

Un'ulteriore possibilità offerta agli enti era costituita dalla facoltà di calcolo cumulativo del biennio 1999-2000. Nel caso di calcolo del disavanzo in maniera aggregata per il 1999 e il 2000, si deve realizzare un abbattimento dello 0,2%, parametrato con riferimento al PIL del 1999.

Questa opzione può facilitare il raggiungimento dell'obiettivo 2000, in quanto l'eventuale differenziale positivo conseguito rispetto all'obiettivo programmatico del 1999 può concorrere a tal fine²⁸.

Viene rafforzato il sistema di verifica del raggiungimento degli obiettivi programmati da parte degli stessi enti, infatti le giunte sono chiamate a riferire entro il 30 giugno ai consigli sulla situazione di bilancio per l'attuazione del patto ed in quella sede possono proporre le necessarie misure correttive. In questo modo emerge più chiaramente la responsabilità degli organi politici nel raggiungimento degli obiettivi, in modo da rendere più concreta la possibilità di interventi in corso di gestione.

Nel sistema tracciato dalla normativa che regola il patto (cfr. più diffusamente le relazioni precedenti) era previsto un monitoraggio trimestrale dei risultati da parte del Governo, da rendere alla Conferenza Stato, regioni ed autonomie locali. Restano fermi gli adempimenti connessi alla verifica dei risultati, da svolgere attraverso la compilazione di prospetti dimostrativi del livello di perseguimento del saldo programmatico, da rendere con cadenza rapportata alle dimensioni degli enti, la certificazione dimostrativa del raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del saldo finanziario nel biennio 1999 - 2000 e della relativa misura conseguita.

Il sistema premiante viene potenziato attraverso l'introduzione di un incentivo significativo costituito dalla riduzione dello 0,5% del tasso d'interesse applicato sui mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti nel caso che sia raggiunto l'obiettivo di riduzione del disavanzo rispetto al PIL a livello di comparto enti locali. Per gli enti che dovessero superare la percentuale richiesta per l'intero comparto ed attestarsi ad un livello raffrontabile al complessivo 0,3% del PIL, la riduzione del tasso di interesse è elevata all'1%.

Va infine sottolineato che alle misure correttive indicate nella precedente finanziaria ne sono state aggiunte di nuove.

4.1.3 Le regole per il 2001

Nella finanziaria per il 2001, pur restando fermo l'impianto complessivo del sistema di monitoraggio per il rispetto del patto di stabilità interno, sono state introdotte novità che anche in questo caso possono essere considerate tutt'al più aggiustamenti dettati dalla concreta esperienza degli anni precedenti²⁹. Una modificazione che può ritenersi opportuna riguarda la chiarificazione in ordine alla imputazione degli effetti del raggiungimento degli obiettivi, derivante dalla distinzione dell'apporto di ciascuna categoria di enti all'interno del comparto delle autonomie territoriali. Viene quindi abbandonato il metodo di imputare i risultati all'intero sistema degli enti territoriali e questi vengono distinti per regioni, province, comuni. Questa innovazione è stata resa necessaria dall'esigenza di tenere nettamente separati i due comparti di enti (regioni-enti locali) al fine della verifica dell'ottemperanza alle regole del patto, in quanto sono emersi comportamenti diversificati, laddove nelle regioni si sono riscontrate maggiori difficoltà ad adeguarsi specie per via del difficile contenimento della spesa sanitaria³⁰.

Una novità di notevole interesse è costituita dal fatto che la verifica è stata estesa ai dati di competenza. In questo modo si tiene maggiormente conto della situazione finanziaria degli enti

²⁸ Qualora, invece, si sia prodotto un differenziale negativo, al momento del raffronto tra saldo finanziario del biennio e saldo programmatico, quest'ultimo viene calcolato al netto del recupero del differenziale.

²⁹ Si può notare, al riguardo, che l'art. 53 della legge n.388 del 2000 (legge finanziaria per il 2001) ha fatto salvo quanto disposto dall'art. 30 della legge n.488 del 1999, lasciando inalterata la disciplina di fondo.

³⁰ In ordine ai riscontri effettuati dal Ministero del Tesoro per il biennio 1999-2000 si veda infra; in tale sede è stato tenuto disgiunto il monitoraggio dei risultati degli enti locali da quello delle Regioni e solo per i primi è stato riscontrato il raggiungimento dell'obiettivo. Peraltro la disciplina successiva relativa alle regioni, ha escluso il vincolo sulla spesa sanitaria (Art. 53 legge 23.12.2000 n.388). La materia del finanziamento all'assistenza sanitaria è stata specificamente regolata in sede patto e quindi con il d.l. n.347 del 18.9.2001 convertito in legge 16.11.2001 n.405. Sul punto si veda diffusamente la relazione sulla gestione finanziaria delle regioni per l'esercizio 2000.

locali ove, per ragioni diverse, spesso la divaricazione tra il dato di competenza e di cassa è notevole e le misure adottate sul solo versante della cassa rischiano di dimostrarsi effimere. La gestione di cassa, anche se condotta con appropriati accorgimenti, non dovrebbe essere in grado di svolgere un impatto così significativo sui valori del disavanzo, da operare correzioni efficaci nel tempo. Anche nell'ipotesi in cui si possa raggiungere lo scopo modulando le erogazioni, si tratterebbe di un risultato effimero, destinato ad essere superato in breve, in assenza di un argine agli impegni.

Per l'esercizio 2001, la verifica degli obiettivi deve avvenire confrontando i dati di competenza e di cassa dell'esercizio 1999 con quelli programmati per lo stesso esercizio 2001. Il saldo finanziario di cassa per il 1999 doveva essere rilevato compilando un modello che recepisce i dati del conto consuntivo o del verbale di chiusura. Questo valore non può presentare un andamento negativo superiore al 3% nel 2001. Viene preso in considerazione anche il saldo finanziario di competenza con riferimento alle previsioni di bilancio che devono essere confrontate con quelle del 1999. Per l'esercizio 1999, nel caso in cui il dato previsionale non sia in concreto dimostrato affidabile, essendosi verificati significativi scostamenti tra le previsioni iniziali e quelle definitive, si deve tenere conto del dato assestato.

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

Si tratta di una modifica significativa al sistema di programmazione dei saldi, che viene incontro alle evidenziate esigenze di minore complessità degli adempimenti e consente una più immediata percezione dell'obiettivo. Ne risulta l'abbandono del sistema dei saldi tendenziali (sui quali si costruivano i saldi programmatici da realizzare), mentre gli obiettivi vengono predefiniti sulla base di parametri desunti dai dati di gestione degli enti nel biennio precedente considerato complessivamente.

L'eliminazione della parametrizzazione al PIL fissa un obiettivo che può essere direttamente riaccolto all'evoluzione della spesa corrente, come considerata nel disavanzo, rispetto alla quale costituisce un vincolo. Il riferimento alla spesa corrente, che pure si dimostra più aderente alla capacità di manovra degli enti, potrebbe però comportare vincoli troppo costringenti.

L'ipotesi che il tasso di crescita della spesa possa risentire del conferimento agli enti di nuove funzioni, specie in rapporto al completamento del trasferimento delle risorse, è stata tenuta in considerazione nell'approntare la nuova normativa. Infatti non devono essere incluse, nel computo del disavanzo, le spese che sono l'effetto di intervenute modifiche nell'assetto delle funzioni.

La nuova disciplina prevede, inoltre, una procedura di approvazione dei prospetti dimostrativi dei saldi finanziari 1999 e 2001, rilevanti ai fini del patto di stabilità interno, del tutto simile a quella di approvazione del bilancio di previsione, con ciò conferendo maggiore responsabilità agli organi interessati e maggiore ufficialità ai documenti stessi.

