

DELIBERAZIONE



Deliberazione n. 3/2002

Corte dei Conti

Sezione Autonomie

Composta dai magistrati:

Presidente:

Fulvio BALSAMO

Consiglieri:

Corrado VALVO, Giuseppe RANUCCI, Enrico MAROTTA, Giovanni SFERRA, Rita ARRIGONI, Luigi CONDEMI, Raffaele DEL GROSSO, Enrica LATERZA, Andrea LIOTTA, Guido MACCAGNO, Teresa BICA, Stefano IMPERIALI, Francesco PETRONIO, Maria Luisa DE CARLI, Maria Teresa POLITO, Carmela IAMELE, Elio BERARDUCCI.

- Visto l'art. 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito con modifiche dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, e successive modificazioni ed integrazioni, secondo cui la Sezione riferisce annualmente al Parlamento, entro il 31 luglio, i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa delle province e dei comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti, nonché sulla gestione degli enti i cui rendiconti si chiudano in disavanzo ovvero rechino l'indicazione di debiti fuori bilancio;
- Visto l'art. 227 del T.U. sugli enti locali approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 che conferma la competenza della Sezione per il referto di cui al citato art. 13 del decreto legge n. 786 del 1981, come fissato dalla legge di conversione n. 51 del 1982;
- Visti gli artt. 28, comma 7, e 32, comma 5, del sopracitato T.U. sugli enti locali, che estendono alle comunità montane i principi previsti per l'ordinamento dei comuni e l'art. 227 dello stesso T.U. n. 267, il quale prevede che, ai fini del consolidamento dei conti pubblici, la Sezione potrà richiedere i rendiconti di tutti gli altri enti locali;
- Visto l'art. 3, commi 4 e 7, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, che attribuisce alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche e stabilisce che le relazioni della Sezione enti locali al Parlamento contengano anche valutazioni sul funzionamento dei controlli interni;
- Visto l'art. 9 del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite della stessa Corte n. 14 del 16 giugno 2000, che stabilisce che la Sezione enti locali, istituita con il citato art. 13 del decreto legge n. 786 del 1981, convertito nella legge n. 52 del 1981, assume la denominazione di "Sezione autonomie" ed "esercita i controlli finanziari e le analisi comparative sull'andamento delle gestioni degli enti locali previsti dalla legge medesima e successive modifiche e integrazioni"; la medesima Sezione riferisce al Parlamento, almeno una volta in ciascun esercizio finanziario, sull'andamento generale della finanza regionale e locale anche tenuto conto dei referti delle sezioni regionali e con riferimento al rispetto del quadro delle

compatibilità generali di finanza pubblica poste dall'Unione europea e dal bilancio dello Stato ed agli strumenti di riequilibrio e solidarietà definiti dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato;

- Vista la deliberazione n. 5 del 4 e 11 luglio 2001, con la quale questa Sezione ha definito, ai fini della relazione da presentare al Parlamento entro il 31 luglio 2002, il piano delle rilevazioni ed i criteri di esame delle gestioni finanziarie degli enti locali per l'esercizio finanziario 2000;
- Uditi nelle adunanze del 18 aprile e 3,10,13,15 e 17 maggio 2002 i magistrati relatori sulle singole parti della relazione;
- Udita, nell'adunanza del 17 maggio 2002, la relazione finale generale del cons. Corrado Valvo;

Nell'odierna adunanza, convocata per l'esame del testo finale della relazione,

a p p r o v a

l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sull'andamento generale della gestione finanziaria degli enti locali dell'esercizio finanziario 2000.

Ordina che copia della presente deliberazione, con l'allegata relazione, sia trasmessa a cura della Segreteria ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deliberato nell'adunanza del 17 maggio 2002.

