

attribuzioni degli enti di autonomia territoriale e limitando a determinate funzioni l'intervento dell'amministrazione statale.

La nuova formulazione dell'art. 119 della Costituzione prevede che le risorse economiche (patrimoniali e finanziarie) degli enti devono consentire di finanziare integralmente le funzioni pubbliche che a ciascuno di essi sono attribuite. Le risorse sono composte da tributi propri che gli enti possono stabilire in armonia con la Costituzione secondo principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, da quote di gettito dei tributi erariali riferibili al territorio di ciascun ente e da un fondo perequativo destinato ai territori con minore capacità fiscale per abitante oltre che da risorse aggiuntive.

In tal modo si assiste ad una svolta verso sistemi sempre più autonomi di finanziamento attraverso i quali il prelievo fiscale viene prevalentemente trattenuto nel territorio nel quale è avvenuto.

Ciò comporta una incisiva rivisitazione del principio contenuto nella legge n.59 del 1997, in base al quale il conferimento delle funzioni deve essere sempre accompagnato dall'assegnazione delle risorse necessarie ad esercitarle, dapprima riferito a trasferimenti ed ora ad una finanza essenzialmente autonoma.

E' da notare, inoltre, che i sistemi di finanziamento devono essere sintonizzati con il processo di conferimento di nuove funzioni agli enti, in quanto è necessario che il sistema finanziario segua l'evoluzione di quello ordinamentale, senza che si verifichino soluzioni di continuità che potrebbero provocare difficoltà.

L'attribuzione di funzioni da parte dello Stato o dalle regioni agli enti locali comporta la necessità di porre in essere sistemi che consentano loro di acquisire autonomamente, e non tramite trasferimenti, la dotazione finanziaria necessaria per esercitarle e di disporre della potestà normativa per la loro organizzazione; sotto il profilo del finanziamento va notato che il processo di trasferimento delle funzioni e delle risorse secondo le modalità ante riforma ha subito negli ultimi anni una sensibile accelerazione.

La disciplina del trasferimento delle risorse stabilita dall'art. 7 della legge n.59 del 1997, che ne ha previsto il conferimento contestuale ed effettivo all'atto dell'assegnazione delle nuove funzioni attraverso decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (adottati entro il 31.12.2000) e che pure ha consentito un significativo avvio della riforma, non sembra adeguata ad assicurarne il prosieguo, che a seguito della riforma costituzionale richiede un ripensamento *funditus* del sistema di finanziamento imperniato sull'autonomia impositiva.

2.2 Il federalismo fiscale

Come già evidenziato, il sistema di finanziamento degli enti locali ha ricevuto negli ultimi anni una spinta progressiva verso il conseguimento di una piena autonomia di risorse e la riforma dell'art. 119 della Costituzione impone di percorrere altra strada in questa direzione.

In sostanza ci si dirige verso una piena realizzazione di quella linea di indirizzo che è stata comunemente indicata come "federalismo fiscale". Tale espressione, tuttavia, pur se ormai entrata nel linguaggio comune, non è idonea a descrivere in modo appropriato un sistema di rapporti tra stato e autonomie e rappresenta semmai una linea di indirizzo molto accreditata, ma non di univoco significato.

Tra i caratteri che dovrebbero connotare un siffatto sistema, uno rilevante è costituito dal fatto di avvicinare il luogo del prelievo fiscale a quello nel quale vengono erogati i servizi, in modo da rendere trasparenti i riflessi delle politiche fiscali in termini di sacrifici richiesti ai cittadini rispetto ai vantaggi che gli stessi conseguono.

Ciò deriva dall'applicazione del principio di sussidiarietà, secondo il quale il livello più vicino ai cittadini risponde in modo più adeguato alle esigenze della collettività. Il sistema suddetto rende maggiormente trasparenti le scelte effettuate per coprire i costi delle funzioni affidate e consente al corpo elettorale di sanzionare le scelte sbagliate.

In questo modo si dovrebbe ottenere l'affermazione del principio secondo il quale deve rendersi evidente il collegamento tra i benefici derivati dal prelievo effettuato e la responsabilità politica del soggetto che ha operato l'imposizione.

Per ottenere la effettiva realizzazione di ciò è necessario da un lato che il tributo sia di effettiva pertinenza del livello di governo che lo preleva, nel senso che deve sussistere una concreta possibilità di manovra fiscale, e dall'altro che le decisioni assunte al riguardo dagli amministratori siano chiaramente intelligibili da parte dei cittadini che hanno subito il prelievo, che costituiscono il corpo elettorale.

In questo modo si chiude il cerchio che parte dalla discrezionalità della politica fiscale locale e giunge alla responsabilità politica degli amministratori secondo la regola *no taxation without representation*.

Tra le ragioni che sostengono la scelta di spostare il prelievo nel territorio è stata indicata anche quella di porre in essere una competizione fiscale e di efficienza tra territori. Questa motivazione appare, tuttavia, meno convincente, in quanto gli stessi economisti dubitano che la competizione fiscale possa essere applicata ad ambiti territoriali ristretti, rilevando inoltre che l'eccesso competitivo può generare effetti controproducenti. Infatti l'introduzione di regolamentazioni diversificate sino a livello comunale produrrebbe una complicazione del sistema fiscale disperso in discipline polverizzate e potrebbe generare una serie di problematiche in ordine alla territorializzazione degli imponibili e riverberarsi anche sul funzionamento dei mercati e sulla concorrenza.

Il testo novellato dell'art. 119 Cost attua un rilancio del federalismo fiscale; infatti è da notare che l'idea secondo la quale il prelievo fiscale viene maggiormente correlato all'ambito territoriale nel quale è avvenuto viene affermata al punto da costituire la modalità ordinaria di finanziamento degli enti di autonomia territoriale.

Emerge così una visione nuova dei rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni e gli enti locali, essendo attribuita a questi ultimi una piena autonomia di entrata e di spesa, nell'ambito dei vincoli di compatibilità previsti dalla stessa riforma del titolo V.

Nuovi assetti vengono definiti nella materia tributaria attraverso la facoltà attribuita a tutti gli enti territoriali di stabilire ed applicare tributi ed entrate proprie, in armonia con le disposizioni costituzionali e nel rispetto dei principi del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Viene riconosciuta una pari ordinazione tra tutti i livelli di governo per la acquisizione di risorse autonome e per la definizione e l'applicazione di tributi propri; inoltre è stabilita per tutti la compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili alle rispettive circoscrizioni territoriali.

E' questione rilevante collocare queste norme innovative nell'ambito dei principi costituzionali dalle stesse richiamati e di quelli preesistenti della capacità contributiva e della riserva di legge in tema di prestazioni imposte.

Il limite del rapporto tra carico fiscale e capacità contributiva, che fa capo ad un principio fondamentale contenuto nell'art. 53 della Costituzione, fa emergere la necessità che il sistema pur essendo policentrico debba essere coordinato. Infatti per rilevare se essa sussista o meno è necessario operare una valutazione complessiva dell'azione tributaria svolta dal governo centrale e da quelli locali che condividono la natura di soggetti impositori. Appare quindi significativo il riferimento che lo stesso art. 119 opera nei confronti dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. In particolare va notato al riguardo come il sistema tributario sia menzionato nel testo al singolare con ciò stabilendone la unicità.

Da ciò deriva in via immediata che devono stabilirsi sistemi atti ad evitare la presenza di doppie imposizioni e che l'azione congiunta di più centri impositori non provochi uno sviluppo dell'azione fiscale tale da far perdere di vista la stessa capacità dei contribuenti a sostenerlo. Dovrà inoltre essere assicurata, pur nella presenza di scelte differenziate, una coerenza complessiva del sistema che, come notato, costituisce un *unicum*.

L'ipotesi di sovrapposizione di imposte statali e locali sullo stesso oggetto imponibile potrebbe non apparire di per sé censurabile alla luce degli insegnamenti della Corte costituzionale, infatti un precedente in tema si rinviene relativamente alla imposta comunale sugli immobili che, pur gravando su cespiti già sottoposti a tassazione sotto il profilo reddituale, è stata riconosciuta

legittima. L'aspetto che merita ulteriore considerazione è quello di non gravare di imposta un bene o un'attività in modo da porsi al di sopra della sua attitudine a produrre reddito.

