

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(importi in miliardi di lire)			
ENTRATE DI CASSA	Riferimenti al bilancio	1999	2000
Entrate finali	(Titoli 1°,2°,3°,4°)	107.343	117.079
Trasferimenti correnti dallo Stato	(Tit.2°- cat. 1°)	24.279	27.224
Trasferimenti correnti da altri enti partecipanti al patto	(Tit.2°- cat. 2°,3°,5°)	6.907	8.098
Trasferimenti di capitale	(Tit.4°- cat. 2°,3°,4°,5°)	12.015	12.833
Riscossione crediti	(Tit.4°- cat. 6°)	7.379	12.501
Incassi netti (A-B-C-D-E)		56.763	56.423
PAGAMENTI	Riferimenti al bilancio	1999	2000
Spese correnti	Titolo 1°	76.830	78.052
Interessi passivi	(Tit. 1° - intervento 6°)	5.112	4.537
Pagamenti netti (G-H)		71.718	73.515
SALDO FINANZIARIO (F-I) Incassi netti - pagamenti netti		-14.955	-17.092

Il prospetto che precede, mettendo a confronto i dati del disavanzo del 1999 e 2000, fa notare che nei due esercizi considerati si è avuta una dilatazione del disavanzo, inoltre la spesa corrente ha avuto un incremento non elevato che comunque non si conforma agli obiettivi del patto. Va notato ancora che i dati sopra esposti, per i limiti conoscitivi già evidenziati, comportano necessariamente una valutazione pessimistica del saldo finanziario, in quanto non vengono detratte le spese vincolate, mentre lo sono le omologhe entrate. Le conclusioni che se ne possono trarre devono essere considerate semplicemente un primo approccio alla problematica che sarà analizzata compiutamente, con riferimento all'esercizio 1999, per il quale sono stati acquisiti i prospetti volti alla verifica degli obiettivi. Nel passaggio ai nuovi modelli per il monitoraggio del patto le possibilità del confronto operato sui dati di cassa si sono ridotte, infatti specialmente perché talune depurazioni che si sono potute effettuare sul fronte dell'entrata non sono affatto effettuabili su quello della spesa (spesa con vincolo di destinazione) e questa situazione ha pesato certamente nella determinazione del saldo finanziario che di per sé non appare di grande significatività. A ciò va aggiunto che fermandoci all'esame di taluni elementi di grande evidenza può apparire problematico il pieno raggiungimento del risultato. Infatti si assiste ad una crescita delle entrate trasferite ben superiore a quella delle entrate proprie (tit. I + tit. III) che aumentano solo di 983,3 miliardi di lire pari all'1,89%, mentre la spesa corrente cresce dell'1,59% che pur non essendo un livello elevato appare divergere dallo specifico obiettivo.

Per avere una effettiva valutazione del livello di adempimento raggiunto nell'esercizio 2000, appare comunque opportuno attendere la relazione finanziaria relativa a tale esercizio.

2 Il patto di stabilità interno

Linee generali

Nelle recenti manovre finanziarie la linea di rigore volta alla realizzazione del risanamento finanziario è stata attuata anche attraverso la corresponsabilizzazione delle autonomie territoriali, progressivamente coinvolte nel raggiungimento dell'obiettivo.

Tra le misure attraverso le quali l'impegno degli enti in questione è stato reso concreto ha notevole rilievo il patto di stabilità interno, che costituisce uno strumento derivato dal patto di stabilità e crescita sottoscritto dall'Italia con il trattato di Amsterdam del giugno-luglio 1997.

Le esigenze alle quali è stato indirizzato il patto di stabilità e crescita costituiscono una linea costante negli indirizzi posti dall'Unione europea, ed al loro perseguimento è connessa l'efficacia dell'azione di coesione economica. Nell'alveo di tali indirizzi, la Commissione europea nel vertice del marzo 2000 tenutosi a Lisbona ha messo in risalto la necessità di qualificare maggiormente le entrate e le spese pubbliche riorientandole verso il sostegno alla ricerca, allo sviluppo ed all'innovazione. Per liberare le risorse necessarie per questi interventi, tenendo fede ai programmi di stabilità, è stata indicata la via dei tagli alla spesa corrente. Inoltre la Commissione, nel rapporto sulle finanze pubbliche UEM 2000 presentato lo scorso anno, ha avvertito che nel medio termine la strategia di bilancio italiana può avere successo in relazione alla capacità dimostrata nel controllare la spesa corrente. Nel contesto del controllo dell'espansione della spesa corrente ritiene di particolare rilevanza l'attuazione del patto di stabilità interno che stabilisce gli obiettivi delle amministrazioni decentralizzate. Anche la Banca d'Italia ha espresso un monito in ordine al mantenimento della stabilità finanziaria da parte degli enti decentrati nella sede dell'audizione alla Camera sul D.P.E.F. 2001-2004.

In questo contesto emerge che l'impegno assunto dallo Stato verso la Comunità europea non può che essere attuato attraverso il coinvolgimento delle autonomie, che vanno sempre più conquistando il ruolo di soggetti dotati di autonomia fiscale e di discrezionalità nelle decisioni di spesa.

Per attuare gli impegni assunti in sede comunitaria, è stato quindi necessario dettare una serie di regole che si pongono anche come vincoli di bilancio per le regioni e gli enti locali.

L'esistenza di regole poste a garanzia della stabilità finanziaria appare essenziale in un ordinamento nel quale vanno accrescendosi i margini di autodeterminazione degli enti territoriali, in quanto è necessario per ciascuna componente del sistema di governo, sia essa centrale o locale, che le altre non si indebitino senza limitazioni, dato che le situazioni di squilibrio finanziario verrebbero a gravare sull'intero sistema. Peraltro, questa esigenza appare coerente con la linea volta a far assumere un ruolo di maggiore rilevanza alle regioni ed agli enti locali in conseguenza della riforma in senso federalista del sistema fiscale, nella quale si inquadra anche la necessità di una salvaguardia della stabilità complessiva del sistema stesso.

In questi termini si ritiene, quindi, che possano essere diverse le modalità attraverso le quali si debba perseguire la stabilità finanziaria delle componenti del sistema, ma che l'esigenza della stabilità, oltre ad essere necessitata dagli impegni assunti, è connaturata ed immanente per l'armonico funzionamento di un sistema policentrico.

La prima effettiva concretizzazione dei vincoli in argomento si è avuta - come è noto - con l'art. 28 della legge n. 448 del 1998 che ha introdotto, con il "patto di stabilità interno", nuove regole nella disciplina dei rapporti finanziari tra i livelli di governo, in base alle quali gli enti territoriali sono stati coinvolti direttamente nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica conseguenti alla adesione all'analogo patto in sede comunitaria.

L'impegno che ne è derivato mira alla progressiva riduzione del finanziamento in disavanzo delle spese correnti e del rapporto tra l'ammontare del debito ed il prodotto interno lordo.

2.1 La riduzione del finanziamento in disavanzo delle spese correnti

2.1.1 Gli obiettivi di riduzione

Per il 1999, primo anno di applicazione di queste regole, era prevista per il comparto delle autonomie territoriali una riduzione del disavanzo di almeno 0,1 punto percentuale del PIL, che veniva stimato in 2.200 miliardi di lire, di cui 820 da imputare agli enti locali¹². Va notato che la norma fissava un obiettivo cumulativo per il comparto delle autonomie territoriali, non distinguendo tra regioni ed enti locali, mentre la successiva individuazione e quantificazione dei due specifici obiettivi è stata posta dalla disciplina applicativa. In effetti, come si vedrà in prosieguo, le regole e le dinamiche delle regioni e degli enti locali si sono dimostrate diverse, risultando diffusa solo presso gli enti territoriali maggiori la presenza del finanziamento in disavanzo della spesa corrente.

L'impegno conseguente al rispetto del patto di stabilità, il cui impatto complessivo è stato quantificato come beneficio atteso in termini di rapporto disavanzo-PIL, avrebbe dovuto riguardare singolarmente ciascun ente, che era chiamato a contribuirvi attraverso una correzione del disavanzo tendenziale per il 1999, apportando un miglioramento del 3,6% al saldo o correggendo in diminuzione la spesa corrente dell'1%¹³. L'insieme di queste azioni svolte da ciascun ente avrebbe dovuto condurre al raggiungimento dell'obiettivo complessivo.

Come è stato già evidenziato nelle precedenti relazioni, il saldo preso in esame non è stato l'indebitamento netto, che è un risultato differenziale noto alla contabilità pubblica, ma un "disavanzo" finanziario costruito *ad hoc* per escludere l'incidenza delle misure introdotte nel settore degli investimenti, che ha un ruolo trainante per le economie locali.

