

2 La finanza locale nel 2002

2.1 Analisi dei risultati dell'esercizio 2002

La verifica del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica affidati al comparto degli Enti locali può essere sommariamente condotta sull'ultimo esercizio concluso e cioè quello 2002, prescindendo dall'esame dei rendiconti ed avvalendosi di altri strumenti idonei per fornire indicazioni al riguardo.

Il conto consuntivo, infatti, è uno strumento di conoscenza di innegabile valore, in quanto ha il pregio fondamentale di costituire il documento formale che compendia la gestione degli Enti, ma può rilevarsi uno strumento non ottimale per quanto attiene alla tempestività delle informazioni, dati i tempi previsti per la sua approvazione e per la successiva raccolta dei dati, per cui per la verifica del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica possono essere utilizzati anche altri canali.

Per la prima volta la Sezione ha inteso offrire un quadro finanziario non limitato al solo aspetto dell'esame dei dati di cassa ma più esteso, infatti sono state effettuate apposite rilevazioni sull'esercizio 2002 anticipando le analisi sulle risultanze del patto di stabilità interno e sulla situazione dell'indebitamento.

In questo modo il più articolato quadro degli elementi acquisiti ha consentito di mettere a confronto le tendenze rilevate sotto tre distinte angolazioni dal cui esame integrato possono trarsi elementi più completi sulla situazione della finanza locale ed in particolare possono evidenziarsi i fenomeni più salienti sul fronte delle riscossioni e dei pagamenti, sull'equilibrio generale e l'indebitamento.

Queste analisi consentono, quindi, di avere una precoce visuale sugli aspetti salienti della gestione finanziaria dei Comuni e delle Province, specie con riguardo al quadro della stabilità complessiva del comparto ed alla presenza di squilibri che gravano sulla capacità di svolgere adeguatamente il ruolo di crescente intervento che le recenti riforme affidano a questi Enti.

2.1.1 Situazione dell'economia e della finanza pubblica nel 2002

La situazione dell'economia e della finanza pubblica determinatasi nell'esercizio 2002 costituisce un indispensabile supporto per comprendere il ruolo svolto dalla finanza locale e per verificare se gli obiettivi indicati dalla programmazione e dai provvedimenti della manovra annuale di bilancio siano o meno stati realizzati.

È rilevante a tale riguardo che nel 2002 i risultati dei conti pubblici non sono stati favorevolmente influenzati dalla dinamica espansiva dell'economia, infatti si è registrato un rallentamento della crescita del PIL. La crescita è risultata significativamente inferiore all'attesa.

Nella sede previsionale del DPEF 2002 – 2005 si ipotizzava uno scenario sostanzialmente positivo per tale esercizio anche se il quadro internazionale era caratterizzato da una situazione di relativa incertezza con possibilità di deterioramento delle prospettive di sviluppo.

Tuttavia la linea direttrice indicata nel documento era quella di rilanciare lo sviluppo economico, realizzando ritmi di crescita elevati per un periodo protratto; tale sviluppo si sarebbe dovuto sostenere con la realizzazione di riforme strutturali. Anche per il 2002, primo anno del periodo di programmazione, si profilava, quindi, uno sviluppo sostenuto.

La politica di sviluppo doveva necessariamente essere sorretta dalla realizzazione di riforme strutturali in diversi settori mirate a creare condizioni di migliore operatività per i soggetti economici: si puntava in particolare a realizzare la riduzione del carico fiscale ed accelerare l'operazione sul fronte della semplificazione degli adempimenti.

Un punto rilevante era indicato nella realizzazione di condizioni tali da limitare i fattori che vincolano l'economia italiana. Tra tali condizioni un ruolo non indifferente era attribuito al processo di devoluzione di poteri dello Stato alle Regioni e agli Enti locali in quanto esso non costituisce esclusivamente un trasferimento di poteri politici, ma anche l'apertura di vastissimi settori di attività ad operatori diversi. Si andava a profilare, quindi, l'ingresso nella catena

produttiva dei servizi, in luogo di strutture di tipo burocratico, sia di soggetti operanti sul mercato che di appartenenti al c.d. terzo settore.

