

in miglioramento rispetto al programmatico, anche se si realizza uno scarto non eclatante che un sistematico controllo delle modalità di compilazione adottate potrebbe mettere in forse.

Per quanto concerne le province, come si è notato in precedenza, la motivazione principale del raggiungimento dell'obiettivo può essere ricercata nella devoluzione di nuovi tributi avvenuta nell'esercizio 1999, che ha conferito una notevole spinta all'autonomia tributaria di questi enti ed ha segnato una ricomposizione delle entrate correnti. In realtà, secondo le istruzioni impartite dal Ministero del Tesoro questa situazione avrebbe dovuto esplicare effetti ridotti sulle rilevazioni rivolte al patto, in quanto si sarebbe dovuta operare una depurazione che non sempre risulta essere certamente avvenuta²⁴.

E' da aggiungere al riguardo che pur trattandosi del primo anno nel quale è stata disposta la devoluzione, che peraltro non risponde ad un effettivo esercizio di autonomia tributaria delle province ma rappresenta una sorta di trasferimento calibrato sul gettito tributario²⁵, gli effettivi movimenti di cassa per queste entrate non si sono rilevati ridotti.

Dalle relazioni illustrative sulle misure adottate per conseguire l'obiettivo di riduzione del saldo tendenziale emergono le motivazioni del raggiungimento di tale obiettivo, che spesso sono coincidenti con le azioni suggerite dalla normativa in materia, ma che a volte presentano carattere di originalità.

Al riguardo, tra le misure adottate dalle province si ritiene di segnalare:

- l'intensificazione delle azioni rivolte ad accelerare l'accertamento dei tributi e la conseguente definizione di partite in sospeso;
- la dismissione di beni immobili ritenuti non funzionali e strategici per l'attività istituzionale;
- la ricerca di maggiore efficienza nella gestione dei servizi pubblici, riducendo le spese di gestione ordinaria ed incrementando le tariffe;
- il ricorso all'autofinanziamento per gli investimenti;
- l'attuazione di indirizzi volti a sostituire spese correnti con spese in conto capitale;
- l'attivazione di azioni per il recupero dei crediti;
- l'impiego del controllo di gestione per razionalizzare l'attività, mantenendo la corrispondenza tra funzioni e risorse;
- l'inserimento in bilancio della quota di ammortamento dei beni, in modo da congelare risorse correnti da utilizzare in seguito per ricostituire il patrimonio dell'ente.

Al contrario, tra le motivazioni del fallimento si segnala specialmente la difficoltà a contenere l'andamento della spesa corrente, che nel caso in cui si combina con una dinamica ridotta delle entrate rende difficile il mantenimento del richiesto trend di disavanzo.

Va infine segnalato che le devoluzioni tributarie del 1999 hanno favorito le zone forti del paese, che hanno certamente visto facilitato l'obiettivo di raggiungere il saldo programmatico.

Comuni

Relativamente ai comuni, non si rilevano problematiche particolari ricorrenti, ma una casistica più ampia di situazioni per le quali non si è riscontrata la coincidenza dei dati con il conto.

I controlli effettuati, che hanno riguardato gli scostamenti di oltre un miliardo di lire, hanno messo in luce che in 33 comuni si è verificato che le entrate finali esposte nel conto risultavano superiori rispetto a quelle rilevate nei modelli del patto di stabilità.

In altri comuni, è emerso in 8 casi che le entrate finali del conto sono state inferiori rispetto a quelle esposte nei modelli del patto di stabilità, per cui la situazione rappresentata è risultata peggiore, ai fini dell'adempimento del patto, rispetto a quella del rendiconto.

²⁴ Come si è detto, ciò è certamente avvenuto per 50 province che si sono adeguate alle prescrizioni della circolare n. 11 del 1999 e per altre sei che si sono attenute ai nuovi criteri previsti dal decreto dell'agosto 2000; per le altre 35 province esaminate non si evidenzia dai modelli un siffatto comportamento.

²⁵ A conferma di ciò è la circostanza che il gettito devoluto deve essere detratto dall'importo dei trasferimenti erariali.

Questi ultimi comportamenti appaiono sostanzialmente immuni dall'intenzione di migliorare la situazione contabile ai fini di ottenere risultati favorevoli e simile è il caso di altri 8 comuni che hanno sovrastimato le spese correnti rispetto a quelle indicate nel conto.

Una casistica meno ricorrente, che tuttavia incide favorevolmente sul rispetto del patto, riguarda la sottostima delle spese correnti che è stata rilevata in soli 4 comuni.

Per quanto concerne il rispetto degli obiettivi del patto da parte dei comuni, si evince dai dati esaminati che come per le province la maggioranza di essi ha incrementato gli incassi netti (614 su 994), pari al 62% circa, mentre solo in 231 casi è risultata una diminuzione della spesa corrente; in ogni modo, per via dell'azione congiunta di questi due interventi è emerso che i comuni complessivamente sono risultati adempienti alle regole del patto.

La verifica della circostanza se l'adempimento sia derivato dal fatto di aver effettuato un adeguato contenimento della spesa corrente può essere condotta attraverso l'analisi del trend delle spese rilevanti per il patto che, nel caso in cui presenti una diminuzione decisa, costituisce un notevole indizio di un comportamento coerente con le politiche richieste.

Le situazioni regionali non appaiono omogenee per quanto attiene all'adempimento ed alle azioni intraprese: in particolare va notato che la riduzione della spesa corrente non è stata operata o è stata attuata del tutto sporadicamente in 5 regioni.

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

PATTO DI STABILITA' INTERNO - COMUNI -

Regione	Rispetto obiettivi patto			Comuni che hanno diminuito la spesa
	Comuni esaminati	Comuni che hanno raggiunto l'obiettivo	Rispetto del patto a livello regionale	
Piemonte	66	47	Si	12
Lombardia	186	126	Si	39
Liguria	20	14	Si	4
Trentino A.A.	2	1	Si	1
Veneto	116	91	Si	24
Friuli V. Giulia	27	24	Si	4
Emilia Romagna	49	40	Si	21
Toscana	76	58	Si	18
Umbria	8	5	Si	2
Marche	30	22	Si	8
Lazio	57	30	Si	10
Abruzzo	22	13	Si	6
Molise	5	1	No	0
Campania	77	36	No	22
Puglia	98	49	No	24
Basilicata	10	7	Si	4
Calabria	37	29	Si	9
Sicilia	82	54	Si	17
Sardegna	26	16	No	6

Dai dati sopra esposti si rileva una adempienza piuttosto diffusa da parte dei comuni agli impegni derivanti dal patto di stabilità interno, ma in questo caso la situazione appare maggiormente caratterizzata in base all'andamento geografico, inoltre in alcune regioni ove

l'obiettivo è stato complessivamente raggiunto molti comuni non sono risultati adempienti. Ciò si è verificato maggiormente nella Lombardia nella quale 60 comuni non hanno raggiunto l'obiettivo, ed in Sicilia (28), al centro si evidenzia il caso del Lazio con 27 inadempienze.

Va notato che l'aumento degli incassi netti si è rilevato molto diffuso, in quanto ha interessato una quota notevole dei comuni esaminati, mentre meno frequente si è dimostrata la diminuzione della spesa corrente, che indubbiamente è un risultato meno fisiologico e richiede necessariamente uno sforzo correttivo.