Per quanto attiene al rispetto del principio contenuto nell'art. 23 della Costituzione (riserva di legge per le prestazioni imposte) si manifestano forti dubbi in ordine alla possibilità che i comuni, sprovvisti della possibilità di emanare norme di rango primario possano esercitare la facoltà loro riconosciuta di istituire nuovi tributi se non attraverso l'interposizione di norme poste da altro soggetto che può individuarsi sia nello Stato che nelle regioni.

Facendo leva sui principi della progressività e dell'obbligo generalizzato di concorrere alla spesa pubblica secondo la capacità contributiva di ogni contribuente sarà possibile ottenere una conformazione del sistema tributario, che abbia potenzialità di gettito tale da garantire su tutto il territorio un nucleo essenziale di prestazioni civili e sociali ed anche ulteriori prestazioni nei territori più sviluppati. Questo assetto, che non può che essere stabilito con legge in base all'art. 23 della Costituzione, deve necessariamente partire dal riparto di competenze tra la legislazione statale e quella regionale.

L'attuale sistema apre nuove prospettive per lo sviluppo di una finanza degli enti territoriali effettivamente autonoma anche se appare necessario che vengano poste ulteriori indicazioni da parte di una normativa che ponga i principi fondamentali nella materia tributaria, tenendo conto del mutato assetto delle competenze.

2.3 L'azione perequativa dei trasferimenti

Il nuovo testo costituzionale si pone da un lato l'obiettivo di sviluppare la capacità degli enti territoriali di stabilire tributi alla quale si accompagna inevitabilmente l'accrescersi delle differenze, ma nello stesso tempo si preoccupa di stabilire strumenti di riequilibrio atti a lenire le sperequazioni.

E' un problema essenziale delle democrazie stabilire chi paga le tasse e chi decide sul loro impiego, infatti il livello al quale si colloca il centro decisionale (micro, meso, macro) indica l'ambito territoriale nel quale si ritiene che i diritti civili e sociali devono essere determinati in modo uniforme.

E' quindi da considerare che lo spostamento verso il livello micro del luogo di affidamento della gestione dei servizi pubblici può ampliare le differenziazioni in atto che riguarderanno collettività sempre più ristrette. Potrebbe, quindi, assistersi ad un inevitabile allontanamento delle aree economiche.

In prospettiva vanno a delinearsi attraverso iniziative già in atto (la Costituzione europea) aree di diritti che dovrebbero essere comuni a tutti i cittadini appartenenti agli stati membri della comunità europea, tuttavia si tratta di programmi *in fieri*, e comunque inadatti ad assicurare una effettività immediata di tutela.

Attualmente gli strumenti per assicurare una certa uniformità dei diritti civili e sociali sul territorio devono essere ricercati all'interno dello stesso titolo V novellato.

La riforma prevede essenzialmente un rilancio del "federalismo fiscale" già avviato, ma anche sistemi di perequazione e interventi speciali.

A quest'ultimo riguardo è da rilevare che spetta alla competenza esclusiva dello Stato determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali "che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Il principio di perequazione territoriale viene, infatti chiaramente affermato ed esso trova quale strumento di base per affermarsi la previsione di un fondo *ad hoc* da istituirsi con legge dello Stato.

Il nuovo articolo 119 contiene, quindi una formula organizzativa che tende ad individuare principi unificanti che sono essenzialmente rappresentati dalla perequazione territoriale che tuttavia ha riferimento non a livelli uniformi di prestazioni, ma a livelli essenziali. In questo modo viene abbandonato il disegno di un *welfare* universalistico, ma si punta sulla salvaguardia dei livelli essenziali che dovranno essere determinati dalla legislazione esclusiva dello Stato.

E' da notare che appare evidente il compimento di una scelta di campo; infatti è stato abbandonato il modello di perequazione orizzontale attuato dagli stessi livelli coinvolti nella perequazione e si è optato per quello verticale, nel quale questa competenza è intestata

esclusivamente allo Stato che è in primo luogo chiamato a stabilire quale sia il nucleo dei diritti che devono essere mantenuti uguali nel territorio.

Alla garanzia di tali diritti si correla l'esercizio della potestà impositiva statale in modo tale da assicurare i livelli essenziali di prestazioni e la perequazione delle risorse pubbliche su tutto il territorio nazionale.

E' da notare come il nuovo testo costituzionale faccia riferimento a livelli essenziali dei diritti civili e sociali, piuttosto che a livelli minimi. Il punto di perequazione può essere più o meno sbilanciato, alimentando oppure sopendo le differenze a seconda del contenuto che verrà assegnato ai diritti essenziali da mantenere costanti nel territorio.

In ogni caso non può disconoscersi che il modello introdotto si debba ritenere solidale e che non dovrebbero venir meno le tutele per i diritti che tuttora la Costituzione garantisce.

Il sistema di perequazione si fonda, quindi, sul funzionamento di un fondo di pertinenza statale che ha come coordinata la capacità fiscale piuttosto che il finanziamento dei bisogni. Il fondo perequativo non è assoggettato a vincoli di destinazione, in quanto la sua finalità è quella di attribuire un contributo al bilancio degli enti con minore capacità fiscale per abitante. E' una forma di contribuzione ordinaria, ma non necessaria in quanto è rivolta esclusivamente agli enti che si trovino al di sotto di una certa soglia.

La quota assegnata di fondo perequativo dovrà concorrere con le entrate proprie degli enti in modo da assicurare le risorse finanziarie necessarie a coprire integralmente le funzioni pubbliche di competenza.

Di qui l'esigenza che un sistema di trasferimenti riequilibri la situazione dei territori con minore capacità fiscale in modo che siano assicurati in tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Livelli questi che spetta allo Stato determinare ai sensi dell'art. 177 lettera m) del nuovo testo costituzionale.

Non viene opportunamente fornita dal testo costituzionale una disciplina compiuta (ciò avrebbe prodotto un irrigidimento della materia) in ordine al livello di perequazione da attuare. Al riguardo va ricordato che il titolo V deve essere coordinato con le altre disposizioni della Costituzione che sono rimaste immutate per cui restano pienamente valide le indicazioni in ordine ad un blocco di diritti garantiti ed al principio dell'eguaglianza sostanziale.

Il fondo perequativo costituisce un elemento nuovo rispetto alle precedenti disposizioni costituzionali e rappresenta un riconoscimento in Costituzione di quanto già attuato dalle norme primarie attraverso le quali è stata data una disciplina più avanzata del decentramento amministrativo e finanziario.

Il sistema di perequazione, come si è detto, è quello verticale che conferma il modello già in atto per gli enti locali, nel quale il garante del processo ridistributivo è lo Stato.

Tale modello appare più consono di quello orizzontale, nel quale è lo stesso sistema degli enti federati che deve operare la perequazione, nei casi in cui lo squilibrio territoriale è marcato e l'intervento deve essere di conseguenza piuttosto incisivo.

Il fondo perequativo fornisce una garanzia a livello costituzionale di un correttivo basato sulla cooperazione alla tendenza alla differenziazione che il federalismo porta inevitabilmente con sé.

Il sistema di finanziamento delle autonomie tracciato dalla nuova norma costituzionale crea una corrispondenza tra il complesso delle risorse, siano esse proprie o trasferite ed il complesso delle funzioni pubbliche attribuite. Si tratta di una trasposizione del principio della corrispondenza già tracciato dalla legge n.59 del 1997 in base al quale il trasferimento delle funzioni deve essere sempre accompagnato dal trasferimento (ora dalla dotazione) delle risorse necessarie ad esercitarle. Nell'alveo di questo principio si inserisce, poi, un modello di finanza essenzialmente autonoma nel quale l'affermazione di un sistema decentrato di tassazione sposta l'asse della finanza pubblica verso le autonomie.

La conseguenza è che lo Stato centrale dovrebbe veder tramontare il suo ruolo preponderante nella finanza pubblica che era legato ad un sistema maggiormente basato sui trasferimenti.

