

Nella tabella 2 è stato calcolato il saldo programmatico 2000 per l'intero aggregato delle province e sono stati allineati i dati rilevanti per il patto di stabilità interno con quelli risultanti dai rendiconti. Al riguardo si precisa che le voci non presenti nel conto del bilancio sono state indicate in modo corrispondente a quelle tratte dai prospetti.

Dai dati complessivi, in ordine al rispetto degli obiettivi del patto relativi alle province, risulta che 80 enti su 81 esaminati hanno raggiunto l'obiettivo; si evince inoltre che il saldo finanziario riportato nel 2000 evidenzia un miglioramento rispetto a quello programmatico con un differenziale notevole, pari a circa 2400 miliardi. Sempre dai dati complessivi, si nota nel biennio un aumento significativo delle entrate finali che si riverbera quasi interamente sulle entrate considerate per il saldo, che aumentano di circa 1.522 miliardi. Sul fronte della spesa si evidenziano riduzioni significative della spesa corrente complessiva e anche di quella rilevante per il saldo. L'azione congiunta di questi fattori ha prodotto per le province un risultato positivo in termini di saldo che, come si è visto, migliora oltre le attese e la situazione di disavanzo del 1999 si trasforma in un avanzo rilevante. Va inoltre notato che questo risultato è stato ottenuto facendo un limitato ricorso alla facoltà di ricalcolare il risultato del 1999, il che indica che non sono emerse particolari difficoltà per il suo raggiungimento.

E' anche da osservare che il saldo esposto non tiene conto delle correzioni effettuate in sede di certificazione riassuntiva da parte del Ministero del Tesoro che hanno operato detrazioni al dato positivo, relative alla spesa per il personale A.T.A. assunta a carico dello Stato e per le entrate derivanti dall'imposta RC ramo auto.

In merito è da dire che relativamente al personale A.T.A. non sono mancati enti che hanno provveduto alla relativa correzione, anche se non prevista nei modelli e nelle circolari; invece l'imposta sulla RC ramo auto è stata specificamente disciplinata e le province, come si è detto, si sono per lo più adeguate agli indirizzi dati. Peraltro, lo scarto positivo registrato nel saldo finanziario delle province consentirebbe anche di effettuare tali detrazioni, che erano state stimate nel complesso in una somma pari a 950 miliardi.

Venendo a trattare dei comportamenti delle province attuati per il rispetto del patto, va notato che in tutte le regioni si verifica un incremento degli incassi netti, che nel complesso assomma a circa 1.171 miliardi.

Questa tendenza ascendente delle entrate avviene in un biennio nel quale non si sono verificate modificazioni di fondo nella disciplina, essendo intervenute già dal 1999 nuove devoluzioni fiscali. Non è tuttavia da escludere che, sul fronte della cassa, pur essendosi notata sin dal 1999 l'efficacia di questi provvedimenti, nel secondo esercizio si sia verificata una ulteriore realizzazione di accertamenti del 1999, stante la complessità dei meccanismi di attribuzione del gettito alle province.

Nell'analisi dei comportamenti dei singoli enti in ordine al tipo di manovra correttiva utilizzato (sul saldo, oppure sulla spesa corrente) emerge che 65 province su 81 si sono adeguate agli obiettivi del patto operando il contenimento della crescita della spesa corrente, rilevandosi, quindi questa misura più efficace rispetto all'azione sul saldo.

Un dato che emerge in modo piuttosto chiaro è che le province meridionali, ove si notano situazioni ricorrenti di elevato disavanzo, hanno nella grande maggioranza dovuto effettuare l'intervento sul saldo piuttosto che quello sulla spesa, mentre al centro nord è stata diffusamente operata la manovra sulla spesa.

Scendendo nell'analisi del rispetto del patto con riferimento ai singoli enti, si nota che per le province la situazione di adempienza è pressoché totale essendo solo una a non centrare l'obiettivo per il 2000.

Si tratta di una provincia del sud della Regione siciliana e lo scarto negativo riportato non è eclatante, essendo prossimo ai 5 miliardi.

Analizzando le motivazioni del fallimento, si nota che l'ente pur avendo ottenuto un incremento degli incassi netti ed una flessione della spesa rilevante per il patto, andamenti

questi che si sono peraltro dimostrati efficaci nella riduzione del disavanzo, non è riuscito a realizzare l'obiettivo per il 2000 che includeva anche il recupero del differenziale negativo realizzatosi rispetto al saldo programmatico 1999. Sul piano generale, ciò conferma che gli enti con una situazione depressa dal punto di vista fiscale possono ottenere buoni risultati ai fini del patto attraverso un deciso contenimento della spesa. Peraltro le fonti di entrata tributaria delle province sono scarsamente manovrabili consistendo essenzialmente in devoluzioni di gettito e, quindi, i risultati positivi su quel fronte non possono essere ascritti ad uno sforzo fiscale, ma semmai alla consistenza degli imponibili.

Nel complesso può, comunque, ritenersi che il comparto province si sia attenuto sostanzialmente alle regole imposte dal patto di stabilità interno; tuttavia sembra anche che le condizioni del contesto apparivano decisamente favorevoli ad ottenere questo risultato, stante il *trend* espansivo delle entrate tributarie che non ha richiesto particolari interventi da parte delle amministrazioni.

Comuni

E' necessario avvertire che l'analisi dell'insieme di comuni, effettuata in questa sede non copre l'universo degli enti interessati al patto nel 2000; infatti in tale esercizio erano coinvolti tutti i comuni senza distinzione di popolazione, mentre l'esame svolto dalla Sezione è stato parziale, riguardando esclusivamente i comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti.

Inoltre l'esame dell'aggregato dei comuni è stato condotto su due distinti insiemi. Il primo costituito dagli enti di maggiori dimensioni (popolazione superiore a 60.000 abitanti) ed il secondo da tutti gli altri comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti. Per gli enti con popolazione superiore a 60.000 abitanti si sono potute effettuare analisi e trattamento dei dati più accurati, in quanto, dopo aver verificato caso per caso quale fosse l'opzione da ciascuno di essi adottata per l'indicazione del dato di partenza, il computo del saldo programmatico 2000 è stato calcolato conformemente alla scelta di ogni singolo ente. In particolare il saldo programmatico del 1999 -necessario alla determinazione del saldo 2000- poteva essere computato secondo i vecchi parametri fissati dalla circolare n.11/99, oppure poteva essere ricalcolato utilizzando i criteri dettati per il 2000. Infine era prevista la possibilità di effettuare il calcolo cumulativo del saldo programmatico per il biennio.

Nell'esame dei prospetti sono state rilevate delle divergenze interpretative in ordine alle modalità tecniche di compilazione: in particolare, ad esempio, alcuni enti hanno ritenuto opportuno detrarre dalle entrate finali e dalle spese correnti gli importi connessi all'assistenza sanitaria come voce a sé stante, piuttosto che includerli nei trasferimenti correnti da parte degli enti partecipanti al patto (per l'entrata) e nelle spese sostenute sulla base dei trasferimenti con vincolo di destinazione da Stato, UE ed enti partecipanti al patto (per la spesa).