Al riguardo, deve essere rilevato che il 1999 è stato un esercizio nel quale le entrate proprie dei comuni si sono dimostrate in crescita non sostenuta come nel passato, ma ancora ad un passo superiore rispetto a quello dell'andamento inflativo, che in quell'anno è risultato piuttosto contenuto; a ciò va aggiunto che nello stesso anno è stata introdotta l'addizionale facoltativa all'IRPEF che, essendo espressione di uno sforzo fiscale aggiuntivo, deve essere riferita ai comportamenti degli enti stessi. A riprova di ciò, è il fatto che essa non deve essere detratta dai trasferimenti. E' da notare inoltre che l'azione di questo tributo che si è avvertita in termini di competenza non è misurabile sugli incassi totali, in quanto le riscossioni sono avvenute quasi integralmente sul conto dei residui.

Dal punto di vista delle azioni sulla spesa emerge che per i comuni i casi di enti che hanno optato per tale intervento nelle regioni del sud appaiono relativamente più frequenti; malgrado ciò alcune regioni meridionali ed insulari fanno registrare notevoli inadempienze. Ciò deriva dal fatto che esse dispongono di possibilità meno ampie di manovra della leva fiscale e per ottenere l'adempimento si sarebbe dovuto necessariamente puntare su 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 Lombardia, del Trentino, della Sicilia, del Veneto e del Lazio, mentre, le regioni che non hanno rispettato l'obiettivo fanno registrare uno scarto limitato (massimo 95 miliardi di lire per la Puglia).

Il complesso dei saldi finanziari mostra una situazione in disavanzo, mentre in 6 regioni maggiormente concentrate nel nord si registrano avanzi. Il saldo finanziario complessivo dei comuni appare comunque in miglioramento rispetto al programmatico in ragione di 2.106 miliardi di lire.

Per quanto concerne i comuni, il mancato raggiungimento dell'obiettivo riguarda 331 enti dislocati in tutte le regioni. Una motivazione di ciò, come si è notato in precedenza, può essere rinvenuta nella debole evoluzione dei tributi avvenuta nell'esercizio 1999, che non ha conferito una spinta adeguata all'autonomia tributaria di questi enti ed ha segnato uno stallo delle entrate proprie. In questa situazione per esplicare effetti positivi sulle rilevazioni rivolte al patto si sarebbe dovuta operare una azione decisa sulla spesa. Risulta una diminuzione della spesa in 231 casi, mentre per gli altri 763 comuni esaminati non si evidenzia un siffatto comportamento. E' da aggiungere al riguardo che in 149 comuni si è rilevato che non risultano adottate né misure di contenimento della spesa e neppure incremento degli incassi netti, per cui si nota una completa inerzia rispetto alle azioni imposte dal patto.

Sul fronte dell'entrata, si nota che l'incremento degli incassi netti si dimostra piuttosto diffuso anche a fronte di una situazione sostanzialmente stabile dell'assetto tributario dei comuni. Va precisato al riguardo che, trattandosi del primo anno nel quale è stata disposta l'attribuzione dell'addizionale IRPEF, che peraltro risponde almeno in parte ad un effettivo esercizio di autonomia tributaria dei comuni, gli effettivi movimenti di cassa per questa entrata si sono dimostrati ridotti.

Le misure adottate per conseguire l'obiettivo di riduzione del saldo tendenziale possono essere desunte dalle relazioni illustrative sulle attività intraprese, dalle quali emergono le motivazioni del raggiungimento dell'obiettivo medesimo, che spesso sono coincidenti con le azioni suggerite dalla normativa in materia, ma che a volte presentano carattere di originalità.

Tra le misure adottate dai comuni appaiono meritevoli di segnalazione:

- l'intensificazione delle azioni di accertamento dei tributi al fine di allargare la base imponibile;

- la definizione della procedura di riscossione dell'ICI entro il 1999, affidandola al tesoriere comunale, e la riduzione dei tempi di riscossione delle altre entrate proprie;
- l'utilizzazione di sponsorizzazioni per lo svolgimento di attività culturali, di spettacoli e sociali;
- la dismissione di beni immobili ritenuti non funzionali e strategici per l'attività istituzionale;
- la ricerca di maggiore efficienza nella gestione dei servizi pubblici, riducendo le spese di gestione ordinaria ed incrementando le tariffe;
- il monitoraggio dei flussi di tesoreria per raccordare temporalmente le riscossioni e i pagamenti.

Al contrario, tra le motivazioni del fallimento si segnala specialmente la difficoltà a contenere l'andamento della spesa corrente che, nel caso in cui si combini con una dinamica ridotta delle entrate, rende difficile il mantenimento del richiesto equilibrio, in particolare negli enti del sud.

Con riferimento ai fenomeni finanziari che hanno inciso negativamente in modo da impedire il raggiungimento dell'obiettivo, si segnalano:

- l'impiego dell'avanzo di amministrazione per il finanziamento della spesa corrente;
- la destinazione alla spesa corrente di fondi a destinazione vincolata;
- il ritardo nel recupero di somme anticipate dal comune e per la riscossione di somme relative a sanzioni comminate in esercizi pregressi;
- la fissazione di tariffe agevolate per i servizi pubblici locali;
- l'aumento di spese di amministrazione e di gestione dei servizi pubblici.

Si tratta in sintesi di situazioni speculari a quelle che concorrono al raggiungimento dell'obiettivo, ma di segno opposto. La situazione complessiva dei comuni lascia, comunque, intravedere buoni margini circa il rispetto del patto, anche se le tendenze rilevate dall'esame dei flussi di cassa per il 2000 mettono in evidenza un rallentamento delle entrate proprie che potrà condizionare sfavorevolmente la situazione del disavanzo.

2.2 La riduzione del rapporto tra il debito ed il PIL

2.2.1 Profili ordinamentali

Con l'art. 28, 1° comma, della legge n. 448 del 1998 i comuni, le province e le comunità montane, come le regioni e le province autonome, nel quadro di un generale coinvolgimento di tutto il sistema delle autonomie territoriali alla politica del risanamento dei conti pubblici imposta dall'adesione dell'Italia all'Unione monetaria Europea, sono stati impegnati al perseguimento di un secondo obiettivo di risparmio, oltre a quello, descritto ai precedenti paragrafi, della progressiva diminuzione del finanziamento in disavanzo delle spese correnti: la riduzione, cioè, del rapporto tra il proprio ammontare di debito²⁶ ed il Prodotto interno lordo, a partire dal 1999 e per gli anni successivi coperti dalla programmazione (2000 e 2001).

Nel successivo comma 3 del citato art. 28 è stato poi specificato che la riduzione del rapporto debito/PIL deve essere realizzata con la stessa progressiva contrazione del disavanzo finanziario in cui si sostanzia il primo obiettivo, nonché con l'utilizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione di partecipazioni mobiliari.

Nell'individuare, dunque, le metodologie che gli enti devono in via preferenziale adottare per il raggiungimento della finalità di riduzione dello stock di debito, il legislatore ha chiaramente manifestato l'intendimento che le restrizioni imposte non si traducessero in una limitazione delle spese per gli investimenti nel comparto degli enti decentrati.