Inoltre, nelle entrate che compongono il disavanzo non sono stati contemplati i trasferimenti dello Stato, e dal 2000 neppure quelli delle Regioni, in quanto nella verifica del rispetto degli obiettivi assegnati in sede comunitaria è necessario operare un consolidamento tra i rendiconti di amministrazioni diverse. In questa operazione, i trasferimenti incassati dagli enti locali si compensano con quelli erogati dallo Stato, per cui nel conto consolidato queste grandezze possono essere escluse dal bilancio di entrambi.

Peraltro anche il termine di disavanzo potrebbe suscitare perplessità se riferito agli enti locali, in quanto sembra porsi in contrasto con i principi generali fissati dalle norme di contabilità che impongono un pareggio generale finanziario e l'equilibrio economico.

Il sistema appare, poi, contraddittorio nel momento in cui non solo veniva richiesta la riduzione dei disavanzi, ma anche il miglioramento degli avanzi, imponendo misure correttive dello stesso tenore agli enti che fossero in situazioni di segno completamente diverso¹⁴.

La natura del patto quale strumento di controllo della stabilità degli enti decentrati era intesa come regola programmatica, nel senso che il rispetto della stessa non poteva assurgere a parametro di legittimità dei bilanci degli enti e non poteva essere sanzionata direttamente¹⁵.

E' da rilevare che le regole introdotte in questa sede per gli enti locali si sono sovrapposte ad un sistema di vincoli già in atto, che dal 1997 in poi, attraverso diversi generi di misure, aveva ridotto la effettiva capacità di erogazione della spesa, specie condizionando la riscossione dei trasferimenti dal bilancio dello Stato al raggiungimento di livelli minimi di giacenza presso il tesoriere.

¹² La stima degli effetti finanziari complessivi da connettere all'applicazione del patto di stabilità interno è stata operata in sede di disciplina applicativa con la circolare del Ministero del Tesoro del 12 marzo 1999, n. 11; si veda al riguardo il punto 1 relativo alla quantificazione del disavanzo complessivo e degli obiettivi del comparto enti locali.

¹³ La stessa circolare n. 11 del 1999 precisava al riguardo (si veda il punto 4 - computo del saldo programmatico) che l'intervento correttivo poteva indifferentemente riguardare il saldo tendenziale oppure la spesa corrente, privilegiando quello che avrebbe fatto ottenere il maggiore miglioramento.

¹⁴ La situazione di avanzo o di disavanzo risentiva, peraltro, della struttura del saldo venendo sostanzialmente a discriminare gli enti con prevalenza di entrate proprie rispetto a quelli in cui risultavano più consistenti i trasferimenti.

¹⁵ Infatti, l'art. 28 della legge n. 448 del 1998 prevedeva un sistema di monitoraggio e stabiliva modalità di valutazione dei dati che avevano come finalità l'indicazione da parte della Conferenza Stato-città delle misure necessarie per gli enti che si fossero discostati dal raggiungimento degli obiettivi. L'unica sanzione che veniva ipotizzata consisteva nell'addossamento, agli enti che non avessero raggiunto gli obiettivi, della quota imputabile al loro comportamento della eventuale sanzione prevista dalla normativa europea per l'accertamento di deficit eccessivo.

L'azione di risanamento della finanza pubblica avviata nei precedenti esercizi ha consentito nel 1999 di ridurre l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni all'1,9% del PIL, in modo da tener fede agli impegni assunti in sede europea. Nel 1999, infatti, si è assistito nel complesso ad una favorevole evoluzione delle entrate, pur in assenza di significativi interventi di natura fiscale.

L'effetto complessivo della manovra sull'indebitamento netto della P.A. si componeva di una riduzione netta delle spese di poco superiore ai 5.000 mld di lire e di maggiori entrate nette di poco inferiori ai 3.000 mld. di lire. Tra gli interventi di contenimento della spesa quello di maggior rilievo era costituito dal patto di stabilità interno, dal quale si attendeva una riduzione di spesa di 2.200 mld. di lire. Una delle linee direttrici della manovra del 1999, che rispetto alle precedenti presentava più limitate esigenze di correzioni restrittive, è stata quella di avviare provvedimenti di riordino strutturale in fondamentali comparti dell'attività economica e finanziaria, in parte costituiti dalle misure in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale introdotte con il "collegato ordinamentale" (d.lgs. n. 133 del 1999), che hanno rivisto il sistema di finanziamento degli enti territoriali e la definizione della loro futura autonomia tributaria. Queste misure nel complesso delineano un quadro di maggiore indipendenza finanziaria degli enti autonomi che ben si coniuga con la filosofia del patto, che tende a monitorare la stabilità finanziaria, affidando tuttavia alle decisioni autonome degli enti le politiche correttive idonee per assicurarla.

2.1.2 Le regole del "patto"

Il 1999 è stato quindi l'esercizio che ha segnato l'avvio dell'applicazione del patto di stabilità interno volto ad imporre il rispetto di limiti al disavanzo ed all'indebitamento per gli enti locali e le regioni. Va precisato al riguardo che relativamente agli enti decentrati veniva assunta per la finalità del patto una nozione d'indebitamento diversa dall'omologo saldo di contabilità, in quanto venivano effettuate depurazioni sul fronte delle entrate, eliminando l'apporto dei trasferimenti dello Stato ed escludendo l'apporto della spesa per gli investimenti e per gli interessi.

Il provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1999 (legge n. 448 del 1998, art. 28) aveva previsto come obiettivo una riduzione del disavanzo tendenziale delle regioni e degli enti locali che per quell'esercizio avrebbe dovuto raggiungere lo 0,1% del PIL pari, in cifra assoluta, a 2.200 miliardi di lire.

Il sistema tracciato dalla normativa che regola il patto (cfr. le Relazioni precedenti) ha previsto un monitoraggio trimestrale dei risultati da parte del Governo da rendere alla Conferenza Stato, regioni ed autonomie locali.

L'applicazione del patto, in realtà, ha messo in luce le difficoltà del Governo centrale ad introdurre e a rendere cogenti vincoli di bilancio per soggetti dotati di una vasta autonomia decisionale. A ciò va aggiunto che il sistema, che permaneva in parte non irrilevante a finanza derivata, ha reso necessaria la costruzione di un saldo di bilancio *ad hoc* depurato dei trasferimenti provenienti dallo Stato e di altre voci meno rilevanti, quindi sostanzialmente rappresentativo dello squilibrio tra entrate proprie degli enti e spesa finale a sua volta rappresentata dalla spesa corrente al netto degli interessi.

In sostanza, questo sistema considera i trasferimenti statali e regionali quali mezzi di finanziamento del disavanzo partendo dall'assunto che la situazione di contabilità pubblica da rappresentare in sede comunitaria richiede un'operazione di consolidamento nella quale i rendiconti di amministrazioni diverse devono essere compendati attraverso l'eliminazione di alcune poste. Infatti, diversamente operando, la presentazione di un conto consolidato comporterebbe una duplice contabilizzazione dello stesso trasferimento in uscita da un ente e in entrata per un altro, senza incidere nella situazione finanziaria dell'insieme considerato.

La depurazione dei trasferimenti dal saldo, che pure risponde ad una logica espositiva corretta, potrebbe tuttavia dar luogo a valutazioni distorte, in quanto tali trasferimenti devono tuttora essere valutati quali mezzi ordinari di finanziamento degli enti, al pari delle entrate proprie, e costituiscono un meccanismo insostituibile per riequilibrare la distribuzione dei mezzi finanziari nel territorio.

Le tendenze in atto alla maggiore devoluzione del gettito nel territorio, lungi dal far venir meno il ruolo dei trasferimenti, ne esaltano la funzione che si orienta sempre più a quella di riequilibrio.

E' evidente che le possibilità di manovra, anche ai fini del rispetto del patto, sono limitate negli enti a finanza maggiormente derivata, rispetto a quelli dotati di larghe basi imponibili, e che la progressiva azione delle compartecipazioni comporta un effetto sul saldo proporzionale all'incidenza rivestita dalle entrate proprie.

Il patto, quindi, fotografa una situazione sperequata, e su questa innesta meccanismi di correzione, ma non tiene conto del fatto che, una volta operata la depurazione dei trasferimenti, per alcuni enti la quota di entrata corrente residua è così ridotta da rendere evidentemente improbabile un'azione sul quel fronte per ottenere significativi risultati in termini di riduzione del disavanzo.