Come per le province, anche per i 942 comuni sono state poste sotto osservazione quelle voci contabili che non trovano riscontro nel conto del bilancio: le entrate e le spese con carattere di eccezionalità. Dall'analisi svolta è emerso che per il complesso dei comuni sia nel 1999 che nel 2000 l'incidenza delle entrate eccezionali sul totale delle entrate finali non raggiunge il 2%, con un picco registrato per i comuni dell'Umbria, che nel 1999 presenta un'incidenza del 19,42% e nel 2000 del 14,08%. Per quanto riguarda, invece, le spese con carattere di eccezionalità, queste registrano nel 2000 una flessione di 657 miliardi. La loro incidenza sulla spesa rilevante per il patto, che nel 1999 raggiungeva il 5,08%, nel 2000 si riduce al 3,37%. Nel 1999 due regioni fanno registrare punte più elevate: il Lazio (22,72%) ed il Trentino (11,60). Nel 2000 in tutte le regioni l'incidenza si attesta al di sotto del 10%.

Per i comuni, in linea generale, si rinviene una maggiore uniformità delle voci di entrata rilevanti nel biennio, non essendo intervenute particolari modificazioni nelle entrate di loro competenza, mentre semmai va segnalata una vicenda relativa alla riscossione della

tassa rifiuti, che è divenuta problematica per via della modifica dei rapporti con i concessionari. A questo riguardo è da ricordare che il Ministero del Tesoro ha valutato le minori entrate derivanti dalla soppressione dell'obbligo del "non riscosso per riscosso" in 950 miliardi di lire con riferimento all'insieme di tutti i comuni, compresi quelli con popolazione inferiore agli 8.000 abitanti.

Una ulteriore correzione ha riguardato anche per i comuni le spese sostenute per il personale A.T.A., valutate complessivamente in 2.050 miliardi da detrarre dalle spese per il 1999. Va segnalato in merito che il recupero di tali importi dai trasferimenti erariali è stato in parte differito.

Nell'analisi dei comportamenti dei singoli enti in ordine al tipo di manovra correttiva utilizzato viene confermato quanto rilevato per le province; infatti 732 comuni su 942 esaminati hanno corretto il saldo tendenziale nella misura pari all'1,1% della spesa corrente. Anche in questo caso le regioni meridionali sono quelle dove si concentrano i comuni che, avendo un disavanzo più consistente, hanno dovuto operare una correzione commisurata al 3% del saldo tendenziale.

La seguente tabella n.3 concerne la verifica del rispetto dell'obiettivo programmatico 2000, calcolato sul complesso dei comuni esaminati (942).

Tabella n.3

INCASSI		Riferimenti al bilancio o alla circolare	(milioni di lire)	
VOCI			1999	2000
	Entrate finali	Titolo 1°-2°-3°-4°	64.636.969	69.354.153
<i>a detrarre:</i>	<i>Trasferimenti correnti da Stato</i>	Titolo 2° - cat. 1^	15.302.666	16.059.730
	<i>Trasferimenti correnti dalla UE</i>	Titolo 2° - cat. 4^	57.805	58.682
	<i>Trasferim. corr. dagli altri enti partecipanti al patto</i>	Titolo 2° - cat. 2^3^parte 5^	2.767.959	3.995.076
	<i>Proventi della dismissione di beni immobiliari e finanziari</i>	Titolo 4° - cat. 1^	3.503.741	1.881.762
	<i>Trasferimenti in conto capitale dallo Stato</i>	Titolo 4° - cat. 2^	1.398.463	1.278.622
	<i>Trasferimenti in conto capitale dalla U.E.</i>	Titolo 4° - parte cat. 4^ (o 5^)	195.562	268.896
	<i>Trasferim. in c/ cap.le dagli altri enti partecipanti al patto</i>	Titolo 4° - cat. 3^parte 4^	1.368.930	1.628.887
	<i>Riscossione di crediti</i>	Titolo 4° - cat. 6^	6.441.127	11.434.418
	<i>Entrate con carattere di eccezionalità</i>	Punto 1.2. Circolare	1.180.698	700.423
	Incassi netti		32.420.018	32.047.657
PAGAMENTI		Riferimenti al bilancio o alla circolare	1999	2000
VOCI				
	Spese correnti	Titolo 1°	45.763.438	45.454.176
<i>a detrarre:</i>	<i>Interessi passivi</i>	Titolo 1° - intervento 6°	3.238.047	2.774.160
	<i>Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione da Stato, da UE e da enti partecipanti al patto</i>	Punto 1.1.2. Circolare	1.901.318	2.676.227
	<i>Spese con carattere di eccezionalità</i>	Punto 1.2. Circolare	1.962.893	1.305.138
	Pagamenti netti		38.661.180	38.698.651
	SALDO FINANZIARIO (M-R): Incassi netti - Pagamenti netti	+/-	-6.241.162	-6.650.994
	SALDO PROGRAMMATICO 1999		-6.979.323	
	<i>Incremento tendenziale stimato per il 2000</i>		209.380	
	SALDO TENDENZIALE stimato per il 2000		-7.188.703	
	<i>1,1% della spesa corrente 1999</i>		425.273	
	<i>valore assoluto del saldo tendenziale x3%</i>		215.661	
	Intervento correttivo 2000		425.273	
	<i>eventuale recupero su obiettivo 1999</i>			
	SALDO PROGRAMMATICO 2000		-6.763.430	-6.763.430
	<i>differenziale</i>			112.436

Dai dati complessivi relativi alle amministrazioni comunali, in ordine al rispetto degli obiettivi del patto, si evince che il saldo finanziario riportato nel 2000 fa rilevare un miglioramento rispetto a quello programmatico con un differenziale pari a circa 112 miliardi. Sempre dai dati complessivi si nota nel biennio un aumento significativo delle entrate finali (circa 4.700 miliardi) che tuttavia, in considerazione dell'aumento notevole di alcune delle voci che vengono detratte per il computo del saldo (soprattutto i trasferimenti correnti e le riscossioni di crediti), non si è riverberato positivamente sulle entrate considerate per il saldo (incassi netti) che presentano una flessione quantificabile in circa 373 miliardi. Sul fronte della spesa si evidenzia, invece, una riduzione di quella corrente complessiva di 309 miliardi circa; tale *trend* positivo viene tuttavia vanificato dalla significativa diminuzione delle spese per interessi passivi e di quelle con carattere di eccezionalità (detratte dal saldo) che determinano un aumento dei pagamenti netti complessivi nel 2000 di circa 37 miliardi. L'azione congiunta di questi fattori impatta negativamente sull'andamento dei saldi finanziari dell'aggregato dei comuni, che pertanto registra nel 2000 un disavanzo di circa 409 miliardi superiore a quello conseguito nel 1999. Nonostante ciò, avendo calcolato per il complesso dei comuni un saldo programmatico 2000 pari a -6.763 miliardi, l'obiettivo viene comunque raggiunto, anche con un leggero margine positivo. Questo risultato deve essere inoltre valutato tenendo conto del fatto che nel 1999 si era verificato un consistente scarto positivo rispetto all'obiettivo assegnato.

E' anche da osservare che questo risultato non tiene conto degli interventi effettuati in sede di certificazione riassuntiva da parte del Ministero del Tesoro, che hanno operato correzioni al dato del saldo relative alla spesa per il personale A.T.A. assunta a carico dello Stato e del minor introito per la TARSU.

L'esame che segue è riferito a due distinti gruppi di comuni; il primo è composto dalle grandi città che erano, peraltro, assoggettate a più onerosi adempimenti in sede di monitoraggio. Si tratta di 72 comuni distribuiti in tutte le regioni, molti dei quali sono capoluoghi di provincia.

Dal riscontro effettuato è emerso che hanno provveduto al ricalcolo n.37 enti. Gli altri 35 hanno optato per mantenere fermo il saldo programmatico del 1999 ancorato ai criteri dettati dalla circolare 11/99. Attraverso l'esame dei prospetti di questi enti si è potuto rilevare che la differenza tra il saldo finanziario calcolato secondo i vecchi criteri e lo stesso saldo ricalcolato con i nuovi criteri introdotti per determinare il saldo programmatico 2000 è stata in alcuni casi determinante per consentire all'ente di rientrare nei parametri del patto.