In altri termini, come è stato ampiamente chiarito nelle disposizioni ministeriali applicative (circolari del Ministro dell'Interno del 18 febbraio 1999 e del Ministro del Tesoro del 12 marzo 1999), lungi dal costituire un vincolo alla accensione di nuovi prestiti, oltre a quelli già previsti dalla normativa vigente, né tantomeno un obbligo di estinzione anticipata dei mutui già posti in essere, la riduzione del rapporto debito/PIL è stata concepita quale obiettivo di carattere derivato, che dovrebbe fisiologicamente ed in primo luogo conseguire dallo stesso contenimento del disavanzo

²⁶ Lo stock di debito delle amministrazioni locali comprende, solo ovviamente per la parte capitale, i mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti e con gli istituti di credito ordinario, i prestiti obbligazionari, i BOC, i BOP e le altre forme di indebitamento a breve e lungo termine.

finanziario, attraverso la "liberazione" cioè di risorse della parte corrente del bilancio degli enti, da destinare per il futuro alle spese per infrastrutture, in luogo del ricorso all'indebitamento.

Alla riduzione del debito pubblico locale devono poi essere destinati, come già esposto, i proventi delle dismissioni mobiliari, ma anche ed a maggior ragione quelli delle vendite dei beni immobili non funzionali allo svolgimento delle attività istituzionali.

Nella stessa linea logica, è stato chiarito che la disposizione non implica un vincolo diretto di destinazione del ricavato delle alienazioni patrimoniali all'estinzione anticipata dei mutui, ma indica in linea tendenziale il percorso che le amministrazioni devono seguire per sostenere e potenziare gli interventi infrastrutturali e cioè quello di reperire quanto più possibile le fonti di finanziamento all'interno delle proprie disponibilità, di bilancio e patrimoniali, in alternativa al ricorso al mercato del credito.

La "ratio" delle disposizioni risiederebbe dunque non nel restringimento delle possibilità di contrarre mutui, che finirebbe per penalizzare le spese più qualificanti in assenza di margini positivi di parte corrente, bensì nel tentativo di razionalizzare l'acquisizione delle entrate e l'erogazione delle spese correnti attraverso la manovra correttiva sul saldo finanziario, per aprire nuovi spazi agli investimenti.

Tutto ciò, in coerenza con l'obiettivo del rilancio degli investimenti pubblici fortemente perseguito dal Governo e che sta anche alla base della scelta, operata proprio per non comprimerne l'espansione, di escludere dal computo del disavanzo finanziario che rileva ai fini del patto di stabilità, come esposto nella prima parte della trattazione, le spese in conto capitale e le spese correnti per interessi, quali costi del finanziamento degli investimenti stessi.

In definitiva, dal combinato disposto dei commi 1 e 3 dell'art. 28, secondo la lettura fornitane dalle fonti governative, non sussisterebbe per le amministrazioni locali un obbligo diretto di riduzione della propria esposizione debitoria, ma detto risultato dovrebbe porsi come conseguenza delle loro politiche di risanamento finanziario e di dismissioni patrimoniali e dovrebbe esso stesso essere a sua volta causativo, in una spirale virtuosa, di miglioramento finanziario, per il risparmio prodotto sui minori interessi da pagare.

A differenza che per il contenimento del saldo finanziario (vedasi il comma 2), per la riduzione del rapporto debito/PIL la normativa di cui all'art. 28 citato non ha previsto specifici strumenti o misure da adottare, né ha stabilito alcun importo percentuale della riduzione stessa, lasciando dunque alla libera determinazione degli enti l'individuazione sia delle azioni da intraprendere per il conseguimento dell'obiettivo, sia dell'entità della contrazione da realizzare nel triennio di programmazione 1999-2001.

Il raggiungimento dei risultati richiesti dal patto di stabilità interno è corredato da un sistema di verifica e da un apparato sanzionatorio, che agiscono in momenti successivi. Nell'ipotesi che gli enti si discostino dagli obiettivi predeterminati, anche dunque da quello della diminuzione del debito pregresso, è previsto che la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, previ accertamenti da compiere alla fine di ogni semestre, indichi le misure che gli enti stessi sono tenuti ad attivare (comma 6). Qualora poi venga comminata all'Italia la sanzione prevista dalla normativa europea per l'accertamento di deficit eccessivo, la sanzione stessa è posta a carico dei singoli enti che non hanno conseguito gli obiettivi, nonostante i correttivi suggeriti, e per la parte ad essi imputabile (comma 8). Coerentemente con la natura del patto di stabilità interno, fondato sulla collaborazione tra governo nazionale e governi locali nel perseguimento di un obiettivo comune, le modalità di applicazione della sanzione sono comunque rimesse alla Conferenza Stato-città e autonomie locali, che è la sede naturale della concertazione delle decisioni tra Stato e soggetti decentrati.

Secondo le direttive dei Ministeri dell'Interno e del Tesoro (cite circolari del 18 febbraio 1999 e del 12 marzo 1999), diramate per l'applicazione della normativa in argomento, l'impegno richiesto a comuni e province²⁷ per la realizzazione dei due obiettivi del patto di

²⁷ Con la circolare del Ministero del Tesoro n. 11 del 12 marzo 1999 le Comunità montane sono state di fatto escluse dall'applicazione del Patto di stabilità interno.

stabilità "si caratterizza per un diverso grado di cogenza", nel senso che solo "il miglioramento del saldo finanziario deve essere considerato come una componente essenziale dell'insieme di interventi correttivi attuati con la legge n. 448/1998" e costituisce, dunque, un obiettivo primario fatto proprio dal sistema delle autonomie. Laddove invece le previsioni relative alla riduzione dell'indebitamento pregresso "non costituiscono neanche un autonomo onere", ma pongono un obiettivo "di natura non diretta, ma derivata, nel senso che dipende da due operazioni: la riduzione del disavanzo finanziario e le politiche di dismissioni immobiliari".

Corollario di queste affermazioni, sempre secondo l'impostazione ministeriale, è che le procedure di verifica-orientamento attribuite alla competenza della Conferenza Stato-città e autonomie locali (comma 6), nonché l'imputazione ai soggetti inadempienti della sanzione per accertamento di deficit eccessivo (comma 8) "riguardano principalmente, se non esclusivamente, le violazioni sul saldo finanziario e non sono applicabili, se non in circostanze eccezionali, alle violazioni dell'obiettivo sul rapporto debito/PIL".

Coerentemente con tale impostazione, il Ministero del Tesoro ha sottoposto a monitoraggio, mensile, trimestrale o annuale a seconda delle dimensioni demografiche degli enti, soltanto il miglioramento del disavanzo finanziario e non anche la riduzione del debito pregresso.

A favore dell'interpretazione governativa, che riduce l'impegno alla riduzione del debito al valore di norma meramente programmatica, hanno sicuramente giocato l'intento di non comprimere le spese di sviluppo degli enti decentrati, quelle destinate alla dotazione di infrastrutture, e la considerazione che il debito delle amministrazioni locali, per la parte dei mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti, quella prevalente, non concorre a formare lo stock del debito pubblico nazionale, che è uno dei parametri rilevanti per il rispetto del patto di stabilità e crescita sottoscritto con gli altri paesi dell'Unione monetaria europea.