Secondo le precisazioni rese dalla circolare del Ministero del Tesoro n.6 del 6 febbraio 2001, le previsioni di cassa dovranno essere effettuate solo su grandi aggregati di bilancio per i quali la circolare stessa, in assenza di riferimenti normativi, non fornisce precise indicazioni, ma rimanda alla discrezionalità del singolo ente. Il sistema suggerito, che sembra perseguire il fine di non gravare gli enti di incombenze troppo minuziose, presenta l'inconveniente di non salvaguardare la normalizzazione dei modelli e con essa la possibilità di valutazioni complessive sul comparto.

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

Questa ulteriore precisazione, che pure tiene conto di evenienze reali, prosegue nella linea di rimettere agli enti le modalità di attuazione del patto secondo proprie scelte discrezionali. Ne

discende però che le rilevazioni compiute si caricano di molti elementi di aleatorietà, mentre ci si allontana da una auspicata normalizzazione degli schemi.

Per il 2001 vanno notati un complessivo alleggerimento degli adempimenti, nonché la loro semplificazione. Inoltre è demandato agli stessi enti locali, per il tramite delle loro associazioni rappresentative, di riferire ogni tre mesi, in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, sull'andamento di spese, entrate e saldi di bilancio. Questa funzione era in precedenza attribuita al Ministero del Tesoro che, pur conservando il ruolo attivo del monitoraggio, perde il compito fondamentale di innescare il processo di verifica, ora rimesso agli stessi organi delle autonomie. Inoltre, la norma si limita a prevedere gli effetti del patto per l'ultimo esercizio in esame, ma non si spinge fino a fornire indicazioni per gli esercizi futuri (come era avvenuto nella finanziaria per il 2000), con ciò dimostrando un momento di incertezza sul prosieguo di questa disciplina.

Nel complesso, nella finanziaria per il 2001, forse anche in relazione al fatto che la rilevazione per il 2000 si era dimostrata favorevole per gli enti locali, si notano una minore tensione nei confronti del patto ed un allentamento dei vincoli e dei controlli da parte dello Stato. Ciò non voleva necessariamente significare che tale strumento fosse da considerare superato o che addirittura potesse non essere riproposto, ma dimostrava una certa cautela in un momento nel quale il settore delle autonomie era sottoposto a notevoli tensioni innovative, che sono, poi, sfociate nella riforma costituzionale. In effetti poteva apparire azzardato operare previsioni riferite a un periodo superiore all'esercizio e sembrava consigliabile non imporre vincoli troppo stringenti.

Le regole 2001 fanno intravedere da parte del legislatore una minore attesa nei confronti di una disciplina che forse non aveva saputo tradurre nel miglior modo l'esigenza di comprimere la formazione di eccessivi disavanzi da parte del comparto delle autonomie, incidendo sulla definizione da parte degli enti di politiche di spesa e di entrata coerenti.

4.1.4 Le regole per il 2002

Anche nella finanziaria per il 2002, pur restando fermo l'impianto complessivo del sistema di regolamentazione per il rispetto del patto di stabilità interno, sono state introdotte novità che nel complesso ne costituiscono un rafforzamento.

In primo luogo viene stabilito che il disavanzo per il 2002 di ciascuna provincia e ciascun comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti non potrà essere superiore a quello del 2000 aumentato del 2,5%. In tal modo è operato un riferimento non ad andamenti tendenziali, che si riferiscono a contesti ben più vasti degli enti interessati, ma al livello di disavanzo riportato dallo stesso ente.

Un ulteriore limite viene posto nei confronti delle spese correnti al netto degli interessi passivi e di quelle finanziate da programmi comunitari, che non possono superare l'ammontare degli impegni assunti a tale titolo nell'anno 2000 aumentato del 6%. Nell'applicazione di questo limite di crescita devono essere escluse le spese correnti connesse all'esercizio di funzioni statali e regionali, trasferite o delegate sulla base di modificazioni legislative intervenute a decorrere dall'anno 2000 o negli anni successivi, nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali o regionali.

Per gli anni 2003 e 2004 la crescita dei disavanzi dovrà essere corretta da ciascun ente con un ulteriore intervento pari al 2% della spesa corrente dell'anno precedente rilevante ai fini della determinazione del saldo finanziario. Tale riduzione del disavanzo verrà operata sulla base di un saldo tendenziale pari al saldo finanziario dell'anno precedente incrementato in misura pari al tasso d'inflazione programmato.

Viene ripristinato un più stretto controllo del Ministero dell'Economia e delle Finanze relativamente al rispetto del vincolo dei pagamenti attraverso l'obbligo della trasmissione periodica, da parte dei comuni e delle province con popolazione superiore a 60.000 abitanti, dei dati di spesa che si estendono anche agli impegni assunti.

L'aspetto di innovazione maggiormente significativo è costituito dalla previsione di un sistema sanzionatorio di immediata cogenza che molto si discosta da quello fondato sul riverbero delle sanzioni comunitarie previsto nel primo impianto della normativa.

Tra le sanzioni previste alcune sono riferite alla erogazione dei trasferimenti erariali spettanti ai comuni e alle province a valere sui fondi di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 504 del 1992, lettere a), b) e c), che nel 2002 potranno subire, in caso di mancato rispetto del vincolo sulla spesa corrente, riduzioni pari alla differenza tra i pagamenti effettivi e quelli che si sarebbero potuti disporre rispettando il tetto di incremento stabilito. Inoltre, gli enti che non trasmettono al Ministero dell'Economia e delle Finanze, secondo le modalità ed i tempi stabiliti con decreto, le informazioni sul rispetto dell'obiettivo relativo ai pagamenti di spesa corrente, vengono considerati inadempienti ed oltre alla riduzione di cui si è appena detto grava sui trasferimenti erariali l'ulteriore sanzione della riduzione dell'1%.

A queste sanzioni si accompagna anche un sistema di premi. Infatti, le risorse che si renderanno disponibili a seguito del taglio dei trasferimenti a carico degli enti inadempienti al patto saranno attribuite ai comuni ed alle province che abbiano rispettato tali limiti.

Un altro genere di sanzione investe la facoltà degli enti a procedere ad assunzioni di personale. Infatti, alle province e ai comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti che non abbiano rispettato le disposizioni del patto di stabilità interno per il 2001, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Al riguardo, è imposta agli enti locali, in caso di assunzione del personale, l'autocertificazione del rispetto delle disposizioni del patto per il 2001.

Con il decreto legge del 22.2.2002, n.13 sono state apportate correzioni alla normativa posta con la legge finanziaria, che ha incidenza sulla disciplina del patto di stabilità³¹.

La più significativa è quella che uniforma la base di calcolo relativa alla spesa corrente con quella utilizzata per computare il disavanzo. Infatti, nella prima impostazione il tetto sulla spesa corrente veniva stabilito con riferimento ad una più ampia casistica, che prevedeva anche la spesa per interessi passivi, quella per spese eccezionali, le spese finanziate con trasferimenti con vincolo di destinazione da parte dello Stato, della Unione Europea e degli altri enti partecipanti al patto. Questa modifica ha la duplice valenza di rendere maggiormente coerente ed omogenea la disciplina relativa all'intervento sul saldo rispetto a quello sulla spesa corrente e di rendere meno gravoso questo secondo intervento, eliminando la necessità di intervenire su alcune componenti della spesa che nella disciplina previgente erano state ritenute non rilevanti ai fini del patto.

La circolare emessa dal Ministero dell'Economia e Finanze circa la disciplina del patto di stabilità per gli anni 2002-2004 (circ.11 del 26 febbraio 2002) precisa che i vincoli sul saldo e sulla spesa corrente sono correlati e che anche se si dovesse contenere la crescita della spesa al 6% resterebbe fermo l'obiettivo di contenere la crescita del saldo al 2,5%.