La situazione consolidata degli adempimenti per il patto relativa a questi enti è riportata nelle seguenti tabelle.

Tabella n.4 – comuni superiori a 60.000 abitanti

(milioni di lire)

Regione	N. Enti	Enti che hann rispettato l'obiettivo	S/Finanziario 1999	Recupero su obiettivo 1999	S/Programmatico 2000	S/Finanziario 2000	Differenzial positivo	Differenziale negativo
PIEMONTE	4	1	-164.522	0	-329.387	-427.257	5.999	103.868
LOMBARDIA	11	7	10.700	0	-283.392	-260.157	68.429	49.828
LIGURIA	1	1	-15.469	0	-29.539	-23.180	6.359	0
VENETO	5	4	-71.918	0	150.778	-55.552	101.132	5.906
FR. V. GIULIA	2	2	-121.690	6.923	-113.264	-108.929	4.335	0
E. ROMAGNA	9	8	-20.629	0	-29.314	69.893	109.637	65
TOSCANA	9	7	-211.059	0	-219.800	-206.920	44.203	5.450
UMBRIA	2	1	-87.929	1.307	-74.914	-65.105	9.869	60
LAZIO	2	2	-574.688	0	-750.612	-734.978	15.634	0
ABRUZZO	2	2	-31.246	0	-38.211	-33.269	4.942	0
CAMPANIA	9	5	-1.192.560	0	-1.205.579	-1.152.777	92.946	40.145
PUGLIA	5	1	-285.208	97.062	-74.623	-295.923	1.478	222.778
BASILICATA	1	1	-47.797	0	-53.409	-47.724	5.685	0
CALABRIA	4	3	-239.892	0	-245.550	-210.748	40.750	5.947
SICILIA	5	3	-1.311.814	0	-1.304.426	-1.402.836	24.856	123.267
SARDEGNA	1	1	-105.268	34.333	-36.109	2.579	38.688	0

Verifica del rispetto dell'obiettivo

	(milioni di lire)
Saldo Finanziario 1999	-4.470.989
Saldo Programmatico 1999	-5.023.024
SALDO TENDENZIALE Stimato Per Il 2000	-5.173.715
1,1% Della Spesa Corrente 1999	240.252
Valore Assoluto Del Saldo Tendenziale X3%	155.211
Intervento Correttivo 2000	240.252
Eventuale Recupero Su Obiettivo 1999	0
Saldo Programmatico 2000	-4.933.463
Saldo Finanziario 2000	-4.952.883
Differenziale	-19.420

Dai dati sopra esposti risulta che, a livello aggregato, i comuni più grandi, per poco, non hanno raggiunto l'obiettivo, facendo rilevare uno scarto negativo di circa 19 miliardi. La non soddisfacente prestazione di queste amministrazioni si rileva, altresì, da un peggioramento del saldo finanziario 2000 rispetto a quello dell'anno precedente pari a 482 miliardi, con una variazione del 10,78%.

Scendendo ad un esame analitico dei singoli enti, peraltro, risulta che la maggioranza di quelli considerati (49 su 72) ha raggiunto l'obiettivo, conseguendo un differenziale positivo di 575 miliardi. In tutte le classi, eccetto che nella 11^a, la maggior parte degli enti considerati ha rispettato l'obiettivo.

Nella classe 11^a, invece, solo i comuni di Roma e Milano hanno raggiunto con successo gli obiettivi del patto, ottenendo anche uno scarto positivo di oltre 26 miliardi. Nel complesso se ne desume che le grandi dimensioni degli enti non sembrano costituire un fattore di ausilio al rispetto del patto ed anzi, scendendo di classe, la situazione diventa migliore.

Per il secondo insieme di comuni l'esame è stato condotto partendo dai risultati del 1999 rilevati nel corso delle verifiche effettuate per tale esercizio e tenendo anche conto del dato del 1999 modificato, laddove l'ente avesse optato per la facoltà di ricalcolare detto risultato. Nella verifica dei risultati compiuta a livello aggregato, tuttavia, i dati di questi comuni sono stati gestiti in maniera omogenea, applicando per tutti il medesimo procedimento di calcolo.

Va tenuto presente che nel precedente insieme i comuni più grandi si erano diffusamente avvalsi della facoltà di modificare le risultanze del 1999, evidentemente scegliendo modalità di calcolo più vantaggiose ai fini del rispetto del saldo. Pertanto i risultati relativi al secondo gruppo, che sono stati elaborati non tenendo sempre conto della modalità di calcolo da ciascuno effettivamente utilizzata, potrebbero scontare un margine di imprecisione rispetto al calcolo da ognuno effettuato in concreto.

La situazione consolidata degli adempimenti per il patto relativa a questi enti è riportata nelle seguenti tabelle.

Tabella n.5 - comuni inferiori a 60.000 abitanti

(milioni di lire)

regione	n.enti considerati	enti che hanno rispettato l'obiettivo	S/finanziario 1999	recupero su obiettivo 1999	S/programmatico 2000	S/finanziario 2000	differenziale positivo	differenziale negativo
PIEMONTE	56	32	20.100	0	25.782	-2.064	72.265	100.111
LOMBARDIA	168	77	41.805	18.738	263.664	-6.536	135.859	406.059
LIGURIA	18	14	46.817	0	53.123	46.265	17.489	24.348
TRENTINO A. A.	1	-	-3.172	158	-2.655	-4.821	0	2.166
VENETO	105	66	31.802	0	-45.852	-16.727	105.051	75.926
FR.V. GIULIA	25	9	-11.867	15.848	48.478	-52.473	15.189	116.140
E.ROMAGNA	55	37	130.260	0	71.970	109.165	77.745	40.550
TOSCANA	75	46	40.826	0	3.819	14.408	77.682	67.093
UMBRIA	12	9	-61.946	0	-81.165	-44.080	42.671	5.586
MARCHE	28	15	-25.003	0	-18.432	-20.648	48.336	50.552
LAZIO	40	17	-172.826	21.798	-62.439	-146.144	46.310	130.015
ABRUZZO	15	8	-61.156	6.581	-31.668	-27.181	31.122	26.635
MOLISE	4	1	-15.036	8.878	3.922	3.016	5.454	6.360
CAMPANIA	69	39	-536.399	0	-454.705	-450.414	129.778	125.486
PUGLIA	88	39	-424.481	50.279	-259.369	-371.866	77.399	189.896
BASILICATA	10	4	-58.005	7.857	-40.935	-48.029	5.589	12.683
CALABRIA	27	11	-185.150	19.248	-122.401	-210.771	10.533	98.903
SICILIA	54	24	-439.184	69.000	-255.594	-394.164	44.784	183.354
SARDEGNA	20	10	-87.558	6.920	-49.848	-75.047	13.410	38.609

Verifica del rispetto dell'obiettivo.

(milioni di lire)

SALDO FINANZIARIO 1999	-1.770.173
SALDO PROGRAMMATICO 1999	-1.956.299
SALDO TENDENZIALE stimato per il 2000	-2.014.988
l,1% della spesa corrente 1999	185.021
valore assoluto del saldo tendenziale x3%	60.450
Intervento correttivo 2000	185.021
eventuale recupero su obiettivo 1999	0
SALDO PROGRAMMATICO 2000	-1.829.967
SALDO FINANZIARIO 2000	-1.698.111
differenziale	131.856

Dai dati sopra esposti risulta che nel complesso i comuni meno grandi hanno raggiunto l'obiettivo, facendo rilevare uno scarto positivo di circa 132 miliardi. Il disavanzo in termini assoluti di questo segmento del comparto comuni migliora in misura pari a 72 miliardi.