La diminuzione del debito pregresso consolidato non è stata corredata dunque, in sede applicativa, dagli strumenti di verifica e dalle misure correttive, che sia pure nella sede della codecisione tra Stato e autonomie territoriali la normativa di legge avrebbe consentito.

Il grado di adempimento da parte delle province e dei comuni dell'onere indiretto di riduzione del rapporto debito/PIL, pur in assenza di un sistema sanzionatorio, viene esaminato nel successivo paragrafo 2.2.2.

La normativa ha comunque previsto anche un metodo diretto per il graduale rientro degli enti dalla propria esposizione debitoria.

Con l'art. 28, 3° comma, più volte citato, introducendo degli incentivi per favorire la realizzazione spontanea dell'obiettivo, è stata concessa infatti agli enti interessati la possibilità di estinguere anticipatamente i mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti a condizioni agevolate, senza cioè dover versare, in aggiunta alla restituzione del debito residuo, l'oneroso indennizzo previsto dall'art. 11 del decreto del Ministro del Tesoro del 7 gennaio 1998, concernente norme sulla concessione dei mutui, pari alla differenza tra il valore delle rate di ammortamento residue, calcolate al tasso nominale vigente per i mutui ordinari dell'Istituto, ed il residuo del debito stesso.

Condizione per l'ammissione al beneficio è che gli enti presentino un piano finanziario di progressiva e continuativa riduzione del rapporto debito/PIL, proiettato su un arco temporale di almeno cinque anni. Nelle disposizioni ministeriali di attuazione (circolare del Ministero del Tesoro del 26 marzo 1998), è stato poi specificato che la contrazione del predetto rapporto per ciascun anno deve essere tale da assicurare alla fine del quinquennio un significativo ridimensionamento, almeno del 10% rispetto al valore iniziale.

In caso di mancato rispetto del programma di rientro alla fine del quinquennio, gli enti sono tenuti al pagamento di una penale, che corrisponde sostanzialmente all'indennizzo non corrisposto inizialmente, con possibilità di recupero coattivo delle somme dovute mediante trattenuta sui crediti a qualunque titolo vantati dagli enti mutuatari.

Quanto alle procedure, le domande di estinzione, corredate del piano quinquennale di rientro del debito, vengono presentate al Ministero del Tesoro, che ha il potere di approvarle, ed

alla Cassa Depositi e Prestiti. A quest'ultima competono le attività istruttorie di verifica della sussistenza dei requisiti richiesti, di determinazione degli importi da rimborsare e delle modalità di pagamento nei termini prescritti, nonché di monitoraggio annuale ed accertamento dell'effettivo perseguimento degli obiettivi.

L'istituto del rimborso anticipato senza penale consiste essenzialmente in un'opzione concessa agli enti interessati a ridurre la propria esposizione debitoria, utilizzando le disponibilità finanziarie eventualmente createsi, attraverso il risparmio della parte corrente (avanzo di bilancio), le vendite immobiliari, le dismissioni di partecipazioni azionarie e quant'altro.

Sulla base dei dati forniti dalla Cassa Depositi e Prestiti, nel successivo paragrafo 3 viene illustrato lo stato di attuazione dell'istituto in argomento, attraverso le domande di estinzione anticipata presentate per i quinquenni 1998-2003, 1999-2004 e 2000-2005.

L'art. 30 della legge 23 dicembre 1999 (finanziaria 2000) e l'art. 53 della legge 23 dicembre 2000 (finanziaria 2001), che hanno introdotto rilevanti novità per quanto riguarda la riduzione del saldo finanziario, nulla hanno invece modificato della disciplina di cui all'art. 28 della legge n. 448 del 1998, concernente il contenimento del debito locale consolidato; essa rimane dunque operativa per tutto il triennio 1999-2001, anche per gli enti con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, come specificato nella circolare del Ministro del Tesoro n. 6 del 6 febbraio 2001, i quali non sono invece più soggetti dall'anno 2001 alle disposizioni riguardanti l'obiettivo della riduzione del disavanzo.

2.2.2 Il raggiungimento indiretto dell'obiettivo di riduzione del rapporto debito/PIL

Con le citate disposizioni ministeriali di attuazione dell'art. 28, 1° e 3° comma, della legge n. 448 del 1998, le province ed i comuni d'Italia sono stati invitati a predisporre, per il 1999 e per i due anni successivi, un programma di riduzione tendenziale del rapporto tra il proprio ammontare di debito ed il PIL. A tal fine, essi dovevano allegare al bilancio di previsione 1999 un prospetto che, prendendo a base lo stock di debito accumulato alla fine del 1998 e dispiegandosi per il triennio coperto dalla relazione previsionale e programmatica (1999-2001), evidenziasse la situazione del debito residuo alla fine di ciascun anno e l'andamento decrescente del suo rapporto rispetto al prodotto interno lordo.

In sede poi di rendicontazione annuale, sempre per il 1999, gli enti dovevano dare dimostrazione, con un analogo prospetto, del raggiungimento dell'obiettivo programmato.

Per altro verso, come esposto nel precedente paragrafo, le stesse istruzioni governative hanno favorito un'interpretazione delle norme in argomento come aventi natura meramente programmatica; esse inoltre non hanno assoggettato la riduzione del rapporto debito/PIL alle procedure di verifica e di monitoraggio da parte del Ministero del Tesoro, che la normativa di legge avrebbe anche consentito, e quindi ai poteri di indirizzo ed orientamento che la Conferenza Stato-città ed autonomie locali può esercitare nei confronti degli enti che presentino scostamenti dagli obiettivi del patto.

Per accertare comunque il grado di adempienza alle surriferite norme, unitamente alla tradizionale richiesta del rendiconto annuale per il 1999, rivolta alle province ed ai comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti, la Sezione ha altresì richiesto la trasmissione dei prospetti dimostrativi concernenti il patto, contemplati nelle predette circolari.

In adesione all'invito hanno risposto 30 province sulle 100 esistenti. Di queste, 11 hanno prodotto soltanto il documento preventivo di riduzione, articolato sul triennio 1999-2001; 18, il prospetto dimostrativo dei risultati raggiunti nel biennio 1998-1999, nel primo anno cioè di applicazione del patto, ed una soltanto (Como) sia l'uno che l'altro.

Dei 1329 comuni cui competeva, hanno adempiuto all'onere di trasmissione 215. Di questi, 47 hanno inviato solo il piano preventivo, 143 solo il documento consuntivo e 25 entrambi.

Hanno dunque inviato la documentazione richiesta 245 enti su 1429, che costituiscono il 17,14% del totale. La scarsa percentuale di adempimento può anche porsi in relazione con il minore grado di coerenza assegnato all'obiettivo della riduzione del debito. Non può comunque assolutamente escludersi, indipendentemente dalla trasmissione dei documenti dimostrativi, che

ben più alto sia il numero degli enti che hanno adempiuto all'onere di programmare e poi realizzare la contrazione del rapporto debito/PIL.