Il relatore
F.to Corrado VALVO

Il Presidente
F.to Fulvio BALSAMO

La presente deliberazione è stata depositata in Segreteria il 03.06.2002

Il Dirigente
F.to Roberto SERRA

SINTESI E CONCLUSIONI

La Sezione, avuto riguardo alle più ampie attribuzioni intestate dall'art.9 del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n.14, e alla conseguente necessità di meglio strutturare le proprie competenze, è venuta nella determinazione di riservare la presente relazione ai fenomeni più spiccatamente finanziari che hanno caratterizzato gli enti locali nell'anno 2000, concentrando invece le analisi comparative sugli andamenti gestionali degli enti stessi nella relazione, del pari annuale, destinata al controllo sulla gestione e sviluppando le indagini speciali, a carattere prevalentemente conoscitivo e finalizzate ad ulteriori approfondimenti e valutazioni in tema di controllo, in referti specifici da presentare separatamente al Parlamento.

In tale ottica, la Sezione ha inserito le verifiche, a contenuto non solo conoscitivo ma anche valutativo, sul funzionamento del sistema dei controlli interni alle amministrazioni locali nella relazione al Parlamento sui risultati del controllo eseguito nell'anno 2001 sulla gestione degli enti locali, approvata con deliberazione 19 marzo 2002 n.1, e si è riservata di affrontare unitariamente l'indagine sui servizi pubblici locali nella relazione, sempre attinente al controllo sulla gestione, programmata per il corrente anno, in sede di esame del funzionamento del servizio idrico e del sistema di depurazione; ha previsto invece di trattare gli argomenti sullo stato di automazione della contabilità, delle funzioni e dei servizi pubblici delle autonomie locali e sulla evoluzione dei trasferimenti di risorse umane, strumentali e finanziarie in relazione al conferimento di nuove funzioni agli enti locali in referti ad hoc, da formalizzare quando i relativi fenomeni saranno stati completamente indagati per essere state portate a compimento le avviate iniziative tuttora in corso e per essere stati forniti tutti i dati conoscitivi richiesti.

La Relazione, cui la presente sintesi si accompagna, ha ad oggetto l'esame delle gestioni finanziarie degli enti locali relativo all'esercizio finanziario 2000.

Sulla base del piano delle rilevazioni, presentato al Parlamento nell'anno 2001, essa è articolata in due parti, concernenti:

- a) analisi generale della finanza locale;
- b) fenomeni incidenti sugli equilibri di bilancio;

Analisi generale della finanza locale

1. Come avvenuto per il passato, anche quest'anno la Sezione si è soffermata, in via preliminare, su taluni profili evolutivi della normativa di maggior rilievo riguardante i predetti enti.

L'ordinamento giuridico è stato di recente interessato da una importante riforma costituzionale (legge 18 ottobre 2001, n. 3), la quale, oltre ad aver sancito il rovesciamento del principio enumerativo nell'intestazione delle competenze legislative dello Stato e delle regioni (previsto dal vecchi art. 117 Cost.) ed aver posto gli enti territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato) ad un medesimo livello (art. 114 Cost. novellato), ha inciso profondamente, tra l'altro, sull'attribuzione delle competenze amministrative di regioni ed enti locali, nonché sui relativi controlli esterni di legittimità.

In ordine al primo profilo, si rileva che l'esercizio delle competenze deve essere effettuato sulla base dei principi di sussidiarietà (verticale e orizzontale), di differenziazione e di adeguatezza, che fanno del Comune un ente privilegiato rispetto agli altri, nel senso che in capo ad esso vanno tendenzialmente ad addensarsi tutte le funzioni amministrative (proprie o trasferite).

Per quanto riguarda il secondo profilo, relativo ai controlli esterni di legittimità, si evidenzia che a seguito dell'avvenuta abrogazione degli artt. 125, I comma, e 130 della Costituzione 1948, potrebbero risultare soppressi le commissioni statali di controllo ed i comitati regionali di controllo. Per cui verrebbe a mancare un aspetto del controllo di legalità.

La riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, delineata, come sopraddetto, dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, richiede tra l'altro una rivisitazione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con d.lgs n. 267 del 2000.

La parte prima del testo unico in questione disciplina infatti diffusamente l'"ordinamento istituzionale" degli "enti locali", laddove il nuovo testo dell'art.117 della Costituzione inserisce invece tra le materie per le quali "lo Stato ha legislazione esclusiva" solo "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane".

