

TOP NEWS FINANZA LOCALE

TOP NEWS FINANZA LOCALE

18/07/2011 La Stampa - NAZIONALE	3
Bologna, l'esordio a ostacoli del sindaco senza quattrini	
18/07/2011 Corriere della Sera - NAZIONALE	5
Il federalismo (malato) del ticket	
18/07/2011 Il Sole 24 Ore	6
LE PAGELLE PER MISURARE LE SCELTE DEI SINDACI	
18/07/2011 Il Sole 24 Ore	10
A volte riportare i servizi all'interno è più conveniente	
18/07/2011 Il Sole 24 Ore	11
Flussi di cassa sotto osservazione	
18/07/2011 Il Sole 24 Ore	12
Sul Patto sanzioni ad personam	

TOP NEWS FINANZA LOCALE

6 articoli

Bologna, l'esordio a ostacoli del sindaco senza quattrini

Casse vuote ed errori strategici: Merola deve ricostruire dopo gli anni più bui LA PRIMA DECISIONE È stato costretto a chiudere la nuova sede del Comune perché l'edificio è insalubre LE GAFFE Amnesie sul Bologna calcio e discorsi «politicamente scorretti» sulle famiglie gay

MICHELE BRAMBILLA

Mercoledì 13 luglio è stata una giornata storta per il nuovo sindaco di Bologna Virginio Merola, 56 anni, Pd. La mattina ha aperto il «Corriere di Bologna» e si è trovato il seguente titolo di apertura: «Una delibera in sessanta giorni»; e l'occhiello (la riga sopra il titolo) spiegava: «A due mesi dal voto il consiglio comunale ha prodotto un solo atto». Poi, nel pomeriggio, Merola ha dovuto prendere una decisione non da poco: chiudere la nuova (ha tre anni) sede del Comune, in piazza Liber Paradisus, perché vari studi hanno certificato rischi per la salute dei milleduecento dipendenti. L'aria è insalubre, e sono stati trovati batteri che potrebbero provocare perfino la terribile legionella. Due belle grane. Il «Corriere di Bologna» non è certo un giornale leghista, ma il suo giudizio coincide con quello che ci aveva riferito il giorno prima il leghista Manes Bernardini, 39 anni, sfidante di Merola alle elezioni di due mesi fa: «Se fai un giro per Bologna e chiedi alla gente che cosa ha fatto la nuova giunta in due mesi ti risponderà: niente. Ha tolto i pass per il centro ai consiglieri comunali e le auto da Palazzo d'Accursio (la sede «politica» del Comune, in piazza Maggiore, ndr). Provvedimenti demagogici che non servono a niente. Sui problemi veri della città silenzio assordante. E una chiusura arrogante nei confronti delle minoranze. Dimentica che ha vinto solo con il 50,4 per cento». La seconda grana, cioè la chiusura del palazzo che ospita tutti gli uffici operativi del Comune, è figlia di una battaglia dell'altra opposizione, quella del Movimento Cinque Stelle. Il candidato sindaco dei grillini Massimo Bugani, 33 anni, 10 per cento dei voti - aveva fatto buona parte della campagna elettorale proprio sulla nuova sede del Comune: «La chiusura è una nostra vittoria - dice adesso - da tempo denunciavamo i rischi per la salute dei dipendenti. Non c'è solo la legionella, è tutto l'edificio che non va. C'è una specie di effetto serra per cui l'aria non circola, c'è gente che sviene». Insomma povero sindaco, verrebbe da dire: che inizio in salita. Ma lui, Virginio Merola sembra un uomo determinato. Ci riceve nel suo ufficio di palazzo d'Accursio e ci tiene a spiegare quanto sia fuorviante la fama da timido che l'accompagna: «Mi hanno fatto passare tutta la vita per un funzionario di partito. Ma io ho molta voglia che questa città torni al rango che merita». Archivia con eleganza anche l'accusa di essere un noto gaffeur, etichetta che in campagna elettorale s'è procurato dicendo di non sapere in quale serie sia il Bologna: «Sì, ho fatto una gaffe sul Bologna perché non ho mai seguito il calcio. Ma con me i bolognesi possono star sicuri che non userò mai il calcio per fini politici». Come fanno altri, sembra sottintendere. Una volta eletto sindaco, di gaffe (almeno a giudizio del professor Umberto Veronesi, che l'ha bacchettato sulle dita) ne ha fatta un'altra parlando delle famiglie gay: «Devo ancora imparare che non sono più un libero pensatore ma il sindaco. Premesso questo, dalle mie parole era chiarissimo che sono contro qualsiasi discriminazione contro gli omosessuali. Ma lascio una domanda aperta: chi fa figli e quindi si assume responsabilità maggiori, è giusto che sia aiutato di più oppure no?». Un sindaco di sinistra che non teme, insomma, di sfidare il politically correct. All'accusa di immobilismo risponde così: «In campagna elettorale mi sono impegnato a riaprire degli asili nido: fatto. A togliere la tassa di iscrizione alle scuole d'infanzia comunali: fatto. A togliere i pass per il centro ai consiglieri comunali: fatto anche questo, e fatto come primo passo di una revisione generale dei pass, che adesso sono più di settantamila, una cosa assurda. L'obiettivo è la pedonalizzazione del centro, lavoriamo su quello». Ha fatto togliere anche le auto blu, compresa la sua: gira in autobus o a piedi e continua a fare la spesa al supermercato «perché Bologna - dice ha bisogno di un sindaco normale». Normale non è la situazione che ha trovato: «Bologna viene da due anni di gestione commissariale, durante i quali l'unico obiettivo era far quadrare i conti. Le scelte importanti per la città sono state rinviate e adesso tutto è urgente. Urgente e difficile, perché la manovra del governo ci