All'interno di questo risultato favorevole non si evidenziano situazioni disomogenee, in quanto si evidenzia che tutte le classi demografiche che ricomprendono gli enti con popolazione tra 60.000 e 8.000 abitanti (5[^], 6[^] e 7[^]) nel complesso hanno raggiunto l'obiettivo.

Ciò conferma che le minori dimensioni degli enti sembrano costituire un fattore di ausilio al rispetto del patto.

4.1.8 Le relazioni dei comuni. Analisi delle problematiche emergenti

Dall'esame delle relazioni conclusive che i comuni hanno inviato a corredo dei prospetti dimostrativi dei risultati del patto di stabilità si possono trarre interessanti argomenti in ordine alla disciplina del patto ad alle difficoltà per la sua attuazione, nonché una serie di osservazioni in ordine alle possibili manovre da effettuare.

Si nota che gli enti che non hanno raggiunto l'obiettivo sono maggiormente portati a diffondersi nell'esprimere le motivazioni nelle relazioni, mentre quelli che lo hanno raggiunto formulano per lo più relazioni succinte e non approfondite.

Tra gli enti del primo gruppo si riportano le motivazioni espresse più interessanti.

Il comune di Meda, addebita il risultato negativo al mancato incasso della TARSU; l'ente aveva predisposto i ruoli per giugno 2000, ma il concessionario, anche a causa dell'adeguamento alle nuove procedure, ha fatto pervenire le cartelle ai contribuenti solo a gennaio 2001.

Il comune di Argenta, invece, rileva come siano aumentate le uscite di cassa per spese correnti, che non sono state compensate da un corrispondente incremento di entrate, circostanza dovuta ad alcuni eventi sfavorevoli: nel primo anno di abolizione della clausola del "non riscosso per riscosso", si sono verificati notevoli effetti negativi sulla cassa; il sistema di erogazione dell'addizionale IRPEF, inoltre, non ha consentito la riscossione di alcun acconto, né si è giunti ad alcuna determinazione del gettito spettante. In generale si può notare che le modalità di riscossione delle entrate proprie non appaiono spesso coordinabili con i fabbisogni di spesa, per via dei vincoli posti dall'attuale disciplina.

Il comune di Fermo solleva la stessa problematica lamentata da Argenta in merito alla riscossione dell'addizionale IRPEF (in questo caso il Comune aveva anche formalmente sollecitato il Ministero del Tesoro per una "riquantificazione", che non è tuttavia intervenuta); si lamenta inoltre "...la difficoltà di contenere complessivamente la spesa corrente in presenza di nuovi servizi, anche comprensoriali, trasferiti in gestione all'ente".

Presso il comune di San Pancrazio Salentino, il responsabile del servizio finanziario, in sede di comunicazione formale al Sindaco del mancato raggiungimento dell'obiettivo, ha sottolineato esplicitamente come avesse tempestivamente segnalato che le scelte operate per la formazione del bilancio 2000, non tenevano in adeguata considerazione i suggerimenti sugli strumenti di contenimento del disavanzo previsti dalla legge n.488 del 1999, e che quindi ha paventato il rischio di non conseguire il risultato positivo, come poi puntualmente avvenuto.

La relazione del comune di Sant'Antonio Abate si limita a constatare che il risultato non è stato conseguito per soli 349 milioni, senza esprimersi in ordine all'efficacia delle eventuali manovre adottate.

Sant'Elpidio a Mare, pur non avendo conseguito l'obiettivo, elenca gli interventi adottati: miglioramento grado di rigidità della spesa per il costo del personale; potenziamento attività di accertamento e riscossione tributi propri; miglioramento della velocità di riscossione delle entrate di competenza; contenimento del tasso di crescita delle spese correnti; dismissione immobili non funzionali; raggiungimento degli obiettivi di efficienza, aumento della produttività e riduzione dei costi, ricognizione delle risorse finanziarie derivanti dall'avanzo di amministrazione.

Anche Segrate, pur non centrando l'obiettivo, si era dato regole — desunte dalle indicazioni della normativa — fin dal momento della redazione del bilancio di previsione, per cercare di realizzare il raggiungimento dell'obiettivo. In particolare, aveva previsto: il contenimento della crescita della spesa corrente con previsione di stanziamenti per i titoli I e III, inferiori all'esercizio precedente; il potenziamento dell'attività di accertamento dei tributi propri; l'aumento della percentuale di copertura con le tariffe dei servizi a domanda individuale; il finanziamento delle spese in conto capitale mediante ricorso a mezzi propri; il contenimento della spesa per il personale; l'iscrizione delle spese per beni soggetti ad ammortamento nel titolo II della Spesa. E' stato, quindi, evidenziato dal settore finanziario - ufficio ragioneria, che, con due relazioni di giugno e novembre, si erano prospettate ulteriori azioni per raggiungere l'obiettivo, ovvero: limitare i contratti di consulenze esterne; sviluppare la ricerca di sponsorizzazioni; ridurre il ricorso all'affidamento esterno senza previa gara ad evidenza pubblica; contenere l'uso dell'avanzo di amministrazione; introdurre strumenti che consentano l'accelerazione dei flussi di introito, soprattutto di natura tributaria. In particolare si era raccomandato di adottare apposite convenzioni con il concessionario per la

riscossione ICI e TARSU che prevedessero anticipazioni dei flussi finanziari per ridurre i tempi di effettiva riscossione.

Per la riscossione dei tributi è stato sottolineato che, in forza di tali iniziative, si sono addirittura superati gli stanziamenti di entrata relativi alle quote arretrate ICI e TARSU previste nel Bilancio di Previsione 2000; tale misura è tanto più incisiva in quanto si riflette poi positivamente sugli esercizi successivi. Per l'avanzo di amministrazione, si è provveduto a ridurre la quota per il finanziamento del titolo I. Si nota infine che il 24 luglio 2000 è stata adottata la nuova convenzione per la riscossione TARSU che, reintroducendo parzialmente il sistema del "non riscosso per riscosso", ha fornito all'ente maggiori certezze per i flussi finanziari. C'è da notare che vi era stato un blocco per la stipula di tali convenzioni perché il Ministero delle Finanze aveva emanato il decreto di fissazione compensi ai concessionari solo a settembre; si è perciò incassato solo il 45% degli importi iscritti a ruolo. Si nota inoltre che l'ufficio, nel suo costante monitoraggio in corso d'esercizio, aveva suggerito l'adozione di uguale convenzione (con anticipazioni a carico del concessionario) per l'ICI; infatti, con il metodo in atto, si è riscosso in corso d'esercizio solo il 45%, in quanto la cartella della seconda rata ha consentito l'incasso solo nel 2001.

Le relazioni che illustrano le modalità di raggiungimento dell'obiettivo spesso sono meramente dichiarative e a volte si limitano a rimandare alla relazione del conto consuntivo.

Tra queste si segnalano, per l'interesse dei contenuti, quelle del comune di Feltre, in cui si afferma che sin dal mese di giugno si era evidenziato che non si rendevano necessari ulteriori interventi, dimostrandosi indubbiamente l'amministrazione attenta al monitoraggio della gestione; la relazione del comune di Omegna, nell'indicare gli interventi possibili, allude genericamente a eventuali tagli di spesa già impliciti nel continuo controllo sulla gestione, mentre potrebbero rendersi necessari eventuali "...maggiori oneri su tariffe"; il comune di Piacenza si limita ad affermare che l'ente ha conseguito il risultato col semplice controllo della gestione di cassa, senza dover ricorrere ad appositi provvedimenti. E' anche il caso di Ittiri, che si è limitato a intervenire sull'armonizzazione dei flussi entrate/uscite e a velocizzare i tempi di riscossione.