Il nuovo testo del comma 5 prevede anche la possibilità che lo Stato destini risorse aggiuntive ed effettui interventi speciali non generalizzati per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona,

provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale e rimuovere gli equilibri economici e sociali. Si tratta di un sistema che agisce in parallelo rispetto al fondo perequativo nel quale l'intervento aggiuntivo statale non tende solo allo sviluppo economico, ma esplica anche un'azione volta alla rimozione degli squilibri.

Mentre l'azione del fondo perequativo è necessaria e periodica, quella legata all'intervento aggiuntivo è eventuale e non periodica. Tuttavia anche gli interventi speciali concorrono a riequilibrare i livelli delle prestazioni e a garantire i livelli essenziali nel territorio nazionale.

Va notato in particolare per quanto concerne gli enti locali che il c.d. finanziamento ordinario dovrebbe perdere tale caratteristica, in quanto un finanziamento statale sarà riservato solo agli enti che si trovano in situazioni sfavorite. Questo nuovo scenario dovrà comportare inevitabilmente una revisione profonda del sistema dei trasferimenti erariali in atto. In questo quadro sarà necessario operare un complesso bilanciamento tra quote di entrate proprie, livello del fabbisogno e quantificazione dell'intervento perequativo in modo da assicurare la garanzia dei livelli essenziali di prestazioni.

I meccanismi di riequilibrio potranno garantire l'equità del sistema se saranno sorretti da una cognizione adeguata e neutrale dei flussi finanziari e delle componenti gestionali attraverso sistemi di monitoraggio e reti informative.

La riforma del sistema di finanza pubblica presenta aspetti problematici la cui soluzione postula una coerente azione per il governo della finanza pubblica e conseguenti interventi per il perseguimento di interessi comuni che travalicano quelli delle singole comunità locali interessate.

Infatti l'ampliata potestà di autodeterminazione attribuita ad un numero molto elevato di soggetti richiede l'apposizione di contrappesi per la salvaguardia della coesione della comunità nazionale e per la tenuta complessiva del sistema.

2.4 Il coordinamento della finanza pubblica

Il nuovo articolo 119, pur mantenendo l'oggetto precedente e cioè il coordinamento delle finanze pubbliche, ne modifica in modo determinante i contenuti.

In primo luogo perché sancisce il passaggio da un sistema di finanza essenzialmente derivata ad uno basato sull'autonomia impositiva degli enti territoriali. Il primo sistema aveva la caratteristica di addossare gli squilibri finanziari all'amministrazione centrale, mentre il secondo può generare disavanzi negli enti di autonomia.

Il sistema di finanza autonoma tende a decentrare anche il problema dell'equilibrio finanziario generale e l'eccesso di spese che non possono essere coperte dai tributi locali può rifluire sullo Stato esclusivamente nei limiti dell'azione di riequilibrio.

È necessario, quindi, che venga garantita la tenuta complessiva dei bilanci delle autonomie e che non vengano generati disavanzi che potrebbero riverberarsi sulla stabilità del sistema. A tal proposito è da ricordare l'impegno assunto in sede comunitaria a rispettare l'obiettivo di una situazione di bilancio a medio termine comportante un saldo prossimo al pareggio o in avanzo.

Per questa ragione le regole di bilancio per le amministrazioni locali devono conformarsi a quelle stabilite per il complesso delle amministrazioni pubbliche.

Sinora l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche si alloca maggiormente nelle amministrazioni centrali e solo marginalmente in quelle degli enti locali, tuttavia ipotizzando una situazione nella quale si prescindere dai trasferimenti la situazione viene a ribaltarsi e il disavanzo si sposta decisamente verso le autonomie.

Il motivo per cui il debito pubblico è sostanzialmente un debito dello Stato è dovuto al fatto che la sua formazione è avvenuta in un periodo in cui esso esercitava pienamente il ruolo di smistatore di risorse in un sistema di finanza derivata e quindi di tale esposizione si sono avvantaggiate tutte le amministrazioni pubbliche.

La finanza autonoma comporta l'assunzione di maggiori responsabilità da parte di tutte le componenti del sistema per la tenuta dei conti pubblici. A questo riguardo è da notare come il nuovo articolo 119 prescriva che i livelli di governo territoriale possono indebitarsi limitatamente al finanziamento delle spese d'investimento e che è esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli

stessi contratti. Questa regola costituisce in parte un'applicazione interna di principi contenuti nel patto di stabilità e crescita che prevede per gli Stati aderenti il pareggio o il leggero avanzo di bilancio. Ovviamente, stante l'equiordinazione delle norme costituzionali e dei vincoli europei, non può ritenersi che la facoltà di indebitamento per le spese d'investimento possa consentire una deroga per gli enti di autonomia rispetto ai vincoli suddetti ed i comportamenti complessivi delle pubbliche amministrazioni non potranno sottrarsi alla regola del pareggio.

Le questioni all'esame fanno emergere in primo luogo la necessità di una esatta conoscenza della situazione della finanza pubblica attraverso l'apposizione di regole per una rendicontazione tempestiva, trasparente e uniforme sul territorio. Solo attraverso la conoscibilità dei bilanci si può rendere compatibile lo sviluppo del federalismo fiscale con il rispetto delle regole stabilite in ambito europeo. Si tratta di esigenze non trascurabili, in quanto tutti i sistemi democratici per il loro corretto funzionamento richiedono un controllo sui bilanci pubblici.

Il patto di stabilità interno costituisce una trasposizione di queste regole nei confronti degli enti di autonomia territoriale, operata dal legislatore ordinario che ha assunto nel tempo connotazioni diverse ed altre ancora ne potrà assumere, tuttavia resta impregiudicata la questione che questi vincoli devono investire il complesso delle amministrazioni pubbliche. Infatti l'impegno a non dar luogo a disavanzi eccessivi riguarda il complesso delle amministrazioni pubbliche e ciascuna di esse e non può essere limitata al governo centrale, anche se poi sono gli stati membri a dover assicurare il rispetto degli obblighi del trattato di Maastricht.

Nella definizione delle regole per l'attuazione del patto di stabilità interno la riforma del titolo V impone ulteriore cautela per non ledere l'autonomia degli enti con interventi che possono essere considerati invasivi delle loro prerogative, tuttavia è da ritenere che le norme ordinarie sul coordinamento della finanza pubblica debbano essere riviste rafforzando, anche attraverso meccanismi che prevedano la concertazione, i controlli sui saldi finanziari.

L'azione di verifica potrebbe essere condotta in modo più omogeneo tra le varie componenti della pubblica amministrazione ove i bilanci pubblici avessero maggiori elementi di omogeneità e si conformassero maggiormente alle regole utilizzate in sede europea, estendendosi la regola della conformità ai criteri adottati in contabilità nazionale (SEC) per ora relativa al bilancio dello Stato.

Altri aspetti attinenti alla necessità di coordinamento di finanza pubblica riguardano il sistema tributario nel quale vanno ad operare una moltitudine di soggetti dotati di un proprio potere impositivo, per cui appare opportuna la fissazione di regole base alle quali le legislazioni regionali dovranno attenersi.

Al riguardo basti pensare che è stato costituzionalizzato il sistema delle compartecipazioni e di conseguenza si affiancheranno ai tributi propri autonomamente determinati dagli enti tributi statali devoluti. Sarà possibile stabilire il livello al quale dovranno attestarsi le rispettive incidenze solo attraverso una visione d'insieme che tenga conto della fondamentale esigenza di non elevare ulteriormente la pressione tributaria nella cui composizione sarà sempre più forte il peso della componente di tributi degli enti di autonomia territoriale.

Un altro punto che merita di essere evidenziato è quello della semplificazione del sistema tributario che è un obiettivo che il legislatore si è assegnato nelle recenti riforme. E' necessario che non venga persa di vista questa esigenza e che l'acquisita autonomia impositiva non conduca ad un proliferare di tributi con discipline applicative diverse nel territorio che produrrebbero un'espansione ipertrofica della normativa vigente creando difficoltà ai contribuenti che hanno interessi in diversi ambiti territoriali.