Già in sede di predisposizione della relazione previsionale e programmatica si doveva prendere atto dell'indebolimento della domanda mondiale e del rischio di un ulteriore rallentamento del ciclo economico, sostenuto unicamente dalla domanda interna. L'obiettivo d'indebitamento netto veniva confermato tuttavia allo 0,5 % del PIL²⁹.

A sostegno del percorso di risanamento si prevedeva lo svolgimento di un processo di rientro dall'inflazione che si sarebbe dovuto innescare per via della discesa dei prezzi delle materie prime, specie con riferimento alle materie energetiche. Veniva, quindi, ipotizzato che l'esaurirsi dell'accelerazione della dinamica inflazionistica avrebbe prodotto una sostanziale stabilità dei prezzi ed un clima di maggior fiducia da parte dei consumatori.

Si stimava una ripresa della crescita degli investimenti delle amministrazioni locali al 7,2 % incluse le Regioni. L'obiettivo dello sviluppo della spesa in conto capitale era ritenuto di notevole rilievo per sostenere l'economia indebolita.

2.1.2 La manovra di finanza pubblica nel 2002.

La manovra finanziaria per il 2002 è stata improntata alla necessità di commisurare gli interventi correttivi, volti ad assicurare il pieno rispetto degli obiettivi assunti in sede europea, all'esigenza di non indebolire l'economia già indebolita dal quadro internazionale in atto.

L'esigenza complessiva di interventi correttivi doveva essere valutata intorno all'1,2% del PIL.

Per quanto concerne gli Enti locali le misure introdotte dalla legge finanziaria per il 2002 non si sono discostate nel tipo di interventi dalle linee in precedenza tracciate e molte dinamiche già in atto si sono dimostrate in linea di continuità con quelle dei precedenti esercizi.

Va riportato in primo luogo che è andata a regime l'assegnazione di una quota base del 4,5% dell'IRPEF ai Comuni; misura, questa, prevista dalla legge finanziaria per il 2001 a decorrere dall'esercizio successivo e che è proseguito il processo di conferimento delle funzioni alle Regioni e agli Enti locali.

Per quanto concerne l'assegnazione della quota IRPEF, avvenuta per la prima volta nel 2002 va segnalato che si tratta di una operazione che non dovrebbe incidere sulla quantità complessiva delle risorse destinate ai Comuni, in quanto le somme assegnate a tale titolo sono state portate in diminuzione dei trasferimenti statali. L'assegnazione della compartecipazione non è avvenuta sulla base degli importi effettivamente riscossi per quell'esercizio in ciascun Comune, ma sulla base di stime effettuate dal Ministero dell'Economia e Finanze ed è stata effettivamente erogata dal Ministero degli interni. In sostanza la natura tributaria di tale entrata può essere fatta risalire esclusivamente ad una parametrizzazione al gettito IRPEF, mentre sostanzialmente le somme provengono dal bilancio dello Stato.

Ciò nondimeno le entrate derivanti dalla applicazione della quota IRPEF dal punto di vista dei bilanci comunali sono considerate di natura fiscale e devono essere allocate al titolo I categoria I: imposte.

Questa allocazione in bilancio comporta che per i Comuni nel 2002 si assiste ad una ricollocazione delle entrate in bilancio, con riduzione di quelle trasferite e sviluppo di quelle proprie, che esplica notevoli effetti sugli indici di autonomia finanziaria e tributaria.

È da aggiungere al riguardo che nel primo anno di applicazione della compartecipazione si è verificato per gli Enti che già avevano raggiunto un elevato livello di autonomia finanziaria che non vi è stata capienza nei trasferimenti per effettuare il recupero integrale delle quote assegnate come entrate proprie. Questo problema ha trovato soluzione nella legge finanziaria per il 2003 che ha previsto un sistema per effettuare i recuperi.

²⁹ L'obiettivo d'indebitamento netto, stabilito nello 0,5% del PIL, veniva modificato solo in sede di DPEF 2003-06 e portato all'1,1%. Successivamente all'atto della presentazione della relazione previsionale e programmatica per il 2003 l'indebitamento netto era nuovamente rialzato sino al 2,1% del PIL.