Altri comuni, hanno fornito spiegazioni estremamente succinte sulla manovra.

Per esempio Albenga, che pur riferendosi ad un successivo esercizio, ha ammesso che la riduzione del saldo nel primo trimestre è stata raggiunta grazie all'anticipo relativo all'ICI versato dal tesoriere come da convenzione; Aviano, dove il secondo obiettivo (debito/PIL) non è raggiunto, precisa che ciò è avvenuto per una scelta politica dell'Amministrazione, che non intende vincolare le spese d'investimento nei limiti stringenti del patto; Novate Milanese, che si è limitata a non contrarre mutui, a intervenire sulle entrate e a non destinare l'avanzo alle spese correnti; Lainate, che registra una diminuzione di entrate per minori riscossioni della TARSU, "in quanto non è intervenuto il pagamento da parte degli utenti". Si è provveduto, comunque, al contenimento dei pagamenti delle spese correnti e si è fatto ricorso al finanziamento delle spese d'investimento con le entrate correnti.

Sulla scelta della modalità di computo i comuni che nelle relazioni hanno esplicitato di aver optato per la facoltà di ricalcolo hanno segnalato esclusivamente la convenienza di tale scelta, mentre nessuno comunque si è spinto a formulare una analisi tecnica dei motivi.

Considerando anche le relazioni relative alle verifiche trimestrali di cassa —quindi in corso d'esercizio— si può notare come molti enti si siano ispirati almeno nelle intenzioni a quanto previsto proprio dall'art. 30 della legge n.488 del 1999.

Sono infatti ricorrenti tra le indicazioni per la manovra di contenimento:

- limitazione delle spese di personale, anche omettendo contratti per consulenza ecc.;
- dismissione di immobili che non abbiano fini istituzionali;
- adeguamento delle tariffe per i servizi;
- utilizzo dell'avanzo d'amministrazione per spese d'investimento;
- incasso dei residui attivi;
- velocizzazione degli incassi di competenza;

- incremento di efficienza nella gestione;
- ricerca di sponsorizzazioni;
- aumento della produttività;
- contenimento del tasso di crescita della spesa corrente; ecc.

Le relazioni trimestrali raramente sono state redatte con ricchezza di indicazioni; tra queste vale la pena di citare quelle di maggiore interesse.

Il comune di Foligno, in seguito ad un peggioramento dell'andamento di cassa registrato nel primo trimestre, si è attivato per incassare i residui attivi; per velocizzare gli incassi di competenza della parte corrente; per stabilire le priorità di spesa in base alle entrate proprie; per l'applicazione dell'avanzo per spese d'investimento.

A Montevarchi, sono state stimulate azioni rivolte a raggiungere l'obiettivo, tutte rapportabili a quelle generali suddette: potenziamento attività accertamento entrate proprie, aumento tariffe, dismissione immobili non funzionali, incremento efficienza della gestione e ricerca sponsor.

A Nola sono state elencate le azioni che si sono dimostrate utili per migliorare il saldo programmatico: aumento produttività, riduzione costi di gestione dei servizi pubblici, contenimento tasso crescita spesa corrente, potenziamento attività di accertamento con riscontri incrociati tramite ruoli ICITARSU, adeguamento tariffe servizi a domanda individuale e dismissione immobili.

La relazione di Monfalcone, riporta le azioni intraprese per il miglioramento del saldo finanziario sulla base di quanto suggerito dalla legge n.488 del 1999: accertamento di maggiori entrate da tributi (diversamente rispetto agli altri enti vengono forniti anche dati quantitativi), interessi derivanti dalla gestione diretta delle giacenze di cassa e maggiori utili derivanti dalle aziende partecipate; accantonamento di spese di parte corrente; riduzione del numero del personale (trasferimento personale A.T.A.); minori spese (circa il 40%) per servizio telefonia fissa e noleggi fotocopiatori come conseguenza dell'adesione alle convenzioni stipulate dal ministero del Tesoro; la spesa complessiva per il personale si è mantenuta entro i limiti di incremento del 2,3%, come fissato nel DPEF.

A Bassano del Grappa si fa presente che il conseguimento dell'obiettivo è dovuto soprattutto alla anticipazione dei flussi relativi all'ICI e alla TARSU versati dal tesoriere. Questo comune allega anche una delibera relativa al quarto trimestre dell'esercizio 2000, che descrive dettagliatamente le varie iniziative da intraprendere per raggiungere l'obiettivo, che è stato poi effettivamente raggiunto.⁴¹

Dal complesso dell'esame delle relazioni dei comuni sul patto emerge che la relativa disciplina ha imposto agli enti di prendere in esame con rinnovata attenzione l'andamento della gestione di cassa anche in corso d'esercizio e ciò ha reso necessaria una riflessione che spazia dagli aspetti strutturali di rigidità della spesa alle modalità per ottenere una gestione di cassa più efficiente, in modo da sincronizzare riscossioni e pagamenti. Tuttavia si nota che sono prevalenti le indicazioni in ordine a misure che hanno una incidenza sulla formazione della spesa piuttosto che sulla sua erogazione.

Si notano, inoltre, osservazioni che riguardano fenomeni salienti per l'esercizio esaminato, che hanno interessato la generalità dei comuni e la ricerca di rimedi originali da parte di qualche ente. Ciò denota che, nel tempo, tende ad essere superato un certo atteggiamento fatalistico nei confronti di fattori negativi che esulano dalla capacità di dominio del singolo ente i cui effetti tuttavia possono essere mitigati attraverso l'adozione di misure dedicate.

Si veda in particolare la questione di notevole rilievo, e riconosciuta anche in sede di certificazione dei risultati dallo stesso Ministero del Tesoro, relativa alle difficoltà di riscossione innescate dalla riforma che ha comportato la revisione dei rapporti con i concessionari. Le

⁴¹ Tra le misure indicate appaiono originali l'attivazione di accessi Internet presso i vari uffici, la vendita di prodotti informatici per il finanziamento di servizi pubblici, un contratto di sponsorizzazione, per una mostra d'arte, effettivamente realizzato, la definizione di una gara ad evidenza pubblica per la gestione della pubblicità sugli autobus.

convenzioni non potevano essere stipulate in attesa che il Ministero delle Finanze emanasse il decreto di fissazione dei compensi ai concessionari. Alcuni enti con la nuova convenzione per la riscossione TARSU, pur venendo meno il sistema del “non riscosso per riscosso”, hanno previsto clausole atte a fornire certezze per i flussi finanziari trovando rimedi in sede pattizia alla eliminazione del suddetto sistema.

Si nota inoltre che gli uffici finanziari, spesso si sono dimostrati attenti a svolgere un costante monitoraggio in corso d’esercizio per seguire nel tempo l’andamento del saldo ed eventualmente proporre correzioni in modo tempestivo.

Va notato, poi, che l’esame delle relazioni si è appuntato su quelle che avevano un contenuto di un certo interesse, che non sono state la maggioranza; infatti gli enti, specie in caso di raggiungimento dell’adempimento relativo al saldo, rendono relazioni meramente descrittive prive di contenuti originali.