Le problematiche connesse al coordinamento di finanza pubblica appaiono estese ed è opportuno che vengano affrontate in sede concertata piuttosto che con decisioni unilaterali, appare tuttavia necessario che prenda avvio una produzione di leggi ordinarie che consentano il decollo della riforma costituzionale. Si tratta di norme di notevole complessità tecnica che recano con sé anche l'inevitabile scelta della dimensione del modello di decentramento da attuare e del contenuto dei diritti civili, sociali e politici da garantire a tutti, la validità della riforma dipenderà dalla adeguatezza delle scelte effettuate in questa sede.

3 Analisi dei flussi di cassa delle amministrazioni comunali - esercizio 2001

Al fine di esprimere prime valutazioni sulla gestione dei comuni relative all'ultimo esercizio di recente concluso, non essendo ancora stata effettuata la rendicontazione ufficiale, sono stati impiegati i dati di cassa per il 2001 rilevati dalla Ragioneria Generale dello Stato¹⁸. Come di consueto, al fine di stabilire l'affidabilità dei dati in argomento sono stati posti a confronto il totale delle riscossioni relative all'insieme delle entrate correnti per l'esercizio 2000 tratti dal sistema della Sezione con gli omologhi dati di cassa R.G.S. Tale confronto ha fatto rilevare scostamenti di entità trascurabile, mentre analizzando gli scostamenti con riferimento a ciascun titolo dell'entrata corrente si rilevano punte più elevate di quelle registrate nel complesso, ma tali da non impedire un attendibile impiego dei dati in argomento¹⁹. Le analisi svolte hanno una valenza macroeconomica, tenendo conto esclusivamente dei dati aggregati per il comparto dei comuni in base all'insieme di tali enti presi in considerazione dalla R.G.S.. In questo modo è possibile fornire una visione pressoché completa delle tendenze in termini di finanza comunale, che copre quasi del tutto la finanza locale

3.1 Le misure incidenti sulla cassa

Le manovre della fine degli anni '90 hanno introdotto misure che hanno effetto diretto sull'andamento della cassa degli enti locali. Infatti dal 1997 sono state avviate azioni rivolte a raffreddare i flussi di cassa al fine del contenimento dei fabbisogni delle pubbliche amministrazioni, con l'intento specifico di ottenere la convergenza del relativo parametro nei limiti fissati per l'ingresso nell'area della moneta unica.

Il risultato dell'ammissione dell'Italia nell'area della moneta unica è stato, quindi, ottenuto anche con il concorso degli enti decentrati, nei cui confronti si è dimostrata particolarmente efficace la riduzione delle effettive erogazioni di trasferimenti dello Stato, che sono state condizionate al raggiungimento di un determinato livello del saldo delle disponibilità di cassa detenute dagli enti presso i loro tesorieri.

Questa misura è stata introdotta, congiuntamente alla tesoreria unica per gli enti di minori dimensioni, anche per limitare gli effetti di una tendenza rilevata al termine dell'esercizio precedente, quando è stata notata una lievitazione del tiraggio degli enti decentrati (incluse le Regioni) sui conti di tesoreria.

I movimenti di cassa nel 1997 hanno fatto registrare, quanto alle entrate trasferite, brusche modificazioni connesse al crollo delle riscossioni, che non si sono riproposte nel 1998, e negli anni successivi la situazione è andata a riequilibrarsi. Nel periodo 1997-2000 si è, anzi rilevata una crescita costante e sostenuta dei trasferimenti che ha riportato il titolo a livelli superiori di quelli del 1996. Ciò in quanto dopo la prima applicazione delle misure di contenimento, il prosciugamento delle giacenze di tesoreria le ha ridotte ad un livello prossimo al limite oltre il quale possono essere disposte le erogazioni.

¹⁸ I dati in esame sono raccolti dagli Uffici Provinciali del Tesoro e vanno a confluire nel sistema informativo della R.G.S. che è integrato con quello della Corte dei conti al fine preponderante del controllo delle procedure di spesa dell'amministrazione dello Stato e della parificazione del rendiconto generale. Il sistema, invece, ha una propria autonomia, in quanto la base di dati su cui si fonda è tratta direttamente dalle scritture di consuntivo degli enti locali, che costituiscono la fonte diretta ed ufficiale dalla quale rilevare i dati della finanza locale. Prima di utilizzare i dati di cassa in esame, come di consueto, si è verificata la loro confrontabilità con quelli tratti dai conti consuntivi degli enti tradizionalmente impiegati dalla Sezione. Per svolgere le necessarie verifiche a riguardo sono stati messi a confronto per il 2000 i dati relativi alle riscossioni ed ai pagamenti totali degli enti delle classi demografiche maggiori con i corrispondenti dati di cassa forniti dalla R.G.S.

¹⁹ Addentrandosi, invece, in ripartizioni ulteriori si notano scostamenti tali da rendere meno affidabile l'impiego di tali aggregati. Da quanto osservato può desumersi che nelle fondamentali ripartizioni contabili sussiste uniformità di classificazione tra i consuntivi degli enti e gli schemi impiegati per la rilevazione dei dati di cassa, mentre tale univocità non si rileva nello scendere in maggiori dettagli.

Per gli altri comparti delle entrate correnti dei comuni si è notato negli esercizi 1997, 1998 e 1999 un significativo aumento delle riscossioni derivanti dai tributi ed un andamento altalenante relativo alle entrate extratributarie.

La spesa corrente in questo periodo ha fatto rilevare che i pagamenti in alcuni anni sono aumentati ad un ritmo più sostenuto di quello del tasso d'inflazione, tendenza questa in atto in modo evidente dall'esercizio 1996 e 1997, mentre nell'esercizio 1998 si sono registrati una sostanziale stabilità ed un successivo andamento altalenante. Dal 1998 è emersa la tendenza del contenimento anche nella spesa per il personale, che è una componente significativa di quella corrente legata sino ad allora alla difficoltà di compressione.

Per quanto concerne la spesa in conto capitale si nota che nel 1997 gli investimenti diretti (opere ed attrezzature a carico dell'ente) hanno fatto registrare un aumento del 17,07%, che dimostra che il settore era in pieno sviluppo e si proponeva come strumento per il rilancio delle economie locali; tale tendenza è proseguita seppure attenuandosi (+10,3%) nell'esercizio 1998 ed in quello successivo ed ha ripreso vigore dal 2000. Va notato che la dinamica degli interventi in conto capitale è rimasta per tutto il periodo preso in osservazione sempre più vivace di quella della spesa corrente.

Le misure incidenti direttamente sui flussi sono state confermate dalla legge n.449 del 1997, recante "misure per la stabilizzazione della finanza pubblica", che ha previsto all'art. 47 che i pagamenti a carico del bilancio dello Stato devono essere effettuati al raggiungimento di limiti di giacenza²⁰, al fine di ridurre le disponibilità liquide degli enti soggetti all'obbligo di detenere dette disponibilità nelle contabilità speciali o in conto corrente con il Tesoro.

La stessa legge n.449 all'art. 48 ha introdotto per la prima volta interventi di altro genere, stabilendo che il sistema delle autonomie regionali e locali concorre alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. Si trattava di una misura di stabilizzazione del fabbisogno finanziario per il 1998²¹, che non avrebbe dovuto superare quello rilevato a consuntivo per il 1997. Il monitoraggio e la fissazione di criteri per il computo del fabbisogno sono stati affidati alla conferenza Stato-città e autonomie locali.

Dal 1998 in poi le manovre finanziarie si sono poste l'obiettivo della stabilizzazione, essendo stati raggiunti tutti gli obiettivi di convergenza. Tuttavia hanno continuato a svolgere effetti le misure poste per l'esercizio precedente, anche se una volta intaccate le disponibilità liquide detenute presso i tesorieri, talune restrizioni hanno perso efficacia.

Gli interventi di maggior rilievo sui flussi di cassa sono stati affidati dal 1999 in poi al patto di stabilità interno che ha introdotto misure di limitazione selettiva alla crescita della spesa ed alla formazione di disavanzi finanziari; sono rimasti, tuttavia in atto le limitazioni alla erogazione dei trasferimenti dello Stato ed il sistema di tesoreria unica, dal quale però si devono affrancare progressivamente i comuni più piccoli.

3.2 I risultati di cassa del 2001

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

L'azione svolta dal contesto macroeconomico che andava a presentare aspetti problematici poneva maggiori difficoltà al mantenimento della linea di risanamento e stabilità attuata negli anni precedenti.