L'eliminazione degli interessi passivi dalla spesa corrente risponde, invece, all'esigenza di non comprimere la spesa per investimenti. E tuttavia non si dimostra neutrale, in quanto avvantaggia quegli enti che hanno avuto la possibilità di liberare risorse per porre in essere interventi in conto capitale, mentre non considera la posizione degli enti che per esigenze di bilancio devono concentrare l'attività nella parte corrente.

In sostanza, la nozione di disavanzo impiegata offre maggiori possibilità di aggiustamento e comporta minori incognite per gli enti ad elevata autonomia finanziaria, mentre espone al rischio di violazione del patto gli enti con livello elevato di trasferimenti. In tutto questo va rilevato che è vero che le linee di evoluzione della finanza locale sono nel senso della maggiore autonomia finanziaria, e che questo obiettivo deve essere necessariamente perseguito, ma è anche vero che il livello di autonomia è legato alla conformazione delle basi imponibili e che a parità di sforzo fiscale non è possibile imputare agli enti il fatto di avere livelli di autonomia finanziaria scarsi.

Un altro aspetto da considerare è quello della erraticità dei flussi finanziari di cassa, per via della presenza di partite non ricorrenti che potrebbero avere influenza nella rilevazione degli andamenti del disavanzo. Questo aspetto è stato preso in esame dalla finanziaria per il 2000 che ha operato una più attenta definizione degli addendi, depurando le spese e le entrate che rivestono il carattere della eccezionalità. Anche se questa innovazione deve essere valutata positivamente, non va sottaciuto che si sono introdotti elementi di valutazione discrezionale nella determinazione delle voci da prendere in esame che possono consentire agli enti di adattare l'esposizione dei dati alle loro esigenze.

Alla instabilità dei dati presi in esame si lega anche la necessità, che si è avvertita di anno in anno, di aggiornare le regole del patto modificando gli elementi sui quali si fonda il calcolo del disavanzo. A questo proposito, deve essere evidenziato che proprio per l'esercizio 1999 si sono registrate per le province notevoli devoluzioni tributarie che ne hanno significativamente elevato l'autonomia finanziaria, mentre per i comuni ha iniziato ad avere applicazione la quota di addizionale IRPEF facoltativa.

Quanto alla prima evenienza, è evidente che la diversa composizione delle entrate rispetto all'esercizio 1998, preso come riferimento per valutare l'evoluzione, ha avuto un'influenza diretta sul saldo grazie ad interventi disposti dal centro senza che potessero avere rilievo alcuno le decisioni assunte al riguardo dagli enti, per cui i miglioramenti ottenuti non possono certo essere considerati l'effetto di un'azione correttiva degli enti stessi. Nel caso dell'addizionale all'IRPEF, trattandosi della quota facoltativa che i comuni potevano o meno istituire, la scelta di provvedere rientra nelle determinazioni degli enti e comporta uno sforzo fiscale per la comunità amministrata, per cui si può ascrivere il conseguente miglioramento all'attività dei comuni che hanno provveduto ad istituirla.

Con la legge finanziaria per il 2000 sono state apportate correzioni all'impianto originario sin qui descritto, di cui si è trattato nella relazione di questa Sezione sulla gestione finanziaria degli enti locali approvata con la delibera n. 7 del 2000.

2.1.3 Le regole per il 2001

Nella finanziaria per il 2001, pur restando fermo l'impianto complessivo del sistema di monitoraggio per il rispetto del patto di stabilità interno, sono state introdotte novità che, anche in questo caso, possono essere considerate aggiustamenti dettati dalla concreta esperienza.

In primo luogo, viene operata una opportuna chiarificazione sulla imputazione degli effetti del raggiungimento degli obiettivi, distinguendo all'interno del comparto delle autonomie territoriali a seconda della categoria di enti. Viene quindi abbandonato il metodo di imputare i risultati all'intero

sistema degli enti territoriali e questi vengono distinti per regioni, province, comuni. Questa innovazione è stata resa necessaria dall'esigenza di tenere nettamente separate le due categorie di enti al fine di verificare l'ottemperanza alle regole del patto, in quanto sono emersi comportamenti diversificati, laddove le regioni incontravano maggiori difficoltà ad adeguarvisi, specie per via del difficile contenimento della spesa sanitaria¹⁶.

Una novità di notevole interesse è costituita dal fatto che il monitoraggio è stato esteso ai dati di competenza, in questo modo tenendo maggiormente conto della situazione finanziaria degli enti locali ove, per ragioni diverse, la divaricazione tra il dato di competenza e di cassa è spesso notevole e le misure adottate sul solo versante della cassa rischiano di dimostrarsi effimere.

Per l'esercizio 2001 la verifica degli obiettivi avverrà confrontando i dati di competenza e di cassa dell'esercizio 1999 con quelli programmati per l'esercizio 2001. Il saldo finanziario di cassa per il 1999 dovrà essere rilevato compilando un modello che si fonda sui dati del conto consuntivo o del verbale di chiusura. Questo valore non dovrà peggiorare più del 3% nel 2001. Per tale anno verrà preso in considerazione anche il saldo finanziario di competenza con riferimento alle previsioni di bilancio che dovranno essere confrontate con quelle del 1999. Per l'esercizio 1999, nel caso in cui il dato previsionale non si sia in concreto dimostrato affidabile, essendosi verificati significativi scostamenti tra le previsioni iniziali e quelle definitive, si terrà conto del dato assestato.

Tra le novità di maggiore rilievo, si pone quella relativa alla ridefinizione del metodo di calcolo del saldo programmatico 2001 (art. 53, comma 1 lettera a). Il sistema ne risulta semplificato, in quanto per ottenere il saldo programmatico 2001 è sufficiente partire dal saldo finanziario dell'esercizio 1999 ed aumentarlo o diminuirlo del 3% a seconda che tale saldo si presenti negativo o positivo.

Si tratta di una modifica significativa al sistema di programmazione dei saldi, che viene incontro alle evidenziate esigenze di minore complessità degli adempimenti e consente una più immediata percezione dell'obiettivo. Viene quindi abbandonato il sistema dei saldi tendenziali, sui quali costruire i saldi programmatici da realizzare, mentre gli obiettivi vengono predefiniti considerando parametri tratti dai dati di gestione degli enti nel biennio precedente.

L'eliminazione della parametrizzazione al PIL fissa un obiettivo che può essere direttamente raccordato all'evoluzione della spesa corrente, come considerata nel disavanzo, rispetto alla quale costituisce un vincolo.

Anche il riferimento alla spesa corrente, che pure si dimostra più vicino alla capacità di manovra degli enti, potrebbe in prospettiva dar luogo a inconvenienti, in quanto il tasso di crescita risente indubbiamente del conferimento agli enti di nuove funzioni, specie in relazione al completamento, avvenuto al termine del 2000, del trasferimento delle risorse. Tale ipotesi è stata tenuta in considerazione nell'approntare la nuova normativa, in quanto, come si vedrà in prosieguo, non devono essere incluse nel computo del disavanzo le spese che sono l'effetto di intervenute modifiche nell'assetto delle funzioni.

La nuova disciplina prevede, inoltre, una procedura di approvazione dei prospetti dimostrativi dei saldi finanziari 1999 e 2001 rilevanti ai fini del patto di stabilità interno conforme a quella di approvazione del bilancio di previsione, con ciò conferendo maggiore responsabilizzazione ed ufficialità ai documenti stessi. Inoltre, come già accennato in precedenza, viene abbandonato il mero sistema delle rilevazioni di cassa, in quanto i prospetti dovranno essere redatti distintamente anche per le gestioni di competenza.

L'estensione delle rilevazioni al dato di competenza non può che essere valutata positivamente e costituisce un adeguamento a quanto rilevato al riguardo nella Relazione della Sezione enti locali per il 1997, ove veniva posto in evidenza che le azioni di miglioramento del saldo finanziario non potranno che essere attuate se non agendo sulla determinazione delle previsioni di competenza. Infatti le azioni di raffreddamento delle erogazioni di cassa per l'attuazione del patto devono essere ricollegate con il momento previsionale attraverso la manovra di bilancio in sede di definizione degli stanziamenti o in sede di assestamento. Non è infatti ipotizzabile che la semplice gestione di cassa possa essere condotta

¹⁶ In ordine ai riscontri effettuati dal Ministero del Tesoro per il biennio 1999-2000 si veda infra. Nella verifica effettuata in tale sede è stato tenuto disgiunto il monitoraggio dei risultati degli enti locali da quello delle regioni.

con discrezionalità tale da svolgere un impatto significativo sui valori del disavanzo; e anche nell'ipotesi in cui si dovesse riuscire in questo scopo modulando le erogazioni, si tratterebbe di un risultato effimero che in assenza di un argine agli impegni sarebbe destinato in breve al superamento.