strangola. L'anno scorso avevamo 60 milioni di investimenti, quest'anno solo 5. E con 5 milioni non riempiamo neanche le buche». Tante grane ma anche inattese soddisfazioni. Una gliela dà proprio il grillino Bugani: «Dopo sessanta giorni, dobbiamo dire che su tanti temi sollevati da noi questo sindaco si sta muovendo con grande attenzione. E anche con grande trasparenza: mettono tutto on line. Insomma le cose da fare restano tantissime, ma notiamo una leggera discontinuità con il passato, quando non si degnavano neppure di darci ascolto. E poi non possiamo negare che Merola ha trovato un'eredità disastrosa: zero quattrini in cassa ed errori strategici madornali. La nostra sarà un'opposizione molto collaborativa. Stiamo a vedere e poi giudicheremo». L'altra soddisfazione gliela dà addirittura l'unico uomo che è riuscito a spezzare la catena di sindaci rossi di Bologna: Giorgio Guazzaloca, 67 anni. «Ma che cosa volete giudicare dopo due mesi? Lo sapete che in Italia ci vogliono sette mesi per chiudere una buca? La fretta degli organi di informazione non coincide con gli strumenti a disposizione delle amministrazioni». Fatta la reprimenda alla stampa, Guazzaloca aggiunge che i primi passi di Merola non sono poi male: «In giunta ha messo facce nuove e giovani. Non è detto che sia un bene per forza, ma è un segnale che può far ben sperare». Tornerà Bologna ai tempi in cui gli inviati americani venivano a studiare il fenomeno dell'isola felice del comunismo? «In parte sono anche miti esagerati - dice Guazzaloca -. Con il sindaco Zangheri gli autobus erano gratis. Ma chi ripianava i bilanci? Ho il sospetto che nel "miracolo rosso" c'entrasse molto anche il governo democristiano». Eppure Merola proprio a quella Bologna tanto invidiata vuole avvicinarsi. «Attenzione», ci dice mentre ci saluta, «perché le nostalgie del passato sono pericolose. Però è vero che i bolognesi devono ritrovare un sentimento di appartenenza». Ci dice tutto questo con accento bolognese, anche se è nato a Santa Maria Capua Vetere e gli hanno rimproverato pure questo. Ma almeno sul fatto che vuol bene a Bologna, pretende che non ci siano dubbi. (2 - segue)