Nel 2001, secondo le stime diffuse dall'Istituto nazionale di statistica al fine del calcolo degli indicatori di convergenza previsti dal trattato di Maastricht, il PIL ha fatto rilevare un aumento nominale del 4,4% rispetto al 2000; l'evoluzione del PIL in termini reali ha fatto registrare una crescita dell'1,8%, segnando un certo rallentamento rispetto alla dinamica più

²⁰ Stabiliti per ciascuna categoria di enti con decreto del Ministro del Tesoro.

²¹ Esclusa la spesa sanitaria e quella relativa a nuove funzioni statali trasferite o delegate nel corso del 1997 e degli anni successivi.

positiva dell'anno precedente. Dall'elaborazione del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche si evince che nel 2001 l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni ha registrato un peggioramento, essendo aumentato all'1,4% rispetto allo 0,5% dell'anno precedente²². Le uscite di parte corrente hanno registrato un tasso di crescita del 4,2% ed il loro rapporto sul PIL è rimasto stabile. Il costo del lavoro dei dipendenti pubblici è cresciuto del 5,1%. La pressione fiscale complessiva è rimasta sostanzialmente stabile facendo notare una flessione dello 0,1% rispetto all'anno precedente.

Nell'ambito dei risultati del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche può inquadrarsi l'azione svolta nel 2001 da parte degli enti locali. Al riguardo va avvertito che i risultati esposti dall'ISTAT sono stati elaborati seguendo lo schema contabile tracciato dal SEC95, mentre le rilevazioni che seguono si riferiscono al dato di cassa rilevato in termini di riscossioni e pagamenti dalla R.G.S.

Nel 2001 sono stati sostanzialmente confermati i criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali stabiliti per il 2000, in quanto è mancata una nuova disciplina in materia. Di conseguenza i trasferimenti sono stati determinati applicando una maggiorazione commisurata al tasso d'inflazione programmata rispetto a quelli dell'anno precedente. Il sistema di erogazione si svolge con due distinte procedure articolate in più fasi a seconda della popolazione degli enti. Nella procedura relativa agli enti maggiori viene svolto un monitoraggio da parte del Ministero per l'interno sulla consistenza finanziaria dei conti di tesoreria e allorché questi scendono al di sotto del limite di giacenza determinato in percentuale sul fondo ordinario spettante, vengono erogate d'ufficio risorse tali da riportare la consistenza entro il predetto limite.

La situazione di accumulo di residui, conseguente all'impiego di sistemi di erogazione dei trasferimenti atti a limitare la giacenza presso i tesorieri, è andata progressivamente migliorando potendo gli enti riacquistare una normale capacità di spesa.

Ancora in tema di trasferimenti erariali è da dire che su di essi gravano alcune ritenute per compensare situazioni di diverso genere che vanno dal passaggio a carico dello Stato del personale ausiliario, tecnico e amministrativo della scuola, alla attribuzione dell'addizionale sull'energia elettrica. Dall'esercizio 2002 si avrà la decurtazione della quota base di addizionale all'IRPEF al 4,5%, che dovrebbe assorbire interamente per molti enti il trasferimento dello Stato.

Inoltre nel 2001 dovrebbero iniziare ad avvertirsi in modo concreto gli effetti del completamento del trasferimento agli enti locali delle risorse del personale e dei beni a seguito del conferimento delle funzioni avviato dalla legge n.59 del 1997. In linea di principio gli effetti sul fronte entrata dovrebbero compensarsi con le maggiori spese.

Anche nell'esercizio 2001 l'intervento più significativo relativo ai flussi di cassa delle amministrazioni locali è stato modulato attraverso il "patto di stabilità interno", secondo un sistema che prende le mosse dalle misure di limitazione del fabbisogno poste per il 1998, ma che sviluppa in modo più articolato l'integrazione degli enti decentrati nei programmi di stabilità. L'istituto, introdotto dall'art. 28 della legge 23.12.1998, n.448 opera con riferimento alla riduzione dei disavanzi attraverso gli strumenti di monitoraggio e di contenimento del disavanzo e dell'indebitamento.

Le azioni richieste dal "patto", che hanno esplicato effetti a partire dall'esercizio 1999, richiedono misure di correzione rispetto al disavanzo tendenziale che si sarebbe formato senza operare interventi.

In sostanza, attraverso una serie di azioni relative per lo più al contenimento della spesa corrente, gli enti erano tenuti alla riduzione della stessa, oppure a quella del disavanzo. Un'ulteriore azione veniva riferita alla riduzione dello stock di debito ed in questo caso erano previste misure incentivanti relative al tasso dei mutui della Cassa Depositi e Prestiti.

Le misure richieste in applicazione del "patto" denotano l'attenzione sul controllo dei flussi di cassa e sulla formazione di disavanzi destinati ad incidere sul fabbisogno finanziario.

²² Su tale risultato positivo ha influito l'entrata realizzata nel 2000 per l'assegnazione delle licenze UTMS; escludendo questa posta, l'indebitamento netto del 2000 ha raggiunto un livello pari all'1,7% del PIL.

Nelle più recenti manovre finanziarie tale impostazione è stata sostanzialmente ribadita e l'onere di rispettare gli impegni assunti con l'adesione al patto di stabilità si proietta negli esercizi futuri per assicurare la stabilizzazione del risanamento compiuto dalla finanza pubblica.

3.2.1 Le entrate correnti.

Ponderati l'esattezza ed i limiti della confrontabilità di dati sui quali si fondano le valutazioni che verranno di seguito compiute, si può passare ad esaminare gli andamenti rilevabili dalla cassa per l'esercizio 2001. Va avvertito che per ragioni di omogeneità con le altre parti della relazione e per operare il confronto con gli esercizi precedenti i dati espressi in euro sono stati riportati in lire.

Il totale delle entrate correnti di tutti gli enti considerati dalla R.G.S., cioè 8.057 senza distinzione di popolazione, assomma a 87.977,6 miliardi, restando immutato rispetto all'esercizio precedente nel quale tale importo era cresciuto del 6,17% rispetto al 1999.

Entrate correnti - pagamenti totali

(Importi in miliardi di lire)					
Entrate correnti	1997	1998	1999	2000	2001
Entrate tributarie	28.255	29.415	31.767	30.900	29.362
Trasferimenti	17.238	25.424	31.186	36.078	34.050
Entrate extratributarie	20.543	22.309	20.350	20.999	24.565
Totale	66.036	77.148	83.303	87.977	87.977

Nel 2001 si interrompe, quindi, la tendenza alla crescita dei flussi di cassa di entrate correnti, che dopo la diminuzione del 1997, è stata costante. La stasi del 2001 può ascriversi solo in parte alla manovra sulle disponibilità di tesoreria detenute dagli enti decentrati. Per gli enti sottoposti alla procedura del monitoraggio riprendono efficacia le misure finanziarie sulla erogazione dei trasferimenti statali, che avevano operato in modo molto più incisivo nei primi esercizi di vigenza e si erano successivamente affievolite.

Le riscossioni di tributi per il complesso degli enti esaminati assommano nel 2001 a 29.361,8 miliardi e fanno registrare nel biennio una diminuzione del 4,98%, meno consistente di quella rilevata nel biennio precedente (-5,01%).

Va rilevato al riguardo che la prima categoria del titolo I relativa alle imposte, nella quale l'entrata di maggior rilievo è costituita dall'I.C.I., dimostra una buona tenuta, restando sostanzialmente stabile in termini di cassa e comportando incassi per 20.823,5 miliardi, mentre le altre due categorie, tasse ed altri tributi, sono in flessione. Il calo delle riscossioni delle tasse e degli altri tributi si eleva in cifra assoluta a circa 1.500 miliardi ed in percentuale al 15,41%; questa tendenza, in ulteriore diminuzione rispetto all'esercizio precedente, assume toni rilevanti e dovrebbe essere principalmente imputata alle difficoltà di riscuotere la tassa rifiuti a seguito delle modificazioni nelle procedure di riscossione²³.

