

**PARTE II****SITUAZIONE DELLA FINANZA LOCALE**

- 1 Analisi generale della finanza locale**
  - 1.1 I risultati del 1999
  - 1.2 Le prospettive per gli esercizi successivi
  - 1.3 Analisi dei flussi di cassa delle amministrazioni comunali esercizio 2000
- 2 Il patto di stabilità interno**
  - 2.1 La riduzione del finanziamento in disavanzo delle spese correnti
  - 2.2 La riduzione del rapporto tra il debito ed il PIL
  - 2.3 Considerazioni conclusive
- 3 La gestione delle entrate di parte corrente**
  - 3.1 L'evoluzione degli indirizzi ordinamentali
  - 3.2 I riferimenti normativi e programmatici per il 1999
  - 3.3 Quadro complessivo delle entrate correnti
- 4 Analisi speciali sulle entrate**
  - 4 L'esercizio della potestà regolamentare ai sensi degli articoli 52 e 59 del d.lgs. 15 dicembre 1997 n. 446 in particolare in ordine alle esenzioni ed alle agevolazioni adottate in materia di ICI
  - 4.2 L'imposta comunale sugli immobili (ICI)
  - 4.3 Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani
  - 4.4 Analisi speciale sui trasferimenti erariali
- 5 La gestione delle spese di parte corrente**
  - 5.1 Riferimenti economico-finanziari
  - 5.2 Quadro complessivo delle spese correnti
  - 5.3 Amministrazioni provinciali
  - 5.4 Amministrazioni comunali
  - 5.5 Comunità montane
  - 5.6 Brevi considerazioni conclusive
- 6 Analisi sul personale**
  - 6.1 Metodo dell'indagine
  - 6.2 Disciplina e gestione del personale
  - 6.3 Assetto, consistenza e variazioni del personale
  - 6 Contrattazione collettiva. Retribuzioni, costo del personale e del lavoro
  - 6.5 Dati delle province
- 7 La gestione degli investimenti**
  - 7.1 Quadro generale
  - 7.2 Entrata
  - 7.3 Spesa
  - 7.4 I risultati finanziari della gestione
- 8 I risultati finali delle gestioni**
  - 8.1 I risultati finali del rendiconto degli enti locali
  - 8.2 Alcune precisazioni sui risultati del rendiconto
  - 8.3 La rilevazione della Sezione
  - 8.4 Considerazioni conclusive
- 9 Indagine sulla finanza dei comuni con popolazione fino agli 8000 abitanti delle regioni Liguria e Puglia**

PAGINA BIANCA

## **1 Analisi generale della finanza locale**

### **1.1 I risultati del 1999**

La verifica del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica affidati al comparto degli enti locali dalla programmazione e dai provvedimenti della manovra annuale di bilancio non può essere condotta prescindendo dall'esame della situazione dell'economia e della finanza pubblica determinatasi al termine dell'esercizio in esame.

Al riguardo è opportuno premettere che nel 1999 la crescita del PIL nei paesi industrializzati si attestava sul 2,7% e si prevedeva una accelerazione della crescita per il 2000. Nell'area dell'euro, tuttavia, si rilevava una tendenza diversa: la crescita passava al 2,3% rispetto al 2,7 % del 1998, si interrompeva il processo deflazionistico e si registrava l'inizio di tensioni al rialzo del prezzo del petrolio.

La debolezza dell'euro ha costituito una spinta allo sviluppo delle esportazioni, che nell'ultimo trimestre dell'anno hanno fatto registrare una crescita decisa.

La crescita dell'economia italiana nel 1999 ha continuato ad essere inferiore a quella dei paesi europei ed il PIL è aumentato del 1,4%, valore, questo, leggermente superiore alle previsioni della relazione previsionale e programmatica.

Questo quadro, che lasciava intravedere segnali non univoci del contesto macroeconomico con la presenza di aspettative di crescita ma anche di fattori di rilancio delle spinte inflazionistiche, non ha condizionato sfavorevolmente la finanza pubblica, in quanto nel 1999 i conti pubblici hanno avuto un'evoluzione positiva, con il raggiungimento di tutti gli obiettivi prefissati per l'anno.

Il raggiungimento di questo risultato è stato favorito dalla diminuzione degli oneri derivanti dal servizio del debito sui quali non si erano ancora riverberati gli effetti dell'innalzamento dei tassi d'interesse rilevato nella seconda parte dell'anno.

L'andamento favorevole delle entrate, che si sono elevate, in rapporto al PIL, al 46,9 %, e una evoluzione sotto controllo della spesa hanno prodotto il raggiungimento degli obiettivi permettendo di conseguire un rapporto indebitamento PIL dell'1,9%.

La componente più dinamica delle entrate è stata quella del prelievo fiscale; con la positiva evoluzione del gettito IRPEF e IVA, la pressione fiscale si è elevata al 43,3%.

Le spese complessive hanno dimostrato una flessione nel rapporto con il PIL, passando al 49,4% e si è notata la ricomposizione della loro struttura a favore della parte in conto capitale.

I risultati del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche nel 1999 sono apparsi in linea con gli obiettivi di stabilità perseguiti; per gli enti locali in quell'anno la principale linea direttrice era costituita dal rispetto del patto di stabilità interno, che assegnava il compito di ridurre il disavanzo calcolato secondo un saldo ad hoc, che non prendeva in considerazione le entrate e le spese finali ma, sostanzialmente, poneva a raffronto le entrate proprie con la spesa corrente.

Per ottenere il livello richiesto di riduzione del disavanzo si sarebbero dovute operare una serie di azioni concomitanti riguardanti sia lo sviluppo dell'entrata che la riduzione della spesa corrente, anche se quest'ultima misura appariva quella maggiormente raccomandata.

Anche per il 1999 è rimasta, quindi, la direttiva fondamentale dello sviluppo delle entrate proprie pur se per quell'anno non poteva attendersi un aumento di rilevante entità, in quanto per i comuni non erano previsti nuovi interventi sul sistema tributario ove si eccettui l'addizionale IRPEF che nel primo anno di applicazione non poteva esplicare le sue potenzialità di gettito. Per le province, invece, si sono avute nuove devoluzioni di tributi (senza tuttavia che ad esse siano stati attribuiti effettivi poteri di imposizione) che hanno prodotto risultati evidenti.

Il rallentamento dei flussi di risorse trasferite dallo Stato, del quale si sono notati gli effetti specie nel 1997, è andato perdendo progressivamente efficacia.

Dai riscontri effettuati in ordine al rispetto del patto di stabilità sulle province e sui comuni superiori emerge che entrambe tali categorie di enti hanno complessivamente raggiunto l'obiettivo del saldo programmatico previsto per il 1999, anche se non si assiste ad una

riduzione della spesa corrente. Ciò dimostra che sul piano macroeconomico si sono ottenuti gli effetti attesi dall'applicazione del patto. Scendendo, invece, in analisi di maggior dettaglio si è notata una situazione non omogenea caratterizzata dalla presenza di non pochi enti che non hanno raggiunto l'obiettivo e non hanno avviato le azioni necessarie per il rispetto del patto. Per quanto concerne l'obiettivo della riduzione del rapporto debito/PIL si osserva che esso è stato considerato dagli enti provvisto di minore coerenza e che le amministrazioni hanno dimostrato uno scarso livello di partecipazione alla riduzione della esposizione debitoria.