La città in cifre Residenti (febbraio 2011) Maschi di cui Superficie Popolazione con diploma di laurea per 100 abitanti 381.525 178.564 Femmine 202.961 302.325 14,4 Popolazione con diploma universitario per 100 abitanti 1,5 140,73 kmq Densità di popolazione (abitanti/kmq) 2.711 ISTRUZIONE 16 maggio 2011 sindaco Virgilio Merola Elettori Elettori 305.125 Votanti 1° turno COSI' ALLE URNE Tasso di attività Tasso di occupazione Tasso di disoccupazione Casalinghe per 100 abitanti in età lavorativa 54,5 51,8 5,0 10,1 OCCUPAZIONE Imprese per 1000 abitanti Numero medio di addetti delle imprese 85,7 4,5 ATTIVITA' COMMERCIALI (al 1° turno) 220.092 (72,8%) 50,46% 60,70% (2° turno) Votanti 189.787 7 giugno 2009 sindaco Flavio Del Bono Centimetri-LA STAMPA (62,2%)

Foto: «I bolognesi devono ritrovare il senso di appartenenza»

Foto: Virginio Merola, 56 anni, del Pd, è stato eletto dopo due anni di commissariamento

Regioni e manovra

Il federalismo (malato) del ticket

di ENRICO MARRO

La salute non si dovrebbe trattare diversamente sul territorio, perché un malato è tale a Milano come a Napoli, a Belluno come ad Agrigento. E perché le tasse, o almeno il grosso di queste, si pagano in base a leggi nazionali. Il diritto alla salute è tutelato dalla Costituzione e dovrebbe essere garantito allo stesso modo in ogni angolo del territorio.

Già sappiamo che non è così e non è mai stato così, perché nel Mezzogiorno il servizio è più inefficiente e le prestazioni più carenti. Differenze sostanziali ci sono anche da città a città e da provincia a provincia nell'ambito di una stessa regione.

Sommare a queste disparità di trattamento su un bene primario come la salute anche forti differenze territoriali dei costi a carico del cittadino che, con tutta evidenza, non hanno a che fare con la qualità della prestazione sanitaria ricevuta, risponderà pure a criteri di cassa, cioè all'esigenza di mettere una toppa ai deficit sanitari regionali, ma scarica sul cittadino colpe non sue. A pagare, poi, sono soprattutto i più deboli, quelli che non possono rivolgersi al privato che ormai, tra l'altro, con il rincaro di 10 euro sui ticket sulla specialistica deciso con la manovra, diventa in alcuni casi competitivo con le tariffe del servizio pubblico. Da oggi nuovi ticket (c'è anche quello di 25 euro sul pronto soccorso) saranno applicati in almeno 7 regioni, portando talvolta a quasi 50 euro la ricetta. Almeno - avanziamo una proposta - abbiamo il buon gusto di non aumentare il ticket o di restituirlo al cittadino se la visita, come troppo spesso accade, viene fatta 2 o 3 mesi dopo la richiesta. Altre 6 regioni annunciano che ricorreranno a strumenti alternativi (non è escluso un aumento più basso magari di altri ticket). Il resto non ha ancora deciso. Le regioni che aumenteranno i ticket accusano il governo di non aver mantenuto la promessa di rifinanziare anche per quest'anno i fondi necessari a evitare il nuovo balzello, che fu deciso dalla Finanziaria del 2007 del governo Prodi e da allora congelato di anno in anno. Il governo si giustifica con la necessità di aver dovuto inasprire la manovra per far fronte alla speculazione sui mercati. Il cittadino si ritrova in una babele di regole, di ticket e di esenzioni. Su un bene indifferenziabile: la salute. Tutto questo c'entra poco con un sano federalismo fiscale.

Enrico Marro

emarro@rcs.it

RIPRODUZIONE RISERVATA

IL DIZIONARIO DELLA MANOVRA Comuni e Province

LE PAGELLE PER MISURARE LE SCELTE DEI SINDACI

Dal personale alle dimissioni, i criteri che sceglieranno gli enti da premiare

Il principio è semplice: individuare gli enti meglio gestiti, e le Giunte che sono riuscite a risanare situazioni di difficoltà ereditate dagli amministratori precedenti, e riservare loro una maggiore autonomia e regole più blande sui vincoli di bilancio. L'attuazione, però, rischia di essere un rompicapo di improbabile soluzione.

