



## **Patto di stabilità e Istituzioni: una interpretazione in controtendenza della sezione regionale di controllo della Corte dei conti dell'Emilia Romagna sta creando preoccupazioni e perplessità da parte degli enti locali.**

Come è risaputo le legge finanziarie degli ultimi anni hanno introdotto numerosi vincoli ai bilanci degli enti locali; in particolare i vincoli hanno sempre più obbligato gli enti a rivedere le proprie politiche al fine di contenere le spese e tra queste anche le spese per il personale.

Per rispettare i vari vincoli ed anche in coerenza con il principio di sussidiarietà, gli enti in questi anni hanno accelerato il processo di “esternalizzazione” di tutta una serie di attività. Questo processo, negli ultimi 2 anni, in conseguenza di vincoli sempre più stringenti, ha subito una forte accelerazione; a titolo di esempio, da una indagine svolta dall'Anci Emilia Romagna, nel corso del 2005 e 2006 tra i 341 Comuni della Regione, 77 hanno deciso di esternalizzare la gestione del servizio smaltimento rifiuti, sono state create 27 Istituzioni, 16 società patrimoniali, numerose Fondazioni, Consorzi, Unioni di comuni, ecc; complessivamente le operazioni di esternalizzazione effettuate o in corso sono 220.

L'Anci, sia a livello nazionale che a livello regionale, ha seguito con consigli e suggerimenti questo processo, in particolare favorendo il confronto delle varie esperienze in atto affinché si potessero affermare le cosiddette “best practice”.

Facendo riferimento alle Istituzioni, come è risaputo, queste sono trattate dagli articoli 113 e 114, del Tuel, nei quali si mette in evidenza che si tratta di organismi strumentali dell'ente locale, destinati all'esercizio di servizi sociali privi di rilevanza imprenditoriale, dotati di autonomia gestionale. Il citato articolo 114, al comma 4, afferma che le Istituzioni hanno l'obbligo del pareggio di bilancio (tenuto con i criteri della contabilità economica) da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti. In sostanza, la norma prevede che le Istituzioni sostengano direttamente tutti i costi relativi al proprio funzionamento, acquisiscano le entrate relative ai



servizi che vengono affidati alla loro gestione e che realizzino il pareggio del loro bilancio attraverso il trasferimento delle risorse necessarie da parte dell'ente locale che le ha costituite. Con la creazione di una Istituzione, pertanto, gli enti possono togliere dai propri bilanci tutte le spese di funzionamento relativi ai servizi gestiti dalla Istituzione e così pure possono togliere le relative entrate; nel bilancio dell'ente appare solo la spesa relativa al trasferimento necessario affinché l'Istituzione realizzi il pareggio nel proprio bilancio.

Nella sostanza, in conseguenza di questa "esternalizzazione", l'ente locale crea un organismo gestionale che ha tutte le condizioni per operare con maggiore efficienza, pur garantendo all'ente il potere di indirizzare e controllare l'attività che esso svolge. Inoltre l'ente, con la creazione di questo organismo, crea le condizioni per ridurre le spese che gestisce direttamente con il proprio bilancio; in questo senso è notevolmente facilitato il rispetto dei vari vincoli posti sulla spesa dalle ultime leggi finanziarie.

Come è risaputo le varie leggi finanziarie che si sono succedute nel tempo (molto complesse nelle modalità applicative ed in particolare nelle modalità in base alle quali effettuare i vari conteggi), hanno lasciato la definizione di modelli e metodi di contabilizzazione, a Decreti ministeriali ed a Circolari emanate da parte del Ministero dell'Economia in accordo con il Ministero dell'Interno; queste Circolari, inoltre, hanno previsto che l'apposito "ufficio per il patto di stabilità" costituito presso il Ministero dell'Economia fornisse ulteriori precisazioni e chiarimenti sul come affrontare le varie casistiche che di volta in volta gli enti ponevano.

Sul come considerare le Istituzioni, e sul come contabilizzare i trasferimenti che gli enti fanno a questi organismi, si è chiaramente espresso il Ministero dell'Economia con la Circolare n. 8 del 17/2/2006 (si veda in specifico il punto B.3.1.c) nel quale si afferma che i trasferimenti nei confronti delle Istituzioni per i servizi sociali sono detraibili ai fini del patto e con numerosissime risposte a quesiti che venivano posti dai vari enti.