Sul fronte delle entrate correnti si registra, per il complesso degli enti esaminati (province, comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti e comunità montane), una mole complessiva degli accertamenti, che ascende a 67.772,1 miliardi con un incremento del 4,58% rispetto all'esercizio precedente. L'andamento della cassa si mostra ben più vivace con un aumento del 18,83%; tra gli elementi che compongono tale dato, le riscossioni in conto competenza delle province sono quelle che fanno rilevare un aumento più spiccato.

Va notato che la composizione delle entrate correnti delle province nel 1999 risulta profondamente modificata e le entrate tributarie superano la metà del totale.

Per le amministrazioni comunali i cui conti consuntivi sono stati esaminati dalla Sezione si rileva che, nel 1999, il complesso degli accertamenti in conto competenza per le entrate correnti dimostra un tasso di crescita del 3,93% e, quindi superiore al tasso d'inflazione.

Invece, per la prima volta negli anni '90, gli accertamenti in conto competenza delle entrate tributarie, non fanno registrare una crescita in termini reali, nonostante l'apporto fornito dalla quota opzionale di addizionale all'IRPEF, e aumentano solo dell'1%. Tuttavia le riscossioni totali si elevano a 22.895,3 miliardi, con un aumento del 6,24%.

La pressione tributaria è in lieve aumento passando da 636.000 lire pro capite nel 1998 a 643.000 lire.

Con riferimento al complesso degli enti si nota che nel 1999 il fenomeno dell'accumulazione dei residui relativi alle entrate correnti tende a ridimensionarsi, in quanto si assiste ad una stabilizzazione della mole dei residui attivi all'interno della quale si evidenzia una minore formazione di residui dalla competenza ed una accumulazione di residui risalenti. Ciò induce a ritenere che nei residui provenienti da precedenti esercizi, che si elevano a 18.273,7 miliardi, siano compresi anche crediti di dubbia realizzabilità.

Per il 1999 la linea indicata dai documenti di programmazione per gli enti locali, come per le altre amministrazioni, era quella della riqualificazione e ricomposizione della struttura della spesa pubblica, contenendo quella corrente, che doveva essere concentrata verso obiettivi rilevanti e razionalizzata, e sviluppando quella in conto capitale.

Relativamente alla spesa corrente che, in adesione alle direttive desumibili dalla disciplina del patto di stabilità interno, si sarebbe dovuta dimostrare in flessione in termini di cassa, si nota, invece, una crescita più contenuta rispetto al passato degli impegni in conto competenza (2,91%), e con una dinamica ancor più accentuata per la cassa.

Gli impegni del complesso degli enti esaminati passano da 62.997,7 a 64.834,2 miliardi. Sul fronte della cassa si nota, invece, che riprendono vivacità i flussi di pagamenti (7,88%) in correlazione alla crescita delle riscossioni che si è manifestata nel 1999.

Nel complesso va osservato che, anche se può non ritenersi allarmante l'aumento degli impegni, che è pur sempre superiore al tasso d'inflazione ma ha un tasso di crescita inferiore a quello del 1998, la situazione che emerge al termine dell'esercizio non può essere considerata soddisfacente, in quanto l'aumento degli impegni travalica comunque la linea di contenimento della spesa tracciata dal patto di stabilità sul versante della cassa ed inoltre l'andamento dei pagamenti totali, che più direttamente interessa ai fini suddetti, è largamente al di fuori dell'obiettivo fissato.

Quanto sopra pone in evidenza come le manovre fondate essenzialmente sulle restrizioni di cassa abbiano un carattere transitorio e siano inidonee a produrre effetti strutturali; infatti gli andamenti degli ultimi anni dimostrano che le correzioni di notevole efficacia del 1997, specie

sul fronte dell'entrata, si sono via via assestate e le dinamiche tendenziali in atto hanno ripreso a manifestarsi.

In particolare il rallentamento della spesa è stato solo in parte determinato dal contenimento degli impegni, mentre può essere addebitato al rallentamento dei pagamenti connesso alla minore disponibilità di cassa.

L'azione di questi fattori nel tempo ha comportato una enorme lievitazione della massa di residui che attendono tuttora di essere realizzati e che potranno anche nei prossimi esercizi produrre tensioni sulla cassa.

Quanto alla composizione della spesa corrente va notato che nei comuni è prevalente quella per acquisto di servizi che guadagna terreno, mentre dimostrano un rallentamento la spesa per il personale e quella per l'acquisto di beni. Queste tendenze lette congiuntamente dimostrano che si accredita sempre più la linea di affidare a soggetti estranei la gestione dei servizi pubblici ed il ritrarsi dei comuni dallo svolgimento in proprio di attività a carattere imprenditoriale. Peraltro questa linea costituisce un'anticipazione degli indirizzi contenuti nel d.d.l. di riforma dei servizi pubblici locali, che nella legislatura decorsa ha ricevuto l'approvazione da un ramo del parlamento.

Per quanto concerne la spesa in conto capitale degli enti locali è da premettere che il documento di programmazione economico finanziaria fissava per il 1999 per le pubbliche amministrazioni un obiettivo di crescita superiore a quella stimata per il PIL, che si sarebbe dovuta attestare nel complesso al 6,67%.

Nell'esercizio in esame è stata rilevata una crescita nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche pari al 7,4%, dato in linea con i documenti programmatici, che ha risentito particolarmente degli interventi per il Giubileo che nel 1999 erano in corso di realizzazione.

Gli enti locali continuano ad avere un ruolo rilevante nel settore degli investimenti delle amministrazioni pubbliche nel quale rappresentano la parte prevalente.

Dall'analisi condotta è emerso che nel complesso delle tre categorie di enti esaminate gli accertamenti in conto competenza, che costituiscono le nuove risorse da destinare agli investimenti, registrano un tasso di incremento del 3,86%, mentre gli impegni in conto competenza, rappresentativi dei programmi d'investimento finanziati e varati nell'anno, hanno una crescita più vivace che raggiunge il 12,17%.

Si evidenzia che nell'esercizio emerge una divaricazione del dato di competenza di entrata e di spesa, mentre essi dovrebbero tendenzialmente bilanciarsi; la differenza si eleva a circa 260 miliardi di maggiori entrate, che può essere messa in relazione al fatto che talune delle entrate considerate possono avere destinazioni diverse dalla spesa in conto capitale.

Il dato relativo ai comuni fa notare una tendenza in crescita degli accertamenti ancora meno vivace rispetto a quella rilevata nel complesso degli enti (2,10%) e gli impegni crescono dell'11,20%.

Un'analisi di maggior significato per l'impatto che si registra nell'esercizio in esame è quella condotta sui dati di cassa, che relativamente ai comuni fa registrare una tendenza delle riscossioni totali in crescita dell'8,92% e dei pagamenti totali del 5,25%. Anche in questo caso emerge un surplus del dato di entrata rispetto a quello di spesa e nel complesso si nota per la cassa in uscita una situazione molto meno vivace rispetto a quella della competenza, che deve essere messa in relazione alla lentezza di attuazione di iniziative avviate in esercizi precedenti.

Un ulteriore aspetto della lentezza della realizzazione degli investimenti può essere ricavato dal confronto della massa spendibile (impegni di competenza + residui) con i pagamenti totali; sempre per i comuni si notano nel 1999 uno scarto di oltre 60.000 miliardi di lire ed un livello di realizzazione pari al 26,26% della massa spendibile.

Il dato dei residui completa la visione del settore degli interventi in conto capitale facendo rilevare per le entrate come i residui totali da riportare al 31.12.1999 continuano ad aumentare complessivamente dell'8,30%; detto aumento si nota anche sul fronte della spesa ove però è limitato al 6,51%.