La sfida della "virtuosità" degli enti locali non è nuova; già negli anni scorsi era stato fatto qualche tentativo, archiviato dopo che negli elenchi dei "virtuosi" da premiare erano comparse città come Taranto, all'indomani del suo default, Palermo o Catania, bisognose di costanti rinforzi statali per sopravvivere.

La nuova manovra prova a rendere più strutturali i tentativi estemporanei del passato, e mette in campo un ricco pacchetto di indicatori, illustrati nel dizionario qui a fianco, per trovare Comuni e Province ben gestiti e riservare loro una serie di bonus: leggeri nel 2012, quando ai "virtuosi" sono riservati 200 milioni in tutto, ma molto forti dal 2013, quando gli enti con le pagelle migliori dovrebbero uscire del tutto dal concorso alla manovra, cioè dai vincoli che impongono a Comuni e Province di dare una mano al risanamento del bilancio pubblico. In pratica, questo significherebbe avere più libertà nell'impegnare spesa corrente per i vari servizi, e soprattutto non essere più costretti a bloccare i pagamenti degli investimenti imponendo alle imprese attese bibliche prima di vedersi liquidati i propri crediti.

La prospettiva è allettante, ma difficile da raggiungere. Invece di scegliere pochi criteri trasparenti e immediatamente verificabili - per esempio l'abbattimento del debito - le trattative parlamentari hanno partorito un ventaglio di parametri variegato: alcuni, come l'equilibrio fra entrate e uscite correnti, appaiono centrati e facili da gestire, altri mostrano un grado di complessità tale da tradursi in un rischio concreto di mancata trasparenza. Da qui il pericolo di discussioni infinite fra gli ammessi e gli esclusi, anche perché questi ultimi saranno chiamati a pagare il surplus di manovra necessario a compensare i bonus ai "virtuosi".

A cura di: Gianni Trovati

LEGENDA

LA VOCE DEL DIZIONARIO

GIUDIZIO

da 1 a 10

FATTIBILITÀ

- ALTAMEDIBASSA

Qui trovate la spiegazione della norma

-

24

In questo spazio viene illustrato

il giudizio operativo sull'indicatore, e le eventuali criticità nell'applicazione pratica.

A

AUTONOMIA FINANZIARIA

GIUDIZIO

6

FATTIBILITÀ

- MEDIA

L'autonomia finanziaria, inserita tra gli indicatori di «virtuosità» fin dalla prima versione del decreto, dovrebbe misurare il tasso di entrate proprie sul totale delle risorse su cui può contare il Comune o la Provincia. In termini classici, è rappresentata dal peso di tributi e tariffe sul totale delle entrate, ma il quadro finanziario cambia con il federalismo municipale.

-

24

L'autonomia finanziaria era un indicatore classico per l'analisi di bilancio degli enti locali, ma l'azzeramento dei trasferimenti statali, sostituiti da entrate proprie (tributi e compartecipazioni), impone di precisare meglio il parametro adattandolo al nuovo contesto.

C

COPERTURA DEI SERVIZI

GIUDIZIO

7

FATTIBILITÀ

- ALTA

Indica il tasso di spesa per i servizi a domanda individuale (per esempio gli asili nido e le mense scolastiche) finanziato dalle tariffe dei servizi. È facilmente reperibile perché riportato nei certificati di conto consuntivo.

-

24

Ha il pregio della trasparenza e della praticità. In generale un tasso di copertura più alto indica un servizio gestito con maggiore attenzione alla sostenibilità economica.

D

DINAMICA DEI RISULTATI

GIUDIZIO

5

FATTIBILITÀ

- BASSA

Nella versione finale, la manovra prevede che oltre ai parametri siano misurati il miglioramento o peggioramento ottenuto nel corso del mandato amministrativo.

-

24

L'idea è teoricamente valida ma difficilmente realizzabile. Il «coefficiente di correzione» non è precisato, e appare difficilmente verificabile.

E

EQUILIBRIO CORRENTE

GIUDIZIO

8

FATTIBILITÀ

- ALTA

È dato dal rapporto fra entrate correnti stabili e spese correnti ordinarie. Indica in pratica l'equilibrio del bilancio.

-

24

L'equilibrio corrente è il dato chiave per capire se una gestione è sana e sostenibile, ed è facilmente calcolabile e verificabile.

