302.087.679,04	€ 329.749.584,77
LODI	€ 136.801.344,46	€ 136.403.360,01	€ 139.137.149,50
MANTOVA	€ 452.894.068,27	€ 450.078.322,03	€ 444.417.928,75
MILANO	€ 6.036.440.243,90	€ 6.045.413.234,61	€ 5.435.138.100,41
PAVIA	€ 518.554.020,53	€ 497.645.259,63	€ 471.907.482,18
SONDRIO	€ 239.752.295,47	€ 247.265.729,09	€ 271.750.123,92
VARESE	€ 715.555.203,50	€ 716.423.970,54	€ 825.584.231,89
<b>TOTALE REGIONE</b>	<b>€ 11.680.286.194,64</b>	<b>€ 11.657.120.821,10</b>	<b>€ 11.434.566.868,45</b>

Fonte: Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

Al fine di meglio comprendere la ripartizione territoriale e per classi di Comuni del fenomeno indebitamento, la tabella che segue contiene i dati aggregati per Provincia, in relazione ad ogni classe.

<b>CLASSI COMUNI</b>	<b>Comuni inferiori a 5000 abitanti</b>	<b>Comuni compresi fra 5000 e 20000 abitanti</b>	<b>Comuni superiori a 20000 abitanti</b>	<b>Totale Provincia</b>
<b>PROVINCE</b>				
BERGAMO	€ 283.607.761,14	€ 319.192.521,86	€ 394.743.593,00	€ 997.543.876,00
BRESCIA	€ 284.760.466,07	€ 397.558.788,33	€ 559.206.700,43	€ 1.241.525.954,83
COMO	€ 265.334.289,52	€ 206.122.199,01	€ 203.908.328,00	€ 675.364.816,53
CREMONA	€ 128.991.952,60	€ 48.557.540,19	€ 169.819.126,00	€ 347.368.618,79
LECCO	€ 132.696.916,80	€ 86.036.187,24	€ 83.354.575,00	€ 302.087.679,04
LODI	€ 50.938.365,01	€ 33.750.058,00	€ 51.714.937,00	€ 136.403.360,01
MANTOVA	€ 104.469.884,37	€ 217.064.957,75	€ 128.543.479,91	€ 450.078.322,03
MILANO	€ 195.216.876,81	€ 556.362.608,44	€ 5.293.833.749,36	€ 6.045.413.234,61
PAVIA	€ 164.457.320,53	€ 87.779.488,68	€ 245.408.450,42	€ 497.645.259,63
SONDRIO	€ 128.976.102,09	€ 72.688.525,00	€ 45.601.102,00	€ 247.265.729,09
VARESE	€ 140.587.594,92	€ 221.190.801,06	€ 354.645.574,56	€ 716.423.970,54
<b>TOTALE REGIONE</b>	<b>€ 1.880.037.529,86</b>	<b>€ 2.246.303.675,56</b>	<b>€ 7.530.779.615,68</b>	<b>€ 11.657.120.821,10</b>

Fonte: Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

I dati contenuti nella tabella che precede confermano l'analisi svolta nella parte iniziale del paragrafo in merito alla ripartizione dell'indebitamento.

L'indebitamento complessivo al 31 dicembre 2007 è minore della spesa annuale, anche se è superiore alla spesa corrente, attestandosi al 123,63% di quest'ultima.

Le Province che presentano un'incidenza più elevata rispetto alla spesa corrente sono quelle di Milano (135,88%), Mantova (129,34%) e Sondrio (131,41%). Quelle che presentano una minore incidenza sono Lodi (76,16%), Varese (99,11%) e Pavia (102,64%), come risulta dalla tabella che segue.

<b>Indici</b>	<b>TOTALE INDEBITAMENTO ANNO 2007</b>	<b>TOTALE SPESA CORRENTE ANNO 2007</b>	<b>INCIDENZA % INDEBITAMENTO SU SPESA CORRENTE</b>
<b>PROVINCE</b>			
BERGAMO	€ 997.543.876,00	€ 804.746.583,83	<b>123,96%</b>
BRESCIA	€ 1.241.525.954,83	€ 1.041.023.493,59	<b>119,26%</b>
COMO	€ 675.364.816,53	€ 594.450.497,26	<b>113,61%</b>
CREMONA	€ 347.368.618,79	€ 334.147.402,25	<b>103,96%</b>
LECCO	€ 302.087.679,04	€ 283.045.293,25	<b>106,73%</b>
LODI	€ 136.403.360,01	€ 179.111.976,91	<b>76,16%</b>
MANTOVA	€ 450.078.322,03	€ 347.967.964,66	<b>129,34%</b>
MILANO	€ 6.045.413.234,61	€ 4.448.918.759,57	<b>135,88%</b>
PAVIA	€ 497.645.259,63	€ 484.824.316,40	<b>102,64%</b>
SONDRIO	€ 247.265.729,09	€ 188.161.065,34	<b>131,41%</b>
VARESE	€ 716.423.970,54	€ 722.891.722,94	<b>99,11%</b>
<b>TOTALE REGIONE</b>	<b>€ 11.657.120.821,10</b>	<b>€ 9.429.289.076,00</b>	<b>123,63%</b>

Fonte: Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

Se si assume come riferimento quello delle entrate correnti, come viene fatto nella tabella che segue, si mettono in luce valori che, sostanzialmente, corrispondono a quelli indicati sopra, in relazione al rapporto con la spesa corrente.

<b>Indici</b> <b>PROVINCE</b>	<b>TOTALE INDEBITAMENTO ANNO 2007</b>	<b>TOTALE ENTRATE CORRENTI ANNO 2007</b>	<b>INCIDENZA % INDEBITAMENTO SU ENTRATE CORRENTI</b>
BERGAMO	€ 997.543.876,00	€ 899.355.141,27	<b>110,92%</b>
BRESCIA	€ 1.241.525.954,83	€ 1.282.487.224,69	<b>96,81%</b>
COMO	€ 675.364.816,53	€ 644.984.716,31	<b>104,71%</b>
CREMONA	€ 347.368.618,79	€ 349.926.570,62	<b>99,27%</b>
LECCO	€ 302.087.679,04	€ 312.087.360,41	<b>96,80%</b>
LODI	€ 136.403.360,01	€ 185.227.502,87	<b>73,64%</b>
MANTOVA	€ 450.078.322,03	€ 388.410.075,92	<b>115,88%</b>
MILANO	€ 6.045.413.234,61	€ 4.266.897.465,78	<b>141,68%</b>
PAVIA	€ 497.645.259,63	€ 519.229.306,16	<b>95,84%</b>
SONDRIO	€ 247.265.729,09	€ 213.607.028,09	<b>115,76%</b>
VARESE	€ 716.423.970,54	€ 811.082.714,11	<b>88,33%</b>
<b>TOTALE REGIONE</b>	<b>€ 11.657.120.821,10</b>	<b>€ 9.873.295.106,23</b>	<b>118,07%</b>

Fonte: Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

Altro indicatore di interesse nella verifica dell'ammontare del debito è quello relativo all'indebitamento medio per abitante che a livello regionale ammonta a 1.208,94 euro.

Analizzando i dati delle singole realtà provinciali si riscontra che l'ammontare medio per abitante è più elevato nelle Province di Milano (1.547,44 euro), Sondrio (1.363,56 euro) e Como (1.168,10 euro), mentre è meno elevato nelle Province di Lodi (620,95 euro), Varese (830,06 euro) e Lecco (910,98).

I dati sopra indicati si evincono dalla tabella che segue.

<b>Indici</b> <b>PROVINCE</b>	<b>TOTALE INDEBITAMENTO ANNO 2007</b>	<b>NUMERO DI ABITANTI AL 31/12/2007</b>	<b>INDEBITAMENTO MEDIO PER ABITANTE</b>
BERGAMO	€ 997.543.876,00	1.059.593	<b>€ 941,44</b>
BRESCIA	€ 1.241.525.954,83	1.211.617	<b>€ 1.024,69</b>
COMO	€ 675.364.816,53	578.175	<b>€ 1.168,10</b>
CREMONA	€ 347.368.618,79	355.947	<b>€ 975,90</b>
LECCO	€ 302.087.679,04	331.607	<b>€ 910,98</b>
LODI	€ 136.403.360,01	219.670	<b>€ 620,95</b>
MANTOVA	€ 450.078.322,03	403.665	<b>€ 1.114,98</b>
MILANO	€ 6.045.413.234,61	3.906.726	<b>€ 1.547,44</b>
PAVIA	€ 497.645.259,63	530.969	<b>€ 937,24</b>
SONDRIO	€ 247.265.729,09	181.338	<b>€ 1.363,56</b>
VARESE	€ 716.423.970,54	863.099	<b>€ 830,06</b>
<b>TOTALE REGIONE</b>	<b>€ 11.657.120.821,10</b>	<b>€ 9.642.406,00</b>	<b>€ 1.208,94</b>

Fonte: Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

Il giudizio in ordine all'indebitamento degli enti territoriali della Lombardia, alla sua evoluzione ed alla gestione è sostanzialmente positivo se solo si tiene conto che gli anni 2006 e 2007 sono stati caratterizzati da una progressiva stretta finanziaria e riduzione delle risorse a disposizione di tutta l'Amministrazione pubblica e di quella locale, in particolare.

### **1) Le anticipazioni di tesoreria**

Al fine di meglio comprendere la complessiva situazione finanziaria degli enti territoriali presenta un certo interesse verificare quanti enti abbiano fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria, indice dell'esistenza di tensione finanziaria, dovuta a carenza di liquidità.

Ebbene nel 2007 solo 107 enti su un totale di 1557 enti hanno fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria, vale a dire il 6,87% del totale, come risulta dalla tabella che segue.

<b>Comuni</b>	<b>Comuni con anticipazioni di tesoreria</b>	<b>Comuni senza anticipazioni di tesoreria</b>	<b>N. Comuni della Provincia</b>	<b>Incidenza % Comuni con anticipazioni di tesoreria</b>	<b>Incidenza % Comuni senza anticipazioni di tesoreria</b>	<b>% Totale</b>
<b>Province</b>						
BERGAMO	11	234	245	4,49%	95,51%	100%
BRESCIA	10	197	207	4,83%	95,17%	100%
COMO	11	152	163	6,75%	93,25%	100%
CREMONA	11	105	116	9,48%	90,52%	100%
LECCO	4	87	91	4,40%	95,60%	100%
LODI	6	56	62	9,68%	90,32%	100%
MANTOVA	8	63	71	11,27%	88,73%	100%
MILANO	12	178	190	6,32%	93,68%	100%
PAVIA	17	174	191	8,90%	91,10%	100%
SONDRIO	9	70	79	11,39%	88,61%	100%
VARESE	8	134	142	5,63%	94,37%	100%
<b>TOTALE REGIONE</b>	<b>107</b>	<b>1450</b>	<b>1557</b>	<b>6,87%</b>	<b>93,13%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

In relazione a questo indice è significativo l'esame dei dati per classe. Di questi 107 enti solo il 2,80% sono Comuni con meno di 5.000 abitanti (3 su un totale di 1098), il 19,63% sono enti con popolazione compresa fra i 5000 e i 20000 abitanti (21 su un totale di 382 Comuni), il 77,57% degli enti con popolazione superiore ai 20.000 abitanti. Sembra che gli enti di maggiori dimensioni incontrino maggiori difficoltà nella gestione della cassa, probabilmente anche a

causa dei ritardi nei versamenti da parte dello Stato delle quote di tributi e dei residui trasferimenti (anche di quelli in sostituzione di quote di tributi locali).

Classi Comuni Province	Comuni con anticipazioni di tesoreria			Totale Comuni con anticipazioni di tesoreria	Incidenza % Comuni con anticipazioni di tesoreria			Tot. %
	Comuni inferiori a 5000 abitanti	Comuni compresi fra 5000 e 20000 abitanti	Comuni superiori a 20000 abitanti		Comuni inferiori a 5000 abitanti	Comuni compresi fra 5000 e 20000 abitanti	Comuni superiori a 20000 abitanti	
BERGAMO	0	3	8	11	0,00%	27,27%	72,73%	100%
BRESCIA	0	4	6	10	0,00%	40,00%	60,00%	100%
COMO	0	1	10	11	0,00%	9,09%	90,91%	100%
CREMONA	0	0	11	11	0,00%	0,00%	100,00%	100%
LECCO	0	1	3	4	0,00%	25,00%	75,00%	100%
LODI	0	0	6	6	0,00%	0,00%	100,00%	100%
MANTOVA	0	2	6	8	0,00%	25,00%	75,00%	100%
MILANO	3	7	2	12	25,00%	58,33%	16,67%	100%
PAVIA	0	2	15	17	0,00%	11,76%	88,24%	100%
SONDRIO	0	0	9	9	0,00%	0,00%	100,00%	100%
VARESE	0	1	7	8	0,00%	12,50%	87,50%	100%
<b>TOTALE REGIONE</b>	<b>3</b>	<b>21</b>	<b>83</b>	<b>107</b>	<b>2,80%</b>	<b>19,63%</b>	<b>77,57%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

## **2) Il riconoscimento di debiti fuori bilancio**

Uno specifico fenomeno seguito con interesse dalla Sezione, in relazione alle modalità di gestione della spesa, è quello del riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

La tipizzazione del procedimento di spesa degli enti pubblici rende eccezionale la possibilità di erogare spese al di fuori delle normali procedure e, pertanto, il legislatore ha previsto casi tipici e specifiche modalità di riconduzione di spese, effettuate al di fuori della ordinaria disciplina prevista dal Testo Unico sugli Enti locali, nell'ordinaria contabilità dell'ente.