L'esame dei risultati di amministrazione e della gestione di competenza è stato condotto nei confronti delle province, dei comuni superiori agli 8.000 abitanti e delle comunità montane. Sono stati, inoltre, esaminati gli equilibri economico finanziari, i risultati economici di esercizio e le consistenze patrimoniali finali. Anche nel 1999 si è notato che il disavanzo di amministrazione rappresenta una evenienza assolutamente poco frequente; infatti essa si rinviene solo in 1 provincia e in 11 comuni; va considerato al riguardo che la maggior parte degli enti ottiene un risultato di amministrazione positivo solo attraverso l'apporto fornito dalla gestione dei residui. Infatti detta gestione, se condotta in modo non puntuale, può produrre effetti che alterano il risultato di amministrazione, per cui è necessario che la prescritta revisione dei residui avvenga regolarmente per rendere certi e realizzabili i residui passivi e soprattutto quelli attivi.

Il risultato economico finanziario si presenta negativo con maggiore ricorrenza; infatti ciò accade in 20 province ed in 326 comuni; questo dato suscita perplessità, in quanto l'equilibrio economico finanziario, previsto dal vigente ordinamento contabile, consente il computo anche di entrate straordinarie.

Nel complesso i dati rilevati dall'esame dei saldi di bilancio, che è stato completato con la valutazione delle variazioni dei residui attivi e passivi, non mettono in evidenza situazioni che possono destare allarme; ciò anche perché i differenziali di bilancio "ufficiali" non sono strutturati in modo tale da evidenziare situazioni di sofferenza finanziaria, ma semmai tendono a far constare l'equilibrio previsionale e a consuntivo su dati di competenza. Va aggiunto al riguardo che la maggior parte degli enti raggiunge un risultato di amministrazione positivo solo attraverso l'apporto fornito dalla gestione dei residui e che il risultato economico finanziario si presenta in vari casi negativo.

Complessivamente si può ritenere che l'esercizio 1999 si ponga nella linea di quelli precedenti, nei quali l'azione finanziaria condotta dagli enti locali può essere valutata positivamente e ritenuta conforme agli indirizzi programmatici e alle regole ordinamentali. Infatti prosegue, anche se in modo meno vivace, il cammino dell'autonomia finanziaria che trova notevoli realizzazioni nelle province in ragione delle nuove devoluzioni tributarie; l'evoluzione della spesa corrente procede invece con un tasso di crescita meno elevato e gli investimenti continuano a crescere anche se con minore slancio.

## **1.2 Le prospettive per gli esercizi successivi**

Una situazione di segno non corrispondente, rispetto a quella rilevata dai rendiconti del 1999, emerge dalla valutazione dei dati di cassa relativi all'esercizio 2000. Da tale esercizio si notano segnali meno univoci sulla finanza degli enti locali e per la prima volta dopo un lungo periodo si assiste alla, pur minima, flessione delle entrate tributarie dei comuni, che può essere imputata al venir meno dell'applicazione della clausola del "non riscosso per riscosso" e alla defiscalizzazione di alcuni tributi minori. Ciononostante il complesso delle entrate correnti continua a crescere in modo soddisfacente, ma ora sono i trasferimenti ad esercitare un ruolo traente.

Sul fronte della spesa corrente si nota una crescita moderata dei pagamenti totali, pari all'1,5%, che si contrappone alla forte espansione dell'esercizio precedente; segnale questo di un raffreddamento della espansione del settore che ancora non è stato, se non marginalmente, interessato dagli incrementi che deriveranno dal conferimento di nuove funzioni. Anche nel settore della spesa corrente si assiste ad una diversa composizione delle sue componenti; infatti, mentre la spesa per il personale continua a perdere terreno, ne guadagna sempre più la spesa per acquisto di beni e servizi. Ciò è sintomo del procedere delle linee che tendono ad affidare all'esterno i servizi pubblici locali, venendo sempre meno utilizzato il personale interno e ricorrendosi di frequente all'acquisto di servizi. A ciò deve affiancarsi una linea alla riduzione degli organici ed alla moderazione salariale, che ha contribuito a tenere a freno la spesa per il personale che un tempo era tra quelle di difficile governabilità.

La spesa in conto capitale ha nel 2000 una tendenza in crescita piuttosto vivace (12,23%); tuttavia quest'aumento è dovuto principalmente ai trasferimenti di capitali e molto meno alla realizzazione diretta di opere da parte dei comuni.

Il raffronto dei dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci mette in evidenza un netto miglioramento del saldo di parte corrente che trova ragione nella dinamica più vivace dell'entrata rispetto alla spesa, ma che deve essere attribuito maggiormente all'azione dei trasferimenti.

Anche il saldo della gestione degli investimenti migliora la situazione di avanzo, ma ciò deve essere considerato una conseguenza della non elevata correntezza delle realizzazioni, confermata dalla situazione di ingente accumulo di residui.

Confrontando gli elementi sin qui evidenziati con quelli rilevanti ai fini della determinazione del saldo finanziario considerato ai fini del patto di stabilità si nota che la crescita delle entrate proprie, che appare ridotta rispetto a quella dei trasferimenti, anche a fronte di un andamento moderato della spesa corrente lascia intravedere la riduzione della situazione positiva notata nel 1999.

A conferma di ciò si osserva che le rilevazioni effettuate dal Ministero del Tesoro per il biennio 1999/2000 hanno messo in luce il raggiungimento degli obiettivi di correzione del saldo tendenziale per il complesso dei comuni, anche se tale risultato è stato raggiunto nel secondo esercizio con uno scarto minimo.

Va rilevato, tuttavia, che al termine dell'esercizio 2000 lo scenario economico si profilava incerto, per l'azione congiunta di più fattori: il rischio di una ripresa dell'inflazione, l'emergere di pressioni sui tassi d'interesse, la maggiore problematicità del controllo della spesa.

In questo contesto anche se gli obiettivi di finanza pubblica per il 2000 sono stati complessivamente realizzati e le risultanze del rendiconto generale dello Stato sono ancora in linea con i risultati attesi, emergono dinamiche che potranno rendere più difficile per il futuro restare in linea con i parametri europei. Infatti si notano un elevato livello di rigidità del bilancio con la componente di gran lunga più elevata costituita dalla spesa corrente, lo sviluppo dei residui passivi ed il maggiore ricorso al mercato. Questi fattori, ai quali va aggiunta l'azione svolta dal contesto economico che appare per certi versi non favorevole, rendono angusto il sentiero per il rispetto dei parametri imposti dal patto di stabilità.

Tornando al settore degli enti locali va fatto presente che nei programmi permane l'indirizzo fondamentale della realizzazione del "federalismo", mentre per la effettiva instaurazione di un sistema di decentramento spinto si profila qualche rischio per la tenuta dei conti pubblici, in quanto in un ampio periodo di osservazione emerge una divergenza tra la tendenza alla crescita moderata delle entrate dei comuni, per via della scarsa elasticità dell'ICI che ne rappresenta la componente fondamentale, e la tendenza in progressione espansiva della spesa corrente, che non potrà non risentire del conferimento di nuovi servizi.

L'obiettivo resta sempre quello di espandere le entrate proprie degli enti, che risentono sempre più di nuovi apporti dovuti alla compartecipazione a tributi erariali. Tuttavia questi ultimi, anche se dal punto di vista contabile costituiscono entrate proprie e vengono allocati al titolo I dell'entrata, in sostanza sono espressione di una finanza derivata.