Le varie disposizioni della parte seconda del testo unico che hanno per oggetto l'"ordinamento finanziario e contabile" degli enti locali, poi, per un verso non sembrano assicurare realmente, con riferimento agli enti territoriali minori, l'"armonizzazione dei bilanci pubblici" in vista del "coordinamento della finanza pubblica" (art. 117 comma 3) e per altro verso non sembrano tutte teleologicamente giustificate da questa pressante esigenza di armonizzazione e coordinamento.

Sempre con riferimento "all'armonizzazione delle contabilità", va comunque osservato che al momento si è in presenza di una vera e propria babele di linguaggi contabili: sono infatti differenti le contabilità dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche che seguono gli stessi principi (legge n. 94 e d.lgs n. 279 del 1997, legge n. 208 del 1999), degli enti locali (d.lgs. n.77 del 1995 ed ora d.lgs n.267 del 2000) e delle aziende sanitarie locali (d.lgs. n. 502 del 1992). E ancora diverso è il sistema contabile previsto per il consolidamento dei dati ai fini comunitari (SEC 95).

Orbene, dal momento che il nuovo assetto costituzionale richiede la definizione con legge statale dei "principi fondamentali" per l'"armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", si ritiene che questi principi – sufficientemente articolati ed incisivi per assicurare realmente la trasparenza delle gestioni, il coordinamento della finanza pubblica e il consolidamento dei dati – debbano essere anche tempestivamente definiti.

Vi è infatti il rischio che alcune Regioni si determinino a legiferare del tutto autonomamente, aggravando la confusione dei linguaggi contabili, impedendo una corretta attuazione del complesso federalismo fiscale delineato dal nuovo testo dell'art. 119 della Costituzione e mettendo in definitiva a rischio la stessa coesione nazionale.

La recente riforma costituzionale ha reso inoltre ancor più necessaria che in passato la presenza di attenti controlli esterni sulle gestioni da parte di un organo – la Corte dei conti – che agisca in posizione di effettiva autonomia e indipendente da Stato, Regioni, Province e Comuni.

Controlli esterni indipendenti ed imparziali s'impongono infatti in primo luogo per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio anche in relazione ai vincoli comunitari.

Ma sotto altro aspetto, controlli sulle gestioni dei vari enti che costituiscono insieme la Repubblica sono necessari per lo stesso buon funzionamento del complesso federalismo fiscale delineato dal nuovo testo dell'art. 119 della Costituzione: le decisioni sulle reali esigenze finanziarie e sulle effettive "capacità fiscali" in vista delle necessarie perequazioni, sulla corretta utilizzazione delle "risorse aggiuntive" e sulla regolare attuazione degli "interventi speciali" devono infatti necessariamente avvalersi anche delle analisi e valutazioni di un soggetto effettivamente autonomo e indipendente. Solo così potranno essere tutelati sia gli enti che tendono a massimizzare le perequazioni e le risorse aggiuntive di cui possono beneficiare, sia gli enti – le autonomie territoriali più ricche e lo stesso Stato – che aspirano invece a contenere i finanziamenti in questione nei limiti delle effettive necessità.

La determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", una funzione che nel nuovo sistema appare come il fondamento della coesione nazionale e la base dei principi di solidarietà e uguaglianza tuttora richiamati dalla nostra Costituzione, non può poi evidentemente prescindere dal considerare – avvalendosi pure in questo caso di controlli sulle gestioni da parte di un organo indipendente e neutrale – le prestazioni per così dire concretamente in atto nei vari territori della Repubblica.

Va inoltre considerato che il nuovo testo dell'art. 118 della Costituzione non delinea una distribuzione delle funzioni fra le autonomie territoriali del tutto predefinita e rigida, e richiede invece anche valutazioni in qualche misura discrezionali, sull'idoneità degli enti territoriali minori ad assumersi proficuamente il carico di nuove funzioni: si tratta di valutazioni "politiche" che andrebbero appunto opportunamente sostenute da controlli sul buon andamento delle gestioni effettuati da un soggetto autonomo e distinto dagli ente interessati.