Secondo le precisazioni rese dalla circolare del Ministero del Tesoro n. 6 del 6 febbraio 2001, le previsioni di cassa dovranno essere effettuate solo su grandi aggregati di bilancio per i quali la circolare stessa, in assenza di riferimenti normativi, non fornisce precise indicazioni, ma rimanda alla discrezionalità del singolo ente. Il sistema suggerito, che ha di mira la finalità di non gravare gli enti di incombenze minuziose, si presta a critica, in quanto non salvaguarda la normalizzazione dei modelli e con essa la possibilità di valutazioni complessive sul comportamento degli enti.

Una ulteriore precisazione riguarda il dato previsionale di competenza, che per il 1999 ed il 2001 è riferito alle previsioni iniziali di bilancio; anche in questo caso viene prevista la possibilità di far riferimento al dato degli stanziamenti determinati da ulteriori variazioni di bilancio, qualora le previsioni iniziali non abbiano tenuto conto di poste significative in quanto in quel momento non si era in grado di valutarne gli effetti finanziari.

Questa ulteriore precisazione, che pure tiene conto di evenienze reali, prosegue nella linea di rimettere agli enti, secondo proprie scelte discrezionali, le modalità di attuazione del patto, per cui le rilevazioni compiute scontano molti elementi di aleatorietà e ci si allontana dalla normalizzazione degli schemi.

Ma il punto di maggiore debolezza dell'impianto viene posto in evidenza dalla esclusione di cui all'art. 3, comma 1 lett. c, della legge n. 388 del 2000, laddove si prevede di non computare nel confronto tra i saldi del 1999 e del 2001 le entrate e le spese per le quali siano intervenute modifiche legislative recanti il trasferimento o l'attribuzione di nuove funzioni o di nuove entrate proprie.

Questa innovazione dà conto di quanto il sistema di rilevazione dei disavanzi per il 1999 e 2000 sia stato calibrato senza tener conto del fatto che proprio in quegli anni si innescavano notevoli modificazioni all'assetto finanziario e delle funzioni degli enti locali, tali da far perdere largamente di validità al sistema di monitoraggio impiegato.

La circolare stessa fornisce qualche esempio delle voci il cui computo può aver inficiato l'esito delle rilevazioni. Sono certamente più evidenti e di rilievo quelle che agiscono sul fronte delle entrate che hanno visto nel corso del 1999 variare l'assetto dei tributi propri attraverso la devoluzione di nuovi, come l'istituzione dell'imposta provinciale sulle formalità di trascrizione al PRA e l'attribuzione del gettito dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile¹⁷ e l'addizionale IRPEF. L'effetto di queste nuove entrate ha conferito certamente una spinta a quelle proprie degli enti che hanno rilevanza nel computo del disavanzo, una spinta che non è stata prodotta dalle azioni sul fronte entrate volute dal patto stesso, e quindi non è riferibile ad uno sforzo fiscale degli enti ma è imputabile alla modifica di un disegno complessivo del finanziamento.

Queste entrate hanno prodotto certamente un miglioramento del saldo che, secondo i meccanismi ipotizzati, non dovrebbe essere ascritto a vantaggio degli enti e, quindi, non computato. Tuttavia questi effetti potrebbero essersi verificati, nonostante che la normativa avesse previsto un sistema di esclusione delle entrate in esame, seppure senza fornire istruzioni

¹⁷ E' da precisare, al riguardo, che la circolare del Ministero del Tesoro del 4 febbraio 2000, n. 4 ha previsto che, al fine di operare un raffronto omogeneo che tenga conto di tali innovazioni, il saldo finanziario delle province per gli anni 1999 e 2000 non deve prendere in considerazione "per il momento" le entrate derivanti dai nuovi tributi. Successivamente, il decreto del Ministro del Tesoro del 1° agosto 2000 ha stabilito le modalità tecniche di computo del disavanzo ed all'art. 4 ha dettato disposizioni specifiche per le province che si discostano da quelle sopra riportate. In tale sede, è stato previsto che ai soli fini del patto di stabilità interno devono considerare quali tributi propri per il 1998, in aggiunta a quelli già calcolati, il 50% delle riscossioni 1999 per l'imposta di trascrizione e le riscossioni 1999 dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile diminuite del tasso di incremento del gettito dell'imposta nel periodo 1998-1999.

di dettaglio circa le modalità di indicazione delle stesse nei modelli utilizzati per il calcolo del saldo programmatico.

E' pur vero che una situazione parallela si sarebbe potuta produrre sul fronte della spesa corrente per via del nuovo assetto delle funzioni derivante dall'applicazione della legge n. 59 del 1997; tuttavia, mentre gli incrementi delle entrate sono stati immediatamente precettivi, non altrettanto dovrebbe essersi verificato per la spesa, ove il processo di devoluzione, che è apparso lento e mediato, non sembra aver avuto un impatto evidente nel 1999 e 2000, dal momento che erano ancora pochi i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di trasferimento delle risorse finanziarie umane e strumentali il cui iter era già concluso.

Tra le altre novità introdotte nella disciplina del patto per il 2001, va segnalata l'esclusione dell'assoggettamento per i comuni con meno di 5.000 abitanti. Le ragioni di tale esclusione possono riportarsi ad un filone normativo che affranca i comuni più piccoli da una serie di adempimenti che, date le ridotte dimensioni della struttura amministrativa, potrebbero rilevarsi troppo onerosi. Si ritiene che, al di là dei precetti posti dal patto, questi enti non siano affrancati dall'esigenza di contenere i disavanzi, anche se manca un sistema di rilevazione a ciò dedicato. Va considerato inoltre che, essendo il patto uno strumento che guarda in via principale alla stabilità complessiva del comparto, potrebbe anche non interessarsi specificamente ad ordini di grandezze che potrebbero non aver particolare rilievo a livello macroeconomico.

Un'ulteriore notazione è costituita da un alleggerimento complessivo degli adempimenti e dalla loro semplificazione nel momento in cui questo sistema termina il suo ciclo vitale e si appresta a lasciare il campo ad altri strumenti che perseguano la stessa finalità.

Merita inoltre di essere evidenziato, nella disciplina per il 2001, che la norma si limita a prevedere gli effetti del patto sull'ultimo esercizio in esame, ma non si spinge a fornire indicazioni per gli esercizi futuri (come era avvenuto nella finanziaria per il 2000) e anzi non ne è prevista la continuazione oltre il 2001.

Questa circostanza si presta a diverse chiavi di lettura, una delle quali potrebbe essere legata all'idea che il patto è uno strumento che ha compiuto il suo corso e non necessita di essere riproposto; ciò anche in relazione all'esito che si sarebbe dimostrato favorevole per gli enti locali. Tuttavia appare più corretto ipotizzare che in un momento nel quale il settore delle autonomie era sottoposto a notevoli tensioni innovative, che sono poi sfociate nella riforma costituzionale in attesa di referendum confermativo, sarebbe stato azzardato operare previsioni riferite ad un periodo superiore all'esercizio.

Con ciò non si può affatto ritenere che la necessità di un monitoraggio dell'equilibrio finanziario degli enti di autonomia si debba considerare superata, ma semmai che ne manchi la disciplina applicativa successiva al 2001, che come di consueto, potrà essere invece fissata dalla legge finanziaria. Se deve ritenersi immanente un sistema di monitoraggio della stabilità, a maggior ragione ne deve essere considerato permanente l'intento, e cioè quello di estendere agli enti decentrati le misure per il controllo della formazione di disavanzi, in quanto gli obiettivi fissati per l'Italia quanto a stabilizzazione della finanza pubblica sono tuttora imposti ed anzi vengono rivisti, secondo un progressivo cammino di convergenza.

In conclusione, mentre non potrà che essere confermata l'esigenza sottostante al monitoraggio dei disavanzi, sembra che il metodo utilizzato abbia messo in luce, nel corso della sua adozione, taluni inconvenienti dovuti essenzialmente alla difficoltà di darne una lettura sistematica, che hanno pesato sull'efficacia dello strumento, sottoposto in corso d'opera ad una serie di modificazioni.