Lo scenario che si profila per il 2001 fa intravedere, quindi, una situazione piuttosto statica per quanto concerne la evoluzione delle entrate tributarie di pertinenza degli enti, nella quale l'imposta immobiliare ha ormai già colmato le possibilità di gettito ed ulteriori aumenti potranno essenzialmente derivare dal recupero dell'evasione. Anche l'addizionale facoltativa all'IRPEF, attribuita per la prima volta nell'esercizio 1999, che non è stata attivata in maniera particolarmente estesa ed era comunque limitata nell'applicazione dell'aliquota e nei progressivi incrementi, non si dimostra in grado di sconvolgere più di tanto l'assetto tributario locale.

Un capitolo più interessante potrà aprirsi allorché verrà completato il sistema di devoluzione agli enti locali delle funzioni e delle correlative risorse sulla base del principio di sussidiarietà stabilito dalla legge n. 59 del 1997. Al riguardo è da dire che al termine del 2000 il procedimento è stato completato attraverso l'emanazione dei decreti del presidente del consiglio dei ministri di trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali; tuttavia, attraverso tali provvedimenti la destinazione diretta di risorse agli enti locali è stata attuata in modo

limitato, mentre in gran parte deve avvenire per il tramite delle regioni. Questa ulteriore fase del procedimento attende ancora di essere completata.

Nelle linee programmatiche continua, poi, a porsi quella della riqualificazione della spesa con limitazione degli interventi di parte corrente ad azioni rilevanti in settori strategici per l'attività degli enti locali, liberando risorse da destinare alla realizzazione degli investimenti.

La devoluzione delle funzioni non potrà avere un impatto neutrale sulla spesa corrente, che necessiterà di essere razionalizzata anche attraverso una revisione dei sistemi di svolgimento dei servizi locali, che specie nei piccoli comuni dovranno essere interessati a processi di accorpamento o affidati a gestori esterni. Il completamento del trasferimento delle risorse dovrà essere contestuale alla espansione della spesa, in modo da evitare difficoltà finanziarie per gli enti.

In tutto questo sistema, che si profila turbolento, dovranno essere sempre tenuti presenti e rispettati gli impegni di stabilità che gravano sul comparto degli enti locali in applicazione del patto di stabilità. Le regole stabilite per il 2001 portano ad una semplificazione della disciplina ed all'esonero da questi sempre complessi adempimenti degli enti di piccole dimensioni, tuttavia il vincolo del mantenimento della stabilità finanziaria non può essere affatto ritenuto meno stringente.

Per quanto concerne, infine, le linee poste dalla legge finanziaria per il 2001, va ricordato che l'obiettivo di definire meccanismi aggiuntivi di finanziamento, sia al fine della copertura del fabbisogno che a quello di perequazione previsto nei documenti di programmazione, è stato realizzato attraverso il ricorso più intenso alle compartecipazioni. L'art 67 della legge finanziaria per il 2001 ha istituito, infatti, a decorrere dal 2002 una compartecipazione parametrata al 4,5% del riscosso in ciascun comune a titolo di IRPEF. Questa attribuzione costituisce l'effettivo avvio di un sistema di finanziamento basato sulle compartecipazioni, anche se comporta effetti problematici in termini di perequazione per via della diversità delle basi imponibili e della progressività delle aliquote ed amplifica il divario esistente tra le diverse zone del paese.

Altre innovazioni di minore impegno contenute nella finanziaria riguardano il regime dei versamenti ICI e la ulteriore proroga, stabilita anche dopo l'entrata in vigore dello statuto del contribuente, per la liquidazione e l'accertamento di tale tributo per le annualità dal 1995 in poi.

Una innovazione di maggior interesse riguarda la facoltà concessa agli enti locali di disciplinare in modo discrezionale la riscossione spontanea dei tributi, potendo così realizzarsi economie di gestione attraverso lo svolgimento in proprio di detta attività, che spesso non richiede adempimenti complessi.

La disciplina del non semplice iter per il trasferimento di funzioni e delle connesse risorse finanziarie, umane e strumentali, fissata dapprima con la legge n. 59 del 1997 e successivamente sottoposta ad una serie di modificazioni, viene ancora rivisitata per rimuovere gli ultimi ostacoli al completamento della procedura che ha visto già nel 2000 l'emanazione dei D.P.C.M. di trasferimento.

Anche la finanziaria per il 2001 ha disposto una serie di norme di proroga che riguardano, come ormai di norma, il differimento della messa a regime del nuovo sistema in materia di trasferimenti erariali previsto dal d.lgs. n. 244 del 1997 e l'affidamento in concessione della TOSAP e della imposta sulla pubblicità esterna. In materia di TARSU è stata confermata la possibilità di considerare, ai fini della determinazione della tassa, l'intero costo del servizio fino alla data di introduzione della tariffa.

Va ancora riportata l'introduzione di una disciplina in tema di standardizzazione e razionalizzazione degli acquisti che in futuro, specie allorché si espanderà il livello delle funzioni attribuite, potrà comportare apprezzabili economie.

Si nota, infine, che viene ancora stabilita una disciplina connotata di elementi di rigidità, in ordine al prelievo da parte degli enti locali delle somme depositate presso le tesorerie provinciali dello Stato.

Il complesso delle norme tracciate dalla finanziaria 2001 fa vedere sostanzialmente come si è inteso fornire a questo settore gli strumenti per affrontare il prossimo ampliamento della sfera di azione con l'accrescersi dei compiti e del fabbisogno finanziario. In questo processo emergono aspetti problematici: quelli di maggior rilievo connessi al sistema di ulteriore finanziamento messo in campo che accresce le sperequazioni e quelli connessi alla diseconomicità dell'affidamento di funzioni rilevanti agli enti di piccole dimensioni che difficilmente potranno farvi fronte adeguatamente.

### 1.3 Analisi dei flussi di cassa delle amministrazioni comunali - esercizio 2000

Per esprimere prime valutazioni sulla gestione dei comuni relative all'ultimo esercizio, di recente concluso, sono stati impiegati i dati di cassa per il 2000 rilevati dalla Ragioneria Generale dello Stato, in quanto come è noto per detto esercizio non è stata tuttora effettuata la rendicontazione ufficiale<sup>1</sup>.

Al fine di stabilire l'affidabilità dei dati in argomento, come di consueto, sono stati posti a confronto dati per l'esercizio 1999 tratti dal sistema della Sezione relativi a grandi aggregati di contabilità con gli omologhi dati di cassa R.G.S. Il confronto ha fatto rilevare scostamenti di entità trascurabile, mentre l'analisi riferita a ciascun titolo evidenzia differenze più evidenti di quelle registrate nel complesso, ma ancora tali da non destituire di attendibilità i dati in argomento<sup>2</sup>.

L'affidabilità dell'esame degli andamenti della finanza comunale rilevabili dalla cassa per l'esercizio 2000 può ritenersi adeguata avendo ponderato la esattezza ed i limiti della confrontabilità dei dati sui quali si fondano le valutazioni che verranno di seguito compiute. Le analisi verranno svolte prendendo in considerazione l'universo dei comuni trattati dalla R.G.S., in base al solo livello espositivo di dati aggregati, fornendo così una visione pressoché complessiva delle tendenze in termini di finanza locale.

#### 1.3.1 Le dinamiche di cassa per il periodo 1997/1999

L'intento di accelerare il percorso per il raggiungimento degli obiettivi imposti in sede comunitaria perseguito dalla manovra finanziaria per il 1997, ha portato per la prima volta alla introduzione di misure che hanno effetto diretto sull'andamento della cassa. Sono state, infatti, avviate azioni rivolte a raffreddare i flussi di cassa al fine del contenimento dei fabbisogni delle pubbliche amministrazioni con l'intento specifico di ottenere la convergenza del relativo parametro nei limiti fissati per l'ingresso nell'area della moneta unica.