Trattandosi di casi eccezionali, gli enti debbono procedere al riconoscimento in modo restrittivo, mettendo in luce quali siano state le anomalie, anche per non ripeterle.

Solo 155 enti su un totale di 1557 ha riconosciuto debiti fuori bilancio, vale a dire il 9,95% di quelli esaminati, come si evince dalla tabella che segue.

Comuni Provincie	Comuni con debiti fuori bilancio	Comuni senza debiti fuori bilancio	N. Comuni della Provincia	Incidenza % Comuni con debiti fuori bilancio	Incidenza % Comuni senza debiti fuori bilancio	% Totale
BRESCIA	8	199	207	3,86%	96,14%	100%
COMO	8	155	163	4,91%	95,09%	100%
CREMONA	5	111	116	4,31%	95,69%	100%
LECCO	16	75	91	17,58%	82,42%	100%
LODI	6	56	62	9,68%	90,32%	100%
MANTOVA	11	60	71	15,49%	84,51%	100%
MILANO	27	163	190	14,21%	85,79%	100%
PAVIA	12	179	191	6,28%	93,72%	100%
SONDRIO	4	75	79	5,06%	94,94%	100%
VARESE	15	127	142	10,56%	89,44%	100%
<b>TOTALE REGIONE</b>	<b>155</b>	<b>1402</b>	<b>1557</b>	<b>9,96%</b>	<b>90,04%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

Esaminando la suddivisione in classi si rileva che la maggior parte dei riconoscimenti è avvenuta, sia in termini numerici che di percentuale, nella classe degli enti con popolazione superiore ai 20.000 abitanti (65), seguita da quelli con popolazione compresa fra i 5.000 e i 20.000 abitanti (sempre 65, ma con un maggior numero di enti che compongono la classe) e, da ultimo dalla classe relativa ai Comuni con popolazione inferiore alle 5.000 unità (25, a fronte del maggior numero di enti che compone la classe).

Classi Comuni Province	Comuni con debiti fuori bilancio			Totale Comuni con debiti fuori bilancio	Incidenza % Comuni con debiti fuori bilancio			Tot. %
	Comuni inferiori a 5000 abitanti	Comuni compresi fra 5000 e 20000 abitanti	Comuni superiori a 20000 abitanti		Comuni inferiori a 5000 abitanti	Comuni compresi fra 5000 e 20000 abitanti	Comuni superiori a 20000 abitanti	
BERGAMO	3	24	16	43	6,98%	55,81%	37,21%	100%
BRESCIA	0	3	5	8	0,00%	37,50%	62,50%	100%
COMO	2	3	3	8	25,00%	37,50%	37,50%	100%
CREMONA	1	0	4	5	20,00%	0,00%	80,00%	100%
LECCO	2	6	8	16	12,50%	37,50%	50,00%	100%
LODI	0	1	5	6	0,00%	16,67%	83,33%	100%
MANTOVA	2	6	3	11	18,18%	54,55%	27,27%	100%
MILANO	11	11	5	27	40,74%	40,74%	18,52%	100%
PAVIA	1	2	9	12	8,33%	16,67%	75,00%	100%
SONDRIO	1	1	2	4	25,00%	25,00%	50,00%	100%
VARESE	2	8	5	15	13,33%	53,33%	33,33%	100%
<b>TOTALE REGIONE</b>	<b>25</b>	<b>65</b>	<b>65</b>	<b>155</b>	<b>16,13%</b>	<b>41,94%</b>	<b>41,94%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

## CAPITOLO V – LA FINANZA DERIVATA

Come la Sezione aveva già rilevato fin dall'ottobre del 2007, uno degli aspetti più significativi della gestione finanziaria degli enti territoriali e, in particolare, del debito è quello relativo all'utilizzo degli strumenti di finanza derivata.

La Sezione ha analizzato le delibere con le quali tutti gli enti lombardi hanno approvato questo genere di operazioni e i contratti relativi con la specifica finalità di fornire indicazioni ai singoli Consigli degli enti interessati, al fine di porre rimedio, ove possibile, o di acquisire utili elementi per la futura gestione finanziaria di ciascun ente.

Da un punto di vista complessivo risulta che il numero dei Comuni e delle Province che hanno fatto ricorso a questo strumento siano 104 su un totale di 1157 enti considerati, vale a dire il 6,68% del totale.

A questi vanno aggiunti, perlomeno, un'Unione di comuni ed una Comunità montana che sono ricorsi a strumenti finanziari derivati, chiusi nel 2008.

Si tratta di un fenomeno circoscritto poiché riguarda meno del 7% degli enti, ma che presenta degli elementi di interesse quanto alla ripartizione territoriale, come emerge dalla tabella che segue.

Comuni Provincie	Comuni che hanno strumenti di finanza derivata	Comuni che non hanno strumenti di finanza derivata	N. Comuni della Provincia	Incidenza % Comuni con contratti di finanza derivata	Incidenza % Comuni senza contratti di finanza derivata	% Totale
BERGAMO	4	241	245	1,63%	98,37%	100%
BRESCIA	14	193	207	6,76%	93,24%	100%
COMO	10	153	163	6,13%	93,87%	100%
CREMONA	2	114	116	1,72%	98,28%	100%
LECCO	2	89	91	2,20%	97,80%	100%
LODI	1	61	62	1,61%	98,39%	100%
MANTOVA	18	53	71	25,35%	74,65%	100%
MILANO	28	162	190	14,74%	85,26%	100%
PAVIA	18	173	191	9,42%	90,58%	100%
SONDRIO	0	79	79	0,00%	100,00%	100%
VARESE	7	135	142	4,93%	95,07%	100%
<b>TOTALE REGIONE</b>	<b>104</b>	<b>1453</b>	<b>1557</b>	<b>6,68%</b>	<b>93,32%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

Le Province maggiormente interessate sono quelle di Mantova (18 enti, pari al 25,35% del totale), Milano (28 enti, pari al 14,74% del totale), Pavia (18 enti, pari al 9,42% del totale), Brescia (14 enti, pari al 6,76% del totale) e Como (10 enti, pari al 6,13% del totale). Seguono le Province di Varese (7 enti, pari al 4,93%), Lecco (2 enti, pari al 2,20% del totale), Cremona (2 enti, pari al 1,72%), Lodi (1 ente, pari all'1,61%). Nessuna operazione di questa natura sembrerebbe essere stata conclusa in Provincia di Sondrio.

Si tratta di dati interessanti, anche in relazione alla ripartizione territoriale che mette in luce che, presumibilmente, il fenomeno ha interessato zone territoriali omogenee all'interno delle quali ha operato un gruppo non elevato di intermediari finanziari.

In linea generale, la Sezione ha rilevato che la maggior parte delle operazioni sono state concluse in assenza di specifiche cognizioni finanziarie e senza aver espletato alcuna analisi finanziaria indipendente e la maggior parte dei contratti sembra essere stata conclusa a condizioni che non appaiono convenienti per gli enti territoriali.

Peraltro, una distinzione deve essere fatta in relazione alle operazioni concluse prima del 2004 che sembrerebbero denotare un maggior equilibrio finanziario rispetto a quelle concluse successivamente.

Da ultimo deve essere messa in luce che alcuni enti nel corso del 2008 hanno chiuso le operazioni, sia che il mark to market fosse positivo (incassando somme di denaro) sia che fosse negativo (in questo caso versando somme all'intermediario finanziario).

## **CAPITOLO VI – LA SPESA DI PERSONALE. LE MODIFICHE LEGISLATIVE INTERVENUTE NELL'ANNO 2008**

La disciplina finanziaria della spesa per il personale degli enti locali è stata interessata da alcuni rilevanti interventi legislativi nel corso dell'anno 2008, con conseguenti ripercussioni sul piano delle problematiche riscontrate dalla Sezione nell'esercizio della propria attività consultiva e di controllo.

Si fa riferimento, in particolare, alle disposizioni contenute nella Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria per il 2008), nonché nel D.L. 25 giugno 2008, n. 112, come convertito nella Legge 6 agosto 2008, n. 133 (cosiddetta "manovra finanziaria estiva"), le quali hanno introdotto significative modifiche al regime di assunzioni e al sistema di gestione delle spese di personale nelle amministrazioni locali.

Rimane inalterata, peraltro, la distinzione di disciplina basata sul criterio della sottoposizione o meno del singolo ente ai vincoli derivanti dal Patto di stabilità.

Com'è noto, infatti, le manovre finanziarie degli ultimi anni hanno introdotto vincoli di contenimento delle spese di personale di tutti gli enti locali in generale. Tuttavia, il legislatore ha dettato una disciplina diversificata per gli enti sottoposti al Patto di stabilità interno rispetto a quelli non sottoposti, poiché i primi, nell'ambito della loro gestione finanziaria complessiva debbono raggiungere un "risultato" (i saldi previsti dal Patto di stabilità), all'interno del quale deve essere conteggiata anche la spesa relativa al personale; i secondi, invece, non hanno un obbligo di risultato finanziario complessivo, ma solo alcuni obblighi specifici, fra i quali vi è quello del contenimento della spesa del personale.

Più precisamente, con riferimento agli enti non sottoposti ai vincoli del Patto di stabilità interno, l'art. 1, co. 562, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria per il 2007) ha previsto, da un lato, l'obbligo di contenere le spese per il personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'Amministrazione e dell'IRAP e con esclusione degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali, nei limiti di quanto impegnato nell'anno 2004 e, dall'altro, il divieto di procedere a nuove assunzioni di personale, se non nei limiti delle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato avvenute nell'anno precedente.

Per gli enti sottoposti al Patto di stabilità, l'art. 1, co. 557, della Legge n. 296/2006 ha sancito il principio di riduzione della spesa per il personale – proprio ai fini del concorso delle autonomie locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica - da attuare anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative.

In questo panorama legislativo si inserisce la Legge n. 244/2007, che, all'art. 3, co. 120 e 121, va ad incidere sulla disciplina delle deroghe ai limiti imposti in materia di spesa per il personale, deroghe consentite in certa misura, purché analiticamente motivate, dall'art. 19, co. 8, della Legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Legge finanziaria per il 2002).

Più precisamente, con riferimento agli enti sottoposti al Patto di stabilità, l'art. 3, co. 120, della Legge n. 244/2007 afferma la necessità che, fermi restando i vincoli fissati dal Patto di stabilità per l'esercizio in corso, eventuali deroghe al principio di riduzione della spesa per il personale siano subordinate al rispetto delle seguenti condizioni: a) l'ente deve aver rispettato il Patto di stabilità nell'ultimo triennio; b) il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non deve essere superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario; c) il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non deve superare quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto.

Per quanto concerne gli enti non sottoposti al Patto di stabilità, l'art. 3, co. 121, della Legge n. 244/2007, modificando il co. 562 dell'art. 1 della Legge n. 296/2006, ha affermato che eventuali deroghe al limite costituito dalla spesa impegnata nell'anno 2004, sono subordinate alla sussistenza delle seguenti condizioni: a) il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non deve essere superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario; b) il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non deve superare quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto, ridotto del 20 per cento.

Il D.L. n. 112/2008, come convertito nella Legge n. 133/2008, è nuovamente intervenuto sulla disciplina relativa alla spesa di personale applicabile agli enti locali, prevedendo, all'art. 76, co. 6 che, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto, venga emanato un D.P.C.M., previo accordo tra Governo, Regioni ed Autonomie locali, che definisca parametri e criteri di virtuosità, con

correlati obiettivi differenziati di risparmio, tenuto conto delle dimensioni demografiche degli enti, delle percentuali di incidenza delle spese di personale attualmente esistenti rispetto alla spesa corrente e dell'andamento di tale tipologia di spesa nel quinquennio precedente, prevedendo, altresì, criteri e modalità per estendere la norma anche agli enti non sottoposti al Patto di stabilità interno.

L'art. 76, co. 2, del medesimo decreto ha stabilito, altresì, che, nelle more dell'emanazione del D.P.C.M., le deroghe previste dall'art. 3, co. 121, della Legge n. 244/2007 sono sospese, ad eccezione dei Comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci.