I dubbi applicativi e le disomogeneità interpretative hanno indebolito il sistema, che non è apparso pienamente efficace per stabilire chiare regole di comportamento per la partecipazione degli enti alla definizione di politiche di spesa e di entrata coerenti con gli impegni assunti a livello internazionale. Le ultime vicende e le modifiche intervenute nella disciplina per il 2001 fanno intravedere da parte del legislatore una minore attesa nei confronti di una disciplina che, forse, non ha saputo tradurre nel miglior modo l'esigenza di comprimere la formazione di eccessivi disavanzi da parte del comparto delle autonomie.

2.1.4 Le verifiche sul raggiungimento degli obiettivi

Per il 1999, primo anno di applicazione del patto, non sono state divulgate da parte del Ministero del Tesoro informazioni sistematiche sullo stato di attuazione, tantomeno sono state diffuse indicazioni sul comportamento relativo ai diversi comparti interessati (regioni, province e comuni).

Le informazioni periodiche sui flussi di cassa non si rilevano peraltro esattamente fruibili allo scopo, non contemplando tutte le voci necessarie per il computo del disavanzo; tuttavia da esse si sono tratte per il 1999 indicazioni che per l'aggregato province e comuni hanno fatto intravedere risultati in linea con l'obiettivo programmatico, mentre per l'aggregato regioni hanno fatto registrare uno scostamento negativo che ha trovato conferma nell'analisi svolta dalla Corte dei conti¹⁸.

Per quanto attiene segnatamente al comparto comuni e province nella relazione della Sezione enti locali per il 1998, nella parte dedicata all'analisi dei flussi di cassa per il 1999 si è cercato di ricostruire sulla base dei dati della Ragioneria dello Stato l'andamento del saldo 1999, rispetto al 1998. Va precisato, al riguardo, che la verifica è stata condotta su dati aggregati per il complesso dei comuni, senza distinzioni di popolazione, e che gli elementi su cui è stato operato il raffronto non coincidono esattamente con quelli presi in esame nei pertinenti modelli, in quanto una esatta corrispondenza avrebbe richiesto la conoscenza di dati di maggiore analisi che non erano disponibili. Da questi riscontri si è rilevato un notevole miglioramento del saldo.¹⁹

Dalle voci prese in esame emerge un significativo accrescimento delle entrate finali depurate dai trasferimenti dello Stato, da quelli in conto capitale e dalla riscossione di crediti, che aumentano di 11.760 miliardi di lire circa, con un trend molto più vivace di quello delle spese correnti depurate degli interessi, che aumentano di circa 4.799 miliardi di lire.

In sostanza, da questi primi riscontri sintetici, risulterebbe che i comuni si sono attenuti alle regole del patto ottenendo, nel 1999, uno sviluppo delle entrate proprie notevole, che ha ben compensato la crescita della spesa corrente. E' da aggiungere che tale risultato, che appare nel complesso positivo, risente indubbiamente della circostanza che nel 1999 non era ancora completato il processo di sviluppo dell'autonomia finanziaria degli enti locali, per cui il dato positivo delle entrate proprie potrebbe avere risentito di ulteriori devoluzioni avvenute in quell'anno alle quali non ha fatto prontamente riscontro una accresciuta capacità di spesa.

Queste prime stime dell'attuazione del patto verranno in questa sede riviste analiticamente; infatti secondo le indicazioni previste dal programma il referto sulla gestione finanziaria 1999 l'analisi sul patto sarà svolta direttamente sugli appositi prospetti trasmessi dagli enti, con la verifica di attendibilità effettuata attraverso il confronto con i dati dei bilanci consuntivi.

2.1.5 I riscontri del Ministero del Tesoro

Dall'analisi effettuata dal Ministero del Tesoro per il 1999/2000, emerge che gli impegni assunti dall'Italia in sede comunitaria con il patto di stabilità e crescita sono stati nel complesso onorati. La realizzazione degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno da parte del comparto enti locali è stata verificata, con riferimento al periodo 1999-2000, ed è stato attestato il conseguimento, da parte del complesso dei comuni e delle province, dell'obiettivo stabilito per il 2000.

¹⁸ Si veda al riguardo la relazione sulla gestione finanziaria delle regioni a statuto ordinario - Anno 1998 e stime 1999 - pag. 165 e ss., ove si rileva che talune regioni hanno esposto un saldo consolidato inferiore al programmatico, mentre altre hanno fatto invece registrare scostamenti verso l'alto con percentuali modeste oppure di rilevante entità. Infatti tra le regioni che alla data di fine maggio sono state in grado di trasmettere le schede valedoli a ricostruire i saldi programmatici e i saldi consuntivi per il 1999, in tre casi si è notato un saldo consolidato inferiore a quello programmatico; in quattro casi scostamenti in senso negativo rispetto al saldo programmatico di percentuali modeste ed in due regioni scostamenti eclatanti. E' da aggiungere, poi, che le difficoltà emerse per le regioni ad ottemperare ai vincoli posti dal patto sono state successivamente riconosciute dal legislatore, che ha introdotto una revisione delle regole per il computo del disavanzo in base alla quale vengono depurate le entrate e le spese per l'assistenza sanitaria. Nell'esame sull'esercizio 1999 si è rilevato, di conseguenza, che la generalità delle regioni risulta più che adempiente agli obiettivi fissati con il patto, quanto meno nella versione ultima non comprensiva della sanità.

¹⁹ Cfr. la Relazione della Corte dei conti sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'anno 1998, a pag. 222.

Infatti, come si è detto, il patto di stabilità interno, che coinvolge le regioni e gli enti locali nel rispetto dei vincoli suddetti, costituisce uno degli strumenti posti per l'attuazione degli impegni comunitari, e concorre con altre misure di diverso genere ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti.

La verifica del conseguimento dei risultati attesi dal patto di stabilità interno ha comportato, come conseguenza, l'attribuzione dei benefici previsti dall'art. 30 della legge 23 dicembre 1998, n. 488.

In questo modo si è ritenuto che l'obiettivo per il 2000 fosse scindibile all'interno del comparto delle autonomie, in quanto il giudizio è stato espresso per i soli enti locali ed allo stesso tempo sono state verificate le grandezze macroeconomiche, ma non l'apporto dei singoli enti. E' da dire che su un piano generale le regole del patto avevano proprio la valenza di incidere sui rapporti finanziari di livello macro, tenendo a freno le spinte di potenziale disavanzo provenienti dagli enti decentrati, per cui una valutazione d'insieme appare appropriata. Tuttavia queste stesse regole non potevano non avere incidenza sui comportamenti dei singoli enti e non sembra possibile ritenere che questo aspetto possa essere del tutto assorbito dal primo.

Sotto questo profilo il sistema premiante, che nell'ipotesi di raggiungimento complessivo del risultato prevede benefici estesi a prescindere dalla situazione del singolo ente, non incentiva i comportamenti responsabili degli enti e favorisce allo stesso modo quelli che non hanno compiuto uno sforzo di adeguamento.

I riscontri effettuati dal Ministero del Tesoro hanno preso in esame congiuntamente gli esercizi 1999 e 2000 in ragione del fatto che gli enti avevano facoltà di recuperare nel secondo esercizio la quota di riduzione del disavanzo non conseguita nel primo; per questo motivo un riscontro limitato al primo esercizio può essere considerato parziale e condurre a rappresentare una situazione di adempimento meno favorevole di quella che si è potuta riscontrare al termine del biennio. Inoltre le regole per il calcolo del disavanzo sono state affinate nel secondo esercizio, ed è stato consentito agli enti di ricalcolare il 1999 avvalendosi dei modelli per il 2000.

Le province e i comuni hanno, quindi, complessivamente ottenuto nel biennio 1999-2000 una riduzione del loro disavanzo tendenziale pari o superiore al 0,2% del prodotto interno lordo del corrispondente periodo, con ciò raggiungendo l'obiettivo loro assegnato. In sostanza, è stata ottenuta una riduzione del disavanzo pari allo 0,2% del PIL rispetto alla base di calcolo stabilita dalla finanziaria per il 1998²⁰. Questo risultato, che è stato divulgato ma non risulta essere stato certificato con un decreto del Ministro del Tesoro, comporterà un beneficio esteso a tutti gli enti relativamente ai tassi applicati sui mutui della Cassa Depositi e Prestiti.

L'intervento, che ha inteso premiare i comportamenti virtuosi degli enti locali, avrà incidenza sulle vecchie emissioni per le quali erano stabiliti tassi ben superiori a quelli attuali di mercato, che verranno ridotti di mezzo punto con un onere complessivo per lo Stato di circa 200 miliardi di lire. Questa misura, giustificata dal raggiungimento dell'obiettivo del "patto", viene incontro alle richieste degli enti che negli ultimi anni hanno lamentato insistentemente l'eccessiva onerosità dei tassi sulle vecchie emissioni, ormai molto lontani da quelli praticati attualmente.