Emerge, infine, che la maggiore definizione degli ambiti di responsabilità in ordine al rispetto del patto ha innescato una dialettica rilevante tra gli organi tecnici ed i vertici politici, spesso riuscendo ad imporre correttivi che potevano rilevarsi impopolari.

4.1.9 Le verifiche sul raggiungimento degli obiettivi. I riscontri per il 2001.

Nel 2001, a differenza dell’esercizio precedente, non è stata fornita una informazione sull’andamento generale del patto di stabilità interno per gli enti locali da parte del Ministero dell’Economia e Finanze⁴². Ciò può spiegarsi con riferimento alle modifiche introdotte dalla legge finanziaria di quell’anno che aveva reso meno incisivo il compito affidato in sede di verifica a tale dicastero, limitandolo al monitoraggio periodico, ma non prevedendo più alcuna comunicazione sull’adempimento da parte degli enti locali.

Per quell’anno, infatti, forse nell’ottica di limitare i controlli centrali, è stato prescelto il sistema di affidare alle stesse associazioni rappresentative degli enti locali il compito di riferire alla Conferenza Stato città autonomie. Tuttavia non risulta che sia stato dato un seguito a questa disposizione e non risulta neppure che la Conferenza abbia ricevuto impulsi a trattare l’argomento.

Nella finanziaria per il 2002 è stata quindi ribadita la funzione di controllo del sistema affidata al Ministero dell’Economia e Finanze, corroborata dalla presenza di un sistema di sanzioni.

In ogni caso nel 2001, salvo il monitoraggio effettuato dal Ministero dell’Economia e Finanze, è mancata una verifica complessiva sull’andamento del patto e questa circostanza non può essere valutata positivamente. Infatti, il patto di stabilità interno è uno strumento di coordinamento della finanza pubblica e appare necessario che le sue risultanze siano valutate e rese note a livello di aggregato, in quanto da questi dati possono essere tratte utili indicazioni in sede di impostazione della manovra di bilancio per l’esercizio successivo e anche da parte degli stessi enti. Se viene disattesa la valenza macroeconomica del patto esso pare ridursi ad un semplice strumento per assegnare premi o punizioni, privo di quel rilievo nell’ambito delle misure di coordinamento della finanza pubblica che la normativa in materia ha inteso attribuirgli.

E’ pur vero che il patto agisce sul singolo ente e lo coinvolge con adempimenti e specialmente comportamenti, tuttavia si reputa assolutamente necessario verificarne anche l’azione complessiva.

Una verifica tempestiva delle risultanze complessive di rispetto del patto di stabilità può essere condotta attraverso l’esame dei modelli in corso d’esercizio e di quelli recanti il saldo

⁴² L’Ispettorato Generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha fornito a questa Sezione i dati relativi al monitoraggio del 2001 che, con riferimento ai comuni, confermano le linee emerse per il 200 ed evidenziano una situazione sostanzialmente in linea con quella che viene desunta attraverso le stime effettuate dalla Sezione sui dati di cassa.

finale. Peraltro l'invio dei modelli del patto di stabilità alla Corte è stato richiesto unitamente al conto consuntivo e quindi si riferisce all'esercizio 2000.

Risultano, inoltre, non pienamente idonee allo scopo le informazioni periodiche sui flussi di cassa, dalle quali si possono trarre indicazioni che per l'aggregato province e comuni farebbero intravedere risultati in linea con l'obiettivo programmatico.

Nel 2001, inoltre, risulta dalla relazione trimestrale di cassa di fine esercizio che i risultati complessivi sul fronte dei conti pubblici sono da considerare positivi e l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni si è ridotto dall'1,7% del 2000 all'1,4%. Relativamente agli enti locali si nota una riduzione del fabbisogno che si attesta a 1.098 milioni di euro; viene inoltre precisato che nel 2001 è continuata l'estinzione anticipata a condizioni favorevoli dei mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti per un ammontare di circa 441 milioni di euro. Quest'ultimo intervento ha la valenza di alleviare l'onere per interessi sopportato dai comuni e di favorire il finanziamento degli interventi in conto capitale, drenando risorse dalla parte corrente dei bilanci.

Le verifiche per il 2001 sono state effettuate dalla Sezione in una logica macroeconomica prendendo le mosse dall'esame dei risultati globali del comparto, senza soffermarsi sulla situazione dei singoli enti. Per la valutazione del saldo riportato in tale esercizio è necessario tener conto delle modalità di computo indicate dalla seconda versione del "patto", nella quale venivano operate ulteriori depurazioni a carico della spesa corrente.

La verifica del raggiungimento a livello globale da parte degli enti locali degli obiettivi di carattere finanziario loro assegnati può essere condotta operando secondo metodi statistici e tenendo conto dei dati complessivi che sono in parte corrispondenti a quelli rilevati per i flussi di cassa.

Il sistema di considerare i comportamenti complessivi dei comuni senza valutare disgiuntamente l'apporto dei singoli enti appare, peraltro, conforme al disposto normativo che nell'impianto delle leggi finanziarie ha assegnato una valenza specifica ai risultati raggiunti a livello di comparto.

Per quanto attiene segnatamente al comparto comuni, attraverso l'analisi dei flussi di cassa per il 2001 si è cercato di ricostruire sulla base dei dati RGS l'andamento del saldo 2001. Va precisato al riguardo che la verifica è stata condotta su dati aggregati per il complesso dei comuni, senza distinzioni di popolazione e che gli elementi su cui è stato operato il raffronto non coincidono esattamente con quelli presi in esame nei pertinenti modelli, in quanto una esatta corrispondenza avrebbe richiesto la conoscenza di dati di maggiore analisi che non erano disponibili. In particolare va segnalato che dal 2001 erano stati affrancati dagli adempimenti di verifica del saldo i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Da questi riscontri si è rilevato un miglioramento del saldo, che pur restando in disavanzo, migliora di circa 1.000 miliardi rispetto al 2000.

Dalle voci prese in esame emerge un miglioramento delle entrate finali. A seguito della depurazione dei trasferimenti dello Stato, dell'UE e degli altri enti partecipanti al patto, di quelli in conto capitale, dalla riscossione di crediti e dei proventi delle dismissioni di beni le entrate significative per il patto fanno rilevare nel biennio un aumento più elevato.

Ciò si può imputare essenzialmente alla circostanza che la diminuzione dei trasferimenti erariali, che sono la più consistente delle voci da dedurre, non ha incidenza sugli incassi netti.

Sul fronte della spesa la depurazione è stata limitata agli interessi passivi, non essendo disponibili i dati per le altre voci da detrarre. Si nota un incremento dei pagamenti netti che, tuttavia, è adeguatamente compensato da quello degli incassi di cui si è detto in precedenza.

In sostanza, da questi primi riscontri sintetici emergerebbe che i comuni si sono attenuti alle regole del patto ottenendo nel 2001 uno sviluppo delle entrate proprie notevole che ha ben compensato la crescita della spesa corrente. E' da aggiungere che tale risultato, che appare nel complesso positivo, risente indubbiamente della circostanza che nel 2001 il processo di conferimento delle funzioni e la conseguente assegnazione delle risorse conosceva una concreta attuazione e, quindi, secondo le regole dettate a questo riguardo, si sarebbe dovuto escludere dalla spesa e dall'entrata i pagamenti e le riscossioni dovute alla modifica del quadro delle funzioni assegnate.

Si sarebbe reso necessario, inoltre, depurare il dato del disavanzo da quegli interventi che non sono stati il frutto di decisioni di entrata o di spesa autonome dell'ente ma derivanti da modifiche al sistema delle entrate.