Inoltre, i commi 4 e 7 dell'art. 76 citato sanciscono il divieto di procedere a nuove assunzioni sia per gli enti che non abbiano rispettato il Patto di stabilità interno nell'esercizio precedente, sia per quelli nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti.

Infine, il comma 1 del medesimo articolo, modificando l'art. 1, co. 557, della Legge n. 296/2006 amplia il novero delle spese di personale, includendo anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.

I dati raccolti dalla Sezione, sono contenuti nella tabella che segue.

<b>SPESA DEL PERSONALE</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>NON INDICATO</b>	<b>TOTALE PROVINCIA</b>	<b>PERCENTUALE DEI NO</b>
<b>PROVINCE</b>					
BERGAMO	160	80	5	245	<b>33%</b>
BRESCIA	140	60	7	207	<b>29%</b>
COMO	111	50	2	163	<b>31%</b>
CREMONA	90	23	3	116	<b>20%</b>
LECCO	69	21	1	91	<b>23%</b>
LODI	45	16	1	62	<b>26%</b>
MANTOVA	53	16	2	71	<b>23%</b>
MILANO	131	58	1	190	<b>31%</b>
PAVIA	132	55	4	191	<b>29%</b>
SONDRIO	60	19	0	79	<b>24%</b>
VARESE	98	43	1	142	<b>30%</b>
<b>TOTALE REGIONE</b>	1089	441	27	1557	<b>28,32%</b>

Fonte: Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

La spesa complessiva per il personale degli enti territoriali lombardi nel 2007 è stata pari a 2.458.574.083 euro e, nell'ambito della suddivisione per classi, la spesa superiore si è riscontrata negli enti con popolazione superiore ai 20.000 abitanti (1.494.881.695 euro), seguita da quelli con popolazione compresa fra le 5.000 e le 20.000 unità (590.829.322 euro, a fronte dei 372.863.067 euro negli enti con popolazione inferiore alle 5.000 unità).

La spesa maggiore è riscontrabile negli enti che compongono la Provincia di Milano (1.217.414.179 euro) mentre quella minore negli enti della Provincia di Lodi (49.045.176), seguita da Sondrio (49.559.271 euro).

A livello complessivo la spesa di personale rappresenta il 23,76% della spesa corrente e si tratta di un valore sicuramente non elevato che, comunque, presenta alcune differenze nell'ambito delle classi, come sopra individuata.

Infatti, negli enti con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti l'incidenza della spesa di personale su quella corrente è pari al 23,76% mentre in quelli con popolazione compresa fra le 5.000 e le 20.000 unità l'incidenza è pari al 27,62% e in quelli con popolazione superiore ai 20.000 abitanti si attesta al 26,13%.

La tabella che segue illustra l'ammontare complessivo della spesa di personale in ciascuna Provincia.

<b>SPESA PERSONALE</b>	<b>ANNO 2007</b>
<b>PROVINCE</b>	
BERGAMO	€ 217.079.707,04
BRESCIA	€ 206.019.544,27
COMO	€ 129.561.491,79
CREMONA	€ 97.834.917,78
LECCO	€ 64.723.054,43
LODI	€ 49.045.176,13
MANTOVA	€ 90.558.227,12
MILANO	€ 1.217.414.179,24
PAVIA	€ 135.113.585,23
SONDRIO	€ 49.559.271,11
VARESE	€ 201.664.929,25
<b>TOTALE REGIONE</b>	<b>€ 2.458.574.083,39</b>

Fonte: Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

La tabella che segue mostra l'ammontare della spesa di personale dei gruppi di enti che compongono le varie classi, in relazione a ciascuna Provincia.

<b>Classi Comuni</b>	<b>Comuni inferiori a 5000 abitanti</b>	<b>Comuni compresi fra 5000 e 20000 abitanti</b>	<b>Comuni superiori a 20000 abitanti</b>	<b>Tot. Provincia</b>
<b>Province</b>				
BERGAMO	€ 60.289.923	€ 79.227.553	€ 77.562.231	€ <b>217.079.707</b>
BRESCIA	€ 49.935.808	€ 98.053.745	€ 58.029.992	€ <b>206.019.544</b>
COMO	€ 42.335.576	€ 34.639.765	€ 52.586.150	€ <b>129.561.492</b>
CREMONA	€ 30.199.600	€ 14.751.970	€ 52.883.347	€ <b>97.834.918</b>
LECCO	€ 27.814.396	€ 18.460.619	€ 18.448.040	€ <b>64.723.054</b>
LODI	€ 16.450.818	€ 12.564.076	€ 20.030.282	€ <b>49.045.176</b>
MANTOVA	€ 16.947.412	€ 36.815.160	€ 36.795.655	€ <b>90.558.227</b>
MILANO	€ 28.201.061	€ 193.505.015	€ 995.708.103	€ <b>1.217.414.179</b>
PAVIA	€ 41.315.473	€ 24.938.760	€ 68.859.352	€ <b>135.113.585</b>
SONDRIO	€ 25.662.709	€ 8.443.825	€ 15.452.737	€ <b>49.559.271</b>
VARESE	€ 33.710.291	€ 69.428.833	€ 98.525.805	€ <b>201.664.929</b>
<b>TOTALE REGIONE</b>	€ <b>372.863.067</b>	€ <b>590.829.322</b>	€ <b>1.494.881.695</b>	€ <b>2.458.574.083</b>

Fonte: Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

Anche in relazione alla normativa che attualmente prevede che uno dei parametri per valutare la spesa di personale sia il rapporto con la spesa corrente e che in futuro renderà sempre più stringente questo rapporto, particolarmente interessanti sono i dati contenuti nella tabella che segue che indica l'incidenza percentuale della spesa di personale in ciascuna Provincia.

L'esame dei dati relativi ai Comuni con meno di 5.000 abitanti mette in luce che l'incidenza media regionale non è elevata (23,76%) e che nella Provincia di Como è addirittura al di sotto del 20% (17,72%) e che anche nella Provincia nella quale è più elevata, la stessa è, comunque, al di sotto del 30% (Bergamo: 27,40%).

<b>PROVINCE</b>	<b>COMUNI &lt;5000 abitanti</b>	<b>TOTALE SPESA PERSONALE ANNO 2007</b>	<b>TOTALE SPESA CORRENTE ANNO 2007</b>	<b>INCIDENZA % SPESA PERSONALE SU SPESA CORRENTE</b>
BERGAMO	€	60.289.923	€ 220.024.271	27,40%
BRESCIA	€	49.935.808	€ 247.440.533	20,18%
COMO	€	42.335.576	€ 238.870.856	17,72%
CREMONA	€	30.199.600	€ 106.587.686	28,33%
LECCO	€	27.814.396	€ 115.278.733	24,13%
LODI	€	16.450.818	€ 64.854.346	25,37%
MANTOVA	€	16.947.412	€ 70.688.455	23,97%
MILANO	€	28.201.061	€ 114.548.868	24,62%
PAVIA	€	41.315.473	€ 155.787.699	26,52%
SONDRIO	€	25.662.709	€ 98.699.443	26,00%
VARESE	€	33.710.291	€ 136.291.457	24,73%
<b>TOTALE REGIONE</b>	€	<b>372.863.067</b>	€ <b>1.569.072.345</b>	<b>23,76%</b>

Fonte: Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

La tabella che segue mette in luce l'andamento della spesa di personale in relazione a ciascuna classe di Comuni con popolazione compresa fra i 5.000 e i 20.000 abitanti e ad ogni Provincia.

In questo caso la media regionale si attesta sul 27,62%.

<b>PROVINCE</b>	<b>Comuni &lt; 20000 e &gt;=5000 abitanti</b>	<b>TOTALE SPESA PERSONALE ANNO 2007</b>	<b>TOTALE SPESA CORRENTE ANNO 2007</b>	<b>INCIDENZA % SPESA PERSONALE SU SPESA CORRENTE</b>
BERGAMO		€ 79.227.553	€ 272.213.837	29,10%
BRESCIA		€ 98.053.745	€ 374.141.946	26,21%
COMO		€ 34.639.765	€ 130.179.429	26,61%
CREMONA		€ 14.751.970	€ 50.576.690	29,17%
LECCO		€ 18.460.619	€ 73.806.946	25,01%
LODI		€ 12.564.076	€ 43.202.350	29,08%
MANTOVA		€ 36.815.160	€ 139.443.221	26,40%
MILANO		€ 193.505.015	€ 681.428.369	28,40%
PAVIA		€ 24.938.760	€ 84.280.806	29,59%
SONDRIO		€ 8.443.825	€ 37.411.807	22,57%
VARESE		€ 69.428.833	€ 252.739.993	27,47%
<b>TOTALE REGIONE</b>		<b>€ 590.829.322</b>	<b>€ 2.139.425.394</b>	<b>27,62%</b>

Fonte: Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

In relazione ai comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti l'incidenza media regionale è pari al 26,13%, come si evince dalla tabella che segue.

<b>PROVINCE</b>	<b>COMUNI &gt;=20000 abitanti</b>	<b>TOTALE SPESA PERSONALE ANNO 2007</b>	<b>TOTALE SPESA CORRENTE ANNO 2007</b>	<b>INCIDENZA % SPESA PERSONALE SU SPESA CORRENTE</b>
BERGAMO		€ 77.562.231	€ 312.508.476	24,82%
BRESCIA		€ 58.029.992	€ 419.441.014	13,84%
COMO		€ 52.586.150	€ 225.400.213	23,33%
CREMONA		€ 52.883.347	€ 176.983.026	29,88%
LECCO		€ 18.448.040	€ 93.959.614	19,63%
LODI		€ 20.030.282	€ 71.055.281	28,19%
MANTOVA		€ 36.795.655	€ 137.836.289	26,70%
MILANO		€ 995.708.103	€ 3.652.941.523	27,26%
PAVIA		€ 68.859.352	€ 244.755.812	28,13%
SONDRIO		€ 15.452.737	€ 52.049.816	29,69%
VARESE		€ 98.525.805	€ 333.860.273	29,51%
<b>TOTALE REGIONE</b>		<b>€ 1.494.881.695</b>	<b>€ 5.720.791.337</b>	<b>26,13%</b>

Fonte: Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

## **CAPITOLO VII – L'ATTIVITÀ DELLA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO DELLA LOMBARDIA NELL'ANNO 2008**

### ***Premessa***

Nella seconda parte della relazione sono contenuti, come si è accennato nella premessa generale, alcuni dati relativi all'attività svolta dalla Sezione nel corso del 2008, in relazione alla gestione finanziaria degli enti territoriali.

Anche al fine di non appesantire la trattazione si è ritenuto opportuno procedere unicamente all'indicazione dei principali temi affrontati dalla Sezione, con specificazione delle soluzioni adottate dalla Sezione. Ciò anche per fornire l'indicazione di alcuni principi che potranno essere utilizzati, anche in futuro, dagli enti territoriali al fine di risolvere problemi e questioni analoghi.

### ***1) Il controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti territoriali***

Oltre all'esame di tutti i questionari ed alla conseguente attività istruttoria diretta a richiedere chiarimenti in almeno 420 casi, la Sezione ha reso numerose delibere inviate ai Consigli comunali per segnalare problematiche relative alla gestione finanziaria.

Il maggior numero di delibere ha riguardato le operazioni di finanza derivata, le questioni in tema di personale e quelle relative al rispetto del Patto di stabilità interno.

Rispetto agli anni precedenti il numero complessivo delle delibere è diminuito perché dall'esame dei questionari relativi al rendiconto 2006 ed al bilancio di previsione per il 2008 la Sezione ha avuto modo di verificare che la maggior parte degli enti territoriali lombardi si sono adeguati ai rilievi ed alle segnalazioni contenute nelle delibere assunte dalla Sezione.

Anzi, si è accertato che i principi contenuti in alcune delibere o nei vari pareri resi dalla Sezione sono stati adottati anche dagli enti che non erano diretti destinatari di una specifica deliberazione cosicché sembra che vada delineandosi un

generale processo di adattamento ai principi di sana gestione finanziaria che vengono espressi nelle delibere.

Peraltro, in alcuni casi la Sezione ha rilevato che alcune norme, soprattutto in materia di modalità di costruzione del Patto di stabilità interno e di spesa di personale, presentavano problemi di applicazione a causa della loro formulazione ed ha segnalato l'incongruenza, anche al fine di agevolare interventi legislativi correttivi.

## **2) Attività consultiva**

Particolarmente significativa è stata l'attività consultiva nella materia della contabilità pubblica poiché sempre più enti hanno rivolto quesiti specifici alla Sezione che ha reso 102 pareri, a fronte dei 60 del 2007 e dei 27 del 2005.

Si tratta di un'attività che sta assumendo sempre più importanza poiché è diretta a fornire a tutti gli enti un ausilio interpretativo di disposizioni legislative che cambiano sempre più spesso, anche più volte nello stesso anno (si pensi agli interventi, in particolare, in materia di personale e consulenze contenuti nel d.l. n. 112 del 2008, conv. in l. n. 133 che hanno modificato numerose disposizioni della finanziaria 2008).