Infine, il "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale", previsto dall'art. 117, comma 2, è innegabilmente molto più incisivo se i dati finanziari e amministrativi sono valutati e analizzati anche alla luce dell'esito di attenti controlli sulle gestioni.

Ovviamente, i controlli in questione non hanno alcun carattere autoritativo, ma una finalità di collaborazione con le amministrazioni interessate (Corte costituzionale sentenza n.29 del 1995) e di informazione nei confronti di tutte le articolazioni della Repubblica (Corte costituzionale sentenza n. 961 del 1988).

Va aggiunto che per effetto del "regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti" n. 14 del 16 giugno 2000, sono già operanti sul territorio nazionale apposite "sezioni regionali di controllo": la Corte in sostanza già assicura o è in grado di assicurare controlli su tutte le gestioni amministrative.

Soltanto, poiché per il nuovo art. 114 della Costituzione "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato" – enti in qualche misura sostanzialmente equiordinati nel nuovo assetto istituzionale – la Corte dei conti va considerata come organo non dello Stato persona ma della Repubblica, in posizione di assoluta indipendenza ed equidistanza da tutte le articolazioni della Repubblica stessa.

2. La Sezione si è soffermata anche ad esprimere prime considerazioni sulle linee di sviluppo della finanza locale a seguito della riforma introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

A partire dall'inizio degli anni '90 la finanza locale ha intrapreso il cammino verso il raggiungimento della piena autonomia attraverso una serie di tappe tra le quali resta ancora dominante l'introduzione della imposta comunale sugli immobili. Gli sviluppi più recenti vedono peraltro una maggiore rilevanza di altre forme d'imposizione e specialmente l'assegnazione di quote di compartecipazione a tributi erariali.

Per un pieno sviluppo del federalismo fiscale, che il nuovo articolo 119 della Costituzione impone, il prelievo fiscale dovrà essere maggiormente correlato all'ambito territoriale nel quale si è generato il gettito. La materia tributaria dovrà conoscere nuovi assetti per via della facoltà attribuita a tutti gli enti territoriali di stabilire e applicare tributi ed entrate propri in armonia con le disposizioni costituzionali e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Il limite del rapporto tra carico fiscale e capacità contributiva fa emergere la necessità che il sistema, pur essendo policentrico, debba essere coordinato. Il sistema tributario dovrà essere ridisegnato tenendo conto dei principi costituzionali vigenti, della esigenza di coordinamento e della necessità di assicurare agli enti territoriali una potenzialità di gettito tale da garantire su tutto il territorio un nucleo essenziale di prestazioni civili e sociali.

L'esigenza che le risorse assegnate siano tali da consentire un adeguato finanziamento delle funzioni è perseguita anche attraverso il sistema di perequazione territoriale.

All'azione perequativa dei trasferimenti è affidato il compito di fare in modo che i diritti civili e sociali siano assicurati secondo una certa uniformità nel territorio.

Il sistema di finanziamento delle autonomie tracciato dalla riforma intende stabilire una corrispondenza tra il complesso delle risorse, siano esse proprie o trasferite, ed il complesso delle funzioni pubbliche attribuite. Si profila, quindi una profonda revisione del sistema dei trasferimenti erariali che sia in grado di attuare un bilanciamento tra quote di entrate proprie, livello del fabbisogno e quantificazione dell'intervento perequativo.

La finanza autonoma comporta l'assunzione di maggiori responsabilità da parte di tutte le componenti del sistema per la tenuta dei conti pubblici. Ciò impone in primo luogo la necessità di una esatta conoscenza della situazione della finanza pubblica attraverso regole per una rendicontazione tempestiva, trasparente e fondata su criteri uniformi.

Le problematiche connesse al coordinamento della finanza pubblica postulano la necessità di porre norme di principio che consentano il decollo della riforma nella salvaguardia degli equilibri complessivi del sistema e che dovranno compiere l'inevitabile scelta della dimensione del modello di decentramento da attuare.