Inoltre, va segnalato che anche il Ministero dell'Interno con numerose risposte fornite a Comuni dal Dipartimento per gli affari interni e territoriali – Direzione centrale per le autonomie- area personale enti locali, a fronte di quesiti che ponevano problemi e chiedevano suggerimenti sul come dare



attuazione alle disposizioni contenute nell'articolo 1, comma 198 della legge 266/2005 (disposizioni che impongono agli enti di ridurre dell'1% la spesa per il personale) veniva fornito il suggerimento di "valutare la possibilità di trasformare taluni servizi con la creazione di Istituzioni .....con la possibilità dunque di stornare la spesa relativa al personale attualmente impiegato nel servizio, che verrebbe pertanto trasferito nella nuova struttura".

Inoltre, occorre tenere presente che con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri adottata in data 6/6/2006 e pubblicata sulla GU 137 del 15/6/2006, venivano sollecitate tutte le pubbliche amministrazioni e pertanto anche gli enti locali ad un puntuale rispetto dei vincoli contenuti nella legge finanziaria 2006, ed in particolare delle varie Circolari emanate dal Ministero dell'Economia, citando in modo esplicito la citata Circolare 8 sul patto di stabilità per gli enti locali.

D'altra parte sulla condivisibilità delle interpretazioni ministeriali si è espressa anche l'Anci nazionale (si veda la nota con la quale è stata interpretata la legge finanziaria per il 2006 emanata in data 23/1/2006).

In conclusione, relativamente a questa problematica, le modalità applicative allo stato attuale risultano sufficientemente chiare e puntuali.

In questo contesto, però, si è venuto a collocare un parere espresso con deliberazione n. 5 adottata in data 13/6/2006, dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti Emilia –Romagna; il parere prende spunto dalla richiesta di un chiarimento rivolto da un Comune della Regione. In questo parere, con argomentazioni contraddittorie e che lasciano perplessi, si ritiene "non condivisibile l'orientamento espresso dalla Ragioneria Generale dello Stato con la circolare n. 8 del 17/2/2006, di considerare le spese afferenti il personale assegnato alle Istituzioni nonché quelle afferenti i finanziamenti occorrenti per il funzionamento delle istituzioni stesse e l'erogazione dei relativi servizi sociali come trasferimenti rientranti nella tipologia descritta alla lettera c) del citato comma 142, stante che questo tipo di Istituzioni non possono farsi rientrare tra le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 311/2004".

In sostanza viene completamente stravolta l'impostazione fino ad oggi data sia dal Ministero dell'Economia che dal Ministero dell'Interno, impostazione che con la Direttiva del PCM è stata pienamente riconfermata in data 6/6/2006; questo parere della Corte dei conti dell'Emilia - Romagna, al quale è stato dato ampio risalto (è stato pubblicato sui vari giornali economici e su riviste specializzate), è stato assunto senza un confronto con le autonomie



locali (in proposito si ricorda che l'articolo 7 della legge 131/2003 stabilisce che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti impostano la propria attività nel rispetto del principio del controllo collaborativo), sta creando incertezza, confusione, perplessità nei confronti dei numerosi enti locali che sono interessati a questa problematica; anzi, occorre anche segnalare come questo parere sta creando le condizioni atte a provocare un danno reale agli enti, i quali possono essere indotti a disattendere le disposizioni contenute nelle Circolari ministeriali, per attenersi invece ad un parere emesso non dall'organo al quale è attribuita la responsabilità di stabilire in concreto le modalità applicative delle norme attualmente in vigore.

Occorre, anche mettere in evidenza come il citato parere della Corte dei conti si pone in contrasto con un parere espresso dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti Veneto (delibera n. 3/2005), nel quale, in sostanza, si confermano le interpretazioni ministeriali.

In considerazione della situazione che si è venuta a creare a seguito del citato parere della sezione regionale di controllo della Corte dei conti dell'Emilia - Romagna, si ritiene opportuno che il Ministero dell'Economia ed il Ministero dell'Interno, sentite anche le organizzazioni degli enti locali, adottino un provvedimento da rendere pubblico, nel quale vengano ulteriormente confermate le interpretazioni fornite fino ad ora; si ritiene indispensabile ed urgente questo pronunciamento per tranquillizzare gli enti che hanno impostato le loro politiche di bilancio tenendo conto delle indicazioni ministeriali fornite fino ad oggi

#### Riferimenti utili:

- delibera n. 5 del 13/6/2006 adottata dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti dell'Emilia – Romagna; alcuni commenti riportati sulla rivista Guida Enti Locali;
- estratto dalla Circolare n. 8 adottata in data 17/2/2006 da parte del Ministero dell'Economia;
- Atto di indirizzo adottato dal Presidente del Consiglio dei Ministri in data 6/6/2006;



- Risposte a quesiti da parte del Ministero dell'Interno;
- Estratto dalla nota interpretativa Anci del 23/1/2006;
- Estratto della delibera n . 3/2005 adottata dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti Veneto.