Per il complesso degli enti esaminati i trasferimenti correnti assommano in termini di cassa a 34.050,1 miliardi contro i 36.078,5 miliardi del 2000 e fanno registrare una flessione del 5,62% (rispetto alla crescita del 13,34% rilevata nel 2000) che in cifra assoluta ammonta a circa 2000 miliardi.

Tale diminuzione delle risorse effettivamente trasferite agli enti locali deriva interamente dai trasferimenti erariali; difatti per tale categoria si passa dai 27.880 miliardi del 2000 ai 25.126 dell'esercizio successivo con una diminuzione in cifra assoluta di 2.755 miliardi pari al 9,88%.

La diminuzione delle erogazioni a carico del bilancio dello Stato costituisce una decisa inversione rispetto alla tendenza rilevata negli esercizi successivi al 1997. Infatti dal 1998 in poi l'esaurirsi della efficacia delle disposizioni introdotte relativamente all'esercizio 1997, che consentivano l'accreditamento delle somme trasferite solo qualora le disponibilità liquide dei conti di tesoreria raggiungessero un certo livello, aveva generato una crescita costante degli

²³ Si veda più diffusamente il capitolo dedicato a: "Le entrate tributarie: ICI e TARSU".

incassi. La diminuzione del 2001 non risponde a fattori strutturali; essendo sostanzialmente invariato il sistema di assegnazione dei fondi da parte del Ministero dell'Interno e conoscendo una prima applicazione il sistema di riferimento delle risorse conseguenti all'attuazione della legge n.59 del 1997, le motivazioni del calo vanno ricercate in fenomeni di cassa dovuti da un lato alla ritrovata efficacia delle misure di contenimento delle erogazioni e dall'altra al recupero della quota relativa al personale A.T.A..

Dal complesso degli elementi ora esaminati può quindi rilevarsi che nell'esercizio 2001 relativamente al titolo II dell'entrata, si è avuta una sensibile contrazione imputabile ai trasferimenti erariali che va ben oltre le misure di contenimento della manovra annuale sui trasferimenti erariali, che avrebbe dovuto assicurare una crescita ragguagliata al tasso programmato d'inflazione.

Tornando alle entrate correnti si rileva che per il complesso degli enti le riscossioni del titolo III nel 2001 raggiungono 24.565 miliardi rispetto ai 20.998,8 miliardi del 2000, con un aumento del 9,83%, inferiore a quello rilevato nel biennio precedente (12,6%). La tendenza ascendente delle entrate extratributarie si conferma, ma assume valori meno elevati.

Dai dati relativi al complesso degli enti esaminati per il 2001 si rileva il seguente rapporto di composizione delle entrate correnti in termini di cassa:

Entrate correnti - composizione%

Entrate correnti	1997	1998	1999	2000	2001
Composizione%	%	%	%	%	%
Entrate tributarie	42,79	38,13	38,13	35,12	33,37
Trasferimenti	26,10	32,95	37,44	41,01	38,70
Entrate extratributarie	31,11	28,92	24,43	23,87	27,92
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Appare di immediata evidenza l'inversione nell'ultimo esercizio delle tendenze in atto dopo il 1997, dovute alla ripresa per cassa dei trasferimenti che avevano riguadagnato terreno sulle entrate proprie.

D'altra parte l'andamento del 1997 è stato la conseguenza delle manovre sulla cassa di tale esercizio la cui intensità si è dimostrata irripetibile ed i cui effetti si sono andati a lenire sino al 2000. L'osservazione del rapporto di composizione in un periodo più ampio fa meglio intravedere a quale assetto dovrebbe tendere la composizione delle entrate anche in termini di competenza. In particolare si presenta come elemento significativo un confermato ruolo trainante delle entrate extratributarie, che risponde da un lato agli indirizzi della riforma dei tributi locali e dall'altro ad una ricerca di maggiore incisività nell'impiego della leva tariffaria e nella gestione del patrimonio.

Da tali dati si rileva inoltre che gli scostamenti riguardano tutti i titoli, con variazioni che fanno ridimensionare l'incidenza delle entrate trasferite a vantaggio di quelle proprie. Questi effetti possono conseguire in parte dalle manovre effettuate esclusivamente sulla cassa e rivestono anche un carattere strutturale.

Va notato che il titolo III guadagna terreno sugli altri due e, pur collocandosi sempre al di sotto di quelli relativi ai tributi e ai trasferimenti, accorcia sensibilmente le distanze. Ciò significa che lo sforzo che i comuni stanno compiendo nello sviluppo delle entrate derivate dallo svolgimento dei servizi pubblici di loro competenza riprende vigore anche in relazione alla defiscalizzazione di taluni tributi. Di non secondario rilievo nel rapporto di composizione è il fatto che gli altri due titoli hanno avuto decrementi di cassa significativi.

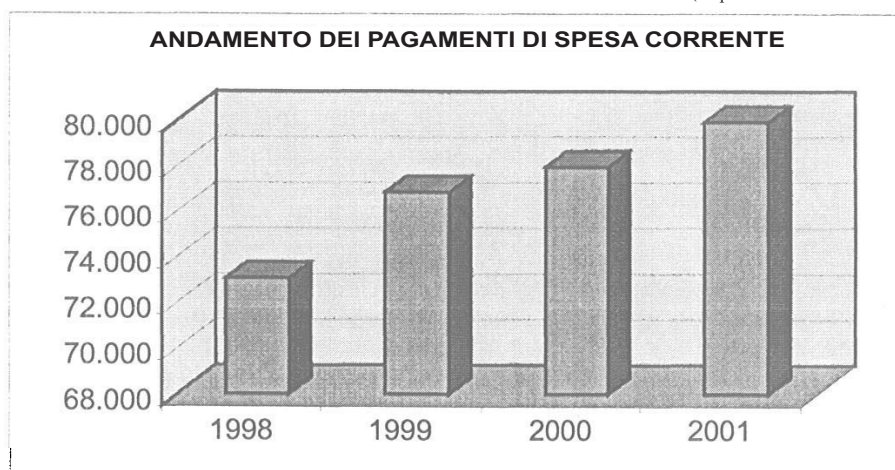
3.2.2 Le spese correnti e in conto capitale

Passando al versante della spesa corrente si rileva che, come accennato in precedenza, alcune delle misure adottate hanno avuto riferimento alla parte passiva dei bilanci, introducendo anche limitazioni ai pagamenti, seppure affidate a meccanismi di verifica e interdizione di

minore incisività. Sul versante della spesa corrente hanno rilievo le misure di contenimento della stessa stabilite dal patto di stabilità interno per il 2001, che alla riduzione del disavanzo affiancavano la riduzione della spesa corrente rilevante ai fini del patto stesso. Altre misure non prive di incidenza sulla fluidità della spesa sono quelle che limitano in qualche modo la facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere. L'art. 66 della legge finanziaria per il 2001 ha ancora disciplinato in modo rigido il "tiraggio" da parte degli enti locali delle somme loro spettanti e depositate presso le tesorerie provinciali dello Stato.

Il complesso di tali interventi, appuntati principalmente sulla cassa, potrebbe condurre ad una lievitazione non fisiologica dei residui passivi ed alla progressiva divaricazione dei dati di competenza da quelli di cassa, con intuibile formazione di masse di obbligazioni in attesa di estinzione che prima o dopo dovranno trovare disponibilità nella cassa. Indagini sul fronte dei residui possono essere svolte compiutamente solo attraverso l'esame dei dati dei conti consuntivi dai quali sono desumibili tutti gli elementi relativi alle fasi della spesa: impegni, pagamenti, residui. Attraverso i dati relativi ai pagamenti per l'esercizio 2001 si possono formulare notazioni di tipo induttivo da confrontare con quanto rilevato in termini d'impegni per il 2000.