3. La verifica degli obiettivi di finanza pubblica affidati al comparto degli enti locali dalla programmazione e dai provvedimenti della manovra annuale di bilancio non può essere condotta prescindendo dall'esame della situazione dell'economia e della finanza pubblica determinatasi al termine dell'esercizio 2000.

Nel 2000 le risultanze in termini di fabbisogno del settore statale e di avanzo primario sono state meno favorevoli di quelle indicate nel D.P.E.F. 2001-2004. Rispetto al 1999 si sono evidenziati un aumento di circa 18.000 miliardi del fabbisogno al netto della regolazione dei debiti pregressi e una diminuzione di oltre 28.000 miliardi di lire dell'avanzo primario.

La stabilizzazione dei conti pubblici è tuttavia sostanzialmente proseguita; il rapporto tra l'indebitamento netto e il PIL è risultato pari all'1,5% (valore che è stato elevato all'1,7% dall'ISTAT in sede di revisione delle serie ad inizio 2002).

Nel 2000 i risultati dei conti pubblici sono stati favorevolmente influenzati da una crescita del PIL migliore delle attese.

L'incidenza della spesa pubblica sul PIL si è attestata al 47%, dimostrandosi in discesa; anche la spesa per interessi ha continuato a decrescere, non subendo effetti pregiudizievoli dal rialzo dei tassi.

Le entrate tributarie sono risultate in aumento del 3,3%; una quota significativa di tale aumento è da attribuire agli esiti positivi degli interventi rivolti all'acquisizione di base imponibile.

La pressione fiscale si è tuttavia ridotta al 42,4%, collocandosi al di sotto della media europea.

Nel 2001 dall'elaborazione del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche si rileva che l'indebitamento netto si è attestato all'1,4% del prodotto interno lordo, le uscite di parte corrente hanno mantenuto un rapporto stabile nei confronti del PIL ed anche la pressione fiscale complessiva è rimasta sostanzialmente stabile.

Per gli enti locali la fondamentale linea direttrice desumibile dagli indirizzi generali di finanza pubblica negli esercizi 2000 e 2001 permane quella di assicurare la stabilità finanziaria del comparto.

Dall'esame dei dati di cassa dei comuni per il 2001 raccolti dalla Ragioneria Generale dello Stato si è evidenziata l'invarianza in termini nominali delle entrate correnti. Tale andamento è il prodotto dell'azione congiunta della flessione delle entrate tributarie e dei trasferimenti e dell'incremento delle entrate extratributarie.

Sempre in termini di cassa si è evidenziata una crescita dei pagamenti di spesa corrente di circa il 7% che modifica la situazione di stabilità riscontrata nell'esercizio precedente. Tra le componenti della spesa corrente si nota che quella per il personale riprende a crescere (3,3%) e quella per acquisto di beni e servizi continua ad aumentare (6,9%), ma in modo meno rapido rispetto all'esercizio precedente.

Un aumento ben più dinamico si rinviene nei pagamenti in conto capitale (18,5%), ciò dimostra che la spinta al rilancio degli investimenti riprende vigore, ma non tanto in relazione all'avvio di nuove iniziative, quanto attraverso la più rapida realizzazione dei programmi d'investimento in corso d'attuazione.

Quanto al finanziamento degli interventi in conto capitale si nota una riduzione delle riscossioni per accensioni di prestiti (-9,7%) che farebbe intravedere un ricorso alle economie derivanti dalla parte corrente dei bilanci.

Il saldo tra le entrate correnti e le correlative spese mette in evidenza un disavanzo di 3.600 miliardi, che si eleva di circa 1.300 miliardi rispetto a quello riscontrato nel 2000: Tale

risultato può essere imputato all'andamento ristagnante delle entrate correnti, dovuto al calo di quelle tributarie e dei trasferimenti.