L'obiettivo generale di comparto espresso in riferimento ad una quota del PIL si scompone tuttavia negli obiettivi assegnati ai singoli enti, che fanno invece riferimento all'andamento stimato del saldo in esame ipotizzando un tasso di crescita della spesa corrente di poco inferiore a quello atteso per il prodotto interno. Attraverso queste proiezioni, ed utilizzando lo schema annesso alla circolare, ciascun ente è in grado di stabilire l'obiettivo di riduzione che gli è assegnato e porre in essere le azioni necessarie al suo raggiungimento.

Si è già detto che le verifiche condotte dal Tesoro si sono poste, invece, in una logica macroeconomica prendendo in esame i risultati globali del comparto, senza soffermarsi sulla

²⁰ Va precisato che le verifiche effettuate dal Tesoro hanno esposto una sola modalità di correzione e cioè quella relativa alla spesa corrente, mentre le misure di riduzione incidenti sul saldo tendenziale non sono state rappresentate.

situazione dei singoli enti. Si è tenuto conto delle misure di correzione indicate dalla seconda versione del "patto", nella quale venivano operate ulteriori depurazioni a carico della spesa corrente.

Per verificare che gli enti locali hanno raggiunto i loro obiettivi di carattere finanziario globale, è stato necessario operare secondo metodi statistici e tenendo conto dei dati complessivi che sono in parte corrispondenti a quelli rilevati per i flussi di cassa.

Inoltre, si è reputato opportuno apportare, sempre sull'aggregato, correzioni di partite che avrebbero influenzato il risultato, tenendo conto di fenomeni che andavano invece neutralizzati.

Nella logica fatta propria dal Tesoro, si rende necessario depurare il dato del disavanzo da quegli interventi che non sono il frutto di decisioni di entrata o di spesa autonome dell'ente ma che vengono imposte dall'esterno.

In particolare, nel corso degli esercizi considerati sono intervenute delle misure di natura non eccezionale, essendo destinate a perdurare, che hanno avuto una incidenza non neutrale nella determinazione del disavanzo, quali i finanziamenti per il personale di provenienza statale nella scuola (ATA), l'attribuzione alle province dell'imposta sulle polizze di responsabilità civile ramo auto e gli effetti prodotti dalla soppressione dell'obbligo del "non riscosso per riscosso". Queste partite hanno un'influenza sul meccanismo in quanto, ad esempio, l'attribuzione di nuove entrate tributarie migliora il saldo, senza tuttavia comportare uno sforzo tributario da parte dell'ente né manovre finanziarie. La devoluzione di nuovi tributi, che avviene di norma cancellando una quota corrispondente di trasferimenti, incide favorevolmente sul saldo, in quanto come è noto i trasferimenti non vengono calcolati, mentre risulta indifferente per il bilancio dell'ente.

In ordine a tali interventi, che pur rispondono ad esigenze di sterilizzazione degli effetti di operazioni che incidono sul saldo, ma che sono determinate ad un livello decisionale diverso da quello governabile dall'ente, va osservato in primo luogo, come ammesso dallo stesso Ministero del Tesoro, che esse non erano previste né dalla legislazione, né dalle direttive ministeriali.

Questa modifica delle regole, introdotta in sede di valutazione dei risultati, senza adottare alcun atto a carattere normativo o di interpretazione del complesso delle norme vigenti, non può non suscitare perplessità. Al riguardo, in vista del proseguimento dell'applicazione dell'istituto, può essere evidenziata l'opportunità di stabilire con la fonte primaria solo le regole generali che tracciano gli obiettivi fondamentali e stabiliscono i tratti dell'applicazione, rimettendo alla fonte regolamentare tutti i meccanismi applicativi e con essi la possibilità di un ragionevole adattamento delle regole alla modifica del quadro normativo e finanziario di riferimento.

Il raffronto effettuato dal Tesoro, peraltro sotto questo aspetto conforme al disposto normativo, ha considerato i comportamenti complessivi senza valutare disgiuntamente l'apporto dei singoli enti. In questo modo, la connessa misura incentivante, costituita dalla riduzione di mezzo punto sul tasso dei mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti, è stata erogata a pioggia prescindendo dai comportamenti degli enti. Pertanto, se pure si è ottenuto l'effetto atteso sui conti pubblici, si è perso il valore di direttiva volta a diffondere negli enti comportamenti virtuosi e si è avallata di fatto anche l'inadempienza, che non è stata sanzionata, ma premiata.

E' da aggiungere che l'intervento sui tassi dei mutui, che pure risponde ad una richiesta molto avvertita dagli enti, non ha un impatto neutrale sulla finanza degli stessi, in quanto è pur vero che la misura nel complesso costituisce una sorta di trasferimento dallo Stato agli enti locali, ma è anche vero che ne beneficiano maggiormente quegli enti che hanno fatto ricorso ai mutui erogati dalla Cassa per il finanziamento degli investimenti e che hanno in ammortamento uno stock di debito notevole. Infatti, gli enti che hanno un limitato indebitamento nei confronti della Cassa trarranno un modesto beneficio dal premio.

Province

L'analisi effettuata sulle province, che è stata estesa a tutti gli enti del comparto, nel complesso ha messo in rilievo il raggiungimento ed il superamento del saldo programmatico previsto per il 2000, che era valutato in -894 miliardi di lire.

Le rilevazioni sono state condotte con diversa metodologia in relazione al criterio demografico cui era connessa la frequenza del monitoraggio.

Il saldo finanziario realizzato nel 2000 dal complesso delle province è stato di +943 miliardi di lire: pertanto il comparto ha largamente superato l'obiettivo programmatico ed ha portato in avanzo il saldo.

Tale risultato, cui va aggiunta l'eccedenza ottenuta nel 1999 rispetto all'obiettivo programmatico (+227 miliardi di lire), è stato successivamente sottoposto a correzioni nel complesso peggiorative, ma che non ne hanno fatto venir meno il segno positivo e la rilevanza.

Le correzioni riguardano il 1999, esercizio nel quale è stata operata la detrazione delle spese per il personale ATA, che dal 2000 è passato a carico dello Stato (-950 miliardi di lire), e la depurazione dalle entrate di quelle derivanti dall'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile automobilistica.

La seconda delle detrazioni operate necessita di qualche precisazione. Infatti la devoluzione di tributi alle province ha avuto inizio dallo stesso esercizio 1999 e non è stata limitata alla imposta sulle assicurazioni contro la R.C. auto. A ciò va aggiunto, come si vedrà in prosieguo, che un numero di province nel 1999 ha detratto dalle entrate rilevanti per il patto quelle derivanti da nuovi tributi. Peraltro, la stessa circolare n. 11 del 1999 aveva previsto che le province, nella determinazione del saldo finanziario per gli anni 1999 e 2000, per operare un raffronto omogeneo non avrebbero dovuto considerare quegli importi.

Circa gli effetti sulla cassa della devoluzione delle nuove imposte alle province, è da dire che pur trattandosi del primo anno di applicazione la realizzazione non si è dimostrata ridotta. In ogni caso, come si vedrà nel paragrafo dedicato alle entrate, le province hanno visto nel 1999 una profonda ricomposizione delle entrate correnti che si è estesa in modo determinante alla cassa, e quindi tali enti sono stati posti nella condizione di migliorare il livello di autonomia finanziaria che ha effetti favorevoli sull'applicazione del patto.

L'esito positivo riscontrato dal Ministero del Tesoro appare un ulteriore segnale in questa direzione.

Comuni

Per i comuni, le rilevazioni del Ministero del Tesoro si sono estese a 7173 enti che raggiungono il 93,8% in termini di popolazione; si tratta, quindi, di un'analisi molto estesa e pressoché completa.

Anche per questa categoria, di enti le metodologie di analisi sono state differenti in relazione alla dimensione demografica.

Va notato che, come per le province, il saldo programmatico per il 2000 si presentava di segno negativo, ma era di importo ben più significativo, ascendendo a -10.812 miliardi di lire.

In questo caso, il saldo finanziario del comparto realizzato nel 2000 permane di segno negativo e si approssima all'obiettivo, rilevandosi uno scarto di soli 44 miliardi di lire. A tale risultato è stata aggiunta l'eccedenza ottenuta nel 1999 rispetto all'obiettivo programmatico, pari a 1.396 miliardi di lire.