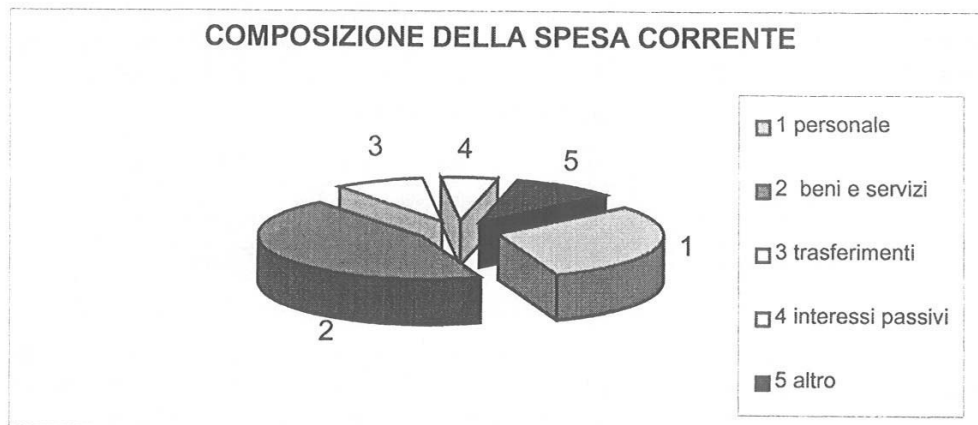
(Importi in miliardi di lire)



Dal complesso dei dati relativi ai comuni esaminati emerge una tendenza alla crescita della spesa corrente (7,04%); difatti nel 2001 il titolo I della spesa ha comportato 83.423,3 miliardi di pagamenti totali con una sensibile variazione in aumento rispetto all'esercizio precedente, mentre nel 2000 tale comparto aveva fatto registrare un aumento piuttosto contenuto pari all'1,59%.

Si rileva, pertanto, che la stabilità della mole dei pagamenti della spesa corrente che si era notata negli ultimi esercizi si interrompe, lasciando spazio ad una crescita superiore al tasso programmato d'inflazione, che non può essere valutata positivamente. Dall'esame del dato relativo agli impegni per il 2000, tuttavia, non si è rilevata una omologa tendenza, ma invece una crescita inferiore al tasso di inflazione²⁴, per cui anche se con riferimento ad un esercizio precedente non si rilevano in linea gli andamenti della competenza e della cassa. Un elemento che può fornire spiegazione a questo fenomeno potrebbe essere costituito dal significativo mutamento intervenuto in quell'anno del quadro delle funzioni conferite ai comuni che potrebbe essersi riverberato sulla spesa; tuttavia analoga situazione si sarebbe dovuta notare in merito all'entrata.

²⁴ Si veda il capitolo della parte finanziaria dedicato alla spesa corrente.



La spesa per il personale fa registrare per il complesso dei comuni una crescita, non eclatante, del 3,28%, raggiungendo i 24.964,5 miliardi di pagamenti totali nel 2001. Questa crescita si oppone decisamente alla diminuzione più evidente del 2000 pari al 6,89% ed alla tendenza che vedeva la progressiva perdita di rilevanza di tale intervento di spesa.

Nel rapporto di composizione la spesa del personale rappresenta per l'esercizio in esame il 33,4% di quella corrente, continuando quindi a decrescere rispetto alle altre componenti.

La spesa per acquisto di beni e servizi fa registrare una tendenza ascendente (6,05%), in questo caso, però, con un tasso inferiore a quello dell'esercizio 2000. Si nota, quindi ancora una certa complementarità della evoluzione di questi due interventi; infatti ad una forte crescita della spesa per beni e servizi nel 2000 si è contrapposta una flessione della spesa per il personale e nel 2001 la ripresa di quest'ultima si è legata ad una crescita più moderata degli acquisti di beni e servizi. E' da dire che la tendenza all'esternalizzazione dei servizi pubblici che dovrebbe assumere maggior vigore nel 2002 dopo l'approvazione dell'apposita disciplina, potrebbe costituire un fattore di limitazione degli oneri derivanti dal personale interno degli enti.

Passando all'esame degli interventi in conto capitale si nota che per l'insieme degli enti esaminati il totale dei pagamenti di spesa ammonta nel 2001 a 44.796,6 miliardi, con un aumento del 18,5%.

Gli investimenti diretti (opere pubbliche ed attrezzature) raggiungono, sempre in termini di pagamenti, i 26.781 miliardi nell'esercizio 2001, aumentando del 18,50%.

Da tali dati si rileva che la spinta al rilancio degli investimenti riprende vigore; tendenza questa che non trova conferma dal dato degli impegni in conto competenza per il 2000 che cresce moderatamente; la crescita di cassa non deriva quindi da un forte rilancio delle nuove iniziative e trova semmai spiegazione nella più rapida realizzazione di quelle in corso. Va notato, inoltre, che le maggiori erogazioni di spesa in conto capitale sono congruenti con le misure inserite nel patto di stabilità, che non ha inteso limitare la crescita di tale comparto.

Pertanto il dato negativo relativo all'accensione di prestiti (-9,70%) farebbe intravedere un ricorso al finanziamento degli investimenti con economie della parte corrente dei bilanci.

3.2.3 Il raffronto entrate - spese.

L'esposizione dei dati di cassa dei comuni per il 2001 si conclude ponendo a raffronto sempre i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci.

Va evidenziato che i saldi che verranno presi di seguito in esame non sono coincidenti con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli enti locali, che peraltro sono rivolti ad operare un confronto in termini di previsioni, accertamenti ed impegni piuttosto che evidenziare le differenze in termini di cassa. Quest'ultimo dato, peraltro, non risentendo della gestione dei residui,

fornisce risultati meno soggetti ad alterazioni e di immediata evidenza. Inoltre il livello di aggregazione dei dati di cassa disponibili non avrebbe comunque consentito di inserire nel calcolo alcuni elementi contemplati nello schema dei risultati differenziali previsti dalla contabilità.

Saldo di parte corrente

(Importi in miliardi di lire)

Saldo	1997	1998	1999	2000	2001
Entrate correnti +	66.036	77.148	83.303	87.977	87.977
Spese correnti -	73.205	73.062	76.830	77.936	83.423
Rimborso prestiti -	5.485	6.721	8.520	7.688	8.177
TOTALE	-12.654	-2.635	-2.047	2.353	-3.623

Il saldo tra le spese correnti e le correlative entrate pone in evidenza un disavanzo di 3.623 miliardi contro un avanzo di 2.353 del 2000. La tendenza al peggioramento del saldo inverte le risultanze del 2000, esercizio nel quale si passava ad una situazione consistente di avanzo rispetto al corrispondente disavanzo dell'esercizio precedente.

Si evidenzia quindi un peggioramento anche se non eclatante (circa 1.300 miliardi) della situazione economica di cassa dei comuni che è un risultato indicativo dell'equilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente. Questo risultato può essere imputato all'andamento debole delle entrate correnti, che si dimostrano molto stabili, con le entrate tributarie e i trasferimenti in diminuzione; quest'ultima evenienza non si verificava dal 1997.

Va aggiunto che questo peggioramento si dovrebbe riflettere limitatamente sul computo per il patto di stabilità, in quanto il maggiore decremento delle entrate si verifica nel titolo II, che è escluso dal computo delle entrate rilevanti in tale sede.

Saldo della gestione degli investimenti

(Importi in miliardi di lire)

Entrate/spese in conto capitale	1998	1999	2000	2001
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti +	20.951	24.124	28.968	31.816
Accensione di prestiti +	10.511	12.828	14.223	12.843
Spese in conto capitale -	31.289	33.260	37.804	44.797
Saldo gestione investimenti	173	3.692	5.387	-138

Il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale comporta, invece, un limitato disavanzo pari a 138 miliardi, a fronte dei 5.387 di avanzo dell'esercizio precedente.

Questo risultato deriva da una maggiore dinamica dei pagamenti rispetto alle correlative entrate per le quali va notato un deciso decremento delle accensioni di prestiti. Data la natura della spesa in esame, la formazione di un limitato disavanzo di cassa deve essere valutata positivamente in quanto ciò dimostra un pieno impiego delle fonti di finanziamento ed un rilancio degli investimenti nel comparto degli enti locali.

La tendenza al maggiore ricorso all'autofinanziamento potrebbe essere messa in relazione all'adempimento della misura del patto di stabilità rivolta alla riduzione dello *stock* di debito ed inoltre va notato che la ripresa degli investimenti si conforma anch'essa agli indirizzi espressi in tal sede ad esercitare un controllo selettivo della spesa senza comprimere gli interventi in conto capitale.