Il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale evidenzia invece un ridotto disavanzo pari a 138 miliardi che modifica la situazione di avanzo dell'esercizio precedente. Ciò è addebitabile dall'andamento più dinamico dei pagamenti rispetto alle correlative entrate; peraltro, data la natura della spesa in esame, la formazione di un limitato disavanzo di cassa può essere valutata positivamente.

4. La misura di coordinamento della finanza pubblica predisposta al fine di assicurare la stabilità finanziaria del comparto degli enti territoriali, costituita dal patto di stabilità interno, è giunta al quarto anno di applicazione; la disciplina relativa è apparsa caratterizzata da una continua mutevolezza; infatti essa non ha mai avuto una vita che eccede l'esercizio entro il quale deve essere applicata ed è stata stabilita di anno in anno attraverso la legge finanziaria.

La realizzazione di un assetto di tipo federale, che la recente riforma costituzionale impone, ha reso necessario il rafforzamento del collegamento tra responsabilità di spesa e di entrata, essendo oggettivamente aumentati, con la maggiore discrezionalità attribuita, i rischi che il sistema delle autonomie possa produrre disavanzi.

I comportamenti degli enti che non si dimostrassero allineati con la necessità di salvaguardare la stabilità potrebbero provocare effetti che esorbitano dagli ambiti territoriali di loro competenza riverberandosi sul conto delle pubbliche amministrazioni. E' pertanto necessario per ciascuna componente del sistema di governo, sia essa centrale o locale, che le altre non si indebitino senza limitazioni, in quanto le situazioni di squilibrio finanziario verrebbero a gravare inevitabilmente sull'intero sistema.

Il patto di stabilità interno è uno strumento, derivato dal patto di stabilità e crescita sottoscritto dall'Italia con il trattato di Amsterdam del 1997, atto a trasporre nell'ordinamento interno e con riferimento agli enti di autonomia territoriale le regole alle quali lo Stato si è assoggettato con il trattato.

Anche nel 2000 il patto di stabilità ha ricevuto una disciplina diversa rispetto all'esercizio precedente, che ha reso maggiormente flessibili le modalità di computo del disavanzo ed ha esteso il periodo di valutazione al biennio 1999-2000. Il disavanzo doveva essere computato attraverso un sistema che ricalca quello del precedente esercizio, anche se sono stati previsti affinamenti che comportano la deduzione di nuove voci dall'entrata e dalla spesa.

Permane al riguardo il giudizio espresso nelle precedenti relazioni in ordine alla complessità interpretativa e di applicazione del complesso delle disposizioni nella materia. Inoltre la già rilevata caducità delle norme poste appare ancora più evidente posto che anche nel 2001 e nel 2002 le regole hanno subito rilevanti modificazioni. In particolare nel 2001 si è notata una minore rigidità complessiva del sistema adottato e l'affidamento dei controlli alle stesse associazioni rappresentative degli enti locali che avrebbero dovuto riferire alla conferenza per i rapporti Stato - città - autonomie. Diversamente nel 2002 è stata posta una disciplina che per vari aspetti si dimostra più costrittiva nei confronti degli enti locali, anche se evidenzia un rinnovato interesse da parte del legislatore a porre regole cogenti rivolte a comprimere la formazione di disavanzi eccessivi da parte del comparto delle autonomie. In primo luogo essa appare rivolta a dare maggiore risalto all'azione sulla spesa corrente rispetto a quella sul saldo, inoltre viene introdotto un sistema di sanzioni che incidono notevolmente sull'attività degli enti. Infine è stato previsto il ripristino di un sistema di verifiche da parte dei Ministeri dell'Economia e Finanze e dell'Interno.

Le più recenti modifiche alla disciplina del patto sembrano allontanare l'istituto dalla originaria previsione di uno strumento atto a indicare i risultati da raggiungere, lasciando libera la scelta delle modalità per il loro raggiungimento. Anche la precedente natura del patto quale esortazione programmatica piuttosto che norma imperativa va modificandosi in presenza di sanzioni concrete ed incisive.