Ciò posto, dall'analisi dei pochi dati a disposizione può comunque trarsi una prima valutazione sullo scarso indice di adesione all'obiettivo posto della contrazione dello stock di debito; ciò molto verosimilmente per l'assenza di disposizioni di attuazione di carattere chiaramente precettivo e di sistemi di monitoraggio da parte delle autorità centrali, al fine di adottare interventi correttivi nelle eventuali ipotesi di scostamento dagli obiettivi.

In particolare, come risulta dal seguente prospetto, emerge che degli 84 enti (12 province e 72 comuni) che hanno fatto pervenire i documenti di pianificazione preventiva, soltanto 42, e cioè esattamente il 50%, hanno programmato un'effettiva riduzione del rapporto debito/PIL nel triennio 1999-2001, con punte che vanno da un massimo del -89% (Dalmine), del -45% (Seveso), del -34% (San Severo), ad un minimo del -0,15% (San Vito dei Normanni) e del -0,19% (Bibbiena e Palermo). Tutti gli altri hanno invece previsto una situazione della propria esposizione debitoria in andamento crescente in rapporto al PIL.

Prendendo invece in esame i risultati realizzati nel 1999, si può osservare che dei 187 enti che hanno inviato la documentazione a consuntivo, solo 106, equivalenti al 56,68%, hanno effettivamente conseguito una riduzione del rapporto debito/PIL; le variazioni spaziano in termini percentuali dalle punte massime del -81% (Savigliano) e del -32% (Piossasco), alle minime del -0,34% (Volpiano) e del -0,66% (provincia di Varese).

RAPPORTO DEBITO/PIL

PROGRAMMAZIONE TRIENNALE 1999/2001

	VARIAZ. POSITIVA	VARIAZ. NEGATIVA	TOTALE
Province	7	5	12
Comuni	35	37	72
Totale	42	42	84

CONSUNTIVO 1998/1999

	VARIAZ. POSITIVA	VARIAZ. NEGATIVA	TOTALE
Province	10	9	19
Comuni	71	97	168
Totale	81	106	187

La maggior parte dei 97 comuni che hanno realizzato una diminuzione del rapporto debito/PIL appartengono alla 6^a (39) e 7^a classe (32); quanto alla distribuzione geografica, l'incidenza maggiore si verifica nei comuni appartenenti alle regioni Puglia (19), Toscana (15), Piemonte (11), Sicilia (11) e Lombardia (10). Occorre comunque nuovamente sottolineare che dette risultanze riguardano le amministrazioni che hanno adempiuto all'onere di rappresentare gli aspetti della gestione del proprio rapporto debito/PIL, che sono solo il 17,14% di quelle di competenza.

Per quanto riguarda i comuni di maggiori dimensioni, quelli appartenenti alla 10^a ed 11^a classe, hanno conseguito nel 1999 una riduzione del rapporto debito/PIL: Napoli (-63%) e Milano (-2,8%), migliorando le previsioni iniziali, Bari (-4,9%), Catania (-8,4%).

Roma, Bologna e Firenze hanno presentato i programmi triennali di riduzione, ma non hanno dimostrato la loro realizzazione.

Hanno invece aumentato il rapporto debito/PIL Palermo (5%), in contrasto con le previsioni di riduzione, Verona (8,7%), Venezia (5,4%), Genova (1,7%).

In valore assoluto, lo stock di debito dei 104 enti che ne hanno effettuato la diminuzione si è ridotto di 180 miliardi di lire circa.

Quasi tutti gli enti che hanno presentato entrambi i prospetti, preventivo e consuntivo, e per i quali è possibile dunque operare un confronto, hanno rispettato gli impegni di riduzione assunti per l'anno 1999, alcuni anche anticipando i tempi di rientro (Napoli, Forlì, Milano, Manduria).

Da quanto sinora esposto, tenuto sempre conto che le rilevazioni effettuate riguardano la limitata percentuale del 17,14% degli enti censiti (1429), può trarsi comunque la considerazione che buona parte degli enti stessi, poco meno della metà, non hanno adempiuto all'onere della riduzione del rapporto debito/Pil, avendolo probabilmente percepito come facoltativo. A ciò sono stati sicuramente indotti, come si è tentato di spiegare nel precedente paragrafo, dalle indicazioni fornite in sede di attuazione delle disposizioni di legge e tendenti ad attenuarne il valore cogente.

Devesi comunque considerare che non tutti gli enti hanno avuto l'opportunità di finanziare gli investimenti con risorse proprie di bilancio, rinvenute attraverso il risparmio della parte corrente e le dismissioni patrimoniali, e che per questi ultimi, dunque, una rigorosa applicazione dell'impegno alla riduzione dell'indebitamento si sarebbe sostanzialmente tradotta in un limite allo sviluppo delle spese per le infrastrutture.

2.2.3 Il rientro diretto dal debito: l'estinzione anticipata dei mutui

Nell'intervento alla Conferenza Unificata Stato-regioni e autonomie locali del 24 settembre 1998, il Presidente del Consiglio dei Ministri esprimeva l'auspicio che anche gli enti locali concorressero all'attuazione dell'obiettivo comune della riduzione del debito pubblico nazionale, e questo non solo indirettamente, con il risanamento dei disavanzi finanziari, ma anche attraverso un'azione diretta di estinzione anticipata dei mutui.

A tal fine, come già esposto nel precedente paragrafo 2.2.2, nel collegato alla finanziaria per il 1999 (art. 28, comma 3, della legge n. 448 del 1998), è stata concessa agli enti interessati la facoltà di estinguere anticipatamente i mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti, con esonero dal pagamento della onerosa penale prevista dalle norme vigenti. Detta facoltà è stata condizionata all'impegno, che gli enti dovevano assumere, di ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito ed il PIL, attraverso un piano finanziario di rientro almeno del 10% entro un quinquennio.

Dai dati forniti dalla Cassa Depositi e Prestiti, su richiesta di questa Sezione, rappresentati nei seguenti prospetti, risulta che nell'anno 1999 sono state accolte le domande di estinzione anticipata di 39 comuni, su 62 presentate (piano finanziario quinquennale 1998-2003); nel 2000, di 48 enti su 50 (p.f.q. 1999-2004); nel 2001, di 10 enti su 11 (p.f.q. 2000-2005).