La tabella che segue mette in luce l'andamento dell'evoluzione delle richieste di parere che, in pochi anni, hanno subito una forte accelerazione, passando dalle 9 del 2005 alle 102 del 2008.

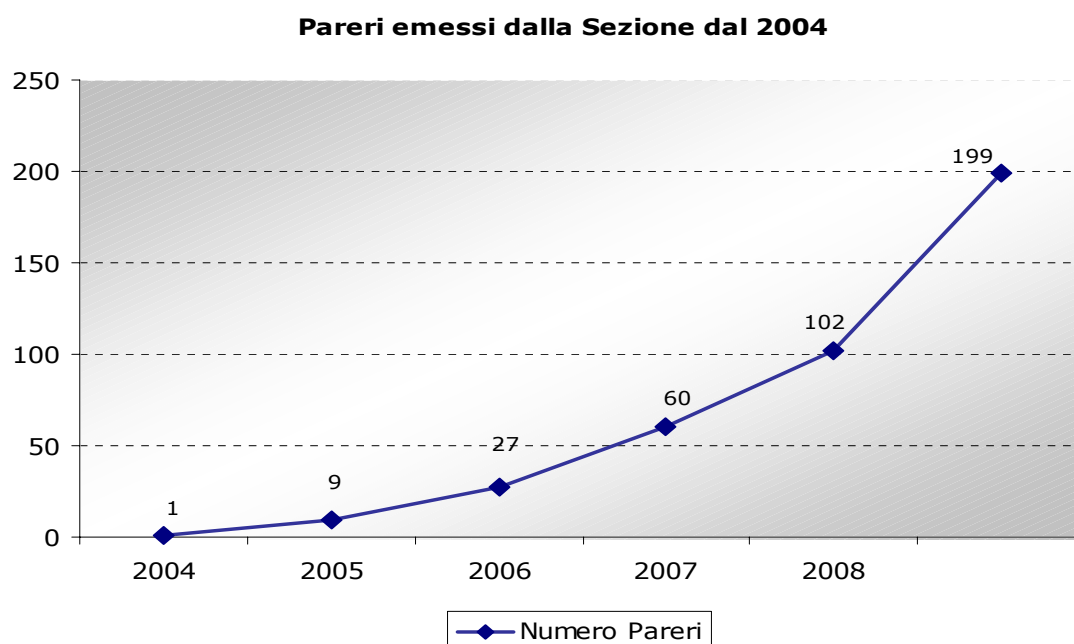
<b>Province</b>	<b>Anni</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>BG</b>		0	2	7	16	15
<b>BS</b>		0	4	4	6	5
<b>CO</b>		0	2	4	11	14
<b>CR</b>		0	0	0	2	3
<b>LC</b>		0	1	1	5	5
<b>LO</b>		1	0	2	2	3
<b>MN</b>		0	0	0	2	3
<b>MI</b>		0	0	6	6	23
<b>PV</b>		0	0	1	2	8
<b>SO</b>		0	0	0	3	3
<b>VA</b>		0	0	2	5	19
<b>REGIONE LOMBARDIA</b>		0	0	0	0	1
<b>Totale Regione</b>		<b>1</b>	<b>9</b>	<b>27</b>	<b>60</b>	<b>102</b>

Fonte: Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

In relazione alla tabella che precede è anche significativa la ripartizione delle richieste in relazione alle singole Province.

L'esame dei dati in relazione al 2008 mette in luce che si sono attivati gli enti di tutte le Province e la stessa Regione Lombardia.

Il grafico che segue permette una visione complessiva dell'andamento delle richieste di parere.



Fonte: Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

Gli aspetti principali affrontati dalla Sezione hanno riguardato la disciplina delle spese di personale, le norme sui contratti di collaborazione e consulenza, la disciplina del Patto di stabilità, le norme in materia tributaria e contrattuale, inserite nel Codice dei contratti e nei vari decreti correttivi, nonché vari aspetti della disciplina applicabile alle società partecipate dagli enti territoriali.

### **3) Le questioni principali trattate dalla Sezione**

Le modifiche legislative intervenute non hanno mancato di generare dubbi interpretativi, che gli enti locali hanno sottoposto alla Sezione in sede di richiesta di pareri. Inoltre, in sede di adozione di specifiche delibere sulla sana gestione finanziaria degli enti, la Sezione ha fornito indicazioni di carattere generale sull'interpretazione e sulle modalità di applicazione di numerose disposizioni di carattere finanziario.

E' opportuno procedere, quindi, all'analisi delle principali questioni affrontate dalla Sezione, esaminando le materie nelle quali è risultato particolarmente necessario un intervento chiarificatore.

#### *3.1) In materia di spese di personale*

In generale e preliminarmente la Sezione ha precisato il carattere inderogabile delle disposizioni legislative in materia di spesa per il personale, in quanto poste a salvaguardia dei preminenti obiettivi di contenimento della spesa degli enti locali, nel quadro del coordinamento complessivo della finanza pubblica<sup>1</sup>.

Inoltre, la Sezione ha ribadito la discrezionalità dell'Amministrazione nella scelta concreta delle modalità gestionali con cui soddisfare le esigenze, in materia di spesa per il personale, connesse alle funzioni istituzionali. Ha, tuttavia, rimarcato la necessità che tali modalità siano improntate al principio - affermato anche dall'art. 1, co. 557, della Legge n. 296/2006 - della razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative, nonché la necessità che ogni piano di assunzione di nuovo personale presupponga l'accertamento effettivo dell'avvenuto verificarsi della vacanza del posto in organico<sup>2</sup>.

Tra le problematiche emerse in sede consultiva si riportano, qui di seguito, quelle maggiormente significative.

Con riferimento alla disposizione dell'art. 1, co. 562 della Legge n. 296/2006, secondo cui è fatto divieto agli enti non sottoposti al Patto di stabilità di

---

<sup>1</sup> Deliberaz. n. 34/pareri/2008

<sup>2</sup> Deliberaz. nn. 33 e 34/pareri/2008

procedere a nuove assunzioni, se non “nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno”, la Sezione ha avuto modo di precisare l’interpretazione costituzionalmente orientata della norma, in conformità, da un lato, alla ratio di contenimento della spesa che costituisce principio di coordinamento della finanza pubblica, dall’altro al rispetto della competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia di organizzazione degli uffici<sup>3</sup>. Ha, pertanto, messo in luce che appare logico interpretare l’inciso “complessivamente intervenute nel precedente anno” nel senso di cessazioni dal servizio avvenute nel periodo di riferimento e rifluenti nell’anno precedente a quello di raffronto in modo da formare un numero complessivo di vacanze utilizzabili e in modo da escludere che possano essere prese in considerazione vacanze verificatesi, nei limiti dei posti in organico, anteriormente al 2004 ovvero che si verifichino nel corso dell’anno<sup>4</sup>.

Per quanto attiene alle modalità di effettuazione della procedura di stabilizzazione del personale precario disciplinata dall’art. 1, co. 558, della Legge n. 296/2006 e dall’art. 3, co. 90, della Legge n. 244/2007, la Sezione ha affermato che, ove il personale sia stato assunto a tempo determinato nell’ambito di una specifica procedura selettiva idonea a valutarne le competenze ed aperta a tutti i soggetti potenzialmente interessati, l’ente può procedere, nei limiti della dotazione organica e fatti salvi gli altri requisiti previsti dalla norma, alla stabilizzazione diretta di tale personale. Al contrario, ove l’instaurazione del rapporto di lavoro non sia stata preceduta da una procedura selettiva, il personale precario può essere assunto a tempo indeterminato solo sulla base di concorsi di accesso o altre “procedure selettive” aperte alla partecipazione di soggetti estranei, fatta salva la riserva di una aliquota di posti per il personale da stabilizzare. Infatti, diversamente, se le procedure avessero la struttura di concorsi interni riservati al solo personale precario, la disciplina della stabilizzazione potrebbe porsi in contrasto con l’art. 97 della Costituzione. Riguardo all’ammontare dell’aliquota di posti da riservare al personale precario, a fronte dell’assenza di una specifica disposizione legislativa che indichi in modo tassativo l’entità della stessa, la Sezione ha affermato che rientra nell’ambito dell’autonomia di ciascun ente stabilire l’entità

---

<sup>3</sup> Cfr. a tal proposito Corte cost. 11 aprile 2008, n. 95

<sup>4</sup> Deliberaz. n. 33/pareri/2008

della quota, in misura tale da soddisfare sia le esigenze organizzative dell'amministrazione che la salvaguardia del principio di accesso agli impieghi pubblici tramite il concorso<sup>5</sup>.

La Sezione ha avuto modo di pronunciarsi anche in ordine alla disciplina introdotta dall'art. 76 del D.L. n. 112/2008 come convertito nella Legge n. 133/2008, con riferimento ai limiti alla spesa di personale nel caso di esternalizzazioni di servizi effettuate attraverso i vari moduli procedurali consentiti dall'ordinamento (società, aziende speciali consortili, unioni di comuni, consorzi). In proposito è stato messo in luce che, in generale, la gestione esternalizzata dei servizi pubblici deve ritenersi finalizzata al perseguimento di obiettivi di maggiore efficacia, efficienza ed economicità nella resa del servizio. In quest'ottica, la disciplina vincolistica in materia di spesa di personale deve essere intesa come riferibile non soltanto all'ente stesso, ma anche a tutte le forme di cooperazione interlocale oltre che di esternalizzazione in senso stretto, le quali, altrimenti, potrebbero costituire strumenti di elusione dei vincoli di legge. Questa conclusione risulta rafforzata dalla norma contenuta nell'art. 76 del D.L. n. 112/2008, come convertito nella Legge n. 133/2008, nella parte in cui include fra le spese di personale dell'ente anche quelle sostenute da tutti gli organismi esterni, a vario titolo partecipati dall'ente locale. L'intento del legislatore, così ribadito, è evidentemente quello di non limitarsi ad una considerazione puramente formale delle spese di personale di ciascun ente, ma di valutare, da un punto di vista sostanziale, l'entità delle stesse, da un punto di vista globale, al fine di evitare incrementi incontrollati<sup>6</sup>.

Con riferimento al trasferimento di dipendenti per mobilità verso un altro ente pubblico, la Sezione ha precisato che, da un punto di vista giuslavoristico, il trasferimento per mobilità, disciplinato nell'ambito del D.lgs 30 marzo 2001, n. 165, non comporta la cessazione del rapporto di lavoro in capo all'ente di provenienza e la costituzione di un nuovo rapporto di lavoro nell'ente destinatario del trasferimento, ma determina la prosecuzione, in capo al nuovo datore di lavoro, del rapporto incardinato nel precedente. Al contrario, nell'ambito della logica sottesa alla disciplina di contabilità e finanza pubblica, il trasferimento per mobilità non

---

<sup>5</sup> Deliberaz. nn. 31 e 32/pareri/2008

<sup>6</sup> Cfr. in tal senso deliberaz. nn. 79, 81, 93 e 94/pareri/2008

deve essere configurato ed utilizzato quale operazione che permetta di instaurare nuovi rapporti di lavoro al fuori dei limiti numerici e di spesa previsti. Ciò comporta che il trasferimento per mobilità è a tutti gli effetti da considerare, da un lato, quale cessazione per l'ente di partenza e, dall'altro, quale assunzione, per l'ente di destinazione, cosicchè può procedersi al trasferimento solo se l'ente di destinazione è nelle condizioni finanziarie per poter assumere. Ove ciò accada, l'ente di partenza avrà la possibilità di procedere al reintegro del suo organico, nei limiti consentiti dalla disciplina vigente nel momento in cui intenderà procedere ad assunzione<sup>7</sup>.

### *3.2) In materia di patto di stabilità interno*

L'analisi della Sezione non si è limitata alla verifica da parte dei singoli enti del Patto di stabilità interno, sia a consuntivo che in sede di predisposizione del bilancio di previsione.

Infatti, anche se le percentuali di rispetto di detto vincolo da parte degli enti lombardi sono piuttosto alte, come si è visto dalle tabelle riportate nella prima parte della Relazione, la Sezione ha cercato di approfondire le cause che in alcuni casi avevano determinato il mancato rispetto di detto vincolo.

Al riguardo ha precisato che pur non nascondendosi che le modalità di costruzione degli obiettivi del patto di stabilità fissati nelle legge finanziaria per il 2008 possano dar luogo a difficoltà operative per gli enti in relazione alla pluralità di elementi che compongono le poste di bilancio, la disposizione contenuta nel comma 379 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2008 non prevede la possibilità di derogare alle modalità di costruzione del saldo se non per quelle voci espressamente indicate dalla normativa. Conseguentemente ha precisato che "non è, pertanto, consentito pretermettere ai fini del calcolo del saldo di competenza misto di cui alle citate norme entrate a destinazione specifica, il cui utilizzo sia protratto nel tempo"<sup>8</sup>.