Nella indicazione del saldo programmatico non si fa riferimento ad andamenti generali, ma come già effettuato nella disciplina per il 2001 il saldo è rapportato ai risultati conseguiti dallo stesso ente in un esercizio precedente. Ciò realizza indubbiamente una semplificazione del sistema di calcolo ed una maggiore percepibilità dell'obiettivo; tuttavia, partendo dal saldo 2000 quegli enti che in tale esercizio non avevano raggiunto l'obiettivo non recuperano più la quota non raggiunta, mentre quelli che lo avevano ulteriormente migliorato devono ancora migliorarlo.

Quanto alle modalità di contabilizzazione, è da notare che le spese connesse all'esercizio di funzioni statali o regionali trasferite o delegate sulla base di modificazioni normative intervenute dall'anno 2000, vengono escluse dal computo del saldo nei limiti corrispondenti ai finanziamenti. Questa prescrizione vuole evitare di imbrigliare nei vincoli del patto le spese per l'attuazione del decentramento avviato dalla legge n.59 del 1997, consentendone l'erogazione, ma solo nei limiti del finanziamento ricevuto. Un altro caso particolare riguarda gli enti che

³¹ La legge di conversione, n.75 del 24 aprile 2002, ha apportato modificazioni al decreto legge, attenuando i criteri di calcolo nella ipotesi della esternalizzazione dei servizi a carattere imprenditoriale, con il riferimento alla media degli anni 2000 e 2001 e differendo la decorrenza al 2003.

hanno esternalizzato i servizi pubblici prima del 2000, per i quali è possibile assumere per l'anno 2000 il dato della spesa per il servizio sostenuta l'anno antecedente l'esternalizzazione. Si tratta di un vantaggio accordato agli enti che, seguendo gli indirizzi già contenuti nelle norme sul patto, hanno proceduto a dismettere la gestione diretta senza attendere che intervenisse la nuova disciplina sui servizi pubblici locali. Sempre in tema di servizi pubblici emerge il problema della possibilità di diversi modi di contabilizzare entrate e spese nei rapporti con l'ente gestore, essendosi evidenziato il caso di convenzioni che compensano entrate tariffarie con parte dei costi del servizio, producendo una rappresentazione ridotta della spesa corrente.

La normativa per il 2002 appare orientata a dare maggiore risalto all'azione sulla spesa corrente rispetto a quella sul saldo: infatti sia l'azione di monitoraggio che le sanzioni si riferiscono specificamente alla prima. Nel complesso, tenendo anche conto delle modificazioni apportate in sede di decretazione d'urgenza, si evidenziano semplificazioni rispetto alle prime impostazioni, anche se i sistemi di riduzione del disavanzo rimangono nell'alveo delle precedenti discipline e si dimostrano costanti nel tempo. E' da dire, però, che l'obiettivo di contenimento del disavanzo, che viene comunque confermato, perde il ruolo di primo piano che deve invece essere sicuramente assegnato alla manovra di contenimento della spesa corrente. In sostanza, pur nel rispetto delle impostazioni di base, la disciplina del patto si è via via trasformata da un limite al disavanzo a un limite alla spesa corrente ed in questo senso può produrre maggiori vincoli all'esercizio delle funzioni. Ma l'aspetto che ha maggiormente colpito, ed anche provocato un richiamo d'attenzione da parte delle associazioni rappresentative degli enti locali, è quello del sistema sanzionatorio. In questo caso si è passati da un sistema di piena responsabilizzazione degli enti, con i compiti di monitoraggio affidati alle stesse associazioni rappresentative e sostanzialmente sprovvisto di sanzioni, ad uno con forti momenti di controllo centrale, al quale si accompagnano sanzioni che incidono notevolmente sull'attività degli enti. E' pur vero che uno dei punti di debolezza del precedente impianto era costituito dalla sostanziale mancanza di sanzioni e dall'esistenza di un sistema premiante che ha diffuso benefici a pioggia, avvantaggiando anche gli enti inadempienti; tuttavia nella nuova disciplina si è assistito ad un deciso cambio di orizzonte con irrigidimenti atti ad esplicare effetti diretti sulla attività, tali da poter concretamente interferire con la possibilità di uno svolgimento adeguato delle funzioni assegnate.

Peraltro, da parte di più regioni sono stati presentati ricorsi alla Corte costituzionale nei confronti di alcuni plessi normativi di recente emanazione che si ritengono non adeguati a tener conto delle innovazioni introdotte dalla riforma della Costituzione operata dalla legge n.3 del 2001. Questi ricorsi investono anche la normativa sul patto di stabilità contenuta nell'art. 24 della legge finanziaria per il 2002 sotto diversi profili. Il primo motivo di censura concerne l'effetto di restringere l'esercizio della potestà legislativa delle regioni in materia di disciplina delle funzioni degli enti locali, che può derivare dal limite posto alla spesa corrente. Le restrizioni relative alla spesa, senza che ne sia ammesso il superamento attraverso l'attivazione di ulteriori fonti di entrate, potrebbe provocare la predeterminazione da parte del governo centrale del livello massimo di funzioni esercitabili. Inoltre, questi vincoli potrebbero porsi in contrasto con il principio contenuto nella riforma costituzionale secondo il quale le funzioni amministrative spettano di norma ai comuni. Infine, viene eccepito che nella materia lo Stato ha solo la potestà legislativa concorrente, per cui può emanare disposizioni di principio, ma non fissare regole minute e cogenti nella materia³².

Si tratta in sostanza dei nodi di fondo che sono sempre stati oggetto di osservazioni nella disciplina del patto e che l'intervenuta riforma costituzionale ha reso maggiormente problematici. E' indubbio che il sistema per assicurare la stabilità degli enti di autonomia territoriale incontra una serie di difficoltà, molte delle quali sono legate al cambiamento continuo e rapido che interessa le funzioni e il sistema di finanziamento degli enti; tuttavia, proprio lo sviluppo dell'autonomia richiede un più minuzioso controllo sulla formazione di disavanzi.

³² Si vedano i ricorsi delle regioni Marche e Toscana, pubblicati nella G.U.-I^a serie speciale- n.15 del 10.4.2002 e quello promosso dalla regione Basilicata pubblicato nella G.U.-I^a serie speciale- n.18 dell'8.5.2002.

In sostanza, mentre non appare dubbio che l'esigenza sottostante al monitoraggio dei disavanzi è immanente in un sistema policentrico con sviluppata autonomia finanziaria degli enti decentrati, sembra che il metodo utilizzato, oggetto di ripetuti cambiamenti, abbia messo in luce nel corso del tempo inconvenienti, dovuti essenzialmente alla difficoltà di stabilire una disciplina sistematica e duratura, che hanno pesato sull'efficacia dello strumento adottato.

La complessità delle regole, specie del primo impianto, e le disomogeneità interpretative, hanno indebolito il sistema, che non è apparso pienamente efficace nello stabilire le modalità attraverso le quali gli enti avrebbero dovuto attuare comportamenti convergenti con gli impegni assunti a livello internazionale. Le modifiche intervenute nella disciplina per il 2002 dimostrano un rinnovato interesse da parte del legislatore a dettare una disciplina cogente, rivolta a comprimere la formazione di eccessivi disavanzi da parte del comparto delle autonomie attraverso la definizione di politiche di spesa e di entrata coerenti. Il sistema viene corroborato da incentivi e sanzioni così concrete e pervasive da suscitare dubbi da parte delle autonomie: solo la pronuncia della Corte costituzionale potrà dirimere la complessa e delicata questione.