Estinzione anticipata dei mutui: ripartizione per numero di enti

REGIONE	P.F.Q. 1998-2003 Numero enti ammessi all'estinzione	P.F.Q. 1999-2004 Numero enti ammessi all'estinzione	P.F.Q. 2000-2005 Numero enti ammessi all'estinzione
Puglia	1	-	-
Campania	1	-	-
Emilia-Romagna	14	14	2
Lazio	2	-	-
Lombardia	7	13	4
Marche	1	1	-
Piemonte	7	5	1
Toscana	3	6	-
Trentino	1	3	-
Veneto	2	1	1
Abruzzo	-	2	-
Liguria	-	1	1
Sicilia	-	2	-
Friuli v. G.	-	-	1

(Fonte: Cassa Depositi e Prestiti)

Estinzione anticipata dei mutui: ripartizione per importo richiesto

(importi in lire)

REGIONE	P.F.Q. 1998-2003 Importo complessivo richiesto	P.F.Q. 1999-2004 Importo complessivo richiesto	P.F.Q. 2000-2005 Importo richiesto
Puglia	252.000.000.000	-	-
Campania	144.000.000.000	-	-
Emilia-Romagna	173.966.198.000	346.219.425.954	15.309.000.000
Lazio	1.101.780.000.000	-	-
Lombardia	1.217.289.569.508	66.879.655.305	21.315.374.776
Marche	3.050.000.000	50.000.000.000	-
Piemonte	8.068.363.424	810.893.379.236	489.312.264
Toscana	4.036.932.463	137.429.000.000	-
Trentino	2.826.684.461	26.619.726.000	-
Veneto	8.954.322.367	4.000.000.000	200.000.000.000
Abruzzo	-	5.991.887.590	-
Liguria	-	40.000.000.000	189.000.000.000
Sicilia	-	6.092.607.804	-
Friuli v. G.	-	-	274.147.330.786

(Fonte: Cassa Depositi e Prestiti)

Come può evincersi dai dati su esposti, la massima parte degli enti che hanno aderito alla proposta di estinzione anticipata, nei tre anni in considerazione, si trovano nelle regioni del Centro-Nord; in particolare in Emilia-Romagna (30), in Lombardia (24), in Piemonte (13), in

Toscana (9). Delle città del Sud, soltanto Bari, Napoli, Milazzo (ME) e Barcellona Pozzo di Gotto (ME) hanno colto l'opportunità offerta dal legislatore.

Anche sotto il profilo dell'importo dei mutui estinti anticipatamente, l'incidenza maggiore si riscontra negli enti appartenenti alle regioni del Centro-Nord e cioè alla Lombardia (41,7% nel p.f.q. 1998-2003), al Lazio (37,8% nel p.f.q. 1998-2003), al Piemonte (54,3% nel p.f.q. 1999-2004).

Nell'ultimo piano finanziario quinquennale (2000-2005), hanno presentato domanda di estinzione soltanto comuni del Nord d'Italia. Ciò è segno delle difficoltà che gli enti che si trovano nelle aree meno sviluppate incontrano nel reperire le risorse da destinare alla riduzione diretta del proprio stock di debito.

Per informazioni analitiche, riguardanti i singoli enti, si confrontino le tabelle pubblicate nel volume II del referto.

Le fonti di finanziamento dell'operazione consistono infatti principalmente nelle dismissioni, mobiliari ed immobiliari, e negli avanzi di parte corrente, espressioni queste di una situazione finanziaria e patrimoniale degli enti che consente discreti margini di manovrabilità.

Dai dati acquisiti, può dunque constatarsi che il numero delle domande, già originariamente esiguo, si è andato accrescendo lievemente nel secondo anno, per poi assottigliarsi a fine triennio. La scarsa partecipazione degli enti alle politiche di promozione dell'estinzione anticipata dei mutui si può spiegare, in parte, con le difficoltà di reperire all'interno delle disponibilità di bilancio le ingenti somme da immobilizzare per questo scopo, e in parte, nella portata scarsamente incentivante delle misure disposte; ciò soprattutto da quando, a partire dal 2001, è stata concessa agli enti una riduzione di 50 o 100 punti base, come premio per il conseguimento dell'obiettivo della riduzione del disavanzo finanziario (art. 30, comma 6, della legge n. 488 del 1999).

2.3 Considerazioni conclusive

Nell'esprimere una diagnosi sulla efficacia delle norme introdotte con il patto si stabilità interno per il 1999, non si può prescindere dalla valutazione del complesso normativo generato dall'insieme delle disposizioni, delle direttive ministeriali e delle circolari, che non può certamente essere ritenuto di facile lettura ed applicazione. Il sistema introdotto, che in parte è stato il frutto di una negoziazione tra le autorità di governo e le associazioni rappresentative degli enti, ha dato luogo nel corso dell'applicazione ad una serie di perplessità e ripensamenti, a causa dei quali si è assistito all'introduzione di modifiche normative e non di semplici interpretazioni mediante le circolari.

In sostanza, mentre può essere ritenuto di indiscussa validità l'obiettivo di assicurare il mantenimento della stabilità finanziaria da parte degli enti locali, non possono essere ritenuti del tutto ragionevoli i sistemi adottati per imporne la realizzazione. Peraltro, lo stesso disavanzo contemplato dal patto, che non è un saldo di bilancio noto alla contabilità, può indurre ad interpretazioni fuorvianti ove si accreditasse l'idea che i trasferimenti costituiscano un sistema di finanziamento del disavanzo, mentre essi tuttora svolgono la funzione di mezzo ordinario di finanziamento degli enti locali. A questo riguardo, è da ritenere non pienamente condivisibile l'obiezione mossa da taluni in ordine al richiesto miglioramento dell'avanzo. In effetti è pur vero che questa azione non trova espresso conforto nel dato normativo: tuttavia, non essendo l'avanzo un saldo di bilancio ma un dato differenziale costruito *ad hoc*, non appare molto significativo distinguere tra la situazione degli enti in avanzo e in disavanzo, considerato che essa è ampiamente condizionata dal livello dei trasferimenti.

A ciò va aggiunto che il vincolo di bilancio imposto dal patto si rileva poco cogente, in quanto gli enti possono scegliere anche con riferimento ad un esercizio decorso tra le diverse modalità di computo del saldo e specialmente perché il mancato raggiungimento degli obiettivi comporta sanzioni del tutto aleatorie, mentre il sistema premiante è stato di concreta applicabilità, anche a fronte di situazioni non omogenee.

Anche per quanto riguarda il secondo obiettivo del patto, quello della riduzione del rapporto debito/PIL, al di là delle disposizioni di legge si è poi avallata, nel momento della loro

applicazione, un'interpretazione tendente ad attenuarne il valore precettivo: ciò per scongiurare probabilmente i riflessi negativi che un'applicazione rigorosa delle norme avrebbe potuto esplicare sulle politiche di sviluppo degli investimenti nel comparto delle autonomie territoriali, soprattutto per quegli enti che non possono autofinanziare le spese per le infrastrutture facendo ricorso ai margini positivi di parte corrente e alle dismissioni patrimoniali.

Tra gli aspetti da valutare positivamente, oltre a quello fondamentale di incentivare una riflessione da parte degli enti sulla propria situazione finanziaria, e sull'ammontare del proprio stock di debito, vi è quello di non minore importanza di stimolare un raccordo con i flussi di cassa, in modo che gli enti si rendano consapevoli sin dal momento previsionale di tale gestione e realizzino azioni per massimizzarne l'efficacia sincronizzando riscossioni e pagamenti. Si ritiene importante che quest'azione debba proseguire perché non c'è altro modo efficace di governare la cassa, in quanto i saldi di bilancio sono poco utili per questo. Si nota, poi, che negli enti che non dispongono di elevati imponibili è maggiore la difficoltà di ottenere validi risultati agendo sui pochi tributi gestiti.

Anche l'indicazione di soluzioni rinvenibili nella normativa in esame può essere valutata positivamente, in quanto stimola gli enti a compiere una autodiagnosi confrontandosi con varie soluzioni precostituite.