Nella stessa direzione, in sede consultiva è stato domandato alla Sezione se fosse possibile escludere dal computo dei pagamenti di conto capitale

---

<sup>7</sup> Deliberaz. n. 91/pareri/2008

<sup>8</sup> Deliberazione 10 giugno 2008, n. 38

dell'esercizio 2008, quelli relativi ai residui 2006 e 2007 che hanno trovato integrale finanziamento negli stessi anni.

La Sezione, dopo aver messo in luce che le esigenze di revisione della disciplina del Patto di stabilità interno manifestatesi per correggere alcune disfunzioni applicative emerse nel corso dell'esercizio 2007 si sono concluse con la sostanziale conferma per l'anno 2008 dello stesso impianto definito dalla legge finanziaria 2007, con l'aggiunta del cosiddetto criterio della competenza "mista", vale a dire attraverso la diversa determinazione del saldo finanziario da raggiungere come obiettivo che deve essere calcolato, in termini di competenza per la parte corrente, ed in termini di cassa per il conto capitale.

Tuttavia, le correzioni introdotte dal legislatore hanno enfatizzato eccessivamente il peso della base di riferimento ancorata ai dati di cassa del triennio 2003/2005, che rimane fissa per tutto il periodo 2008/2010, pur con i necessari adeguamenti di miglioramento degli obiettivi imposti agli enti locali, con riferimento alla prevista evoluzione della manovra di finanza pubblica.

Con la conseguenza che *"non risulta pertanto possibile escludere dal calcolo del patto di stabilità per il 2008 i citati pagamenti per spese in conto capitale, né appare sostenibile, sotto diversi profili, l'ipotizzata imputazione di tali pagamenti alle partite di giro"*<sup>9</sup>.

La Sezione, peraltro, ha preso atto di alcuni problemi rappresentati dagli enti territoriali ed ha rilevato, in relazione all'adozione del criterio della competenza mista e delle basi di calcolo riferite agli esercizi precedenti una profonda contraddizione del meccanismo che regola attualmente, sia in relazione all'esercizio 2008 che a quello 2009, il Patto di stabilità interno che non può essere risolta in sede interpretativa o applicativa e che potrebbe unicamente essere eliminata dal legislatore nell'ambito di un intervento di *"manutenzione"* che disciplini questa specifica situazione modificando il criterio di calcolo della spesa per investimenti, tenendo conto che la contabilità degli enti territoriali è ancora profondamente imperniata sul criterio della competenza che, inevitabilmente, nel caso della spesa per investimenti, comporta che lo spazio temporale fra fase dell'impegno e fase del pagamento è ampio.

---

<sup>9</sup> Deliberazione 4 aprile, n. 18

In caso contrario, enti che hanno avviato investimenti negli anni che hanno preceduto l'entrata in vigore delle nuove regole del Patto di stabilità interno finirebbero con l'essere penalizzati<sup>10</sup>.

### *3.3) In materia di finanza derivata*

Particolare attenzione è stata dedicata dalla Sezione ai fenomeni riconducibili alla finanza derivata.

Anche al fine di comprendere la reale estensione della questione e l'effettiva incidenza sulla gestione finanziaria degli enti territoriali lombardi, sono stati esaminati tutte le operazioni concluse dalla Regione, da alcune Province e da numerosi Comuni procedendo all'analisi degli atti amministrativi, dei documenti contrattuali e delle ricadute finanziarie.

Sono state esaminate sia le operazioni di swap di tasso di interesse, in assoluto le più numerose fra tutte le operazioni poste in essere da enti lombardi, che quelle collegate a complesse operazioni di emissione obbligazionaria.

I principi e le indicazioni operative si ritrovano nella varie delibere adottate dalla Sezione. In via riassuntiva ed esemplificativa si rinvia alle delibere n. 19, in data 14 gennaio 2008, 52 in data 17 aprile 2008, 62, in data 23 aprile 2008 e 249, in data 20 novembre 2008.

Se in linea generale, il giudizio su questa tipologia di operazioni è stato abbastanza negativo, val la pena rilevare che in alcuni casi, come ha evidenziato la Sezione, il giudizio è stato, sostanzialmente, positivo, sia per i saldi positivi maturati che per la struttura contrattuale, sostanzialmente equilibrata, e che dimostra, quindi, che gli strumenti finanziari derivati possono adempiere ad una funzione positiva per gli enti territoriali, sempre che vi sia una chiara consapevolezza dei rischi da parte dell'ente ed una correttezza operativa da parte dell'intermediario finanziario<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> 13 novembre 2008, n. 86

<sup>11</sup> Delibera n. 249 in data 20 novembre 2009

Da ultimo, al riguardo, val la pena mettere in luce che nel 2008 numerosi enti hanno cercato di chiudere le operazioni di finanza derivata poste in essere negli esercizi precedenti al fine di limitare gli eventuali pregiudizi<sup>12</sup>

#### *3.4) In materia di leasing immobiliare*

Anche a seguito della introduzione del Codice dei contratti pubblici, si è affacciato in maniera sempre più significativa l'utilizzo da parte degli enti territoriali del leasing immobiliare per la realizzazione di opere pubbliche.

In seguito a una specifica richiesta di parere la Sezione si è soffermata sulle questioni che pone l'utilizzo di tale strumento nella gestione finanziaria degli enti territoriali, con specifico riferimento alle tematiche relative all'indebitamento ed al rispetto del Patto di stabilità interno, anche al fine di evitare un utilizzo elusivo dei vincoli di finanza pubblica.

La Sezione, in proposito, ha concluso che pur richiamando i principi dell'autonomia negoziale e della capacità giuridica generale della pubblica amministrazione, l'adozione di un contratto di leasing finanziario interseca settori a normazione speciale, derogatori rispetto al diritto comune (norme comunitarie sugli appalti e codice dei contratti); rientra nelle regole della contabilità pubblica in tema di allocazione in bilancio dei canoni periodici e di rispetto dei vincoli derivanti dal patto di stabilità per il triennio 2008-2011; soggiace alle limitazioni procedurali, funzionali e contenutistiche tipiche del regime dell'evidenza pubblica; ed infine, può configurare una forma d'indebitamento ammissibile ai sensi dell'art. 62 della Legge 133/2008 solo a condizione che non contenga clausole tipiche del contratto di swap, che si configuri quale forma d'indebitamento recante un piano di ammortamento del canone complessivamente non superiore a trent'anni, che le rate di rimborso mediante ammortamento siano comprensive di capitale ed interessi ed, infine, che la somma prevista per il riscatto del bene non si traduca in un rimborso del capitale o del valore di mercato del bene in un'unica soluzione alla scadenza<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Sul punto si rinvia alle considerazioni contenute nella delibera n. 228 dell'11 novembre 2008

<sup>13</sup> 13 novembre 2008, n. 87

### *3.5) In materia di gestione del bilancio e in particolare di utilizzo dei residui passivi*

Numerose sono le questioni affrontate dalla Sezione in relazione alle modalità di gestione di alcuni aspetti particolari del bilancio.

In particolare, a questo proposito, si è chiarito che non è possibile, ai sensi dell'art. 183, 1° comma del TUEL, imputare una nuova spesa di investimento su quote di residui passivi che si siano rese disponibili a seguito di economie accertate su impegni di spesa relativi ad altre opere pubbliche, precedentemente deliberate, anche se riferite ad analoghe tipologie di intervento poiché una operazione di questo genere comporterebbe una forma di assunzione di un nuovo impegno di spesa a valere sul bilancio di un esercizio precedente, già chiuso.

E' necessario, pertanto, che i residui passivi accertati concorrano alla determinazione del risultato di amministrazione con lo stesso vincolo di destinazione originato dalla corrispondente entrata finalizzata. In tali limiti sarà possibile utilizzare l'avanzo di amministrazione nell'esercizio successivo.

Si è ancora precisato che mentre le procedure relative all'assunzione degli impegni di spesa non risultano derogabili dal Regolamento di contabilità (art. 152, 4° comma del TUEL) gli enti locali hanno la più completa autonomia nell'articolazione del Bilancio, in capitoli ed articoli, che attraverso il PEG, è di esclusiva competenza della Giunta<sup>14</sup>.

### *3.6) In materia di procedure di spesa e, in particolare, di incarico ad un legale*

L'incarico ad un legale ed il riconoscimento degli onorari per l'attività svolta in favore dell'ente rientra fra gli acquisti di servizi che il Comune può effettuare e, conseguentemente, richiede il rispetto della procedura prevista dal TUEL, ivi compresa l'emanazione della determinazione dirigenziale che impegni la spesa necessaria per il pagamento della prestazione professionale nonché la formalizzazione dell'incarico in forma scritta, in ossequio alle ordinarie regole che disciplinano la contabilità pubblica.

In assenza della determinazione dirigenziale, necessaria per la formalizzazione dell'incarico, l'ente non può pretendere che il legale svolga alcuna

---

<sup>14</sup> 24 gennaio 2008, n. 2/pareri

attività in suo favore e, parallelamente, ove la prestazione professionale venga resa comunque, si pone il problema del servizio effettuato in assenza di una regolare procedura contabile.

Con la conseguenza che, ove il legale domandi al Comune il pagamento di asserite prestazioni professionali, il Consiglio, nell'ambito della sua discrezionalità, dovrà accertare in modo puntuale, da un lato, le cause che hanno dato luogo all'irregolarità e, dall'altro, se la prestazione è stata effettivamente resa nonché l'utilità che ha arrecato all'ente, determinando il "valore" che può essere riconosciuto al terzo, il quale non potrà dolersi della decisione del Consiglio posto che ha svolto la prestazione professionale pur essendo consapevole dell'irregolarità della procedura contabile<sup>15</sup>.

### *3.7) In materia di oneri incentivanti e onorari derivanti da spese legali*

Un questione dibattuta all'interno del mondo degli enti locali e che ha visto anche l'intervento di numerose pronunce della magistratura contabile, non sempre nella stessa direzione, riguarda la modalità di determinazione degli oneri e, in particolare dell'IRAP, da calcolare in relazione a compensi di natura incentivante da corrispondere a particolari categorie di dipendenti, quali ad esempio i progettisti ovvero i compensi derivanti da spese di lite da erogare ai componenti dell'avvocatura comunale

La Sezione, chiamata in alcune occasioni a pronunciarsi su quest'argomento, ha messo in luce che gli enti locali sono tenuti ad assumere tutti gli oneri conseguenti alle funzioni di datori di lavoro, tra i quali si deve comprendere anche l'IRAP (imposta regionale sulle attività produttive), che ai sensi dell'art. 10 bis del D.Lgs. 446/97, è commisurata all'ammontare delle varie forme di retribuzione erogate al personale dipendente, ivi compresi i compensi incentivanti la produttività, qualsivoglia titolo determinato o erogati.

Pur tenendo conto che gli enti pubblici sono autonomi soggetti passivi ai fini dell'IRAP e che l'ammontare delle retribuzioni di lavoro dipendente costituisce unicamente la base imponibile per la determinazione dell'imposta, non si può fare a meno di osservare che se dalla determinazione di questi fondi fosse esclusa l'IRAP,

---

<sup>15</sup> 22 luglio 2008, n. 56

l'ente locale si troverebbe a sostenere un onere, in relazione alla fattispecie, superiore a quello previsto dallo stesso fondo, con conseguente maggior aggravio di imposta IRAP.

Si tratterebbe di una duplicazione dell'onere a carico del Comune, che non trova alcuna giustificazione nel contesto del contenimento della spesa pubblica.

Occorre inoltre segnalare che nella quantificazione dei fondi statali per la contrattazione collettiva nazionale dei dipendenti pubblici e per l'incentivazione della produttività (art. 1, commi 181 e 185 della L. 266/05), l'onere relativo all'IRAP risulta espressamente compreso e che tra le componenti del costo del personale che gli enti locali devono prendere in considerazione al fine del contenimento è inclusa l'IRAP (art. 1, commi 198 e segg. della L. 266/05).

Così, la Sezione ha ritenuto che l'inserimento degli oneri previdenziali e assistenziali, così come dell'IRAP, nel computo dei fondi da ripartire nei confronti dei dipendenti, possa essere estesa a tutte le forme di competenze aggiuntive spettanti al personale, come quelle dell'Avvocatura interna (art. 1, comma 208, della L. 266/05) e degli altri istituti previsti da specifiche leggi e norme regolamentari adottate dagli enti locali (recupero evasione tributaria, rilevazioni statistiche, notificazione atti da parte dei messi comunali, ecc.)<sup>16</sup>.

E' stato, poi, ulteriormente precisato che se si considera che l'IRAP viene commisurata per le Amministrazioni pubbliche alla spesa per il personale, ne consegue che l'incremento per retribuzione accessoria, a qualsiasi titolo, del personale determina anche l'espansione dell'imposta, che non troverebbe più copertura sul bilancio dello Stato.