4.1.5 L'evoluzione della disciplina del patto – aspetti critici

Il “patto di stabilità interno”, che costituisce la modalità posta dal legislatore ordinario per attuare la tutela dei vincoli in argomento, e che è stato introdotto dall'art. 28 della legge n.448 del 1998, coinvolge direttamente gli enti territoriali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica conseguenti alla adesione all'analogo patto in sede comunitaria.³³

In tale sede sono state poste nuove regole nella disciplina dei rapporti finanziari tra i livelli di governo, che si fondano su due obiettivi: la progressiva riduzione del finanziamento in disavanzo delle spese correnti e del rapporto tra l'ammontare del debito ed il prodotto interno lordo.

Questa normativa di base ha stabilito in primo luogo gli obiettivi attraverso i quali si sarebbe realizzata l'azione di stabilizzazione nei confronti degli enti di autonomia territoriale ed ha inoltre posto le regole base per la verifica del loro raggiungimento. E' da dire, trascorsi quasi quattro anni dalla introduzione della prima disciplina, che queste regole non si sono dimostrate stabili, ma mutevoli, essendosi instaurata la prassi di provvedere annualmente nella legge finanziaria alla loro revisione.

E' da aggiungere, tuttavia, che alcuni concetti fondamentali di tale regolamentazione sono rimasti fermi anche nel variare delle discipline annuali.

In primo luogo, nella fissazione dei vincoli non è stato fatto riferimento all'indebitamento netto, che è un risultato differenziale noto alla contabilità pubblica, ma ad un saldo costruito ad hoc denominato “disavanzo” finanziario. Ciò è stato realizzato, discostandosi dalla regola europea del pareggio, per non influire negativamente sullo sviluppo, escludendo l'incidenza delle misure introdotte nel settore degli investimenti che ha un ruolo traente per le economie locali. Peraltro la nozione di disavanzo poteva apparire non consona agli enti locali ponendosi in contrasto con i principi generali fissati dalle norme di contabilità che imponevano un pareggio generale finanziario e l'equilibrio economico. Questi concetti sono stati rafforzati dalla recente riforma costituzionale che ha escluso per le regioni e gli enti locali la possibilità di indebitamento per far fronte a spese correnti.

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

³³ L'intervento per il 1999 veniva stimato in 2.200 miliardi di cui 820 da imputare agli enti locali.

Oltre alla riduzione dei disavanzi, è stato richiesto anche il miglioramento degli avanzi, imponendo misure correttive di uguale tenore agli enti, anche nel caso si fossero trovati in situazioni di segno diverso. E' da rilevare che le regole introdotte in questa sede per gli enti locali si sono sovrapposte ad un sistema di vincoli già in atto, che dal 1997 in poi, attraverso diverso genere di misure, aveva ridotto la effettiva capacità di erogazione della spesa, specie condizionando la riscossione dei trasferimenti dal bilancio dello Stato al raggiungimento di livelli minimi di giacenza presso il tesoriere.

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

L'applicazione del patto, in realtà, ha messo in luce le difficoltà di introdurre (e far osservare) vincoli di bilancio nei confronti di soggetti dotati di una vasta autonomia decisionale. A ciò va aggiunto che il sistema degli enti locali non ha tuttora raggiunto la piena autonomia finanziaria, rendendo necessario costruire un saldo di bilancio *ad hoc*, sostanzialmente depurato dai trasferimenti provenienti dallo Stato e, quindi effettivamente rappresentativo dello squilibrio tra entrate proprie degli enti e spesa finale, che era a sua volta rappresentata dalla spesa corrente al netto degli interessi.

Attraverso l'eliminazione di alcune poste presenti come entrate in un livello di governo e come uscite in un altro, si è attuata un'operazione di consolidamento dei rendiconti di amministrazioni diverse in modo da rappresentare in sede comunitaria una situazione complessiva della contabilità pubblica. Infatti, diversamente operando, la presentazione di un conto consolidato avrebbe comportato una duplice contabilizzazione dello stesso trasferimento in uscita da un ente e in entrata per un altro, senza incidere nella situazione finanziaria dell'insieme considerato. Essendo sostanzialmente ipotizzato un pareggio di parte corrente attraverso le entrate proprie, i trasferimenti non finalizzati sembravano considerati in un certo senso quali mezzi di finanziamento del disavanzo.

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

Anche dopo le riforme che hanno attuato una maggiore devoluzione del gettito nel territorio, il ruolo dei trasferimenti non è stato travolto ed anzi la loro funzione, che si orienta sempre più a quella di riequilibrio, è stata costituzionalizzata.

Negli enti la cui finanza è maggiormente sostenuta dai trasferimenti, tuttavia, le possibilità di manovra per ottemperare al patto sono limitate rispetto a quelli dotati di larghe basi imponibili, e la progressiva azione delle compartecipazioni potrebbe comportare effetti sul saldo tali da ampliare le differenze.

L'attuale situazione degli enti locali non rappresenta, infatti, un sistema omogeneo, ma è molto sperequata, per cui l'adozione di misure dello stesso tenore potrebbe non considerare adeguatamente che alcuni enti, una volta operata la depurazione dei trasferimenti, dispongono di una quota di entrata corrente residua così ridotta da rendere evidentemente improbabile un'azione sul quel fronte per ottenere significativi risultati in termini di riduzione del disavanzo.

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

Inoltre, per via della presenza di partite non ricorrenti e di non rapida realizzazione che incidono sui flussi finanziari di cassa, la rilevazione può evidenziare andamenti del disavanzo che rispondono non esattamente alla reale situazione di bilancio. Questo aspetto è stato preso in esame dalla finanziaria per il 2000, che ha operato una più attenta definizione degli addendi, depurando le spese e le entrate che rivestono il carattere della eccezionalità. Anche se questa innovazione deve essere valutata positivamente, non va sottaciuto che si sono introdotti elementi di valutazione discrezionale nella determinazione delle voci da prendere in esame che possono consentire agli enti di adattare l'esposizione dei dati alle loro esigenze.

Alla instabilità dei dati presi in esame si lega anche la necessità, che si è avvertita di anno in anno, di aggiornare le regole del patto, modificando gli elementi sui quali si fonda il calcolo del disavanzo. A questo proposito, deve essere evidenziato come negli ultimi anni si siano registrati cambiamenti in materia di finanza locale influenti sul sistema di calcolo adottato. Infatti, l'autonomia finanziaria delle province è stata significativamente elevata per via delle devoluzioni tributarie assegnata dal 1999 e per i comuni ha iniziato a trovare applicazione la quota di addizionale IRPEF facoltativa.

Nell'esercizio 1999 si è registrata una diversa composizione delle entrate delle province rispetto a quello precedente, preso come riferimento per valutarne l'evoluzione. Ciò ha avuto un'influenza diretta sul saldo, che ne risulta migliorato a seguito di interventi sulle entrate non adottati dagli enti, ma disposti in via normativa, per cui la valutazione è stata effettuata non considerandone l'effetto che non può ritenersi frutto di un'azione correttiva degli enti stessi. Nel caso dell'addizionale all'IRPEF, trattandosi invece, della quota facoltativa che i comuni potevano o meno istituire, la scelta di provvedere rientra nelle determinazioni degli enti e comporta uno sforzo fiscale per la comunità amministrata, per cui si può ascrivere il conseguente miglioramento all'attività dei comuni che hanno provveduto ad istituirla.

Successivamente, si è posta la necessità di escludere dal computo³⁴ le entrate e le spese per le quali siano intervenute modifiche legislative recanti il trasferimento o l'attribuzione di nuove funzioni o di nuove entrate proprie.

Questa innovazione, pur necessitata, fa intravedere come il sistema di rilevazione dei disavanzi, specie dal 2001, non poteva ignorare che andavano a prospettarsi notevoli modificazioni all'assetto finanziario e delle funzioni degli enti locali, tali da rendere ulteriormente instabile il sistema di monitoraggio impiegato.