Queste prime stime dell'attuazione del patto necessitano, quindi, di essere riviste analiticamente, attraverso l'esame sul patto svolta direttamente sugli appositi prospetti trasmessi dagli enti, con la verifica di attendibilità effettuata sui dati dei bilanci consuntivi 2001.

Patto di stabilità'

(miliardi di lire)

Entrate di cassa	Riferimenti al bilancio	2000	2001	Variazione
Entrate finali	(Titoli 1°, 2°, 3°, 4°)	116.945	123.925	5,97%
Trasferimenti correnti dallo Stato	(Tit.2°- cat. 1°)	27.881	25.126	-9,88%
Trasferimenti correnti dall'UE	(Tit. 2° - cat. 4°)	60	93	55,00%
Trasferimenti corr. dagli altri enti partecipanti al patto	(Tit. 2° - cat. 2° - 3°)	7.642	8.178	7,01%
Proventi da dismissione beni immobiliari e finanziari	(Tit. 4° - cat. 1°)	3.343	3.533	5,68%
Trasferimenti di capitale dallo Stato	(Tit.4°- cat. 2°)	2.462	2.479	0,69%
Trasferimenti di capitale dagli altri enti partecipanti al patto	(Tit. 4° - cat. 3° - 4°)	5.988	6.328	5,68%
Riscossione crediti	(Tit.4°- cat. 6°)	12.595	14.687	-16,61%
Incassi netti		56.974	63.501	11,46%
PAGAMENTI	Riferimenti al bilancio	2000	2001	Variazione%
Spese correnti	Titolo 1°	77.936	83.423	7,04%
Interessi passivi	(Tit. 1° - intervento 6°)	4.564	4.612	1,05%
Pagamenti netti		73.372	78.811	7,41%
SALDO FINANZIARIO - Incassi netti-pagamenti netti		-16.398	-15.310	6,63%

4.2 Patto di stabilità interno: la riduzione del rapporto tra il debito ed il PIL

4.2.1 Profili ordinamentali

Nel quadro di un generale coinvolgimento nella politica del risanamento dei conti pubblici, imposta dall'adesione dell'Italia al patto di stabilità e crescita sottoscritto con gli altri Paesi europei, gli enti di autonomia territoriale, oltre che alla progressiva diminuzione del finanziamento in disavanzo delle spese correnti, sono stati impegnati al perseguimento di un secondo obiettivo di risparmio: quello della riduzione del rapporto tra il proprio ammontare di debito⁴³ ed il Prodotto interno lordo, a partire dal 1999 e per gli anni successivi coperti dalla programmazione (2000 e 2001).

La disciplina dell'istituto, recata dall'art. 28, 1° e 3° comma, della legge n.448 del 1998 e dalle disposizioni ministeriali applicative⁴⁴, è stata diffusamente illustrata nel precedente referto di questa Sezione, cui si fa rinvio. In questa sede se ne ripropongono soltanto gli aspetti salienti, funzionali all'esame dei comportamenti degli enti.

In primo luogo dalla legge è disposto, e le istruzioni ministeriali lo hanno ampiamente chiarito, che la riduzione del rapporto debito/PIL deve essere realizzata indirettamente con la stessa progressiva contrazione del disavanzo finanziario, in cui si sostanzia il primo obiettivo, nonché con l'utilizzazione dei proventi derivanti dalle dismissioni delle partecipazioni mobiliari

⁴³ Lo stock di debito delle amministrazioni locali comprende, solo ovviamente per la parte capitale, i mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti e con gli istituti di credito ordinario, i prestiti obbligazionari, i BOC, i BOP e le altre forme di indebitamento a medio e lungo termine.

⁴⁴ Circolari del Ministero dell'Interno 18.2.1999 e del Ministero del Tesoro 12.3.1999 e 26.3.1999, per il 1999; circolari del Ministero del Tesoro 4.2.2000 e 17.2.2000, decreto del Ministero del Tesoro 1.8.2000 per il 2000; circolare del Ministero del Tesoro 6.2.2001 per il 2001.

ed a maggior ragione da quelle dei beni immobili non funzionali allo svolgimento delle attività istituzionali.

In altri termini, lungi dal costituire un vincolo alla accensione di nuovi prestiti, oltre a quelli già previsti dalla normativa vigente, né tantomeno un obbligo di estinzione anticipata dei mutui già posti in essere, la riduzione del rapporto debito/PIL è stata concepita dal legislatore quale obiettivo di carattere derivato, che dovrebbe fisiologicamente ed in primo luogo conseguire dallo stesso contenimento del disavanzo finanziario e dai proventi delle vendite patrimoniali, attraverso la “liberazione” cioè di risorse proprie del bilancio degli enti, della parte corrente e in conto capitale, da destinare per il futuro alle spese per investimenti in luogo del ricorso all’indebitamento.

In coerenza con l’obiettivo del rilancio degli investimenti pubblici, fortemente perseguito dal Governo, la “ratio” delle disposizioni risiede dunque non nel restringimento delle possibilità di contrarre mutui, che in assenza di margini positivi di parte corrente per gli enti finirebbe per penalizzare le spese più qualificanti, quelle per infrastrutture, bensì nel tentativo di razionalizzare l’acquisizione delle entrate e l’effettuazione delle spese correnti attraverso la manovra correttiva sul saldo finanziario, per aprire nuovi spazi agli investimenti stessi.

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

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

Se queste sono le disposizioni legislative, con le circolari ministeriali di attuazione il loro contenuto è stato alquanto “adattato” nella successiva sede applicativa.

Secondo le direttive ministeriali, l’impegno richiesto a comuni e province⁴⁵ per la realizzazione dei due obiettivi del patto di stabilità “si caratterizzerebbe per un diverso grado di coerenza”, nel senso che “solo il miglioramento del saldo finanziario deve essere considerato come una componente essenziale dell’insieme di interventi correttivi attuati con la legge n.448/1998” e costituisce, dunque, un obiettivo primario fatto proprio dal sistema delle autonomie. Laddove invece le previsioni relative alla riduzione dell’indebitamento pregresso “non costituiscono neanche un autonomo onere”, ma pongono un obiettivo “di natura non diretta, ma derivata, nel senso che dipende da due operazioni: la riduzione del disavanzo finanziario e le politiche di dismissioni immobiliari”.

Inoltre, il rispetto dell’impegno di ridurre il rapporto debito/PIL, sempre secondo l’impostazione ministeriale, non sarebbe corredato da un sistema di sanzioni. Le procedure di verifica-orientamento che la legge attribuisce alla competenza della Conferenza Stato-città e autonomie locali (art. 28 comma 6°), nonché l’imputazione ai soggetti inadempienti della sanzione per accertamento di deficit eccessivo (comma 8°), “riguarderebbero principalmente, se non esclusivamente, le violazioni sul saldo finanziario e non sarebbero applicabili, se non in circostanze eccezionali, alle violazioni dell’obiettivo sul rapporto debito/PIL”.

Coerentemente con detta impostazione fortemente attenuativa della imperatività dell’obiettivo, il Ministero del Tesoro ha disposto che venisse sottoposto a monitoraggio, mensile, semestrale o annuale a seconda delle dimensioni demografiche degli enti, soltanto il miglioramento del disavanzo finanziario e non anche la riduzione del rapporto debito/PIL.

⁴⁵ Con la Circolare del Ministero del Tesoro n.11 del 12.3.1999 le Comunità montane sono state di fatto escluse dall’applicazione del Patto di stabilità interno.