Anche gli enti decentrati hanno contribuito al raggiungimento di tale risultato per via dell'efficacia dimostrata dalla riduzione delle effettive erogazioni di trasferimenti dello Stato, che sono state condizionate al raggiungimento di un determinato livello del saldo delle disponibilità di cassa detenute dagli enti presso i loro tesorerieri. Questa misura è stata introdotta, congiuntamente alla tesoreria unica per gli enti di minori dimensioni, anche per limitare gli effetti della tendenza alla lievitazione del tiraggio degli enti decentrati (incluse le Regioni) sui conti di tesoreria rilevata al termine dell'esercizio 1996.

<sup>1</sup> I dati in esame sono raccolti dalle Ragionerie Provinciali e vanno a confluire nel sistema informativo della R.G.S. che è integrato con quello della Corte dei conti, al fine preponderante del controllo delle procedure di spesa dell'amministrazione dello Stato e della parificazione del rendiconto generale. Il sistema della Sezione Autonomie, invece, ha una sua propria configurazione, in quanto la base di dati su cui si fonda è tratta direttamente dalle scritture di consuntivo degli enti locali che costituiscono la fonte diretta ed ufficiale dalla quale rilevare i dati della finanza locale.

<sup>2</sup> Prima di utilizzare i dati di cassa in esame, come di consueto ne è stata verificata la confrontabilità con quelli tratti dai conti consuntivi degli enti. Per svolgere le verifiche necessarie sono stati messi a confronto per il 1999 i dati relativi alle riscossioni ed ai pagamenti totali degli enti delle classi demografiche maggiori con i corrispondenti dati di cassa forniti dalla R.G.S., ottenendo risultati di buona affidabilità. Il raffronto tra le entrate correnti ha fatto rilevare uno scostamento dello 0,06% per il complesso degli enti rispetto ai dati del conto, mentre per le spese correnti lo scostamento è stato dello 0,83%. Invece, addentrandosi in ripartizioni ulteriori sono emersi maggiori scostamenti. Da quanto osservato può desumersi che nelle fondamentali ripartizioni contabili sussiste uniformità di classificazione tra i consuntivi degli enti e gli schemi impiegati per la rilevazione dei dati di cassa, mentre tale univocità non si rileva pienamente scendendo in maggiori dettagli.

I movimenti di cassa nel 1997 hanno fatto registrare, quanto alle entrate trasferite, brusche modificazioni connesse al crollo delle riscossioni, che non si sono riproposte nel 1998 e nel 1999, esercizi nei quali dette entrate si sono riportate progressivamente su valori fisiologici. Ciò è stato determinato dal fatto che la prima applicazione delle misure di contenimento ha inciso maggiormente sul livello delle giacenze di tesoreria che sono state ridotte ad un livello prossimo al limite oltre il quale possono essere disposte le erogazioni.

Per gli altri comparti della contabilità dei comuni si è notato negli esercizi dal 1997 al 1999 un significativo aumento delle riscossioni derivanti dai tributi e dalle entrate extratributarie. Tuttavia la crescita delle entrate extratributarie si è interrotta nel 1999, esercizio nel quale si è registrata una flessione.

La spesa corrente ha fatto rilevare nel 1997 un aumento dei pagamenti ad un ritmo più sostenuto di quello del tasso d'inflazione, tendenza questa già in atto ed in modo più evidente anche dall'esercizio 1996, mentre nell'esercizio 1998 si è registrata una sostanziale stabilità e nel 1999 è riaffiorata la tendenza alla crescita. La tendenza dell'ultimo esercizio citato si propone, anche se in modo più limitato, nella spesa per il personale che è una componente significativa di quella corrente.

Per quanto concerne la spesa in conto capitale si rileva che nel 1997 gli investimenti diretti (opere ed attrezzature a carico dell'ente) hanno fatto registrare un aumento del 17,07% che dimostra che il settore era in pieno sviluppo e si proponeva come strumento per il rilancio delle economie locali, tale tendenza è proseguita seppure attenuandosi (+10,3%) nell'esercizio 1998 e nel 1999 ha perso ulteriormente slancio aumentando dell'8,81%.

Una volta raggiunti gli obiettivi di convergenza le manovre finanziarie, dopo lo sforzo del 1997, si sono poste l'obiettivo della stabilizzazione, tuttavia alcune delle misure poste per gli esercizi precedenti hanno continuato a svolgere effetti, anche se, una volta intaccate le disponibilità liquide detenute presso i tesorieri, talune restrizioni hanno perso efficacia.

Le misure incidenti direttamente sui flussi sono state confermate dalla legge n. 449 del 1997 recante "misure per la stabilizzazione della finanza pubblica" che ha previsto all'art. 47 che i pagamenti a carico del bilancio dello Stato devono essere effettuati al raggiungimento di limiti di giacenza<sup>3</sup>, al fine di ridurre le disponibilità liquide degli enti soggetti all'obbligo di detenere dette disponibilità nelle contabilità speciali o in conto corrente con il Tesoro. La stessa legge all'articolo successivo ha introdotto per la prima volta interventi di altro genere, stabilendo che il sistema delle autonomie regionali e locali concorre alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, garantendo che il fabbisogno finanziario da esso complessivamente generato per il 1998<sup>4</sup> non sia superiore a quello rilevato a consuntivo per il 1997. Il monitoraggio e la fissazione di criteri per il computo del fabbisogno venivano rimessi alla conferenza Stato-Città e autonomie locali.

Successivamente l'intervento di contenimento delle erogazioni sul fronte della spesa corrente è stato affidato principalmente al patto di stabilità interno di cui si dirà in prosieguo.

### 1.3.2 I risultati di cassa del 2000

Negli esercizi 1999 e 2000 l'intervento relativo ai flussi di cassa è stato incentrato nel "patto di stabilità interno" secondo un sistema che prende le mosse dalle misure di limitazione del fabbisogno poste per il 1998, ma che sviluppa in modo più articolato l'integrazione degli enti decentrati nei programmi di risanamento. L'istituto, introdotto dall'art. 28 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 opera con riferimento alla riduzione dei disavanzi attraverso gli strumenti di monitoraggio e di contenimento del disavanzo e dell'indebitamento<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Stabiliti per ciascuna categoria di enti con decreto del Ministro del Tesoro.

<sup>4</sup> Esclusa la spesa sanitaria e quella relativa a nuove funzioni statali trasferite o delegate nel corso del 1997 e degli anni successivi.

<sup>5</sup> Al riguardo si veda diffusamente infra il capitolo dedicato all'argomento.

Le azioni richieste dal "patto" hanno avuto incidenza dall'esercizio 1999 e 2000, richiedendo interventi di correzione rispetto al disavanzo tendenziale che si sarebbe formato per tali esercizi. In sostanza veniva richiesto agli enti attraverso una serie di azioni relative per lo più alla spesa corrente la riduzione della stessa oppure quella del disavanzo. Un'ulteriore azione veniva riferita alla riduzione dello stock di debito ed in questo caso erano previste misure incentivanti relative alla predisposizione di un piano di rientro anticipato del debito, con incentivazioni sul tasso dei mutui della Cassa Depositi e Prestiti. Le misure richieste in applicazione del "patto" denotano l'attenzione sul controllo dei flussi di cassa e sulla formazione di disavanzi destinati ad incidere sul fabbisogno finanziario. Nelle più recenti manovre finanziarie tale impostazione è stata sostanzialmente ribadita e l'onere di rispettare gli impegni assunti con l'adesione al patto di stabilità si proietta negli esercizi futuri sino al 2001 per assicurare la stabilizzazione del risanamento della finanza pubblica compiuto.