Altra novità di rilievo, introdotta dal 2001, è l'esclusione, per i comuni sotto 5mila abitanti, dell'assoggettamento al patto di stabilità interno limitatamente all'obiettivo di riduzione del disavanzo. Le ragioni di tale esclusione possono riportarsi ad un filone normativo che affranca i comuni più piccoli da una serie di adempimenti che, date le ridotte dimensioni della struttura amministrativa, potrebbero rilevarsi troppo onerosi.

E' da ritenere, comunque, che questi enti non siano affrancati dall'esigenza di contenere i disavanzi, anche se il mancato assoggettamento ai precetti posti dal patto comporta l'assenza di un sistema di verifica. Va considerato inoltre che, essendo il patto uno strumento proiettato in via principale ad assicurare la stabilità complessiva del comparto, potrebbe non occuparsi di dettare regole per ordini di grandezze che non hanno particolare rilievo a livello macroeconomico.

La ridefinizione del metodo di calcolo del saldo programmatico, introdotta dal 2001 (art.53 comma 1 lett.a della l. n.388 del 2000), ha semplificato il sistema di programmazione dei saldi, venendo incontro alle esigenze degli enti e comportando una più immediata percezione dell'obiettivo. Viene, quindi, eliminata la parametrizzazione al PIL, abbandonando il sistema dei saldi tendenziali sui quali costruire quelli programmatici.

³⁴ Prevista dall'art. 3 comma 1 lett. c della legge n.388 del 2000, laddove si stabilisce di non computare nel confronto tra i saldi del 1999 e del 2001 le entrate e le spese per nuove funzioni.

Nel 2001, come già accennato in precedenza, viene abbandonato il mero sistema delle rilevazioni di cassa, in quanto i prospetti dovranno essere redatti distintamente anche per le gestioni di competenza.

La estensione delle rilevazioni al dato di competenza non può che essere valutata positivamente e costituisce un adeguamento a quanto rilevato al riguardo, nella relazione della Sezione, circa la necessità di agire sulla determinazione delle previsioni di competenza per il miglioramento del saldo finanziario. Infatti, le azioni di raffreddamento delle erogazioni di cassa per l'attuazione del patto devono essere raccordate con il momento previsionale attraverso la manovra di bilancio in sede di definizione degli stanziamenti o in sede di assestamento.

E' emersa, infine, la tendenza, riaffermata nella finanziaria per il 2002, di fissare obiettivi che possano essere direttamente raccordati all'evoluzione della spesa corrente, come considerata nel disavanzo, rispetto alla quale costituisce un vincolo. Circa le implicazioni che possono derivare dal passare da limiti di disavanzo a limiti di spesa, si è detto trattando della disciplina per il 2002.

4.1.6 Le verifiche sul raggiungimento degli obiettivi. I riscontri della Sezione autonomie

Note metodologiche.

Per la verifica dei risultati raggiunti nell'esercizio 2000 la Sezione ha svolto un esame analitico della documentazione inviata dalle province e dai comuni superiori agli 8000 abitanti, ai quali erano stati richiesti con la deliberazione n.6 del 2001, a corredo del rendiconto 2000, i modelli relativi al patto di stabilità interno.

Come per l'esercizio precedente, l'analisi dei dati relativi al patto è stata preceduta dalla verifica dell'esattezza formale degli adempimenti richiesti e, quindi, della corrispondenza tra i dati esposti nei modelli e gli omologhi dati riportati nel rendiconto.

La mancata coincidenza dei dati inseriti nei modelli rispetto a quelli del conto non rappresenta di per sé un'anomalia, essendo diverso il momento delle scritturazioni, ma richiede un vaglio per stabilirne le cause. Nei casi di scostamenti rilevanti che avrebbero potuto comportare effetti distorsivi sul calcolo del disavanzo, sono state avviate attività istruttorie.

E' stata quindi costituita una banca dati delle voci contabili rilevanti per il patto di stabilità interno, al fine di verificare il calcolo dei saldi finanziari 1999 e 2000. In questa sede, oltre ai dati desumibili dai rendiconti, sono state raccolte anche tutte le altre informazioni relative alle singole voci che determinano il saldo stesso. Attraverso l'elaborazione dei dati raccolti si è proceduto al calcolo del saldo programmatico 2000.

Peraltro, poiché come è noto per la determinazione dell'obiettivo 2000 era necessario sommare al saldo tendenziale e all'intervento correttivo anche l'eventuale recupero dell'obiettivo 1999 non raggiunto, si è dovuto operare un allineamento della nuova banca dati con l'archivio costituito lo scorso anno, al fine di conoscere il dato relativo al saldo programmatico 1999 per tutti quegli enti che non si erano avvalsi della facoltà di ricalcolare il saldo programmatico 1999 con i nuovi criteri introdotti per l'anno 2000. Questa operazione, che ha consentito di mettere a raffronto i dati rilevanti ai fini del patto di stabilità riferiti al triennio 1998-2000, ha determinato un decremento del numero di enti oggetto dell'indagine³⁵; pertanto il campione di enti oggetto dell'analisi sul patto di stabilità interno per l'anno 2000 è costituito da 81 province e 942 comuni.

Per tutti gli enti, poi, è stato aggiornato il dato relativo al saldo programmatico 1999 laddove l'ente avesse optato per il ricalcolo di detto obiettivo con i nuovi criteri fissati per il 2000, ovvero avesse scelto di calcolare cumulativamente il saldo programmatico per il biennio 1999-2000, secondo le possibilità offerte dalla circolare n.4/2000. L'esame dei

³⁵ Infatti, i dati di molte province e comuni, pur essendo stati inizialmente inseriti a sistema, non sono stati elaborati perché non presenti nel *database* relativo all'indagine riferita agli anni 1998/1999.

prospetti inviati dagli enti, sia quelli relativi al calcolo del saldo programmatico che quelli relativi al monitoraggio dei dati di cassa di fine anno, hanno messo in evidenza una maggiore dimestichezza delle amministrazioni nell'applicazione delle regole del patto, dovuta anche al fatto che, a differenza di quanto avvenuto per il 1999, il modello per il calcolo del saldo programmatico 2000 era unico.

Nell'ambito dell'attività istruttoria svolta nei confronti degli enti che presentavano aspetti da approfondire o incongruenze nella documentazione, questi ultimi non hanno mancato di sottolineare la farraginosità dei meccanismi di calcolo degli obiettivi e del conseguimento degli stessi. L'osservazione ed il monitoraggio del rispetto del patto è risultato poi particolarmente complesso in quanto, se da una parte i modelli rappresentativi degli obiettivi e dei risultati mostrano l'attitudine a fotografare i dati di cassa dell'ente ad un determinato momento, dall'altra la situazione economico-finanziaria presenta un carattere spiccato di fluidità soprattutto a cavallo dei due esercizi.

Nel confronto tra i dati del patto di stabilità con le analoghe voci del conto del bilancio sono emerse significative differenze soprattutto per quanto riguarda i trasferimenti correnti e in conto capitale dallo Stato e le riscossioni di crediti. Molto spesso i dati del patto risultano sottostimati rispetto alle risultanze del rendiconto; trattandosi di voci dell'entrata da detrarre dal complesso delle entrate finali (titolo I, II, III e IV) si sarebbero potute disporre correzioni che avrebbero ridimensionato l'ammontare degli incassi netti di diverse amministrazioni. Decisamente più rari sono stati i casi di scostamento delle spese correnti indicate nel patto dalle risultanze del conto del bilancio.

In ordine alle voci non rintracciabili nel rendiconto e previste dalle circolari ministeriali (entrate e spese con carattere di eccezionalità), è stato operato un raffronto tra i dati del 1999 e quelli 2000 per osservare il loro andamento nel biennio e soprattutto la loro incidenza sul totale dei pagamenti e sul totale degli incassi.