Cosicché, la nozione di "oneri riflessi" sembra doversi interpretare, come in conformità alla stessa etimologia, nel senso di oneri che ricadono sull'Amministrazione in conseguenza della corresponsione, in favore del personale dipendente, di emolumenti accessori. Va ancora considerato che, se pure nella nozione di oneri riflessi comunemente adottata non viene inserita l'Irap, le amministrazioni pubbliche presentano due peculiarità, la prima è che solo per la loro attività amministrativa (e non commerciale) il presupposto dell'imposta e la base di calcolo sono costituiti dall'importo degli emolumenti corrisposti ai lavoratori dipendenti, la seconda è che, adottando detti enti un bilancio finanziario autorizzativo della spesa, l'importo dell'Irap deve essere calcolato unitamente alle

---

<sup>16</sup> 11 febbraio 2008, n. 4

altre grandezze finanziarie al fine di individuare la spesa complessiva del costo del personale che deve trovare la copertura in bilancio.

Infatti, l'espansione della base imponibile dell'IRAP si determina con il pagamento di emolumenti e quindi si riflette in senso incrementativo sul bilancio dell'ente.

D'altro canto, i commi 207 e 208 dell'art. 1 della Legge finanziaria per il 2006 sono ulteriormente esplicativi dei principi e dei limiti fissati in generale nei precedenti commi 181, 185, 198, alla cui luce debbono interpretarsi.<sup>17</sup>

### *3.8) In materia di determinazione dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza degli amministratori pubblici*

Il legislatore negli ultimi anni e, in particolare, nel 2008 ha modificato, in più occasioni, le disposizioni inerenti le modalità di calcolo delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza degli amministratori pubblici locali, sia in relazione ai criteri di calcolo che ai divieti di cumulo.

La Sezione si è pronunciata, con numerosi pareri, in ordine all'interpretazione della normativa che, via via è intervenuta a disciplinare la materia.

In particolare sui è pronunciata in relazione:

- alla cumulabilità di indennità e gettoni di presenza per mandati elettivi ricoperti dalla stessa persona presso enti diversi (parere n. 25 in data 17 aprile 2008);

- al mantenimento in vita o all'abrogazione dal 1 gennaio 2008 della decurtazione del 10% ex art. 1, comma 54, della legge 266/2005 delle indennità spettanti agli amministratori locali e se il ripristino delle somme decurtate debba essere oggetto di specifica deliberazione della giunta e del consiglio oppure operante per effetto dell'intervenuta abrogazione della norma di riferimento" pareri n. 49, 50 e 51 in data 10 luglio 2008;

- alla possibilità per il Sindaco di un Comune, avente popolazione pari a 3.794 abitanti al 31.12.2007, di recente eletto Senatore della Repubblica, di cumulare

---

<sup>17</sup> 16 dicembre 2008, n. 101

l'indennità di carica di Sindaco con quelle previste per la carica di Senatore (parere n. 69 del 22 settembre 2008).

### *3.9) In materia di società a partecipazione pubblica*

Nel corso del 2008 è stata dedicata particolare attenzione dalla Sezione al fenomeno delle esternalizzazioni e, più in generale alla disciplina dei rapporti finanziari ed amministrativi fra enti territoriali e società partecipate.

L'attività è compiutamente illustrata nella relazione di questa Sezione approvata con la delibera n. 270 in data 17 dicembre 2008.

In questa sede merita una particolare menzione il parere n. 48 dell'8 luglio 2008 con il quale la Sezione ha fornito indicazioni in merito all'interpretazione dei termini e delle modalità della disciplina relativa alla dismissione delle partecipazioni non compatibili, introdotta dalla legge finanziaria per il 2008.

Ancora, sempre in relazione alle disposizioni dei vincoli finanziari in relazione alla disciplina delle società partecipate dagli enti territoriali val la pena mettere in luce che, con una specifica delibera, la Sezione ha fornito l'interpretazione delle modalità di calcolo dei compensi spettanti agli amministratori delle società partecipate dagli enti locali, secondo quanto previsto dalla legge finanziaria per il 2007<sup>18</sup>.

### *3.10) In merito alla conclusione di accordi transattivi*

La scelta se proseguire un giudizio o addivenire ad una transazione e la concreta delimitazione dell'oggetto della stessa spetta all'Amministrazione nell'ambito dello svolgimento della ordinaria attività amministrativa e come tutte le scelte discrezionali è sottratta al sindacato giurisdizionale, anche di responsabilità (art. 1, co. 1, l. 14 gennaio 1994, n. 20). In sostanza, il vaglio delle scelte di merito degli amministratori non è consentito, se non limitatamente alla rispondenza delle stesse a criteri di razionalità e congruità rilevabili dalla comune esperienza

---

<sup>18</sup> Delibera n. 220 del 5 novembre 2008

amministrativa al fine di stabilire se la scelta risponda ai criteri di prudente apprezzamento ai quali deve ispirarsi sempre l'azione amministrativa.

Uno degli elementi che l'ente deve considerare è la convenienza economica della transazione in relazione all'incertezza del giudizio. Ovviamente non si tratta di incertezza assoluta, ma relativa che deve essere valutata in relazione alla natura delle pretese, alla chiarezza della situazione normativa ed alla presenza di eventuali orientamenti giurisprudenziali<sup>19</sup>.

### *3.11) In materia di polizze assicurative della responsabilità*

Una delle questioni più dibattute nell'ambito del settore della responsabilità dei dipendenti e funzionari pubblici è quella relativa alla validità ed all'ambito di estensione delle polizze assicurative.

In particolare, la Sezione ha affrontato la questione della clausola contrattuale che ponga a totale carico degli amministratori e dipendenti interessati il premio per l'eventuale copertura assicurativa ai fatti commessi con colpa grave, pagando personalmente e direttamente alla compagnia assicurativa un autonomo premio.

Al riguardo, si è precisato che una simile clausola non sembrerebbe contrastare sostanzialmente con il divieto più volte ribadito dalla giurisprudenza della Corte dei Conti. Infatti, in questo caso l'assicurato è l'amministratore o il dipendente, per un rischio proprio, e a suo esclusivo carico restano gli oneri contrattuali, senza alcuna indebita incidenza diretta sull'erario.

Poiché, però, tale clausola, in cui contraente e beneficiario dell'assicurazione è l'amministratore o il dipendente, non troverebbe giustificazione nella polizza assicurativa conclusa dal Comune (non avendo lo stesso interesse diretto alla stipulazione, anche ai sensi degli artt.1411 e 1891 cod.civ.), la stessa, in coerenza con il disposto dell'art. 3, co. 59 della legge 24-12-2007 n. 244, non trova ragion d'essere nel contratto concluso dal Comune.

In proposito, non può non tenersi conto del dato letterale della norma citata, che commina la nullità dei contratti assicurativi di tale specie nel caso in cui

---

<sup>19</sup> Delibera 5 maggio 2008, n. 26

l'ente pubblico "assicuri", "ponga in essere" o "proroghi" tali contratti, prescindendo quindi dal soggetto a carico del quale è posto il pagamento dei premi assicurativi conseguenti.

Con il divieto in discorso, l'art. 3, co. 59 della legge finanziaria per il 2008 ha escluso radicalmente ogni possibile commistione nel medesimo contratto dei diversi soggetti (Amministrazione da un lato, amministratori e dipendenti, dall'altro) e dei diversi rischi assicurati, scongiurando, in conseguenza, anche ogni eventuale riflesso indiretto tra i premi a carico dell'Erario ed i premi pagati dai singoli amministratori e dipendenti.

Alla luce del disposto dell'art. 3, co. 59 della legge n. 244/2007 non potrà quindi prevedersi una "estensione" (alla colpa grave) di una copertura assicurativa di un rischio "principale" (della colpa lieve) posto a carico del soggetto pubblico, in cui è parte contraente il Comune, ma non potranno che essere conclusi eventuali separati contratti che l'assicuratore intenda autonomamente proporre agli amministratori ed ai dipendenti, con oneri a carico di costoro.

Poiché, però, una clausola di questo genere in cui contraente e beneficiario dell'assicurazione è l'amministratore o il dipendente, non troverebbe giustificazione nella polizza assicurativa conclusa dal Comune (non avendo lo stesso interesse diretto alla stipulazione, anche ai sensi degli artt.1411 e 1891 cod.civ.), la stessa, in coerenza con il disposto dell'art. 3, co. 59 della legge 24-12-2007 n. 244, non trova ragion d'essere nel contratto concluso dal Comune.

Alla luce del disposto dell'art. 3, co. 59 della legge n. 244/2007 non potrà quindi prevedersi una "estensione" (alla colpa grave) di una copertura assicurativa di un rischio "principale" (della colpa lieve) posto a carico del soggetto pubblico, in cui è parte contraente il Comune, ma non potranno che essere conclusi eventuali separati contratti che l'assicuratore intenda autonomamente proporre agli amministratori ed ai dipendenti, con oneri a carico di costoro<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> 22 luglio 2008, n. 57

### *3.12) In materia di contratti pubblici*

Numerose sono le questioni affrontate dalla Sezione in relazione all'interpretazione della disciplina dei contratti pubblici e, in particolare, in merito all'evoluzione del quadro normativo riguardante il Codice dei Contratti pubblici.

Di particolare interesse è la questione relativa all'esecuzione delle opere di urbanizzazione a scomputo dei relativi contributi, che ha come obiettivo fondamentale l'applicazione dei principi generali di trasparenza, libera concorrenza e parità di trattamento nella realizzazione dei lavori pubblici, compresi quelli di importo inferiore alla soglia comunitaria.

In relazione alla formulazione dell'art. 32, comma 1 lettera g introdotta dal decreto legislativo 152/08, la Sezione ha osserva che il disegno del legislatore è quello di evitare che attraverso l'affidamento diretto al privato titolare del permesso di costruire della realizzazione delle opere di urbanizzazione a scomputo venga elusa la necessità del ricorso alle procedure ad evidenza pubblica.

Ed infatti l'art. 32, comma 1 lettera g, sia nell'attuale formulazione che in quella previgente, ha previsto per tali opere di importo superiore alla soglia comunitaria una serie di adempimenti che hanno come scopo principale quello dell'esperimento della gara di appalto, cosicchè deve ritenersi che il Comune non si possa sottrarre all'obbligo, di rispettare, al momento del rilascio del permesso di costruire, gli adempimenti fissati dall'art. 32 comma 1, lettera g.21.

### *3.13) In merito alla contrattazione integrativa*

In più occasioni la Sezione ha affermato, in linea generale ( n. 39/pareri/2007 del 4 ottobre 2007, n. 41/pareri/2007 dell'11 ottobre 2007 e n. 45 del 18 giugno 2008), di non poter rendere parere su fattispecie inerenti all'interpretazione di norme della contrattazione collettiva né su quesiti che investano direttamente scelte discrezionali e gestionali riservate alla competenza dell'amministrazione, in ossequio ai parametri di ammissibilità dei pareri richiesti ai sensi dell'art.7, comma 8, della legge n. 131/03.

---

<sup>21</sup> 18 novembre 2008, n. 95

Tuttavia, a seguito di una specifica richiesta ha messo in luce che in questa materia residua un ambito di intervento delle Sezioni regionali della magistratura contabile: quello inerente le ricadute di tipo finanziario della contrattazione. Così, è stato precisato che l'Amministrazione che nel valutare la possibilità di integrare per l'esercizio in corso le risorse per il trattamento accessorio del personale, dovrà tener conto dei vincoli legislativi relativi alla spesa per il personale.

In particolare, l'integrazione delle risorse finanziarie destinate alla contrattazione decentrata integrativa è subordinata al rispetto del patto di stabilità interno e deve essere coerente con il quadro normativo delineato dall'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e s.m.i., che dispone che gli enti soggetti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, comprese quelle indicate nell'art. 76, 1° comma del D.L. n.112/2008, convertito in L. n.133/2008, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale.

Inoltre, l'art.76, 5° comma del richiamato D.L. n.112/2008 (convertito nella L. n.133/2008) ha introdotto un ulteriore parametro di riferimento cui ancorare la spesa del personale, disponendo che *"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 dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, con particolare riferimento alle dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali"*, con ciò specificando l'esigenza di "contenimento della dinamica retributiva" già prevista nell'art. 1, comma 557 della Legge Finanziaria 2007.

La nuova disposizione normativa ha quindi individuato nella spesa per la contrattazione integrativa, la quota di spesa per il personale (che è definita parte della spesa corrente complessiva) su cui operare specificamente la riduzione. Alla riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti va inoltre riconosciuto carattere d'immediata obbligatorietà (in tal senso si è già espressa la Corte dei conti, Sez. Contr. Veneto, con deliberazione n. 120/2008/cons dell'8 ottobre 2008).