### Le entrate

Il totale delle entrate correnti di tutti i Comuni considerati dalla R.G.S. e cioè 8.070<sup>6</sup> (senza distinzione di popolazione) assomma a 88.446,2 miliardi di lire, crescendo del 6,17 rispetto all'esercizio precedente nel quale tale importo era sensibilmente aumentato rispetto al 1998.

(importi in miliardi di lire)

	Esercizio 1997	Esercizio 1998	Esercizio 1999	Esercizio 2000
<b>Entrate tributarie</b>	28.254,6	29.415,5	31.766,9	30.176,6
<b>Trasferimenti</b>	17.238,2	25.423,6	31.186,0	35.345,5
<b>Entrate</b>	20.542,7	22.309,3	20.350,5	22.924,1
<b>TOTALE</b>	<b>66.035,5</b>	<b>77.148,4</b>	<b>83.303,4</b>	<b>88.446,2</b>

Dal 1998, infatti, è ripresa la tendenza alla crescita dei flussi di cassa di entrate correnti dopo la diminuzione del 1997, e ciò deve ascriversi al fatto che nel 1997 è avvenuto un graduale smaltimento delle disponibilità di tesoreria detenute dagli enti decentrati per via dell'adozione di una serie di misure finanziarie di cui si è detto in precedenza che hanno operato in modo molto più incisivo nel primo esercizio di vigenza. Questa crescita delle risorse complessive di parte corrente degli enti si è dimostrata costante negli esercizi successivi e con un andamento più vivace della inflazione.

Le riscossioni di tributi per il complesso degli enti esaminati assommano nel 2000 a 30.176,6 e fanno registrare nell'ultimo biennio una flessione del 5,01% riportandosi, comunque ad un livello superiore rispetto a quello del 1998 (29.415,5 miliardi di lire); si evidenzia così una inversione di tendenza rispetto alla crescita costante degli ultimi anni.

Va rilevato al riguardo che la prima categoria del titolo I relativa alle imposte, nella quale l'entrata di maggior rilievo è costituita dall'I.C.I., fa rilevare in termini di cassa un sostanziale stasi (-0,26%), raggiungendo i 20.559,7 miliardi di lire, mentre le altre due categorie -tasse ed altri tributi- fanno rilevare una evidente flessione complessiva (pari al 13,75%). Questo fenomeno che ha carattere di novità e appare contraddittorio rispetto alla linea di autonomia finanziaria perseguita può trovare spiegazione in tre ordini di considerazioni: la saturazione delle potenzialità di gettito dell'imposta immobiliare, il venir meno per tale esercizio della riscossione in applicazione della clausola non riscosso per riscosso e la defiscalizzazione dei cespiti tributari

<sup>6</sup> Gli enti inadempienti per il 2000 raggiungono un livello trascurabile in termini finanziari e di popolazione. Il confronto tra i dati del 2000 e quelli degli esercizi precedenti è stato effettuato sempre avvalendosi dei dati R.G.S.; è necessario avvertire al riguardo che nel biennio si rilevano pur minime modificazioni della base di dati (8.072 comuni nel 2000 e 8.060 nel 1999).

minori. E' da notare che le entrate proprie (tit. I + tit. III) registrano, comunque, nel complesso una limitata crescita, mentre si nota uno sviluppo non indifferente dei trasferimenti.

Per il complesso dei comuni i trasferimenti correnti assommano in termini di cassa a 35.345,5 miliardi di lire contro i 31.186 del 1999 ( 25.423,6 nel 1998 e i 17.261 miliardi di lire nel 1997) e fanno registrare una crescita del 13,34 % che appare sostenuta, anche se inferiore a quella registrata negli esercizi precedenti, e che in cifra assoluta ammonta a 4.160 miliardi di lire circa.

Il considerevole aumento delle risorse effettivamente trasferite agli enti locali anche nel 2000 deriva in parte prevalente dai trasferimenti erariali, difatti tale categoria assomma a 27.224,2 miliardi di lire nell'ultimo esercizio esaminato con un aumento in cifra assoluta di circa 2.950 miliardi di lire pari al 12,13%. La crescita delle erogazioni a carico del bilancio dello Stato deve essere ancora prevalentemente addebitata all'esaurirsi della efficacia delle disposizioni che consentono l'accreditamento delle somme trasferite solo al raggiungimento di un determinato livello delle disponibilità liquide dei conti di tesoreria. Come si è detto, negli esercizi successivi a quello della introduzione delle misure, nel quale è stato realizzato un drenaggio delle disponibilità di tesoreria non più ripetibile, le stesse hanno perso di efficacia e le erogazioni si sono progressivamente avvicinate ai livelli precedenti sino a superarli dal 1999.

Le misure sulla cassa si sono dimostrate efficaci, avendo determinato un graduale smaltimento delle disponibilità di tesoreria detenute dagli enti, ottenendo risultati molto significativi sulla determinazione del fabbisogno per il 1997, ovviamente non realizzabili anche negli esercizi successivi<sup>7</sup>.

Dal complesso degli elementi ora esaminati può rilevarsi che dall'esercizio 1997 relativamente al titolo II dell'entrata si sono formate nei bilanci degli enti masse notevoli di accertamenti in attesa delle riscossioni e che, una volta ottenuta la finalità della limitazione delle giacenze di tesoreria, si sono rimossi gli ostacoli al completamento della procedura contabile che ha avuto epilogo con le riscossioni in gran parte avvenute in conto residui.

Tornando alle entrate correnti si rileva che per il complesso degli enti le riscossioni del titolo III nel 2000 raggiungono 22.924 miliardi di lire rispetto ai 20.350 miliardi di lire del 1999 con un aumento di circa il 12,6%, che si contrappone al decremento del biennio precedente. Viene, così, a ristabilirsi la tendenza ascendente delle entrate extratributarie.

Dai dati relativi al complesso degli enti esaminati per il 2000 si rileva il seguente rapporto di composizione delle entrate correnti in termini di cassa:

	Esercizio 1997	Esercizio 1998	Esercizio 1999	Esercizio 2000
	%	%	%	%
<b>Entrate tributarie</b>	42,79	39,06	38,13	34,12
<b>Trasferimenti</b>	26,10	33,76	37,44	39,96
<b>Entrate extratributarie</b>	31,11	27,18	24,43	25,92
<b>TOTALE</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Appare di immediata evidenza l'inversione delle tendenze in atto che si registra negli esercizi successivi al 1997 ove le entrate trasferite guadagnano terreno su quelle proprie. Va notato al riguardo che, anche se il titolo II è quello che si pone al primo posto nel rapporto di composizione, il livello delle entrate trasferite non si è riportato tuttora alla situazione anteriore al 1997 in quanto esso si attestava al 42,46% nel 1995 ed al 40,08% nel 1996.

La rilevazione dell'andamento proiettato su un ampio periodo di osservazione fa notare come il risultato del 1997 sia stato la conseguenza delle manovre sulla cassa avviate in tale esercizio la cui intensità si è dimostrata irripetibile. L'osservazione del rapporto di

<sup>7</sup> In merito all'efficacia prodotta dalle misure che hanno inciso sulla procedura di erogazione dei trasferimenti si veda infra l'apposita analisi speciale.

composizione in termini di cassa evidenzia la portata transitoria delle misure suddette che non possono incidere sugli assetti del sistema di finanza locale e tendono a riassorbirsi in un adeguato periodo di osservazione. La rilevazione in termini di competenza è uno strumento maggiormente idoneo a far intravedere a quali equilibri dovrà tendere la composizione delle entrate correnti dei comuni.