F

FABBISOGNI STANDARD

GIUDIZIO

5

FATTIBILITÀ

- BASSA

I fabbisogni standard sono il livello «giusto» di spesa per le funzioni fondamentali dei Comuni, e saranno misurati in base a una serie di questionari rivolti a tutti gli enti locali.

-

24

Il meccanismo di reperimento dei fabbisogni standard appare macchinoso, e la manovra non precisa come misurare la convergenza di ogni ente a questi parametri rispetto alla spesa storica.

L

LOTTA ALL'EVASIONE

GIUDIZIO

6

FATTIBILITÀ

- MEDIA

Il federalismo fiscale ha alzato i premi per i Comuni che si alleano con le Entrate per scovare l'evasione fiscale. Agli enti viene assegnato il 50% del riscosso a titolo definitivo, e questo impegno entra ora anche nei parametri di «virtuosità»

-

24

Promessa da anni, la compartecipazione comunale alla lotta all'evasione muove solo ora i primi passi, e ogni incentivo è una buona mossa per superare l'inerzia iniziale. Restano però da chiarire molti meccanismi applicativi, a partire dall'apertura vera delle banche dati.

P

PATTO DI STABILITÀ

GIUDIZIO

6

FATTIBILITÀ

- ALTA

Inserire il rispetto del Patto di stabilità nelle pagelle per misurare la «virtuosità» degli enti locali è un atto dovuto, visto il peso di questa regola sulla gestione complessiva di Comuni e Province.

-

24

Nella versione finale della norma è sparito il riferimento al rispetto del Patto «nell'ultimo triennio». Un vincolo temporale, però, è indispensabile per rendere effettivo l'indicatore.

Q

QUALITÀ DEI SERVIZI

GIUDIZIO

5

FATTIBILITÀ

- BASSA

Una volta fissati i livelli essenziali delle prestazioni, saranno individuati «indicatori quantitativi e qualitativi» sull'output dei servizi resi dagli enti locali, per misurarne le performance.

-

24

L'individuazione di criteri oggettivi per la misurazione dei servizi è una promessa rimasta sulla carta da anni, a riprova delle scarse possibilità di imbrigliare la complessità delle variabili locali in una griglia standard.

R

RISCOSSIONE**GIUDIZIO**

7

FATTIBILITÀ

- ALTA

Gli indicatori misureranno anche la capacità di riscossione, una nota dolente in molti enti locali che spesso iscrivono a bilancio somme destinate a non arrivare mai in cassa. Un alto livello di riscossione è sinonimo di una gestione efficiente delle entrate.

-

24

L'indicatore è corretto; peccato che arrivi in contemporanea con una «mini-riforma», contenuta nel DI Sviluppo, che complica molto la riscossione effettiva delle entrate locali.

S

SPESA DI PERSONALE**GIUDIZIO**

7

FATTIBILITÀ

- BASSA

La manovra prevede di valutare anche il livello di spesa di personale degli enti locali, secondo diverse variabili: il rapporto fra dipendenti e popolazione, l'ampiezza del territorio e il livello di funzioni svolte attraverso esternalizzazioni (che abbassano il bisogno di personale direttamente dipendente dall'ente locale).

-

24

Le tante variabili sono indispensabili per giudicare davvero la gestione del personale, ma rendono difficilmente gestibile l'indicatore. Anche in questo caso, la complessità è indice della difficoltà di valutare con parametri standard le singole situazioni locali.

T

TASSO DI LIBERALIZZAZIONI**GIUDIZIO**

4

FATTIBILITÀ

- BASSA

La spinta promessa alle liberalizzazioni locali si è tradotta in un parametro di virtuosità, che dovrebbe aumentare il «voto» finale agli enti locali che vendono al mercato una parte delle loro società.

-

24

L'incentivo appare modesto, e soprattutto non è chiaro come possano essere tradotte in un dato confrontabile le diverse politiche societarie degli enti locali. Un conto è invitare alle dismissioni, altro è misurare in numeri il tasso di liberalizzazione mostrato dall'ente.