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

La legge ha poi previsto anche un metodo *diretto* per il graduale rientro degli enti dalla propria esposizione debitoria. Volendosi incentivare la realizzazione spontanea dell'obiettivo, è stata concessa infatti agli enti interessati la possibilità di estinguere anticipatamente i mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti a condizioni agevolate, senza cioè dover versare, in aggiunta alla restituzione del debito residuo, l'oneroso indennizzo previsto dall'art. 11 del decreto del Ministro del Tesoro del 7.1.1998, concernente norme sulla concessione dei mutui.

Per riassumere, con il citato art. 28, commi 1 e 3, della legge 448 del 1998 sono stati introdotti:

- un onere generalizzato per tutti gli enti partecipanti al patto di stabilità interno, confermato nel 2001 anche per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti⁴⁶, di riduzione progressiva del rapporto tra il proprio ammontare di debito e il PIL, nel triennio di programmazione 1999/2001; detto risultato poteva conseguirsi in via derivata, finanziando cioè i nuovi investimenti con le proprie disponibilità di bilancio, in alternativa al ricorso al mercato del credito;
- una facoltà per gli enti di rientro diretto dal debito, attraverso l'estinzione anticipata non onerosa dei mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti.

Per gli anni successivi a quello della prima applicazione del patto di stabilità, l'art. 30 della legge 23.12.1999 (finanziaria 2000) e l'art. 53 della legge 23.12.2000 (finanziaria 2001), che hanno introdotto rilevanti novità per quanto riguarda la riduzione del saldo finanziario, nulla hanno invece modificato della disciplina di cui all'art. 28 della legge n.448/1998, concernente il contenimento del debito locale consolidato; essa rimane dunque operativa per tutto il triennio 1999-2001, e ciò anche per gli enti con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, come specificato nella circolare del Ministro del Tesoro n.6 del 6.2.2001, i quali non sono invece più soggetti dall'anno 2001 alle disposizioni riguardanti l'obiettivo della riduzione del disavanzo.

Con l'entrata in vigore della legge 18.10.2001, n.3, in particolare nella nuova formulazione dell'art. 119, è stato sancito a livello costituzionale il principio, peraltro già codificato in varie disposizioni di legge ordinaria, che il ricorso all'indebitamento per gli enti territoriali è consentito soltanto per finanziare spese d'investimento.

In questo quadro, nel rispetto comunque dell'autonomia finanziaria, di entrata e di spesa, riconosciuta agli enti territoriali, ancor più si rivela attuale e si rafforza l'esigenza di un'osservazione del debito pubblico locale.

Esauritasi dunque nel 2001 l'operatività delle disposizioni sul rapporto debito/PIL, di cui all'art. 28 della legge 448/1998, con l'art. 41 della legge 28.12.2001, n.448 (finanziaria 2002), al fine di contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica, è stata attribuita al Ministero dell'economia e delle finanze una funzione di coordinamento dell'accesso al mercato dei capitali da parte degli enti di autonomia territoriale. Il contenuto e le modalità del coordinamento vengono definiti con decreto dello stesso Ministero, da emanarsi entro 30 giorni, sulla base di una concertazione preventiva in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n.281/1997. A tutt'oggi non risulta che detto decreto sia stato emanato.

⁴⁶ Per effetto dell'art. 53, comma 4, della legge 23.12.2000, n.388 le disposizioni del patto relative al miglioramento del saldo finanziario non si applicano ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Con ricorso depositato il 1.3.2002 è stata eccepita dalla regione Toscana l'illegittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 41, commi 1 e 2, della citata legge n. 448/2001, per violazione degli articoli 117 e 119 della Costituzione.

4.2.2 La riduzione del rapporto debito/ PIL in via derivata. Conseguimento dell'obiettivo

Come per il precedente esercizio, per accertare il grado di adempienza alle surriferite norme, unitamente alla tradizionale richiesta del rendiconto annuale per il 2000, rivolta alle province ed ai comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti, la Sezione ha altresì richiesto la trasmissione dei due modelli concernenti il rapporto debito/PIL, in riferimento sia al 1999 che al 2000, la cui compilazione è stata richiesta agli enti con le circolari ministeriali applicative.

Trattasi, in particolare, di un prospetto da allegare al bilancio di previsione, dimostrativo del programma che gli enti devono tracciare di riduzione tendenziale del rapporto tra il proprio ammontare di debito ed il PIL per il 1999 e per i due anni successivi. In esso, prendendo a base lo stock di debito accumulato alla fine del 1998 e per tutto il triennio coperto dalla relazione previsionale e programmatica (1999-2001), deve essere evidenziata la situazione del debito residuo alla fine di ciascun anno e l'andamento decrescente del suo rapporto rispetto al prodotto interno lordo.

Con un analogo prospetto poi, in sede di rendicontazione, gli enti devono dare dimostrazione anno per anno del raggiungimento dell'obiettivo programmato.

In riscontro alla richiesta avanzata dalla Sezione, per il 1999 hanno trasmesso i modelli compilati 51 province sulle 100 di competenza. Di queste, 9 hanno prodotto soltanto il documento preventivo di riduzione, articolato sul triennio 1999-2001; 20, il prospetto dimostrativo dei risultati raggiunti nel biennio 1998-1999, nel primo anno cioè di applicazione del patto, e 22 sia l'uno che l'altro.

Dei 1329 comuni cui compete, hanno adempiuto correttamente all'onere di trasmissione, e sono quindi stati presi in considerazione, 420. Di questi, 37 hanno inviato solo il piano preventivo, 203 solo il documento consuntivo e 180 entrambi.

Hanno dunque inviato la documentazione richiesta 471 enti su 1429, che costituiscono il 32,96% del totale.

Per l'anno 2000 gli enti adempienti correttamente alla richiesta di trasmissione sono stati 503, il 35,2% del totale. Delle 54 province, 7 hanno inviato solo il piano di riduzione preventivo, 18 solo il prospetto a consuntivo e 29 entrambi. Dei 449 comuni, i programmi preventivi sono stati 87, i prospetti consuntivi 134 e i documenti completi 228.

La percentuale delle amministrazioni che hanno adempiuto alla richiesta di invio è piuttosto bassa, anche se non può comunque assolutamente escludersi, indipendentemente dalla trasmissione dei documenti dimostrativi, che ben più alto sia il numero degli enti che hanno adempiuto all'onere di programmare e poi di realizzare la contrazione del rapporto debito/PIL.

In particolare, come risulta dal seguente prospetto, emerge che dei 248 enti (31 province e 217 comuni) che hanno fatto pervenire i documenti di pianificazione preventiva relativamente al bilancio di previsione 1999, soltanto 142 lo hanno inviato relativamente al triennio 1999-2001 (22 province e 120 comuni). Di questi, soltanto 74, e cioè il 52,11%, hanno programmato un'effettiva riduzione del rapporto debito/PIL nel triennio 1999-2001, con punte che vanno da un massimo del -36% (Montecchio Maggiore) e del -33,79% (Lentate sul Seveso), ad un minimo del -0,04% (Palermo) e del -0,23% (provincia di Venezia). Tutti gli altri hanno invece previsto una situazione della propria esposizione debitoria in andamento crescente in rapporto al PIL.

Prendendo invece in esame i risultati concretamente realizzati nel 1999, si può osservare che dei 425 enti che hanno inviato la documentazione a consuntivo, solo 225 (17 province e 208 comuni), equivalenti al 52,94%, hanno effettivamente conseguito una riduzione del rapporto debito/PIL; le variazioni spaziano in termini percentuali dalle punte massime del -41,52% (Vigliano Biellese) e del -32,08% (Piossasco) alle minime del -0,01% (San Bonifacio) e del -0,13% (Sant'Agata di Militello).