L'attuale osservazione fa emergere che le variazioni che fanno riguadagnare terreno alle entrate trasferite a scapito di quelle proprie non riguardano tutti i titoli, ma solo le entrate tributarie. Si può notare che gli effetti rilevati sono tipici delle manovre effettuate esclusivamente sulla cassa che una volta venuta meno l'efficacia delle restrizioni possono comportare pagamenti anche superiori all'andamento fisiologico. Questo potrebbe riguardare i trasferimenti nel 2000, ove molti pagamenti sono stati disposti sulla competenza di esercizi precedenti.

Va notato che il titolo III guadagna circa un punto e mezzo pur collocandosi largamente al di sotto di quello relativo ai trasferimenti. Ciò è significativo dello sviluppo delle entrate derivate dallo svolgimento dei servizi pubblici di competenza dei comuni ed anche di primi risultati da ascrivere al processo di defiscalizzazione delle entrate proprie.

### **Le spese**

Alcune delle misure adottate nella finanziaria per il 1998 hanno avuto riferimento alla parte passiva dei bilanci, introducendo anche limitazioni che si riflettono sui pagamenti. In particolare il sistema delle autonomie regionali e locali è stato sin da allora coinvolto nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, garantendo che il fabbisogno finanziario da esso complessivamente generato per il 1998 non fosse superiore a quello rilevato a consuntivo per il 1997. Tuttavia il raggiungimento di questo obiettivo è stato affidato a meccanismi di verifica e interdizione di minore incisività<sup>8</sup>.

Maggiore efficacia dovrebbe aver dispiegato a questo riguardo l'applicazione del patto di stabilità interno che aveva inizio dall'esercizio 1999, infatti tra gli obiettivi stabiliti oltre a quello della riduzione del disavanzo vi era quello della limitazione della spesa corrente da realizzare attraverso una serie di azioni suggerite dalla stessa normativa.

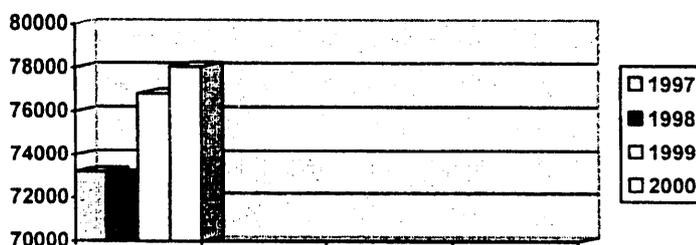
Al riguardo va aggiunto che anche l'art. 66 della legge finanziaria per il 2001 ha ancora disciplinato in modo rigido il "tiraggio" da parte degli enti locali delle somme loro spettanti e depositate presso le tesorerie provinciali dello Stato. Passando al versante della spesa corrente si rileva quindi, come accennato in precedenza, che l'obiettivo del contenimento e della riqualificazione costituiva una costante delle ultime manovre. E' da dire tuttavia che anche il complesso degli interventi sulla spesa aveva riferimento alla cassa, per cui la loro attuazione potrebbe condurre ad una lievitazione non fisiologica dei residui passivi ed alla progressiva divaricazione dei dati di competenza da quelli di cassa con intuibile formazione di masse di obbligazioni in attesa di estinzione che prima o dopo dovranno trovare disponibilità nella cassa.

L'esame dei dati dei conti consuntivi dai quali sono desumibili tutti gli elementi relativi alle fasi della spesa: impegni, pagamenti, residui potrà consentire la valutazione di questo fenomeno. Qualche notazione di tipo induttivo può essere svolta sin d'ora attraverso i dati relativi al rapporto impegni pagamenti per l'esercizio 1999 ed a quanto rilevato in termini di residui passivi.

Dal complesso dei dati relativi ai comuni esaminati emerge che la tendenza alla stagnazione (-0,19%) registrata nel 1998, che dimostra l'efficacia delle misure adottate per tale esercizio, si è interrotta nel 1999, esercizio nel quale la spesa corrente ha dimostrato crescita decisa rispetto all'esercizio precedente. Nel 2000, invece, tale comparto ha generato 78.052,1 miliardi di lire di pagamenti totali con un aumento piuttosto contenuto (pari all' 1,59%).

<sup>8</sup> Il monitoraggio e la fissazione di criteri per il computo del fabbisogno sono stati rimessi alla conferenza Stato-città e autonomie locali.

## ANDAMENTO DEI PAGAMENTI DI SPESA CORRENTE



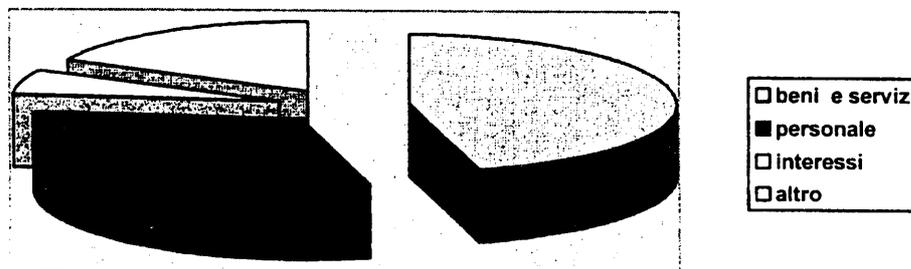
Si rileva, pertanto nell'ultimo esercizio una crescita moderata della mole dei pagamenti della spesa corrente che di per sé può essere valutata positivamente.

Dall'esame del dato relativo agli impegni per il 1999, tuttavia si è rilevato un andamento in moderata crescita, invece i pagamenti evidenziano una tendenza espansiva ben superiore al tasso di inflazione<sup>9</sup>. Peraltro è stata anche notata una limitata realizzazione degli impegni con frequente passaggio nel conto residui. Per cui anche se le considerazioni sono riferite ad un esercizio precedente, la circostanza che gli andamenti della competenza e della cassa si rilevavano non allineati - con crescita molto più spiccata dei pagamenti - fa presagire il permanere di una situazione di accumulo di residui che potrebbe comportare elevati livelli di pagamenti negli esercizi futuri.

La spesa per il personale fa registrare una flessione marcata, diminuendo del 6,89% e raggiungendo i 23.670,5 miliardi di lire di pagamenti totali nel 2000, tale intervento di spesa rappresenta per l'esercizio in esame il 30,33% di quella corrente rispetto al 32,54 %. La tendenza osservata mostra in modo univoco la progressiva diminuzione dell'incidenza della spesa per il personale negli ultimi esercizi.

La spesa per acquisto di beni e servizi evidenzia al contrario una tendenza espansiva portandosi a 35.877,7 miliardi di lire con un aumento in percentuale del 10,24%; questa categoria raggiunge il 45,96% della spesa corrente. La spesa per interessi passivi riveste un ruolo marginale attestandosi al 5,81 % della spesa corrente, ciò in corrispondenza alla minore onerosità dei tassi negli ultimi esercizi.

## COMPOSIZIONE DELLA SPESA CORRENTE



Venendo all'esame della spesa in conto capitale si nota per l'insieme degli enti esaminati che il totale dei pagamenti ammonta nel 2000 a 37.661,5 miliardi di lire con un aumento del 13,23%.

<sup>9</sup> Si veda il capitolo della parte finanziaria dedicato alla spesa corrente.