IL MECCANISMO

Le amministrazioni che vanteranno le performance migliori saranno escluse dai vincoli generali di bilancio

Il vantaggio

I bonus previsti per i virtuosi dovranno essere finanziati inasprendo le misure su tutti gli altri

La compensazione

Nel 2012 il premio è di 200 milioni, mentre l'addio alla stretta sui conti scatterà a partire dal 2013

Il calendario

Corte dei conti Lombardia

A volte riportare i servizi all'interno è più conveniente

Tiziano Grandelli

Mirco Zamberlan

Messo in discussione il dogma della riduzione della spesa di personale. A fronte della possibilità di reinternalizzare un servizio, con conseguente oggettivo risparmio in termini di costi, si può giustificare un aumento della spesa per i dipendenti?

Il problema è stato posto dal comune di Porto Mantovano alla Corte dei conti Lombardia, la quale, pur cavalcando una soluzione favorevole all'ente locale, rimette la questione alle Sezioni Riunite. Il presupposto viene identificato in una situazione considerata ottimale dal punto di vista della gestione del personale, cioè un rapporto fra spesa di personale e spesa corrente che si aggira attorno al 22% e un rapporto fra dipendenti e residenti pari a 1 ogni 400 circa.

Dati alla mano, il Comune dimostra che riportare all'interno un'attività, prima esternalizzata, comporta maggiori costi a livello di personale, ma l'incremento viene assorbito da minori oneri in termini di uscite per servizi, con una differenza di gran lunga a favore del comune. La Corte lombarda osserva come le disposizioni sulla riduzione della spesa di personale non rappresentano mere indicazioni, ma devono essere considerate veri e propri vincoli, che si inseriscono in quel coordinamento della finanza pubblica, previsto dall'articolo 119 della Costituzione. D'altro canto, però, i giudici contabili non si nascondono che i principi di economicità e di efficacia non rappresentano solo criteri che devono guidare le scelte discrezionali della pubblica amministrazione, ma devono essere considerati elementi che caratterizzano la legittimità dell'azione amministrativa, di cui l'autorità giudiziaria può ben chiederne conto. Si colloca, quindi, in quell'alveo del buon andamento tutelato dall'articolo 97 della Costituzione.

Già in altra occasione, le Sezioni riunite hanno sottolineato che sulla spesa di personale è necessaria un'analisi molto più dettagliata per arrivare a una quantificazione più precisa. Il coordinamento delle diverse esigenze tutelate dalla stessa Costituzione diventa sempre più complesso se si considera anche il principio dell'autonomia organizzativa degli enti territoriali previsto dal l'articolo 114. In altri termini, la Corte si chiede se l'efficienza, l'efficacia e l'economicità non costituiscano un confine invalicabile anche per le esigenze di finanza pubblica, che si reggono sui tagli alla spesa storica. Le argomentazioni risultano estremamente convincenti, anche se la Corte non ha affondato il colpo, in quanto una crepa del sistema potrebbe aprire il campo a comportamenti elusivi che possono realmente mettere in crisi i delicati equilibri dei conti pubblici.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

L'obbligo. Per i conti accesi presso la tesoreria dello Stato previsioni giornaliere al ministero dell'Economia

Flussi di cassa sotto osservazione

I TEMPI Dal 1° agosto partirà una fase di sperimentazione che durerà 18 mesi. Niente penalità fino all'inizio del prossimo anno.

Arturo Bianco

Le pubbliche amministrazioni che hanno conti accesi presso la tesoreria dello Stato devono comunicare le previsioni giornaliere dei flussi di cassa in forma telematica al ministero dell'Economia, con le forme e i tempi che saranno dettate dal Ministero stesso.

Il mancato rispetto di questo vincolo determinerà l'irrogazione della sanzione del taglio del 5% dell'indennità di risultato del dirigente responsabile. La concreta applicazione si avvierà, nella prima fase, attraverso un periodo di sperimentazione. Queste previsioni valgono anche per enti locali e Regioni; per queste amministrazioni viene inoltre previsto un monitoraggio annuale degli eventuali scostamenti tra le previsioni e le risultanze effettive. Così come è previsto un analogo monitoraggio per i versamenti di tributi e contributi di importo superiore a 500mila euro alla tesoreria statale.