Da questo dato si evince che il 1999 ha portato ad un saldo finanziario ben più favorevole rispetto a quello dell'esercizio successivo, nel quale l'obiettivo è stato centrato con uno scarto minimo, e che pertanto le dinamiche in atto nel 2000 per i comuni sono nel segno di un assottigliamento dei margini di miglioramento del disavanzo che tendono a venir meno.

Per i comuni, viene riprodotta nel 1999 la depurazione dalle spese di quelle sostenute per il personale ATA che in questo caso ascende a -2.050 miliardi di lire; sul fronte della entrata nel 2000 viene effettuata la compensazione delle minori entrate derivate dalla soppressione dell'obbligo del "non riscosso per riscosso" che sono valutate in + 950 miliardi di lire.

In effetti, questa ultima evenienza deve essere connessa all'attuazione della riforma della riscossione, che da un lato ha offerto nuove opportunità agli enti e dall'altro ha rimosso l'obbligo per i concessionari di anticipare anche importi non effettivamente introitati. Un saldo così negativo dovrebbe far ritenere che gli enti non abbiano efficacemente reimpostato i rapporti con i concessionari, e che comunque non riescano a fronteggiare adeguatamente vaste aree di inadempienze tributarie.

Nel complesso, si nota che le rilevazioni effettuate sui comuni fanno emergere un quadro non del tutto incoraggiante, in quanto i margini per il rispetto del patto si rilevano esigui e in netta riduzione rispetto all'esercizio precedente.

2.1.6 L'analisi sui modelli e sui rendiconti per il 1999

Come si è detto, il ministero del Tesoro ha completato il monitoraggio relativo al biennio 1999-2000 relativamente al comparto province e comuni, dal quale è risultato che gli obiettivi stabiliti per il patto di stabilità sono stati rispettati.

I riscontri effettuati hanno preso in esame la situazione del complesso degli enti, disaggregata per comuni e province, verificando nell'insieme i risultati raggiunti, mentre non è esposta una situazione di maggior dettaglio che avrebbe potuto dimostrare taluni dati non allineati al risultato complessivo.

L'analisi svolta dalla Corte dei conti si è basata su diversi presupposti e ha consentito, per il solo esercizio 1999, anche la verifica dei dati del singolo ente avvalorati dal confronto della rispondenza dei risultati esposti nei modelli con le omologhe voci di bilancio.

Con la deliberazione n. 6 del 2000, oltre al rendiconto del 1999, sono stati richiesti ai comuni ed alle province, tra gli altri allegati, anche i prospetti relativi al patto di stabilità interno. Analoga richiesta è stata rivolta alle comunità montane, che erano state assoggettate dall'art. 28 della legge n. 448 del 1998 all'osservanza delle disposizioni in esame. Tuttavia per tale categoria di enti, nella preminente considerazione che essi sono ancora lontani dal raggiungimento di un significativo livello di finanza autonoma, non sono stati predisposti i modelli applicativi e la verifica della loro adempienza non è stata svolta né dal Ministero del Tesoro, né in questa sede. Attraverso la richiesta formulata agli enti, sono stati acquisiti i modelli relativi alla gestione di cassa degli anni 1998 e 1999 e quelli relativi al calcolo del saldo tendenziale e programmatico del 1999, facendo riferimento alla circolare n. 11 del 1999 del Ministero del Tesoro. I modelli acquisiti consentono di rilevare se, al termine dell'esercizio considerato, la gestione di cassa risulti in linea con l'obiettivo di disavanzo derivante dalla correzione dell'andamento tendenziale che si stimava.

Tuttavia, con la successiva legge finanziaria per il 2000 (legge n. 488 del 1999) sono state offerte agli enti possibilità che la prima impostazione non contemplava, e tra queste la facoltà di ricalcolare il raggiungimento dell'obiettivo per il 1999 avvalendosi dei modelli per il 2000. In questo modo, la richiesta della Sezione è stata correttamente eseguita sia inoltrando i prospetti per il 1999 sia utilizzando il successivo modello ove gli enti si siano avvalsi della facoltà di rielaborare i dati per il 1999.

E' da notare al riguardo che le regole per il 2000 apparivano di più esatta ponderazione, in quanto meglio configuravano le correzioni necessarie ai fini di consolidamento ed inserivano poste correttive legate alla natura eccezionale di entrate e spese. Tuttavia, questo sistema inseriva partite che non avevano un esatto riferimento nella contabilità degli enti e offrivano agli enti stessi la possibilità di valutazioni discrezionali sul calcolo da operare.

La presenza di due diversi modelli ha comportato la necessità di effettuare analisi disgiunte. Tuttavia può notarsi che gli enti che hanno inoltrato quelli per il 1999 probabilmente non hanno avvertito la necessità di ricalcolare, in quanto si sono ritenuti soddisfatti dei risultati del primo anno.

Va aggiunto che poiché è stato anche concesso di raggiungere congiuntamente gli obiettivi del 1999 e del 2000, una osservazione dei comportamenti limitata al primo anno di operatività del patto potrebbe condurre a risultati parziali, in quanto gli enti ancora non in regola nel 1999 potrebbero avere riguadagnato terreno nell'esercizio successivo.

Nell'esame dei dati relativi all'applicazione del patto di stabilità, la Sezione si è data molteplici obiettivi, primo dei quali, la creazione di una banca dati sui modelli presentati dalle province e dai comuni. Ciò è stato realizzato dapprima verificando l'esattezza formale degli adempimenti richiesti, invitando gli enti inadempienti a provvedere e sollecitando l'integrazione della documentazione ove necessario.

L'attività svolta ha consentito di formare un archivio che raccoglie i dati per l'esercizio 1999 relativi a 91 province e a 994 comuni. Gli enti inclusi in questa analisi sono di numero inferiore rispetto a quelli trattati nelle altre parti della relazione a carattere finanziario, in quanto alcuni enti si sono rivelati inadempienti ed altri, pur avendo adempiuto alla richiesta, lo hanno fatto tardivamente, oppure hanno trasmesso documentazione non idonea alla verifica dei risultati per il 1999²¹.

Una volta costruita la banca dati, sono stati operati raffronti con le voci dei modelli che trovavano esatta corrispondenza in articolazioni del rendiconto, per rilevare eventuali situazioni di difformità.

A questo riguardo, va tenuto presente che la mancata coincidenza tra i dati del conto e quelli dei modelli non costituisce in sé un'anomalia, in quanto al momento della redazione dei modelli il dato della situazione di cassa riportato non era quello proveniente dalle scritture di bilancio, ma dai dati di chiusura rilevati presso il tesoriere. Infatti, il prospetto di fine anno del monitoraggio, che è quello sul quale si sono appuntate le rilevazioni della Sezione, doveva essere inviato al Ministero del Tesoro entro il mese di gennaio ed a quella data il tesoriere poteva non aver ancora sistemato nelle proprie scritture i sospesi di cassa. Nel caso in cui nel corso dell'esercizio si fossero registrati incassi sprovvisti della reversale o pagamenti senza mandato, e l'ente non avesse provveduto ad una tempestiva regolarizzazione dei sospesi di tesoreria, sarebbe emersa una discordanza con la contabilità ufficiale successivamente redatta. In questi casi l'ente, per evitare di comunicare dati provvisori, in presenza di scostamenti noti di entità tale da influenzare i riscontri, avrebbe potuto operare ai fini del monitoraggio le stime necessarie per una corretta allocazione dei sospesi; tuttavia, in assenza di questo adempimento non espressamente richiesto, si sarebbe avuto un disallineamento non imputabile all'ente ed essendo stati rispettati gli adempimenti secondo le scadenze temporali richieste si sarebbe dovuto ritenere comunque attendibile il dato esposto nei modelli. Per tale motivo, va considerata fisiologica la non perfetta coincidenza delle poste messe a confronto; tuttavia, specie nel caso di scostamenti di livello notevole, si è inteso considerare tale evento come un sintomo di comportamenti non ortodossi degli enti, che si è provveduto ad analizzare con apposite istruttorie.

Un caso particolare di non coincidenza tra i dati dell'ente e quelli del tesoriere è costituito dalle c.d. carte contabili, e cioè da pagamenti disposti dal tesoriere in assenza del compimento della procedura ordinaria di spesa, della quale un caso emblematico è costituito dal pignoramento. In questo caso, sarebbe stato opportuno riportare nei modelli anche i pagamenti extrabilancio che risultano disposti dal tesoriere.

Dalle attività di ricerca effettuate, sono emerse disparate motivazioni atte ad individuare le cause degli scostamenti che possono essere a volte ricondotte a comportamenti ricorrenti, mentre in altri casi gli stessi enti non sono stati in grado di fornire chiarimenti convincenti al riguardo.