Pertanto, per accertare la possibilità o meno di aumentare le risorse decentrate di cui al C.C.N.L. EE.LL. il Comune dovrà, a priori, verificarsi se siano

state rispettate cumulativamente le condizioni poste dall'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e s.m.i. e dall'art. 76, co. 5 , del D.L. n. 112/2008 convertito in L. n. 133/2008; fermo restando il rispetto dei parametri specifici previsti dall'art.8, commi 2 e 3 del C.C.N.L. EE.LL. 11/4/2008 e delle modalità di cui all'art. 31 del C.C.N.L. EE.LL. 22/1/2004.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> 5 dicembre 2008, n. 97

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Innovando all'attività svolta negli ultimi anni, la Sezione ha deciso di predisporre uno specifico referto diretto ad illustrare sia le caratteristiche generali della situazione finanziaria delle Province e dei Comuni siti nel territorio della Regione Lombardia che le attività di verifica, controllo e collaborazione svolte nel corso del 2008 in favore degli enti territoriali lombardi.

Considerato il periodo di transizione verso la messa a punto di meccanismi di reperimento e gestione delle risorse che rientrano nel processo di attuazione del *"federalismo fiscale"*, conseguente alla modifica costituzionale del 2001 ed alla concomitante evoluzione politica dell'ordinamento italiano, che dovrebbe prevedere una maggior autonomia e libertà di intervento da parte degli enti che concorrono a costituire la Repubblica, sia in fase di reperimento delle risorse che di gestione della spesa, si è ritenuto opportuno mettere a disposizione dei Comuni, delle Province e, a fini conoscitivi, della stessa Regione i principali dati finanziari, le interpretazioni sull'evoluzione normativa e gli orientamenti in ordine alla sana gestione finanziaria degli enti territoriali che la Sezione ha avuto modo di assumere nel corso dell'anno.

In linea generale, occorre ricordare che il Governo nazionale, il 3 ottobre 2008 ha approvato il disegno di legge relativo all'attuazione del *"federalismo fiscale"*, attualmente all'esame del Senato della Repubblica.

Si tratta di un primo significativo passo verso l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, anche se alcuni nodi di fondo quali, in particolare, il rapporto tra i diversi livelli di governo (Stato - Regioni - Province - Comuni - Città metropolitane), le modalità di individuazione dei livelli di prestazione che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e i criteri della conseguente determinazione dei costi (costi standard e non spesa storica) non risultano ancora definiti compiutamente, così come non risulta avviato un percorso di omogeneizzazione dei sistemi contabili, indispensabile per il coordinamento tra i vari soggetti che costituiscono la Repubblica.

Inoltre, val la pena mettere in luce che nell'ambito della manovra finanziaria per il 2009, il Parlamento, in relazione alla disciplina relativa al Patto di stabilità interno, sembra aver avviato il percorso diretto a stabilire un Patto riferito non ai singoli enti ma a collettività più ampie, quali possono essere le comunità regionali.

Cogliendo questo segnale, la Regione Lombardia e le Associazioni rappresentative degli enti territoriali lombardi (ANCI e UPL) hanno avviato un tavolo di discussione per verificare praticabilità e modalità di un Patto più ampio di quello riferito ai singoli enti, sottoscrivendo uno specifico Protocollo d'Intesa diretto a costituire il *"Tavolo Permanente per il federalismo fiscale lombardo ed il Patto di stabilità territoriale"*.

Si tratta di un primo passo assai rilevante per addivenire alla costruzione di un sistema territoriale sinergico fra i vari livelli di governo che insistono sul medesimo territorio, e la Sezione della Corte dei conti che opera in Lombardia non può che apprezzare questo sforzo diretto a migliorare la qualità non solo della gestione finanziaria degli enti, ma della stessa organizzazione amministrativa degli stessi e, in ultima analisi, dei servizi resi alle singole comunità.

La presente relazione intende inserirsi in questo contesto, anche al fine di fornire dati e valutazioni che possono esser utilizzati per raggiungere l'obiettivo che si sono prefissi la Regione, le Province ed i Comuni lombardi.

Ciò è reso possibile dal fatto che a seguito della legge finanziaria per il 2006, gli organi di revisione degli enti territoriali trasmettono, periodicamente, alla Sezione specifiche relazioni contenenti i principali dati relativi alla gestione finanziaria di Comuni e Province.

La Sezione ha utilizzato queste informazioni, sinora, per esaminare la sana gestione finanziaria dei singoli enti, come è stato messo in luce nella seconda parte della relazione, rendendo specifiche pronunce ai Consigli comunali e provinciali dei soggetti interessati. A partire dal 2008, si è deciso di elaborare i dati contenuti nei questionari compilati dagli organi di revisione al fine di aggregare le singole informazioni per ottenere dati complessivi, idonei a mettere in luce la complessiva situazione finanziaria degli enti siti nella Regione.

Al riguardo è bene premettere che la Lombardia è la Regione che ha la popolazione più numerosa d'Italia ( 9.642.406 abitanti al 31 dicembre 2007, pari al 16,17% dell'intera popolazione italiana) e il territorio più frazionato, poiché è suddiviso in 11 Province (che diverranno 12 a partire dal 2009) e ben 1546 Comuni.

Anche all'interno del territorio lombardo si riscontrano significative differenze poiché a fronte della Provincia di Milano che ha una popolazione di

3.906.726 abitanti e 189 Comuni (in via di parziale riduzione con la nascita di Monza) vi è la Provincia di Sondrio che ha soli 181.338 abitanti e 78 Comuni. Oltre a Milano, solo altre due Province superano il milione di abitanti (Brescia con 1.211.617, ma 206 Comuni residenti e Bergamo con 1.059.593 abitanti, ma ben 244 Comuni).

Al fine di sviluppare un'analisi completa ed utile, si sono raggruppati i singoli dati finanziari sia in relazione al totale regionale che a quello provinciale che, infine, a quello per classi di Comuni. Al riguardo, la Sezione, anche in base all'esperienza accumulata in questi anni di verifica della situazione finanziaria dei singoli enti, ha ritenuto di procedere ad una suddivisione in tre classi che sembrano maggiormente omogenee per tipologia di problemi e situazioni finanziarie: la prima composta dai Comuni con meno di 5.000 abitanti (che sono 1098 , pari al 72,02% del totale); la seconda dai Comuni con popolazione compresa fra i 5.000 ed i 20.000 abitanti (che sono 382, pari al 24,71% del totale) e la terza composta dai Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti (che sono 66, pari al 4,27% del totale).

Passando all'esame dei singoli dati, il punto di partenza è costituito dall'esame della situazione relativa al rispetto del Patto di stabilità interno, sul quale negli ultimi anni il legislatore nazionale, anche in relazione ai vincoli derivanti dal Patto di stabilità e crescita europeo, ha fondato la politica finanziaria degli enti territoriali.

Innanzitutto occorre ricordare che la disciplina del Patto si applica ai soli Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti e, quindi, a soli 448 enti (pari al 28,98% dei Comuni della Regione) mentre non si applica ai rimanenti 1098 Comuni (pari al 71,02% degli enti lombardi).

La disciplina del Patto di stabilità è stata caratterizzata, in questi anni, da un continuo mutamento poiché, ogni anno, sono state modificate le regole di determinazione del risultato, passando dal criterio dei tetti di spesa a quello dei saldi finanziari, con aggiornamento annuale dei criteri di calcolo.

In questo modo, si è resa precaria la possibilità per gli enti territoriali di programmare la loro attività finanziaria e, più in generale, gestionale, dovendo ogni anno modificare l'impostazione dei bilanci al fine di rispettare i vincoli derivanti dal Patto.

Peraltro, a partire dal 2007 è stato reintrodotta il sistema dei saldi finanziari relativi sia alla spesa corrente che a quella in conto capitale, ma la base di calcolo per determinare l'obiettivo di ciascun ente è stata riferita in modo rigido ad un periodo precedente, senza tenere conto delle distinzioni presenti fra le varie classi di enti.

Se può ritenersi che gli enti di maggiori dimensioni attuino una politica di investimento costante e, quindi, abbiano meno difficoltà a utilizzare basi di calcolo riferite ad esercizi precedenti, non altrettanto può dirsi degli enti più piccoli che possono avere un andamento altalenante, perché non tutti gli anni hanno necessità e risorse per programmare investimenti.

Questa conclusione sembra confermata dall'esame dei dati relativi agli enti che non hanno raggiunto gli obiettivi previsti dal Patto nel 2007.

Infatti, a fronte di 42 enti che non hanno rispettato 4 rientrano nella classe degli enti con popolazione superiore ai 20.000 abitanti (0,89% del totale dei Comuni soggetti all'obbligo) e ben 38 in quella compresa fra i 5.000 e i 20.000 abitanti (8,48% del totale dei Comuni).

Peraltro, occorre segnalare che nel 2007 gli obiettivi del Patto di stabilità interno sono stati rispettati dall'87,36% degli enti, non sono stati raggiunti dal 9,48% e il 3,16% dei Comuni era esentato dal rispetto a causa di un precedente commissariamento.

Passando ad un esame territoriale, si rileva che le maggiori percentuali di raggiungimento degli obiettivi previsti dalla disciplina del Patto si sono riscontrate fra gli enti siti nella Provincia di Cremona e Lecco (entrambe al100%, tenendo anche conto dei Comuni commissariati), Varese (95,92%) e Pavia (95,45) mentre le minori percentuali si sono rilevate nella Provincia di Sondrio(57,14%), Como(71,43%) e Lodi(77,78%). Nella Provincia di Milano il 7,25% degli enti non ha raggiunto gli obiettivi, il 5,80% non era tenuto a seguito del commissariamento e l'86,96% ha conseguito il risultato.

L'effettivo rispetto del Patto di stabilità deve essere verificato a consuntivo, tuttavia a partire dal 2007 il legislatore ha stabilito che il bilancio di previsione deve essere approvato indicando risorse ed interventi in misura tale che la loro esecuzione consenta il rispetto del Patto di stabilità.

La Sezione ha provveduto, quindi, all'esame dei bilanci di previsione dei comuni e delle Province soggetti all'obbligo (435 su un totale di 449 perché 14 sono esenti in questo esercizio a seguito di un precedente commissariamento) ed ha rilevato problemi di impostazione del bilancio in relazione a 16 Comuni, dei quali 2 sono compresi nella classe con popolazione superiore ai 20.000 abitanti e ben 14 in quella con popolazione compresa fra i 5.000 ed i 20.000 abitanti. Viene confermata, quindi, la tendenza illustrata sopra relativa ai maggiori ostacoli che incontrano i Comuni di dimensioni intermedie.

Da un punto di vista territoriale si è rilevato che a fronte dei citati 16 enti ben 8 sono siti nella Provincia di Bergamo, 2 in quella di Brescia, 2 di Como, 2 di Milano e 1 ciascuno in Provincia di Pavia e Sondrio. Di questi enti 2 appartengono alla classe con popolazione superiore ai 20.000 abitanti e 14 alla classe con popolazione compresa fra i 5.000 ed i 20.000 abitanti.

Si tratta di un dato provvisorio che dovrà essere verificato a consuntivo, ma la Sezione ha ragione di temere che a causa del meccanismo di costruzione nel Patto del 2008 che prevede che il saldo debba essere calcolato quanto alla spesa corrente con riferimento alla competenza e quanto alla spesa per investimenti con riferimento alla cassa, molti enti non raggiungeranno l'obiettivo.

Infatti, come è stato accertato esaminando i bilanci di previsione degli enti che hanno segnalato problemi fin dall'inizio dell'esercizio, il calcolo dell'obiettivo per la spesa di investimenti fondato sulla cassa non tiene conto che, in base alla attuale natura finanziaria del bilancio degli enti territoriali, negli anni scorsi molti enti hanno legittimamente impegnato ingenti somme per la realizzazione di opere pubbliche i cui pagamenti sono venuti a scadere nell'esercizio in corso ponendo gli enti nella difficile situazione di onorare i debiti e non rispettare il Patto ovvero cercare di rispettare il saldo finanziario, dilazionando, in qualche modo i pagamenti o ricorrendo ad artifici contabili.

E' evidente che, da un lato, la sana gestione finanziaria e la correttezza gestionale impone agli enti di provvedere ai pagamenti dei debiti, anche per evitare il pagamento di penali o di creare difficoltà alle controparti contrattuali e, dall'altro, il comportamento più lineare può comportare il mancato rispetto del Patto.

Tuttavia, val la pena mettere in luce che le regole di costruzione del Patto dovrebbero essere costanti nel tempo in modo da permettere la programmazione regolare degli investimenti e sanzionare le condotte effettivamente non virtuose.

Da ultimo, il fatto che i Comuni che hanno difficoltà a rispettare gli obiettivi siano maggiormente concentrati nella classe compresa fra i 5.000 ed i 20.000 abitanti indica, presumibilmente, che la gestione finanziaria di questi enti presenta un maggior grado di rigidità che potrebbe essere attenuato dall'esistenza di un meccanismo di Patto determinato in relazione ad un'area più vasta di quella comunale, così come viene ipotizzato dalla citata intesa fra Regione e associazioni rappresentative degli enti territoriali.