Per le province si è provveduto ad una verifica più puntuale della corrispondenza dei primi 4 titoli delle entrate riportati nel conto del bilancio 1999 e 2000 con le entrate finali del patto per accertare se le amministrazioni provinciali abbiano correttamente esposto entrate finali, applicando le normative concernenti le modalità di computo delle entrate relative all'imposta erariale di trascrizione e all'imposta sulla responsabilità civile.

Per quanto riguarda i comuni, dalla banca dati complessiva è stato enucleato l'archivio degli enti con popolazione superiore a 60.000 abitanti (n.72). Questi enti sono stati verificati in maniera più puntuale: il computo del saldo programmatico 2000 è stato calcolato tenendo conto del metodo per cui ciascun ente aveva effettivamente optato.

I risultati raggiunti dai comuni della provincia autonoma di Trento hanno formato l'oggetto di un separato esame. Infatti, in virtù della potestà legislativa in materia di finanza locale, la provincia autonoma ha sottoscritto con la Rappresentanza unitaria dei comuni, nell'ambito del protocollo d'intesa in materia di finanza locale per il 1999, un impegno programmatico di adesione al patto di stabilità interno. A seguito di tale impegno l'art. 26 della Legge Provinciale n.3 del 1999, ha previsto la sottoscrizione di un patto di stabilità provinciale con l'obiettivo di far conseguire alle amministrazioni locali un miglioramento dei saldi di bilancio ed una riduzione del finanziamento in disavanzo delle spese.

Il programma provinciale, pur rifacendosi a quanto previsto dalla normativa nazionale, se ne differenzia per taluni aspetti specifici. In particolare i due obiettivi che i comuni sono tenuti a perseguire sono:

- migliorare entro il 2000, ovvero nel corso del triennio 2000-2002, il saldo tendenziale per il 2000, stimato sulla base del saldo finanziario 1999, calcolato con riferimento alla sola parte corrente del bilancio e considerando la gestione di competenza;
- ridurre, nel corso del triennio 2000-2002, il rapporto tra debito residuo e valore aggiunto provinciale, ovvero stabilizzare tale rapporto per i comuni con limitata capacità di autofinanziamento.

Per raggiungere gli obiettivi fissati dal patto, sono previste le stesse azioni suggerite a livello nazionale. Al raggiungimento del primo obiettivo è connessa un'azione premiante sui trasferimenti in materia di finanza locale, mentre al mancato raggiungimento seguono interventi sanzionatori. Il monitoraggio sul rispetto del patto viene svolto dall'Osservatorio Economico Finanziario degli Enti Locali istituito presso la provincia di Trento, al quale i comuni sono obbligati a trasmettere i prospetti relativi ai risultati conseguiti e le relazioni illustrative delle misure adottate. Va precisato che è attualmente in corso una sostanziale revisione della disciplina del patto di stabilità provinciale, alla luce delle modifiche normative attuate a livello nazionale.

Tre dei sei comuni della provincia di Trento hanno raggiunto l'obiettivo, conseguendo un miglioramento rispetto al saldo tendenziale 2000 di 8,1 miliardi³⁶.

Anche la Provincia autonoma di Bolzano, con la Legge Provinciale n.61 del 1992, al fine di favorire un equilibrato sviluppo della finanza comunale, ha sottoscritto con il Comitato per gli accordi finanziari dei comuni un patto di stabilità provinciale diretto ad impegnare le amministrazioni locali a conseguire un miglioramento dei saldi di bilancio e a ridurre il finanziamento in disavanzo delle spese. Nell'accordo sulla finanza locale siglato il 23 novembre 2001 sono state confermate le azioni per garantire il rispetto del patto di stabilità provinciale.³⁷ Nel 2000 gli enti di tale provincia non avevano per il computo del saldo una disciplina derogatoria rispetto a quella generale e quindi sono stati inclusi nel campione di comuni successivamente esaminato.

4.1.7 I risultati del 2000

Una delle linee direttrici della manovra del 2000, che rispetto alle precedenti presentava più limitate esigenze di correzioni restrittive, è stata quella di lasciare spazio ad interventi atti a sostenere la ripresa della crescita economica ed allentare i carichi tributari, essendosi negli esercizi precedenti ottenuta la stabilizzazione dei conti pubblici.

Tra gli interventi di contenimento della spesa quello di maggior rilievo è costituito dal patto di stabilità interno, dal quale si attendeva ancora una riduzione di spesa di 2.200 mld. per il comparto regioni ed enti locali.

Le politiche di riduzione della spesa corrente, al netto degli interessi, necessitano di azioni strutturali atte a selezionare gli interventi sostenibili; nel breve periodo le possibilità di manovra si muovono in spazi ancora più angusti.

La necessità di monitorare la stabilità finanziaria del comparto autonomie resta ferma, specie in vista dello sviluppo del sistema di decentramento delle funzioni che implica un quadro di maggiore indipendenza finanziaria degli enti autonomi. Allo stesso tempo, le decisioni relative alle misure correttive idonee per assicurare la stabilità sono rimesse alle autonome scelte politiche degli enti.

Nella verifica a consuntivo, l'azione di risanamento della finanza pubblica, avviata nei precedenti esercizi, è apparsa nel 2000 meno incisiva; infatti, secondo l'analisi effettuata nella relazione generale sulla situazione economica del Paese, le risultanze in termini di fabbisogno e di avanzo primario si sono dimostrate meno favorevoli rispetto a quelle indicate nel D.P.E.F. per il 2000-2004.

Pur essendo stato rilevato un sostanziale rispetto degli obiettivi programmati, nel 2000 l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni si è attestato all'1,5% del PIL³⁸.

³⁶ Si riportano i dati consolidati relativi ai comuni della provincia di Trento forniti dall'Osservatorio economico-finanziario degli enti locali:

saldo finanziario 1999 = - 135.020 milioni; saldo tendenziale 2000 = - 141.298 milioni;

manovra correttiva: 4.400 milioni; saldo programmatico 2000: - 136.899 milioni;

saldo finanziario 2000: - 134.252 milioni

³⁷ Le azioni suggerite sono le seguenti: potenziare i controlli sui versamenti dei tributi locali degli anni pregressi; verificare o rideterminare i prezzi e le tariffe dei servizi pubblici a domanda individuale; ridurre i costi di gestione dei servizi pubblici attraverso mutamenti di carattere strutturale od organizzativo, nonché attraverso l'aumento dell'efficienza e della produttività; prevedere per le spese discrezionali un tasso di crescita annuale minore rispetto agli anni precedenti; ridurre il ricorso a consulenze esterne; sopprimere gli organismi e le commissioni non ritenuti indispensabili; aggiornare i fitti per l'utilizzazione di edifici ed immobili in proprietà del comune; sopprimere posti di organico se i servizi vengono affidati a terzi.

³⁸ Valore questo successivamente rivisto dall'ISTAT in sede di revisione delle serie storiche e corretto all'1,7%.

I dati relativi al 2000 dimostrano, comunque, che gli impegni assunti dall'Italia in sede comunitaria con il patto di stabilità e crescita sono stati nel complesso onorati. E' da aggiungere che il livello di indebitamento netto rapportato al PIL per quell'anno, dapprima indicato all'1,5%, è stato all'inizio del 2002 elevato all'1,7%.

Nel 2000, infatti, si è assistito nel complesso ad una sostanziale tenuta delle entrate, pur in assenza di significativi interventi di natura fiscale.

Per quanto concerne gli enti locali, si sono rilevate sostanziali riduzioni del prelievo complessivo netto dalla Tesoreria, che devono essere messe in relazione all'assunzione da parte dello Stato degli oneri per il personale ausiliario tecnico amministrativo della scuola (con corrispondente riduzione dei trasferimenti) ed alla acquisizione da parte delle province di un più elevato gettito dei tributi propri; hanno influito, invece, negativamente i minori incassi per tributi da parte dei comuni dovuti a sfasamenti temporali nell'acquisizione del gettito, verificatisi a seguito della modifica dei rapporti con i concessionari.