Province

Per quanto concerne le province, si nota la presenza di una problematica particolare, in quanto la normativa di applicazione del patto aveva previsto che per il 1999 le entrate derivanti dalle nuove devoluzioni tributarie non dovessero essere considerate tra le entrate finali. Tuttavia, il modello annesso alla circolare n. 11 del 1999 non prevedeva un'apposita riga ove effettuare tale depurazione, per cui una corretta esposizione avrebbe imposto o di detrarre le nuove entrate tributarie dalle entrate finali oppure di aggiungere un rigo a dedurre dalle entrate finali.

I controlli effettuati hanno messo in luce che in 49 province si è verificato che le entrate finali riportate nel conto risultavano superiori di oltre un miliardo rispetto a quelle esposte nei modelli del patto di stabilità.

Nelle altre province, è stato rilevato un solo caso in cui la depurazione è avvenuta aggiungendo una voce apposita da sottrarre dagli incassi netti.

²¹ Per quanto riguarda i comuni si rileva che 45 enti risultano inadempienti, mentre 130 hanno inviato documentazione non utile per l'indagine perché incompleta o tardiva.

Questi comportamenti appaiono sostanzialmente in linea con le istruzioni impartite al riguardo dalla circolare n. 11 del 1999, che imponeva alle province di non considerare nel saldo le nuove entrate derivanti dall'attribuzione del gettito dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile e dalla sostituzione dell'imposta erariale di trascrizione dei veicoli al PRA²². Infatti, queste nuove entrate proprie che influenzano decisamente i risultati del disavanzo finanziario non sono il frutto dello sforzo tributario delle province, ma costituiscono una mera devoluzione decisa da altro livello di governo senza un intervento attivo degli enti.

Appare quanto mai opportuna la esclusione dal computo di questa posta e si pone semmai il problema di verificare se tutti gli enti vi abbiano provveduto, anche se con modalità di computo diverse.

A questo riguardo, va notato che il Ministero del Tesoro, per la verifica dei risultati del 2000, ha previsto una rettifica rispetto ai dati esposti dagli enti da aggiungere alle entrate 1999, che si riferisce esclusivamente all'imposta sulle assicurazioni contro la R.C. auto ed è stata quantificata complessivamente in 470 miliardi di lire.

Per valutare in modo adeguato i risultati della presente analisi, va tenuto presente che per il 1999 è emerso, dall'esame dei consuntivi di 98 province, che le entrate tributarie hanno avuto un incremento dirompente sia in termini di competenza che di cassa e che nel complesso le riscossioni totali sono aumentate nel 1999 di circa 3.000 miliardi di lire, cifra in base alla quale è stata disposta la decurtazione dei trasferimenti.

Considerando che la depurazione richiesta dalla circolare n. 11 è stata effettuata, sia pure con diverse modalità, da 50 province e che altre 6 si sono adeguate alle modalità tecniche di computo delle entrate previste dall'art. 4 del decreto del Tesoro 1° agosto 2000²³, emerge che le rimanenti 35 esaminate hanno esposto un dato delle entrate correnti ottimistico rispetto a quello richiesto. Tenendo conto poi, secondo quanto disposto dal suddetto decreto, che la depurazione andava operata sul 50% delle riscossioni della imposta sulle trascrizioni al PRA, e sulla somma relativa alla R.C. auto diminuita dell'incremento 1998/1999, si sarebbe dovuta effettuare una correzione a dedurre dall'entrata corrente superiore ai 500 miliardi di lire complessivi.

Dai dati delle province relativi al rispetto degli obiettivi del patto, si evince che il saldo finanziario fa rilevare un miglioramento rispetto a quello programmatico con uno scarto di 626 miliardi di lire. Ciò è significativo della circostanza che l'obiettivo è stato raggiunto, ma con una differenza che potrebbe appena consentire l'adozione delle correzioni non riportate.

Come era prevedibile, la maggioranza delle province ha incrementato gli incassi netti (73 su 91, pari all'80% circa), mentre solo in 18 casi è risultata una diminuzione della spesa corrente; tuttavia, dall'azione congiunta di questi due interventi è emerso che le province complessivamente sono risultate adempienti alle regole del patto.

La verifica della circostanza se l'adempimento sia derivato dal fatto di non aver effettuato la depurazione delle nuove entrate tributarie può essere condotta nei confronti delle province attraverso l'analisi del trend entrate correnti rilevanti per il patto. Ove esso si presenti con una crescita decisa, è da ritenere che l'operazione sia stata omessa; infatti, la depurazione avrebbe evitato proprio questa anomalia.

Le situazioni regionali appaiono omogenee per quanto attiene all'adempimento, ma non relativamente alle azioni intraprese; in particolare va notato che la riduzione della spesa corrente non è stata operata nelle province di 7 regioni.

²² Con il successivo decreto del 1° agosto 2000, queste istruzioni sono state modificate sia nelle modalità che nei contenuti; infatti, non si prevede l'esclusione dei nuovi tributi dal computo ma, invece, l'aggiunta di entrate "virtuali" nel prospetto per il 1998 in modo da ristabilire la continuità delle tendenze. Oltre a ciò, non è previsto il computo completo delle nuove entrate tributarie, ma solo del 50% della imposta provinciale di trascrizione e della totalità delle riscossioni del 1999 per imposta sulla R.C. auto diminuite del tasso d'incremento nazionale 1998/1999.

²³ Va notato al riguardo che il D.M. 1° agosto 2000, modificando sostanzialmente le prescrizioni della precedente circolare, ha richiesto di operare la correzione sul 1998 per ristabilire la tendenza, e dai dati esaminati risultano solo sei province con un importo delle entrate 1998 maggiorato rispetto a quello risultante dal conto consuntivo, a dimostrazione che tale correzione è stata apportata.

Dalla seguente tabella, si rilevano i dati elaborati dalla Corte relativi alle province che risultano aver adempiuto al patto di stabilità nel 1999:

PATTO DI STABILITA' INTERNO - PROVINCE -

Regione	Rispetto obiettivi patto			Province che hanno diminuito la spesa corrente
	Province esaminate	Province che hanno raggiunto l'obiettivo	Rispetto del patto a livello regionale	
Piemonte	7	6	Si	0
Lombardia	10	10	Si	2
Liguria	4	2	Si	1
Veneto	6	6	Si	2
Friuli V. Giulia	4	3	No	2
Emilia Romagna	9	8	Si	2
Toscana	8	7	Si	2
Umbria	2	1	No	0
Marche	3	2	Si	0
Lazio	4	3	Si	0
Abruzzo	4	4	Si	1
Molise	2	1	Si	0
Campania	4	1	No	0
Puglia	5	4	Si	1
Basilicata	2	2	Si	0
Calabria	5	5	Si	2
Sicilia	8	7	Si	2
Sardegna	4	2	Si	1

Dai dati sopra esposti, si rileva una diffusa adempienza da parte delle province agli impegni derivanti dal patto di stabilità interno; inoltre, in tre regioni, le province non hanno complessivamente raggiunto l'obiettivo assegnato. La situazione delle inadempienze non appare caratterizzata in base all'andamento geografico, in quanto le province che non hanno raggiunto l'obiettivo non sono accentrate nel territorio e si trovano sia al nord che al centro che al sud.

Va notato che l'aumento degli incassi netti si è rilevato molto diffuso, in quanto ha interessato la gran parte delle province esaminate, mentre meno frequente si è dimostrata la diminuzione della spesa corrente, che indubbiamente è un risultato meno fisiologico e richiede necessariamente uno sforzo correttivo.

Da questo punto di vista emerge che nelle regioni del centro sono relativamente meno diffusi i casi di enti che hanno agito sulla spesa corrente. Il maggiore impegno dimostrato al riguardo dalle province meridionali trova spiegazione nella circostanza che, essendo meno ampie le possibilità di manovra della leva fiscale, l'adempimento può essere ottenuto solo attraverso un'azione sul fronte della spesa.

Nell'esame dello scarto tra l'obiettivo fissato dal saldo programmatico ed il saldo finanziario ottenuto nel 1999, si nota in positivo la situazione della Sicilia, della Toscana, della Lombardia e dell'Emilia, mentre tra le regioni inadempienti la Campania realizza il maggior scarto negativo.

Il complesso dei saldi finanziari mostra una situazione in disavanzo per 2.215 miliardi di lire, ma solo in una regione si registra un avanzo. Il saldo finanziario complessivo delle province appare