Venendo agli esiti desumibili dai riscontri operati sugli enti locali, in riferimento al miglioramento del disavanzo finanziario, è da riportare in primo luogo l'avviso espresso nelle considerazioni finali all'assemblea ordinaria della Banca d'Italia, ove si nota che per gli enti locali dopo il dato positivo del 1999 l'obiettivo è stato conseguito nel 2000 grazie a norme che lo hanno reso meno ambizioso. Nella stessa sede viene sostenuto che la struttura del patto presenta aspetti problematici in quanto diverge da quello rilevante ai fini delle regole di bilancio dell'Unione Europea e che le ripetute modifiche apportate possono aver inciso negativamente sulla sua credibilità.

Il Ministero del Tesoro, compiendo l'analisi per il biennio 1999/2000, ha attestato il raggiungimento da parte del complesso degli enti locali degli obiettivi assegnati, pur rilevando per i comuni un assottigliamento dei margini nell'esercizio 2000.

I riscontri della Corte, pur confermando la situazione di complessiva adempienza nel 1999, hanno evidenziato una situazione non omogenea e la presenza non sporadica di enti che non hanno avviato le azioni necessarie per il rispetto del patto.

Le rilevazioni effettuate sul rapporto debito/PIL, che riguardano comunque un campione limitato di enti locali, hanno fatto emergere uno scarso livello di partecipazione delle amministrazioni all'obiettivo di riduzione della propria esposizione debitoria; conferma questa, che sulla base delle direttive e delle istruzioni fornite dalle autorità centrali l'obiettivo è stato percepito dagli enti come facoltativo. Si sono inoltre dimostrate scarsamente incentivanti anche le misure promozionali adottate dal legislatore per favorire l'estinzione anticipata dei mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti, a cui hanno aderito un numero molto limitato di enti, appartenenti principalmente alle aree territoriali del centro-nord.

Si ritiene, infine, di segnalare la necessità della permanenza del patto di stabilità o di uno strumento analogo per imbrigliare il potenziale disavanzo che potrà generarsi dal comparto degli enti locali, specie negli esercizi successivi al 2000 nei quali essi andranno ad acquisire una più spiccata situazione di autonomia sia sul fronte delle funzioni che delle risorse.

La disciplina per il 2001, posta tuttora solo a livello di regole di base, potrebbe risolvere le difficoltà segnalate rendendo lo strumento più duttile e vicino alle esigenze degli enti senza perdere di vista l'obiettivo perseguito, che è di fondamentale rilievo ordinamentale in un paese che si avvia verso una situazione di decentramento spinto e necessita di conservare quella stabilità finanziaria che ha consentito l'ingresso nella moneta unica e dovrà assicurarvi anche la permanenza.

PATTO DI STABILITA' INTERNO
ANNI 1998-1999. PROVINCE
(91 PROVINCE SU 100)

(importi in milioni di Lire)

VOCI	TOTALE 1998	VOCI	TOTALE 1999
ENTRATE FINALI	7.969.486	ENTRATE FINALI	10.301.592
TRASFERIMENTI CORRENTI DA STATO	2.839.399	TRASFERIMENTI CORRENTI DA STATO	2.603.934
TRASFERIMENTI CORRENTI DA UE	3.600	TRASFERIMENTI CORRENTI DA UE	154.253
TRASFERIMENTI CORRENTI DAGLI ALTRI ENTI PARTECIPANTI AL PATTO	641.389	TRASFERIMENTI CORRENTI DAGLI ALTRI ENTI PARTECIPANTI AL PATTO	730.528
PROVENTI DELLA DISMISSIONE DEI BENI IMMOBILIARI E FINANZIARI	20.722	PROVENTI DELLA DISMISSIONE DEI BENI IMMOBILIARI E FINANZIARI	178.493
TRASFERIMENTI IN C/CAPITALE DALLO STATO	186.145	TRASFERIMENTI IN C/CAPITALE DALLO STATO	269.063
TRASFERIMENTI IN C/CAPITALE DALLA UE	5.814	TRASFERIMENTI IN C/CAPITALE DALLA UE	10.001
TRASFERIMENTI IN C/CAPITALE DAGLI ALTRI ENTI PARTECIPANTI AL PATTO	252.086	TRASFERIMENTI IN C/CAPITALE DAGLI ALTRI ENTI PARTECIPANTI AL PATTO	243.056
RISCOSSIONE DI CREDITI	439.192	RISCOSSIONE DI CREDITI	1.560.605
ENTRATE CON CARATTERE DI ECCEZIONALITA'	25.933	ENTRATE CON CARATTERE DI ECCEZIONALITA'	14.474
INCASSI NETTI	3.555.206	INCASSI NETTI	4.537.185
SPESE CORRENTI	7.521.810	SPESE CORRENTI	8.269.919
INTERESSI PASSIVI	650.025	INTERESSI PASSIVI	626.102
SPESE SOSTENUTE SULLA BASE DI TRASFERIMENTI CON VINCOLO DI DESTINAZIONE DA STATO, DA UE E A ENTI PARTECIPANTI AL PATTO	471.551	SPESE SOSTENUTE SULLA BASE DI TRASFERIMENTI CON VINCOLO DI DESTINAZIONE DA STATO, DA UE E A ENTI PARTECIPANTI AL PATTO	724.001
SPESE CON CARATTERE DI ECCEZIONALITA'	18.466	SPESE CON CARATTERE DI ECCEZIONALITA'	167.477
PAGAMENTI NETTI	6.381.768	PAGAMENTI NETTI	6.752.339
SALDO FINANZIARIO 1998	-2.826.562	SALDO FINANZIARIO 1999	-2.215.154
INCREMENTO DEL 3%	-84.797	PROGRAMMATICO 1999	-2.841.159
TENDENZIALE 1999	-2.911.359	DIFFERENZIALE	
INTERVENTO CORRETTIVO 1,1%	70.199	peggioramento	
PROGRAMMATICO 1999	-2.841.159	miglioramento	626.005

PATTO DI STABILITA' INTERNO
ANNI 1998-1999, COMUNI
(N. 994 SU 1330 PARI AL 74,73% DEGLI ENTI SUP. AD 8.000 ABITANTI)

(importi in milioni di Lire)