Il patto di stabilità interno, strumento posto per coinvolgere le regioni e gli enti locali nell'attuazione degli impegni comunitari, ha ricevuto nel 2000 una disciplina meno rigida, potendosi ottenere il rispetto dei vincoli posti attraverso diverso genere di opzioni.

La realizzazione degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno da parte del comparto enti locali è stata verificata, con riferimento al periodo 1999- 2000 dal Ministero del Tesoro, che ha attestato il conseguimento da parte dei comuni e delle province, considerati nell'insieme, dell'obiettivo minimo stabilito per il 2000.

L'obiettivo suddetto è stato considerato scindibile all'interno del comparto delle autonomie, in quanto il giudizio è stato espresso per i soli enti locali e non per le regioni. Nella finanziaria per il 2001 si è avuta una opportuna chiarificazione sulla imputazione degli effetti del raggiungimento degli obiettivi, distinguendo all'interno del comparto delle autonomie territoriali a seconda della categoria di ente. Viene quindi abbandonato il metodo di imputare i risultati all'intero comparto.

Inoltre, sono state verificate le grandezze macroeconomiche, ma non l'apporto dei singoli enti, in quanto le regole del patto hanno la valenza di incidere sui rapporti finanziari di livello macro, tenendo a freno le spinte di potenziale disavanzo provenienti dagli enti decentrati, per cui una valutazione d'insieme appare appropriata.

Tuttavia, queste stesse regole non potevano non avere incidenza sui comportamenti dei singoli enti e non sembra possibile ritenere che questo aspetto possa essere del tutto assorbito dall'impatto sulle grandezze macroeconomiche.

Per il 2000, secondo anno di applicazione del patto, sono state rese disponibili da parte del Ministero del Tesoro indicazioni sistematiche sullo stato di attuazione, con riferimento al comportamento relativo ad uno dei comparti interessati al patto di stabilità interno (province e comuni).

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

Province e comuni hanno, quindi, complessivamente ottenuto nel biennio 1999-2000 una riduzione del loro disavanzo tendenziale pari, o superiore, allo 0,2% del prodotto interno lordo del corrispondente periodo, con ciò raggiungendo l'obiettivo loro assegnato. In sostanza è stata ottenuta una riduzione del disavanzo pari allo 0,2% del PIL rispetto alla base di calcolo stabilita dalla finanziaria per il 1998. Questo risultato, che è stato certificato con un decreto del Ministro del Tesoro, ha comportato un beneficio esteso a tutti gli enti relativamente ai tassi applicati sui mutui della Cassa Depositi e Prestiti.

L'intervento, che ha inteso premiare i comportamenti virtuosi degli enti locali, ha avuto incidenza sulle vecchie emissioni, per le quali erano stabiliti tassi ben superiori a quelli attuali di mercato, che sono stati ridotti di mezzo punto dal 2001, con un onere complessivo per lo Stato di circa 200 miliardi. Questa misura, giustificata dal raggiungimento dell'obiettivo del "patto", è venuta incontro alle richieste degli enti che insistentemente negli ultimi anni avevano lamentato la eccessiva onerosità dei tassi sulle vecchie emissioni, ormai molto lontani da quelli praticati attualmente.

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

In particolare, nel corso degli esercizi considerati sono intervenute delle misure di natura non eccezionale, essendo destinate a perdurare, che hanno avuto una incidenza non neutrale nella determinazione del disavanzo, quali i finanziamenti per il personale di provenienza statale nella scuola (A.T.A.), l'attribuzione alle province dell'imposta sulle polizze di responsabilità civile ramo auto ed altre. Queste partite hanno un'influenza sul meccanismo in quanto, ad esempio, l'attribuzione di nuove entrate tributarie può migliorare il saldo, senza tuttavia comportare uno sforzo tributario da parte dell'ente, né manovre finanziarie. La devoluzione di nuovi tributi, che avviene di norma cancellando una quota corrispondente di trasferimenti, risulta indifferente per il bilancio dell'ente mentre incide favorevolmente sul saldo, in quanto, come è noto, i trasferimenti non vengono calcolati.

Va aggiunto che nel 2000 si avviavano cambiamenti rilevanti nel sistema di finanziamento degli enti locali in relazione all'attuazione del decentramento, ma nella sostanza non si sono verificate significative innovazioni.

L'intervento sui tassi dei mutui, che pure risponde ad una richiesta molto avvertita dagli enti, non ha esplicitato un impatto neutrale sulla finanza degli stessi, in quanto la misura, nel complesso, costituisce una sorta di trasferimento dallo Stato agli enti locali, che ha rilevanza negli esercizi successivi sulla spesa per interessi. Tale misura ha comportato maggiori benefici per quegli enti che hanno fatto ricorso ai mutui erogati dalla Cassa per il finanziamento degli investimenti e che hanno in ammortamento uno stock di debito notevole. Infatti, gli enti che hanno un limitato indebitamento nei confronti della Cassa hanno tratto un modesto beneficio dal premio.

La Sezione ha operato una verifica sui risultati raggiunti nel 2000 da un insieme di province e di comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti, evidenziando per ciascun ente il comportamento tenuto.

Nella tabella che segue è riportata la situazione generale dei riscontri effettuati.

Enti oggetto di esame

Enti del campione		Enti che non hanno ricalcolato il saldo/programmatico 99 con le regole per il 2000	Enti che hanno ricalcolato il saldo/programmatico 99 con le regole per il 2000 o che hanno calcolato cumulativamente il biennio	Enti che hanno rispettato il patto	Enti che non hanno rispettato il patto
Province	81	50	31	80	1
Comuni superiori a 60.000 abitanti	72	35	37	49	23
Comuni inferiori a 60.000 abitanti	870	*	*	458	412
Totale	1023			587	436

*Dato non rilevato per i comuni sotto i 60.000 abitanti.

Province.

Per le province nel biennio 1999/2000 si è verificata la presenza non sporadica di scostamenti tra il dato delle entrate tributarie da considerare ai fini del patto e quelle iscritte nei modelli. La normativa per quell'anno aveva dapprima specificato, con le circolari n.11/99 e n.4/2000, che le entrate dovute alle nuove devoluzioni tributarie dovessero essere escluse dalle entrate finali. Successivamente il d.m. 1.08.2000 aveva incluso nel calcolo tali entrate, indicando una modalità tecnica per rendere raffrontabili i dati del 1999 con quelli del 2000.

E' stata, quindi, effettuata una verifica puntuale della corrispondenza dei primi 4 titoli delle entrate, riportati nel conto del bilancio 1999 e 2000, con le entrate finali iscritte nei modelli del patto di stabilità per accertare se nella esposizione delle entrate finali le amministrazioni provinciali abbiano tenuto conto delle specifiche indicazioni fornite dal decreto del 1° agosto 2000, concernenti le modalità di computo delle entrate relative all'imposta erariale di trascrizione e all'imposta sulla responsabilità civile.

Sono certamente più evidenti e di rilievo le esigenze di correzioni da apportare alle entrate che hanno visto, nel corso del 1999, variare l'assetto dei tributi propri attraverso la devoluzione di nuovi. L'effetto di queste nuove risorse ha conferito certamente una spinta alle entrate proprie delle province che hanno rilevanza nel computo del disavanzo; spinta non prodotta dalle azioni volute dal patto stesso e, quindi, non riferibile ad uno sforzo fiscale degli enti, ma dalla modifica del disegno complessivo del finanziamento.

Dalle verifiche è emerso che le 81 province considerate, nel 2000, si sono maggiormente attenute alle regole stabilite dalla normativa, rilevandosi l'allineamento tra i dati dei prospetti del patto di stabilità e quelli del conto; al riguardo è anche da dire che i comportamenti dovrebbero risultare uniformi nel biennio, perchè in caso diverso si avrebbe un'alterazione del trend della spesa da considerare per il saldo³⁹.