In prospettiva emerge la questione dei rapporti tra la politica statale di alleggerimento del carico fiscale sulle imprese e le famiglie e la determinazione della quota di IRPEF assegnata ai Comuni. Ciò in quanto, realizzandosi una relazione diretta tra l'onere fiscale sui redditi delle persone fisiche e la quota assegnata ai Comuni, le politiche di riduzione dell'imposta produrrebbero automaticamente effetti rilevanti sulle finanze delle autonomie e resta dubbio se il minor gettito si debba trasformare in minore entrata anche per gli Enti locali.

Sul fronte dei trasferimenti va aggiunto che, oltre alle riduzioni necessitate per compensare l'assegnazione della quota IRPEF, la finanziaria 2002 ha previsto il mantenimento delle precedenti dotazioni dei fondi incrementate del tasso di inflazione programmato ed assoggettate ad una riduzione dell'1%. Le economie che sono derivate dal minore intervento dello Stato in conto capitale relativo al fondo sviluppo investimenti - quantificabili in circa 2.500 meuro- sono state assegnate per la metà agli Enti sottomedie, applicando il criterio previsto dal d.lgs. n. 244 del 1997 e, per l'altra metà, sono state distribuite agli Enti che hanno subito il taglio dell'1% che è stato in questo modo sostanzialmente recuperato.

Per le entrate tributarie va segnalato, inoltre, che l'addizionale facoltativa all'IRPEF nel terzo anno di applicazione ha avuto un andamento crescente, essendo aumentato il numero degli Enti che vi hanno fatto ricorso e avendo molti Enti progressivamente innalzato l'aliquota. Va inoltre aggiunto che la finanziaria per il 2003, in vista del completamento del federalismo fiscale, ha previsto il congelamento di ulteriori applicazioni di tale addizionale.

Inoltre, sin dal 2001 si sono iniziati ad avvertire in modo concreto, specie per le Province, gli effetti del completamento del trasferimento agli Enti locali delle risorse del personale e dei beni, a seguito del conferimento delle funzioni avviato dalla legge n. 59 del 1997. In linea di principio gli effetti sul fronte entrata dovrebbero compensarsi con le maggiori spese dovute allo svolgimento delle funzioni.

Per quanto concerne le entrate tariffarie va segnalato che è stata prevista l'esenzione del canone sulla pubblicità per le insegne sino ad una superficie di 5 metri quadri; la minore entrata dovrebbe essere compensata attraverso la contribuzione dello Stato. Va inoltre riportato che la messa a regime della tariffa sui rifiuti ha subito un ulteriore slittamento.

Per quanto concerne la gestione di tesoreria nel 2002 prosegue la somministrazione dei fondi erariali attraverso le procedure di monitoraggio che riguardano circa 230 Enti. Per gli altri sin dall'esercizio precedente è stato rimosso il blocco avviato nel 1997 che condizionava l'effettivo pagamento dei trasferimenti al livello delle giacenze. Il D.M. del febbraio 2002 regola le procedure di pagamento, stabilendo date predeterminate per i versamenti nelle tesorerie, tuttavia si sono verificati ritardi nella effettiva erogazione delle somme.

Per quanto riguarda la politica degli investimenti, venendo meno l'obiettivo del patto di stabilità relativo all'indebitamento non viene riproposto il limite d'indebitamento parametrato al PIL. Tuttavia i fondi erariali a sostegno della spesa in conto capitale vanno ad assottigliarsi per cui la spinta nel settore è rimessa essenzialmente all'autofinanziamento ed all'indebitamento³⁰. A tale ultimo riguardo va detto che nel 2002 il ricorso al mercato poteva ancora avvenire a condizioni di non elevata onerosità.

Nella finanziaria per il 2002, proprio per lasciare margini d'intervento in tale settore, veniva inoltre prevista l'adozione di modalità innovative per la ristrutturazione del debito, rimandando ad un regolamento sinora non approvato la determinazione delle regole in detta materia.