VOCI	TOTALE 1998	VOCI	TOTALE 1999
ENTRATE FINALI	52.124.078	ENTRATE FINALI	59.878.246
TRASFERIMENTI CORRENTI DA STATO	10.520.945	TRASFERIMENTI CORRENTI DA STATO	12.751.077
TRASFERIMENTI CORRENTI DA UE	27.894	TRASFERIMENTI CORRENTI DA UE	28.713
TRASFERIMENTI CORRENTI DAGLI ALTRI ENTI PARTECIPANTI AL PATTO	991.546	TRASFERIMENTI CORRENTI DAGLI ALTRI ENTI PARTECIPANTI AL PATTO	1.472.785
PROVENTI DELLA DISMISSIONE DEI BENI IMMOBILIARI E FINANZIARI	2.060.553	PROVENTI DELLA DISMISSIONE DEI BENI IMMOBILIARI E FINANZIARI	3.104.658
TRASFERIMENTI IN C/CAPITALE DALLO STATO	955.645	TRASFERIMENTI IN C/CAPITALE DALLO STATO	1.291.205
TRASFERIMENTI IN C/CAPITALE DALLA UE	102.122	TRASFERIMENTI IN C/CAPITALE DALLA UE	72.241
TRASFERIMENTI IN C/CAPITALE DAGLI ALTRI ENTI PARTECIPANTI AL PATTO	767.804	TRASFERIMENTI IN C/CAPITALE DAGLI ALTRI ENTI PARTECIPANTI AL PATTO	617.997
RISCOSSIONE DI CREDITI	6.080.378	RISCOSSIONE DI CREDITI	6.187.974
ENTRATE CON CARATTERE DI ECCEZIONALITA'	95.493	ENTRATE CON CARATTERE DI ECCEZIONALITA'	166.268
INCASSI NETTI	30.529.657	INCASSI NETTI	34.185.328
SPESE CORRENTI	40.107.502	SPESE CORRENTI	42.790.950
INTERESSI PASSIVI	3.392.642	INTERESSI PASSIVI	3.071.857
SPESE SOSTENUTE SULLA BASE DI TRASFERIMENTI CON VINCOLO DI DESTINAZIONE DA STATO, DA UE E A ENTI PARTECIPANTI AL PATTO	430.365	SPESE SOSTENUTE SULLA BASE DI TRASFERIMENTI CON VINCOLO DI DESTINAZIONE DA STATO, DA UE E A ENTI PARTECIPANTI AL PATTO	991.328
SPESE CON CARATTERE DI ECCEZIONALITA'	264.368	SPESE CON CARATTERE DI ECCEZIONALITA'	1.390.708
PAGAMENTI NETTI	36.019.127	PAGAMENTI NETTI	37.337.057
SALDO FINANZIARIO 1998	-5.489.470	SALDO FINANZIARIO 1999	-3.151.729
INCREMENTO DEL 3%	-164.684	PROGRAMMATICO 1999	-5.257.944
TENDENZIALE 1999	-5.654.154	DIFFERENZIALE	
INTERVENTO CORRETTIVO 1,1%	396.210	peggioramento	
PROGRAMMATICO 1999	-5.257.944	miglioramento	2.106.215

COMUNI. PATTO DI STABILITA' INTERNO.

REGIONE	ENTI ESAMINATI	ENTI CHE RISPETTANO IL P.D.S.	ENTI CHE NON RISPETTANO IL P.D.S.
PIEMONTE	66	47	19
LOMBARDIA	186	126	60
LIGURIA	20	14	6
TRENTINO A. ADIGE	2	1	1
VENETO	116	91	25
FRIULI V. GIULIA	27	24	3
EMILIA ROMAGNA	49	40	9
TOSCANA	76	58	18
UMBRIA	8	5	3
MARCHE	30	22	8
LAZIO	57	30	27
ABRUZZO	22	13	9
MOLISE	5	1	4
CAMPANIA	77	36	41
PUGLIA	98	49	49
BASILICATA	10	7	3
CALABRIA	37	29	8
SICILIA	82	54	28
SARDEGNA	26	16	10
TOTALE COMPLESSIVO	994	663	331

3 La gestione delle entrate di parte corrente

3.1 L'evoluzione degli indirizzi ordinamentali

Costituisce una linea costante nelle recenti disposizioni in tema di finanza degli enti locali la riduzione dei trasferimenti erariali agli enti medesimi, alla quale si è accompagnata l'attribuzione progressiva di rilevanti poteri fiscali.

La realizzazione del sistema di maggiore autonomia finanziaria degli enti locali dovrebbe, tendenzialmente, avvenire senza incidere sulla disponibilità complessiva di risorse; difatti, a partire dal 1994 si è attuato progressivamente un diverso assetto della composizione delle entrate degli enti locali con una più estesa incidenza delle entrate proprie.

Il cammino nella direzione dell'autonomia finanziaria degli enti ha avuto un deciso sviluppo con l'introduzione dell'imposta comunale sugli immobili, ed è proseguito poi con la revisione complessiva, del sistema dei tributi locali; le ulteriori spinte sono state affidate al sistema delle compartecipazioni, tuttavia non è stato ancora raggiunto un assetto consolidato.

In questo quadro non appare proponibile un ulteriore sviluppo della fiscalità locale nel segno dell'inasprimento della pressione complessiva, ma semmai una diversa distribuzione del carico tra tributi locali ed erariali che, accompagnandosi ad una corrispondente riduzione di altri cespiti fiscali, mantenga inalterata la pressione fiscale complessiva.

La via intrapresa, quella della devoluzione agli enti locali di quote di gettito di tributi erariali, operando la ridistribuzione del gettito ottenuto tra centro e autonomie, non incide sulla natura del tributo e non ne prevede in linea di principio l'inasprimento.

Nel caso in cui la misura della compartecipazione è predeterminata dalla legge, essa non è espressione di autonomia tributaria, in quanto il comportamento dell'ente decentrato appare privo di ogni discrezionalità.

La dotazione delle risorse a livello decentrato risente, quindi, di diversi parametri che vanno dalla distribuzione territoriale delle basi imponibili, alla loro dinamica ed allo sforzo fiscale compiuto. Laddove sia attribuita agli enti una certa discrezionalità nella materia, lo sforzo fiscale può essere da essi modulato attraverso la manovra dell'aliquota, la previsione di quote addizionali e la disciplina applicativa. In ogni caso la quantità di risorse che affluisce all'ente è in funzione della dinamica dell'imponibile, la cui espansione si riverbera automaticamente sui tributi, senza che venga compiuto uno sforzo fiscale aggiuntivo.

In questi meccanismi, nei quali interagiscono fattori diversi, è opportuno rendere trasparente, nei confronti del contribuente, a quale livello di governo sia destinato il tributo, in modo che questi possa rivolgere correttamente le sue aspettative di servizi collettivi.

Per ottenere una piena intellegibilità dell'azione dei tributi in termini di servizi offerti (accountability) sarebbe necessario che ogni livello di governo disponesse di tributi propri distinti; tuttavia la linea attuale non ha inteso rivedere così profondamente il sistema tributario per cui lo stesso tributo viene utilizzato per finanziare diversi livelli di governo. Si tratta di un sistema che non risolve appieno la necessità di trasparenza nell'attribuzione del carico tributario al livello nel quale viene destinato il gettito, ma che presenta indubitabili vantaggi per quanto concerne la gestione dei tributi, specie con riferimento alle procedure di accertamento ed ai costi di esazione che potrebbero risultare più onerosi a seguito della parcellizzazione.

In ogni caso deve essere sempre assicurata la razionalità del sistema tributario complessivo, evitando di creare situazioni di sperequazione che per taluni tributi potrebbero dimostrarsi inaccettabili.

E' anche necessario assicurare che le normative sulle entrate e sulle spese realizzino un'azione combinata, minimizzando l'impatto complessivo sul fronte della dotazione di risorse; per tale motivo il sistema dei trasferimenti è stato sottoposto a revisione.

Il nuovo metodo di determinazione dei trasferimenti erariali introdotto, che avrebbe dovuto trovare applicazione dal 1° gennaio 1999, mira ad ancorare le quantificazioni a necessità obiettive connesse all'esigenza di assicurare un livello minimo di prestazioni. Al centro del