Nel complesso le tendenze emerse per il 2000 mettono in evidenza una situazione di luci ed ombre dove vanno valutate positivamente la crescita delle entrate extratributarie, il rilancio degli investimenti ed il ricorso all'autofinanziamento. Al contrario potrebbero destare preoccupazione la perdurante riduzione delle entrate tributarie con un ripetuto calo delle tasse e l'andamento dei pagamenti correnti, con una crescita ben superiore al tasso programmato d'inflazione.

4 Il patto di stabilità interno

4.1 La riduzione del finanziamento in disavanzo delle spese correnti

4.1.1 Premessa

In Italia, come in molti altri paesi, è emersa negli ultimi anni una tendenza verso un maggiore decentramento delle responsabilità di spesa e di prelievo. La struttura dei rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali, infatti, è stata interessata da un processo innovativo che ha visto l'avvio negli anni '90 e ha di recente avuto una forte accelerazione.

La recente riforma del titolo V della Costituzione ha recepito gli indirizzi normativi in atto, rafforzandone i contenuti, per cui è stata attribuita alle regioni e agli enti locali piena autonomia di entrata e di spesa. La realizzazione di un assetto di tipo federale rafforza il collegamento tra responsabilità di spesa e responsabilità di finanziamento, ma aumenta obiettivamente il rischio che il sistema delle autonomie possa produrre disavanzi suscettibili di incidere sull'equilibrio finanziario complessivo.

L'eventualità che alcuni enti possano porre in essere comportamenti non attenti alla salvaguardia degli equilibri di bilancio può provocare effetti che travalicano l'ambito territoriale di loro competenza, in quanto può produrre effetti sulla stabilità delle condizioni monetarie e finanziarie, e specialmente riverberarsi sul conto delle pubbliche amministrazioni, in modo da influire negativamente per il raggiungimento dei targets europei. 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 inevitabilmente a gravare sull'intero sistema.

Per questi motivi la corresponsabilizzazione degli enti di autonomia territoriale è indispensabile ed essi in effetti sono stati progressivamente coinvolti nel raggiungimento dell'obiettivo della stabilità finanziaria.

Il patto di stabilità interno, che è uno strumento derivato dal patto di stabilità e crescita sottoscritto dall'Italia con il trattato di Amsterdam del giugno-luglio 1997, costituisce la misura attraverso la quale l'impegno degli enti decentrati è stato reso concreto²⁵.

Il rapporto della Commissione dell'U.E sulle finanze pubbliche UEM 2000 ha avvertito che la capacità dimostrata nel controllare la spesa corrente potrà determinare nel medio termine la possibilità di successo della strategia di bilancio italiana. Nel contesto del controllo dell'espansione della spesa corrente viene considerata di particolare rilevanza l'attuazione del patto di stabilità interno, teso a definire gli obiettivi delle amministrazioni decentrate²⁶.

Lo sviluppo delle autonomie, con l'accrescersi del ruolo di soggetti dotati di autonomia fiscale e di discrezionalità nelle decisioni di spesa, è stato affiancato da un parallelo potenziamento del controllo sui saldi di bilancio degli enti decentrati. Infatti l'impegno assunto dallo Stato verso la Comunità Europea non può che essere attuato attraverso il coinvolgimento delle autonomie territoriali nelle politiche di stabilizzazione nell'ambito del patto di stabilità e crescita.

Per tale ragione è stato, quindi, necessario operare una trasposizione degli impegni assunti in sede comunitaria nell'ordinamento interno ponendo una serie di regole che rappresentano anche vincoli di bilancio per le Regioni e gli enti locali.

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 di entrata e di spesa appare pienamente coerente con la necessità di una salvaguardia della stabilità complessiva del sistema. Lo stesso art. 117 della Costituzione nel testo novellato pone quale limite all'esercizio della

²⁵ Con il successivo vertice del marzo 2000 tenutosi a Lisbona la Commissione europea 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 queste risorse e tener fede ai programmi di stabilità è stata indicata la via dei tagli alla spesa corrente

²⁶ 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.

potestà legislativa esercitata dallo Stato e dalle regioni il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario tra i quali vi è quello della stabilità finanziaria.

L'esistenza di regole poste a garanzia della stabilità finanziaria complessiva non può in nessun caso essere ritenuta una *deminutio* dell'autonomia ed è posta a garanzia non dello Stato, ma di tutte le componenti della Repubblica.

La stabilità finanziaria, oltre ad essere necessitata dagli impegni assunti, è connaturata ed immanente per l'armonico funzionamento di un sistema policentrico. E' da ritenere, quindi, ineludibile il mantenimento della stabilità finanziaria delle componenti del sistema, mentre le modalità, attraverso le quali questo risultato deve essere perseguito, possono essere diverse, purché rispettose degli ambiti di autonomia assegnati agli enti.

Per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica conseguenti alla adesione al patto di stabilità in sede comunitaria, il legislatore nazionale ha introdotto vincoli di bilancio per coinvolgere direttamente gli enti territoriali attraverso una disciplina posta per la prima volta dall'art. 28 della legge n.448 del 1998; successivamente queste regole sono state di anno in anno riviste con la legge finanziaria²⁷.

4.1.2 Le regole per il 2000

Per il 2000, secondo anno di applicazione del patto, era prevista per il comparto delle autonomie territoriali una riduzione del disavanzo di un ulteriore 0,1 punto percentuale del PIL; l'importo così determinato sarebbe dovuto rimanere costante nei tre anni successivi. Gli effetti finanziari di tale riduzione si possono valutare per gli enti locali in 820 miliardi e costituiscono una grandezza commisurata all'1,1% della spesa corrente o al 3% del saldo finanziario.

Va notato che l'art. 30 della legge n.488 del 1999, che conteneva la disciplina del patto per il 2000, non ha apportato modificazioni di fondo alla normativa precedente, ma ha introdotto misure di aggiustamento. Il patto è rimasto, anche per il 2000, l'intervento di maggiore rilevanza che afferisce al settore degli enti locali.

Le novità introdotte riguardano principalmente l'opzione sulle modalità di computo del disavanzo, a seconda di quale risulti più conveniente, e la possibilità offerta agli enti che non hanno raggiunto l'obiettivo di recuperare nel 2000 la quota non realizzata nel precedente esercizio. Risulta, comunque, obbligatorio che nel 2000 venga assorbito il differenziale negativo risultante dal saldo finanziario riportato rispetto al raggiungimento dell'obiettivo del 1999.

Le modifiche al sistema di calcolo del disavanzo riguardano l'esclusione dei proventi delle dismissioni immobiliari e i trasferimenti di parte corrente, nonché quelli in conto capitale da parte dell'Unione Europea e degli altri enti che partecipano al patto di stabilità interno. Tra le spese vanno escluse quelle sostenute sulla base di trasferimenti con vincoli di destinazione. Non vanno, infine considerate le entrate e le spese che rivestono carattere di eccezionalità.

In dipendenza delle innovazioni introdotte per il computo del disavanzo è prevista la facoltà di ricalcolare il risultato del 1999 alla quale si accompagna l'opzione tra più alternative; infatti si possono utilizzare i criteri stabiliti per il 2000 oppure quelli già impiegati nel 1999, in base alla scelta discrezionale dell'ente. L'opzione per le diverse modalità di computo del disavanzo può essere considerata alla stregua di una modifica con effetto retroattivo del sistema di computo del 1999 e trova ragione nella circostanza che gli effetti della modificazione delle modalità di computo del disavanzo introdotta per il 2000 avrebbero potuto turbare l'andamento biennale. Tuttavia questa vicenda ha di fatto comportato, da un lato l'abbassamento della coerenza delle regole e la possibilità per gli enti di scegliere quelle maggiormente confacenti alla loro situazione di bilancio, e dall'altro ha complicato il complesso della disciplina applicabile per il 2000; infatti per quell'anno le modalità di computo del saldo non erano univoche, ma sostanzialmente opzionali.

²⁷ Le regole poste per il 1999, primo anno di attuazione del patto, sono state esaminate nelle precedenti relazioni di questa Sezione, inoltre nella relazione dedicata a tale esercizio è stata analizzata la rispondenza dei comportamenti degli enti locali ai vincoli derivanti dalla disciplina in esame.