Gli investimenti diretti (opere pubbliche ed attrezzature) raggiungono, sempre in termini di pagamenti, i 24.037,1 miliardi di lire nell'esercizio 2000, aumentando solo del 2,85 %, di segno opposto appare, invece, l'andamento dei trasferimenti di capitali che aumentano del 28,49%.

Da tali dati si rileva che la spinta al rilancio degli investimenti riprende slancio e il titolo II mantiene nel complesso un tasso di crescita vivace, la realizzazione diretta di opere pubbliche e attrezzature segna tuttavia il passo. Questa tendenza è confermata dal dato degli impegni in conto competenza per il 1999 che vede una limitata crescita delle nuove iniziative di investimenti diretti. Va notato, inoltre, che le misure in atto dei comuni nel 1998 per limitare la crescita del fabbisogno potevano incidere negativamente anche sulla spesa in conto capitale, mentre le misure del patto, successivamente intervenute, sono congruenti con la finalità di non comprimere gli investimenti.

### 1.3.3 Il raffronto entrate spese e il disavanzo

Sempre con riferimento a tutti i comuni esaminati si conclude ponendo a raffronto per il 2000 i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci.

E' appena il caso di avvertire al riguardo che i raffronti effettuati non sono riferibili a risultati differenziali previsti dalla contabilità degli enti che è maggiormente orientata a rappresentare le situazioni di equilibrio tra la parte attiva e quella passiva del bilancio in termini di previsioni o di accertamenti - impegni, trascurando i raffronti in termini di cassa che, invece, sono di notevole rilievo per la contabilità nazionale. A ciò va aggiunto che il livello di aggregazione dei dati di cassa disponibili ed utilizzabili non avrebbe comunque consentito di esporre alcuni elementi contemplati nei differenziali di bilancio inseriti nella contabilità.<sup>10</sup>

Il saldo tra le spese correnti e le correlative entrate pone in evidenza un avanzo di 2.730,7 miliardi di lire che si oppone al disavanzo di 2.046,8 del 1999. Questo risultato pone in risalto un miglioramento della situazione economica di cassa degli enti che è un raffronto molto significativo dell'equilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente, tuttavia è da notare che detto miglioramento può essere imputato largamente all'andamento dei trasferimenti nel 2000, esercizio nel quale le riscossioni del titolo II sono aumentate di circa 4.160 miliardi di lire.

### SALDO DI PARTE CORRENTE

(importi in miliardi di lire)

	Esercizio 1997	Esercizio 1998	Esercizio 1999	Esercizio 2000
<b>Entrate correnti +</b>	64.679,5	75.301,6	83.303,4	88.446,2
<b>Spese correnti -</b>	73.204,9	73.062,3	76.829,6	78.052,1
<b>Rimborso prestiti -</b>	5.485,5	6.720,5	8.520,6	7663,4
<b>TOTALE</b>	<b>- 14.010,9</b>	<b>-4.481,2</b>	<b>-2.046,8</b>	<b>+2.730,7</b>

E' da notare al riguardo che questo miglioramento, che pure è significativo nella gestione degli enti non dovrebbe di massima aver influenza nella misura del disavanzo previsto dal patto di stabilità, in quanto in quella sede non vengono considerate le entrate derivanti da trasferimenti della Unione europea e degli altri enti che partecipano al patto di stabilità.

Anche il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale comporta un avanzo che, però, si riduce a 5118 miliardi di lire a fronte dei 3.420,9 dell'esercizio precedente.

<sup>10</sup> E' da tenere presente al riguardo che l'equilibrio economico finanziario previsto dall'art. 4 del d.lgs n. 77 del 1995 ed ora dall'art. 162 del d.lgs. n. 267 del 2000 deve essere elaborato solo in termini di competenza. In ordine ai risultati finali della gestione finanziaria 1999, si veda quanto esposto nel capitolo dedicato all'argomento.

**SALDO DI CASSA DELLA GESTIONE DEGLI INVESTIMENTI**

(importi in miliardi di lire)

Entrate/Spese in conto capitale	1998	1999	2000
Alienazioni, trasferimenti capitali e riscossione crediti +	20.951	24.124	28.655
Accensioni prestiti +	10.511	12.828	14.125
Spesa conto capitale -	31.289	33.260	37.662
<b>Saldo gestione investimenti</b>	<b>173</b>	<b>3.420,9</b>	<b>5118</b>

Questo risultato deriva dalla dinamica più accentuata nell'ultimo esercizio dei flussi di entrata e spesa nella quale hanno posto maggiore influenza le riscossioni. Data la natura della spesa in esame, non deve essere valutato positivamente l'aumento dell'avanzo che dovrebbe tendenzialmente ridursi al minimo a fronte di un pieno impiego delle fonti di finanziamento.

Dal confronto del totale generale delle entrate che nel 2000 ha raggiunto i 131.402,6 miliardi di lire con quello generale delle spese che si è attestato a 134.911,7 si rileva per il 2000 un disavanzo di 3.509,1 miliardi di lire a fronte di un avanzo di 1.380 miliardi di lire dell'esercizio precedente. Va notato al riguardo che i comparti della spesa corrente e degli investimenti non fanno rilevare disavanzi.

Come già evidenziato, nell'esercizio 2000 ha continuato a trovare applicazione il patto di stabilità interno che ha imposto comportamenti diretti a correggere l'evoluzione tendenziale del disavanzo che potevano realizzarsi sia sul fronte delle entrate che su quello delle spese. Per l'esercizio 2000 la misura dei benefici attesi dal patto di stabilità confermava i valori stimati per l'esercizio precedente, tuttavia venivano poste innovazioni significative nella disciplina per il computo del disavanzo, introducendo nuove depurazioni sul fronte dell'entrata e della spesa rivolte a due fondamentali esigenze. La prima consiste nell'eliminare dal calcolo delle entrate, a fini di consolidamento, non solo i contributi dello Stato, ma anche quelli della Unione europea e degli altri enti partecipanti al patto. In modo corrispondente era prevista la depurazione dalla spesa corrente degli interventi da realizzare con i fondi a destinazione vincolata provenienti dagli enti suddetti e dalla UE. La seconda innovazione riguarda la esclusione dal computo sia delle entrate che delle spese a carattere eccezionale che avrebbero potuto turbare la rilevazione degli andamenti. Va aggiunto che veniva anche accordata agli enti la facoltà di ricalcolare il risultato del 1999 avvalendosi della disciplina per il 2000 che si presentava maggiormente calibrata e nel complesso favorevole agli enti.

In questa sede è possibile, avvalendosi dei dati di cassa, ricostruire nelle grandi linee gli elementi presi in esame ai fini della valutazione del disavanzo finanziario, potendone estrapolare qualche elemento sul comportamento complessivamente tenuto dai comuni. Va avvertito al riguardo che nel passaggio al nuovo modello, che prevede una serie più ampia di depurazioni, gli elementi di non coincidenza del prospetto di seguito esposto con quello utilizzato allo scopo si ampliano notevolmente.

I maggiori punti di divergenza sono costituiti dalla assenza del dato sui trasferimenti in entrata dalla UE, dalla impossibilità di evidenziare sul fronte della spesa gli interventi attuati utilizzando fondi a destinazione vincolata e dalla mancata conoscenza delle spese ed entrate con carattere di eccezionalità.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> A ciò va aggiunto che relativamente ai trasferimenti dello Stato è stata considerata l'intera categoria I del titolo II piuttosto che limitarsi ai trasferimenti ordinari perequativi e consolidati, inoltre non disponendo del dato non sono stati considerati i proventi di attività finanziarie e i trasferimenti da altri enti che partecipano al patto sono stati considerati con riferimento alle categorie II, III e V del titolo II.