Altro elemento significativo nell'analizzare la situazione finanziaria degli enti territoriali lombardi è l'indicazione dell'ammontare della spesa annuale.

In relazione all'esercizio 2007 è risultato che la spesa complessiva sia stata pari a 12.856.640.319,09 euro e, in particolare che quella corrente sia stata pari a 9.429.289.076 euro mentre quella per investimenti sia stata pari a 3.427.351.243,09. Il rapporto fra spesa corrente e spesa per investimenti è sicuramente positivo perché quest'ultima rappresenta il 26,66% della spesa totale e indica una elevata propensione degli enti ad investire.

Di interesse è l'esame della ripartizione della spesa per classi.

I Comuni inferiori ai 5.000 abitanti hanno una spesa complessiva pari a 2.365.238.373 e la spesa per investimenti, pari a 796.166.028 euro costituisce il 33,66% della spesa totale.

La spesa complessiva dei Comuni con popolazione compresa fra i 5.000 e i 20.000 abitanti ammonta a 2.927.421.444 euro e la spesa per investimenti costituisce il 26,92% della spesa totale.

I Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti hanno una spesa complessiva pari a 7.563.980.502 euro della quale solo 1.843.189.165 è dedicata ad investimenti, vale a dire il 24,37%.

Sembrerebbe, quindi, che i Comuni con minor popolazione dedichino più risorse agli investimenti rispetto ai Comuni di maggiori dimensioni che, presumibilmente, debbono far fronte ad un numero maggiore di compiti che rientrano nella gestione corrente.

Uno specifico fenomeno seguito con interesse dalla Sezione, in relazione alle modalità di gestione della spesa, è quello del riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

La tipizzazione del procedimento di spesa degli enti pubblici rende eccezionale la possibilità di erogare spese al di fuori delle normali procedure e, pertanto, il legislatore ha previsto casi tipici e specifiche modalità di riconduzione di spese, effettuate al di fuori della ordinaria disciplina prevista dal Testo Unico sugli Enti locali, nell'ordinaria contabilità dell'ente.

Trattandosi di casi eccezionali, gli enti debbono procedere al riconoscimento in modo restrittivo, mettendo in luce quali siano state le anomalie, anche per non ripeterle.

Solo 155 enti su un totale di 1557 ha riconosciuto debiti fuori bilancio, vale a dire il 9,95% di quelli esaminati. Esaminando la suddivisione in classi si rileva che la maggior parte dei riconoscimenti è avvenuta, sia in termini numerici che di percentuale, nella classe degli enti con popolazione superiore ai 20.000 abitanti (65), seguita da quelli con popolazione compresa fra i 5.000 e i 20.000 abitanti (sempre 65, ma con un maggior numero di enti che compongono la classe) e, da ultimo dalla classe relativa ai Comuni con popolazione inferiore alle 5.000 unità (25, a fronte del maggior numero di enti che compone la classe).

Altro aspetto di estremo interesse riguarda l'indebitamento che presenta molti aspetti meritevoli di attenzione.

Innanzitutto, si è rilevato che l'indebitamento complessivo degli enti lombardi, Comuni e Province, è pari a 11.657.120.821,10 euro, alla data del 31 dicembre 2007.

Si tratta di un ammontare che sembra essere in leggera ma costante diminuzione poiché al 31 dicembre 2006 era pari a 11.680.286.194,64 euro e la previsione contenuta nei bilanci di previsione relativi all'esercizio 2008 è che al termine dell'esercizio sarà pari a 11.434.566.868,45 euro.

La Provincia che presenta un indebitamento più elevato è quella di Milano (6.045.413.234,61 al 31 dicembre 2007 che dovrebbe ridursi a 5.435.138.100,41 al prossimo 31 dicembre) seguita dalla Provincia di Brescia (1.241.525.954,83, alla data del 31 dicembre 2007 che, però, dovrebbe aumentare lievemente al 31 dicembre prossimo per attestarsi a 1.310.209.894,09).

L'indebitamento meno elevato è quello della Provincia di Lodi (136.403.360,01 al 31 dicembre 2007) seguita dalla Provincia di Sondrio (247.265.729,09).

L'indebitamento complessivo al 31 dicembre 2007 è minore della spesa annuale, anche se è superiore alla spesa corrente, attestandosi al 123,63% di quest'ultima.

Le Province che presentano un'incidenza più elevata rispetto alla spesa corrente sono quelle di Milano (135,88%), Mantova (129,34%) e Sondrio (131,41%). Quelle che presentano una minore incidenza sono Lodi (76,16%), Varese (99,11%) e Pavia (102,64%).

Altro indicatore di interesse nella verifica dell'ammontare del debito è quello relativo all'indebitamento medio per abitante che a livello regionale ammonta a 1.208,94 euro.

Analizzando i dati delle singole realtà provinciali si riscontra che l'ammontare medio per abitante è più elevato nelle Province di Milano (1.547,44 euro), Sondrio (1.363,56 euro) e Como (1.168,10 euro), mentre è meno elevato nelle Province di Lodi (620,95 euro), Varese (830,06 euro) e Lecco (910,98).

Il giudizio in ordine all'indebitamento degli enti territoriali della Lombardia, alla sua evoluzione ed alla gestione è sostanzialmente positivo se solo si tiene conto che gli anni 2006 e 2007 sono stati caratterizzati da una progressiva stretta finanziaria e riduzione delle risorse a disposizione di tutta l'Amministrazione pubblica e di quella locale, in particolare.

Al fine di meglio comprendere la complessiva situazione finanziaria degli enti territoriali presenta un certo interesse verificare quanti enti abbiano fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria, indice dell'esistenza di tensione finanziaria, dovuta a carenza di liquidità.

Ebbene nel 2007 solo 107 enti su un totale di 1557 enti hanno fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria, vale a dire il 6,87% del totale.

In relazione a questo indice è significativo l'esame dei dati per classe. Di questi 107 enti solo il 2,80% sono Comuni con meno di 5.000 abitanti (3 su un totale di 1098), il 19,63% sono enti con popolazione compresa fra i 5000 e i 20000 abitanti (21 su un totale di 382 Comuni), il 77,57% degli enti con popolazione superiore ai 20.000 abitanti. Sembrerebbe che gli enti di maggiori dimensioni incontrino maggiori difficoltà nella gestione della cassa, probabilmente anche a causa dei ritardi nei versamenti da parte dello Stato delle quote di tributi e dei residui trasferimenti (anche di quelli in sostituzione di quote di tributi locali).

Come la Sezione aveva già rilevato fin dall'ottobre del 2007, uno degli aspetti più significativi della gestione finanziaria degli enti territoriali e, in particolare, del debito è quello relativo all'utilizzo degli strumenti di finanza derivata.

La Sezione ha analizzato le delibere con le quali tutti gli enti lombardi hanno approvato questo genere di operazioni e i contratti relativi con la specifica finalità di fornire indicazioni ai singoli Consigli degli enti interessati, al fine di porre rimedio, ove possibile, o di acquisire utili elementi per la futura gestione finanziaria di ciascun ente.

Da un punto di vista complessivo risulta che il numero dei Comuni e delle Province che hanno fatto ricorso a questo strumento siano 104 su un totale di 1157 enti considerati, vale a dire il 6,68% del totale.

A questi vanno aggiunti, perlomeno, un'Unione di comuni ed una Comunità montana che sono ricorsi a strumenti finanziari derivati, chiusi nel 2008.

Si tratta di un fenomeno circoscritto poiché riguarda meno del 7% degli enti, ma che presenta degli elementi di interesse quanto alla ripartizione territoriale.

Le Province maggiormente interessate sono quelle di Mantova (18 enti, pari al 25,35% del totale), Milano (28 enti, pari al 14,74% del totale), Pavia (18 enti, pari al 9,42% del totale), Brescia (14 enti, pari al 6,76% del totale) e Como (10 enti, pari al 6,13% del totale). Seguono le Province di Varese (7 enti, pari al 4,93%), Lecco (2 enti, pari al 2,20% del totale), Cremona (2 enti, pari al 1,72%), Lodi (1 ente, pari all'1,61%). Nessuna operazione di questa natura sembrerebbe essere stata conclusa in Provincia di Sondrio.

Si tratta di dati interessanti, anche in relazione alla ripartizione territoriale che mette in luce che, presumibilmente, il fenomeno ha interessato zone territoriali omogenee all'interno delle quali ha operato un gruppo non elevato di intermediari finanziari.

In linea generale, la Sezione ha rilevato che la maggior parte delle operazioni sono state concluse in assenza di specifiche cognizioni finanziarie e senza aver espletato alcuna analisi finanziaria indipendente e la maggior parte dei contratti sembra essere stata conclusa a condizioni che non appaiono convenienti per gli enti territoriali.

Peraltro, una distinzione deve essere fatta in relazione alle operazioni concluse prima del 2004 che sembrerebbero denotare un maggior equilibrio finanziario rispetto a quelle concluse successivamente.

Da ultimo deve essere messa in luce che alcuni enti nel corso del 2008 hanno chiuso le operazioni, sia che il *mark to market* fosse positivo (incassando somme di denaro) sia che fosse negativo (in questo caso versando somme all'intermediario finanziario).

Una delle spese che presenta un'elevata incidenza sui bilanci degli enti territoriali è quella relativa alle spese di personale.

La disciplina finanziaria della spesa per il personale degli enti locali negli ultimi anni è stata oggetto di continue modifiche e, anche nel corso del 2008, è stata interessata da alcuni rilevanti interventi legislativi, con conseguenti ripercussioni sulla gestione degli enti territoriali, riscontrate dalla Sezione nell'esercizio della propria attività consultiva e di controllo.

Si fa riferimento, in particolare, alle disposizioni contenute nella Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria per il 2008), nonché nel D.L. 25 giugno 2008, n. 112, come convertito nella Legge 6 agosto 2008, n. 133 (cosiddetta "manovra finanziaria estiva"), le quali hanno introdotto significative modifiche al regime delle assunzioni e al sistema di gestione delle spese di personale nelle amministrazioni locali.

La spesa complessiva per il personale degli enti territoriali lombardi nel 2007 è stata pari a 2.458.574.083 euro e, nell'ambito della suddivisione per classi, la spesa superiore si è riscontrata negli enti con popolazione superiore ai 20.000 abitanti (1.494.881.695 euro), seguita da quelli con popolazione compresa fra le 5.000 e le 20.000 unità (590.829.322 euro, a fronte dei 372.863.067 euro negli enti con popolazione inferiore alle 5.000 unità).

La spesa maggiore è riscontrabile negli enti che compongono la Provincia di Milano (1.217.414.179 euro) mentre quella minore negli enti della Provincia di Lodi (49.045.176), seguita da Sondrio (49.559.271 euro).

A livello complessivo la spesa di personale rappresenta il 23,76% della spesa corrente e si tratta di un valore sicuramente non elevato che, comunque, presenta alcune differenze nell'ambito delle classi, come sopra individuata.

Infatti, negli enti con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti l'incidenza della spesa di personale su quella corrente è pari al 23,76% mentre in quelli con popolazione compresa fra le 5.000 e le 20.000 unità l'incidenza è pari al 27,62% e in quelli con popolazione superiore ai 20.000 abitanti si attesta al 26,13%.

Nella seconda parte della relazione sono contenuti alcuni dati relativi all'attività svolta dalla Sezione nel corso del 2008, in relazione alla gestione finanziaria degli enti territoriali.

Oltre all'esame di tutti i questionari ed alla conseguente attività istruttoria diretta a richiedere chiarimenti in almeno 420 casi, la Sezione ha reso numerose delibere inviate ai Consigli comunali per segnalare problematiche relative alla gestione finanziaria.

Il maggior numero di delibere ha riguardato le operazioni di finanza derivata, le questioni in tema di personale e quelle relative al rispetto del Patto di stabilità interno.

Particolarmente significativa è stata l'attività consultiva nella materia della contabilità pubblica poiché sempre più enti hanno rivolto quesiti specifici alla Sezione che ha reso 102 pareri, a fronte dei 60 del 2007 e dei 27 del 2005.

Si tratta di un'attività che sta assumendo sempre più importanza poiché è diretta a fornire a tutti gli enti un ausilio interpretativo di disposizioni legislative che cambiano sempre più spesso, anche più volte nello stesso anno (si pensi agli interventi, in particolare, in materia di personale e consulenze contenuti nel d.l. n. 112 del 2008, conv. in l. n. 133 che hanno modificato numerose disposizioni della finanziaria 2008).

Gli aspetti principali affrontati dalla Sezione hanno riguardato la disciplina delle spese di personale, le norme sui contratti di collaborazione e consulenza, la disciplina del Patto di stabilità, le norme in materia tributaria e contrattuale, inserite nel Codice dei contratti e nei vari decreti correttivi.