Queste ed altre considerazioni hanno indotto alcune regioni a presentare ricorsi alla Corte costituzionale nei confronti della disciplina contenuta nell'art. 24 della legge finanziaria per il 2002 concernente il patto di stabilità interno.

Sono stati, quindi, eseguiti riscontri sul rispetto dei limiti al disavanzo posti dalla normativa per il 2000, verificando sia attraverso i prospetti dedicati allo scopo che attraverso le risultanze dei rendiconti la situazione delle province e dei comuni di competenza della Sezione.

I risultati hanno sostanzialmente confermato le rilevazioni effettuate lo scorso anno da parte del Ministero del Tesoro, che erano state finalizzate alla verifica del raggiungimento dell'obiettivo a livello di comparto al fine di assegnare la prevista misura premiante che consisteva in un abbattimento dei tassi dei mutui erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti.

In particolare per le province si nota che tale risultato si è dimostrato a portata di mano in quanto, pur in presenza dei correttivi stabiliti dalla disciplina applicativa, l'evoluzione delle entrate proprie è stata tale da consentire una pressoché totale adempienza senza avvalersi della facoltà di ricalcolare il saldo per il 1999.

Per i comuni, invece, è risultato di maggiore problematicità il raggiungimento dell'obiettivo, tant'è che ricorrentemente essi si sono dovuti avvalere della facoltà di rivedere il risultato del 1999. Inoltre, distinguendo la situazione dei comuni più grandi da quelli di medie dimensioni, si è notato che il primo gruppo ha incontrato maggiori difficoltà e che il risultato consolidato non si dimostra in linea con l'obiettivo.

Anche per i comuni considerati nell'insieme risulta rispettato il limite di disavanzo, tuttavia sono molti gli enti che visti da soli non hanno raggiunto l'obiettivo.

In sintesi per il 2000 risulta che il comparto enti locali si è adeguato alle regole del patto, anche perché dette regole sono state non troppo ambiziose ed hanno imposto risultati non troppo ardui da ottenere.

L'esame della Sezione si è proiettato anche sull'esercizio 2001 per il quale non sono state effettuate verifiche a livello generale da parte del Ministero dell'Economia e Finanze e neppure le associazioni degli enti hanno svolto riscontri nella materia. L'esame è stato effettuato avvalendosi dei dati di cassa raccolti dalla Ragioneria Generale dello Stato che non sono in grado di fornire risposte adeguate allo scopo, ma solo di far intravedere le linee di tendenza. Questi riscontri condotti su tutti i comuni e, quindi, su un aggregato più ampio rispetto a quelli assoggettati alla normativa nel 2001 (limitata a quelli con più di 5.000 abitanti) e privi di esatti riscontri con le voci di entrata e di spesa rilevanti ai fini del calcolo del disavanzo, hanno messo in luce la tenuta complessiva del comparto anche nel 2001.

Per quanto riguarda poi l'altro obiettivo posto agli enti in attuazione del patto di stabilità interno, quello della riduzione del rapporto tra l'ammontare del proprio debito ed il PIL, le rilevazioni effettuate dalla Sezione dimostrano che esso è stato percepito come caratterizzato da un minore livello di coerenza rispetto alla riduzione del disavanzo finanziario, e che pertanto gli enti hanno avuto una scarsa partecipazione (del 52,9% nel 1999 e del 52,5% nel 2000) all'impegno della contrazione di detto rapporto.

Ciò può essere dipeso da vari fattori: l'interpretazione diffusa da parte delle autorità governative delle norme di legge concernenti la riduzione del rapporto debito/PIL come aventi natura meramente programmatica; l'assenza di disposizioni ministeriali di attuazione di carattere chiaramente precettivo; la mancata previsione di procedure di verifica e di monitoraggio da parte del Ministero del Tesoro, che la normativa di legge avrebbe consentito, al fine di adottare interventi correttivi nelle eventuali ipotesi di scostamento degli obiettivi; il mancato assoggettamento 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.

5. Per quanto riguarda la gestione delle entrate di parte corrente, non si registrano nell'anno 2000 significative modificazioni delle grandezze finanziarie; del resto non erano state introdotte