Appaiono quindi limitati i casi in cui la non corretta indicazione di queste poste potrebbe avere prodotto inesattezze nel computo del saldo. Nel complesso può ritenersi che quanto rilevato in ordine alle entrate non abbia la potenzialità di ridurre l'attendibilità dei risultati del patto per le province.

Sul piano generale va ancora riportato che sono state effettuate rilevazioni relative alle entrate ed alle spese con carattere di eccezionalità che, come è noto, costituiscono una posta che si presta a iscrizioni discrezionali e potrebbe influire sull'andamento del saldo. Quanto alle entrate eccezionali, da escludere dal saldo, la maggiore percentuale rispetto agli incassi netti si è rilevata nelle province del Friuli Venezia Giulia con il 5,61% nel 1999, percentuale che si è ridotta all'1,19% nel 2000. La riduzione della entrata verificatasi nel 1999 può avere esplicato effetti favorevoli per il miglioramento del saldo nel biennio.

Nell'esercizio 2000 si notano punte di entrate eccezionali nell'Umbria con l'8,82% degli incassi netti ed in Basilicata con il 25,22%: si tratta di interventi che in linea di principio dovrebbero agire negativamente sul saldo. L'amministrazione provinciale di Potenza ha riportato entrate eccezionali (inesistenti nel 1999 e pari a 10 miliardi nel 2000) che incidono decisamente (30,88%) sul totale delle entrate finali che, pur venendo così decurtate, fanno registrare un aumento pari a circa 7,7 miliardi.⁴⁰

Per le spese eccezionali si notano incidenze elevate sui pagamenti netti nel 1999 in Umbria (10,56%) e in Campania (44,65%), mentre nel 2000 le incidenze maggiori si rinvengono in Friuli Venezia Giulia (9,03%) e in Campania (8,44%).

Nel complesso e salvo i casi innanzi menzionati può rilevarsi che le entrate e le spese eccezionali si sono mantenute su valori limitati e tali da non poter stravolgere i risultati del

³⁹Nel 1999, solo 7 province hanno riportato nel prospetto del patto di stabilità un importo per entrate finali superiore rispetto a quello risultante dal rendiconto; nel 2000 tali casi si riducono a 6.

⁴⁰Tale amministrazione, che dalla documentazione acquisita non risulta adempiente, ha trasmesso, a seguito dell'istruttoria effettuata, un nuovo prospetto di calcolo dal quale si rileva il raggiungimento dell'obiettivo per il 2000.

saldo; tuttavia emerge che nella media le entrate eccezionali si tengono su un livello ben inferiore a quelle delle correlative spese; infatti le prime non raggiungono nel biennio la percentuale dell'1%, mentre le seconde fanno registrare i seguenti valori rispettivamente nel 1999 e nel 2000: 5,47% e 3,33%.

Nella tabella n.1 vengono riportati, aggregati per regioni, i dati relativi ai saldi programmatici e finanziari delle province.

Tabella n.1

Regione	N. Enti	Enti che hanno rispettato l'obiettivo	S/Finanziario 1999	Recupero obiettivo 1999	S/programmatico 2000	S/finanziario 2000	Differenziale Positivo	Differenziale Negativo
PIEMONTE	6	6	-20.028	0	- 18.491	33.668	52.159	0
LOMBARDIA	10	10	274.256	0	277.414	560.693	283.279	0
LIGURIA	4	4	-21.606	0	- 19.868	37.343	57.211	0
VENETO	7	7	127.369	0	128.834	312.824	183.990	0
FR.V. GIULIA	4	4	-58.083	646	-57.201	-40.711	16.490	0
E. ROMAGNA	7	7	38.413	0	45.932	140.309	94.377	0
TOSCANA	6	6	10.478	0	30.247	116.905	86.658	0
UMBRIA	2	2	-5.002	0	-4.047	19.386	23.433	0
MARCHE	3	3	6.585	0	7.441	31.391	23.950	0
LAZIO	5	5	74.881	0	81.042	194.807	113.765	0
ABRUZZO	2	2	-30.297	0	-30.121	-7.842	22.279	0
MOLISE	2	2	-29.185	4.932	-23.660	-15.010	8.650	0
CAMPANIA	4	4	-93.779	0	-78.795	66.079	144.874	0
PUGLIA	5	5	-139.040	0	-138.409	17.338	155.747	0
BASILICATA	2	2	-52.732	0	-52.685	-39.974	12.711	0
CALABRIA	5	5	-182.226	0	-178.013	-89.841	88.172	0
SICILIA	3	2	-166.782	28.083	-138.549	-129.780	13.740	4.971
SARDEGNA	4	4	-114.778	5.981	-98.773	-58.885	39.888	0

Tabella n.2

		(milioni di lire)				
	INCASSI	Riferimenti al bilancio o alla circolare	dati PSI		dati conto del bilancio	
	VOCI		1999	2000	1999	2000
	Entrate finali	Titolo 1°-2°-3°-4°	10.605.814	11.897.63	10.985.438	12.464.875
a detrarre:	Trasferimenti correnti da Stato	Titolo 2° - cat. 1^	1.996.974	1.397.56	1.928.956	1.429.073
	Trasferimenti correnti dalla UE	Titolo 2° - cat. 4^	7.718	18.72	8.261	16.455
	Trasferim. corr. dagli altri enti partecipanti al patto	Titolo 2° - cat. 2^-3^-parte 5^	1.468.453	1.775.77	1.620.051	1.944.370
	Proventi della dismissione di beni immobiliari e finanziari	Titolo 4° - cat. 1^	49.846	226.02	58.893	223.935
	Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	Titolo 4° - cat. 2^	233.948	160.23	231.572	170.081
	Trasferimenti in conto capitale dalla U.E.	Titolo 4° - parte cat. 4^ (o 5^)	15.070	31.95	15.070	31.953
	Trasferim. in c/ cap. le dagli altri enti partecipanti al patto	Titolo 4° - cat. 3^-parte 4^	587.486	739.69	587.486	739.692
	Riscossione di crediti	Titolo 4° - cat. 6^	1.553.005	1.664.17	1.567.876	1.677.784
	Entrate con carattere di eccezionalità	Punto 1.2. Circolare	26.737	45.80	26.737	45.803
	Incassi netti		4.666.577	5.837.68	4.940.536	6.185.729
	PAGAMENTI	Riferimenti al bilancio o	1999	2000	1999	2000
	VOCI	alla circolare				
	Spese correnti	Titolo 1°	7.030.485	6.831.84	7.339.078	7.169.332
a detrarre:	Interessi passivi	Titolo 1° - intervento 6°	576.913	554.95	576.913	554.956
	Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione da Stato, da UE e da enti partecipanti al patto	Punto 1.1.2. Circolare	1.131.655	1.422.74	1.131.655	1.422.749
	Spese con carattere di eccezionalità	Punto 1.2. Circolare	275.783	157.40	275.783	157.401
	Pagamenti netti		5.048.134	4.696.74	5.354.727	5.034.226
	SALDO FINANZIARIO (M-R): Incassi netti - Pagamenti netti +/-		-381.557	1.140.94	-414.191	1.151.503
	SALDO PROGRAMMATICO 1999		-1.293.826			
	Incremento tendenziale stimato per il 2000		38.815			
	SALDO TENDENZIALE stimato per il 2000		-1.332.641			
	1,1% della spesa corrente 1999		55.529			
	valore assoluto del saldo tendenziale x3%		39.979			
	Intervento correttivo 2000		55.529			
	eventuale recupero su obiettivo 1999					
	SALDO PROGRAMMATICO 2000		-1.277.111	-1.277.11		-1.277.215
	differenziale			2.418.05		2.428.718