Possono essere così riassunte le principali indicazioni dettate nell'articolo 22 della manovra estiva. Il primo effetto di queste disposizioni è quello di aggiungere in capo ai dirigenti e ai responsabili di ragioneria un nuovo obbligo e un nuovo adempimento. Le finalità della disposizione - che ha un carattere completamente innovativo, riguardando i flussi di cassa - sono evidenti: consentire al ministro dell'Economia di avere in tempo reale i dati sul fabbisogno di cassa di tutte le pubbliche amministrazioni che utilizzano i conti accesi presso la tesoreria statale.

Il legislatore è attento a precisare che siamo in presenza di vincoli che si applicano anche alle Regioni e agli enti locali: per prevenire ogni possibile censura, precisa che queste disposizioni sono «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica» e sono finalizzate «alla tutela dell'unità economica della Repubblica», ragioni che legittimano l'intervento autoritativo della legislazione statale; di conseguenza, non violano l'autonomia delle singole amministrazioni. Il legislatore include espressamente anche le Regioni a statuto speciale tra gli enti destinatari di questi nuovi obblighi. Per le amministrazioni regionali e locali le regole operative per arrivare al risultato «del miglioramento delle previsioni giornaliere dei flussi che transitano nella tesoreria statale» e le sanzioni potranno essere modificate attraverso una specifica decisione da assumere in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. È evidente che si pone la necessità di un adattamento della previsione normativa alle differenze di dimensione tra le varie amministrazioni locali.

Le modalità concrete di applicazione dell'obbligo di comunicazione delle stime del fabbisogno di cassa saranno dettate dal ministero dell'Economia. Dal prossimo 1° agosto si avvierà una fase di sperimentazione che avrà la durata di 18 mesi. Inoltre, nei primi cinque mesi - quindi fino al 1° gennaio 2012 - le sanzioni in caso di inadempienza non saranno applicate, mentre per il restante periodo di sperimentazione si applicheranno con una riduzione del 50 per cento.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

LA GUIDA

NUOVI VINCOLI E ADEMPIMENTI

Nel Focus di «Guida agli Enti Locali», i nuovi adempimenti e vincoli di bilancio imposti alle Autonomie

Manovra. Punito singolarmente chi viola le regole sulla stabilità interna - Nulli i contratti di servizio e gli atti elusivi

Sul Patto sanzioni ad personam

Politici e dirigenti rischiano fino a 10 volte l'indennità e il triplo dello stipendio LA RESPONSABILITÀ Prima della condanna deve essere accertata l'intenzione di raggiungere gli obiettivi attraverso operazioni finanziarie fittizie

Luciano Cimbolini

La manovra introduce la sanzione personale per la violazione del Patto di stabilità interno. Dall'entrata in vigore del DI 98/2011, infatti, i contratti di servizio e gli altri atti di regioni ed enti locali elusivi delle regole del Patto sono colpiti da nullità. Inoltre, qualora la Corte dei conti accerti che il rispetto del Patto sia stato artificiosamente conseguito grazie a un'errata imputazione di entrate e/o uscite rispetto ai pertinenti capitoli di bilancio o ad altre forme elusive, gli amministratori e il responsabile del servizio finanziario che li abbiano posti in essere, possono essere condannati, rispettivamente, a una sanzione pecuniaria fino a un massimo di 10 volte l'indennità di carica percepita e fino a 3 mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali.

È una forma di responsabilità amministrativa di tipo sanzionatorio, simile a quella che prevede una sanzione parametrata all'indennità percepita, per gli amministratori degli enti territoriali che ricorrano al debito per finanziare spese non d'investimento (articolo 30, comma 15, della legge 289/2002).

Ma torniamo alla norma della manovra (articolo 20, commi 10, 11 e 12) che facendo perno sulla nullità degli atti e sulla responsabilità personale, vuole scoraggiare manovre elusive nella gestione finanziaria, finalizzate al conseguimento formale-cartolare degli obiettivi del Patto, senza tuttavia che a ciò si coniughi un rispetto sostanziale degli stessi. Fra gli artifici contabili più frequenti, si possono elencare:

- l'errata imputazione di spese in sezioni di bilancio non rilevanti ai fini del Patto (soprattutto nei servizi in conto terzi/partite di giro);
- il ricorso strumentale a rapporti finanziari e di servizio con i soggetti partecipati;
- la mancata iscrizione in bilancio di spese da sostenere e la relativa formazione di debiti fuori bilancio;
- il rinvio agli esercizi successivi di pagamenti eccedenti i limiti imposti dal Patto.

Sulla questione dell'indebitamento, la Corte dei conti (sezioni riunite, sentenza 12/2007) ha fissato alcuni principi che sembrano applicabili anche alla sanzione in tema di Patto, chiarendo la natura dell'ammenda di cui all'articolo 30, comma 15, della legge 282/2002:

- il procedimento per la sua applicazione è quello previsto per l'ordinario giudizio di responsabilità. Non è utilizzabile, invece, la procedura relativa ai giudizi a istanza di parte;
- per la condanna è necessario che ricorra l'ordinario elemento soggettivo del dolo o della colpa grave;
- il destinatario della sanzione è l'ente di appartenenza degli amministratori e non l'erario.

Per il calcolo dell'importo, la configurazione dell'elemento soggettivo, l'intermediazione di soggetti strumentali dell'ente pubblico e le modalità di dichiarazione della nullità, si segnalano le decisioni 87/2008 della Corte conti Umbria, 444/2010 della Corte conti - sezione 1° giurisdizionale centrale e 473/2011 della Corte conti Lazio, nonché l'ordinanza 27092/2009 della Cassazione.

Il mancato rispetto del Patto, tuttavia, presenta problemi applicativi maggiori. Nel caso del debito, infatti, sono chiari il momento e l'atto violativo del precetto (l'esecuzione del contratto di finanziamento in violazione dell'articolo 119, comma 6, Costituzione). Inoltre è agevole individuare i soggetti responsabili (gli amministratori che hanno deliberato il ricorso al debito). In tema di Patto, invece, è più difficile identificare i comportamenti elusivi e i relativi responsabili. La casistica, difatti, è più ampia: alcuni esempi-tipo - quali lo stanziamento di maggiori spese per garantire servizi essenziali, oppure l'utilizzo strumentale degli enti partecipati per le assunzioni o, ancora, gli artifici di bilancio - sono elencati nella tabella qui a fianco.

Occorreranno accertamenti complessi per qualificare i provvedimenti e gli atti elusivi, anche di tipo omissivo e per individuare i responsabili, l'apporto causale e il profilo soggettivo, tenendo presente il ruolo assunto non tanto nella compagine amministrativa, quanto nell'iter procedurale che ha originato lo sfioramento. Riguardo alle modalità di violazione, inoltre, andrà precisato il giudice competente a dichiararne la nullità. Se per i contratti la Cassazione, nell'ordinanza 27092/2009, stabilisce la competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria (e non della Corte dei conti), nel caso di provvedimenti e atti amministrativi le modalità sono ancora da definire. Ancor più complesso, infine, è il caso dei comportamenti di fatto (ad esempio: una fattura nel cassetto), per i quali è concettualmente arduo configurare una nullità in senso tecnico.

Nonostante le difficoltà, è apprezzabile il tentativo del legislatore di porre un altro tassello nella costruzione di un sistema di sanzioni personali per prevenire comportamenti opportunistici in materia di finanza pubblica.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Le possibili violazioni

01 | LE SPESE

Violazioni volontarie, frutto di analisi costi-benefici, quali:

8 l'esecuzione di pagamenti in conto capitale ultra Patto per evitare sofferenze di fornitori ed effetti depressivi sull'economia locale;

8 lo stanziamento di maggiori spese per garantire servizi ritenuti essenziali.

02 | I CONTRATTI

Atti amministrativi o rapporti contrattuali diretti ad eludere i vincoli, quali l'utilizzo strumentale degli enti partecipati nel campo delle assunzioni, del finanziamento e dell'imputazione di costi che sarebbero propri del bilancio dell'ente.

03 | NEL BILANCIO

Meri artifici di bilancio, quali:

8 l'allocazione di spese rilevanti ai fini del Patto nei servizi in conto terzi

8 comportamenti di fatto (ad esempio l'occultamento di fatture) utili al raggiungimento degli obiettivi, ma che portano alla formazione di debiti fuori bilancio.