Anche nell'esercizio 2002 l'intervento più significativo relativo ai flussi di cassa delle amministrazioni locali è stato modulato attraverso il "patto di stabilità interno" secondo un sistema che prende le mosse dalle misure di limitazione del fabbisogno poste per il 1998, ma che sviluppa in modo più articolato l'integrazione degli Enti decentrati nei programmi di stabilità. L'istituto, introdotto dall'art. 28 della legge 23.12.1998, n. 448, opera con riferimento alla riduzione dei disavanzi attraverso gli strumenti di monitoraggio e di contenimento del disavanzo, mentre la misura relativa alla riduzione del rapporto tra debito locale e PIL dal 2002

³⁰ Le economie nel settore derivano dall'estinzione di mutui.

non è stata riproposta. Infatti l'ulteriore azione riferita alla riduzione dello stock di debito, che prevedeva misure incentivanti relative al mancato pagamento della penale per l'estinzione anticipata dei mutui della Cassa Depositi e Prestiti, non è stata prevista dalla finanziaria per il 2002.

Le azioni richieste dal "patto", che hanno esplicato effetti a partire dall'esercizio 1999, nei primi anni hanno richiesto misure di correzione rispetto al disavanzo tendenziale che si sarebbe formato senza operare interventi e, successivamente, hanno fissato obiettivi di riduzione riferiti ai risultati ottenuti degli stessi Enti nel primo anno del triennio considerato.

In sostanza, attraverso una serie di azioni relative per lo più al contenimento della spesa corrente, gli Enti erano tenuti alla riduzione della stessa, oppure a quella del disavanzo.

Le misure richieste in applicazione del "patto" denotano l'attenzione sul controllo dei flussi di cassa e sulla formazione di disavanzi destinati ad incidere sul fabbisogno finanziario. Nelle più recenti manovre finanziarie tale impostazione è stata sostanzialmente ribadita e l'onere di rispettare gli impegni assunti dall'Italia attraverso l'adesione al patto di stabilità e crescita, si proietta negli esercizi futuri per assicurare la stabilizzazione del risanamento compiuto dalla finanza pubblica.

Per quanto concerne specificamente l'esercizio 2002 va detto, in sintesi, che gli obiettivi del patto non interessano più la rilevazione del debito³¹ e si appuntano esclusivamente su aspetti finanziari, tuttavia in tale esercizio si tripartiscono gli obiettivi da rispettare, che riguardano il saldo sia in termini di cassa che di competenza e, inoltre, l'andamento della spesa corrente.

Per gli Enti locali, la fondamentale linea direttrice desumibile dagli indirizzi generali di finanza pubblica negli esercizi 2001 e 2002 permane quella di assicurare la stabilità finanziaria del comparto.

2.1.3 I risultati del 2002.

Dall'elaborazione del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche³² per il 2002 si rileva che l'indebitamento netto si è attestato al 2,3% del prodotto interno lordo, registrando un miglioramento rispetto al 2,6% dell'anno precedente³³. Il saldo primario permane positivo e si attesta al 3,4% in rapporto al PIL, tuttavia fa registrare una diminuzione di 0,4 punti percentuali rispetto al 2001 e di 1,2 rispetto al 2000.

Lo scostamento rispetto alle previsioni della Relazione previsionale e programmatica è dovuto prevalentemente alla previsione di crescita, che nella realtà si è dimostrata inferiore di oltre un punto percentuale (1,1% in luogo di 2,3%)³⁴, e al riflesso del maggiore indebitamento comunque determinatosi nel 2002, che comporta un peggioramento del rapporto deficit/PIL pari a circa 0,2-0,3 punti percentuali.

L'avanzo primario si è ridotto di 917 milioni di euro, con una variazione della sua incidenza sul PIL dal 3,8% al 3,4%.

In tale esercizio l'evoluzione del quadro macroeconomico ha comportato riflessi negativi, e la congiuntura si è dimostrata ancor meno favorevole che nel 2001. Il gettito tributario ha avuto una crescita inferiore alle attese, ciò anche a causa dei provvedimenti rivolti all'alleggerimento del carico tributario introdotti. La pressione fiscale, infatti, ha registrato una riduzione dello 0,5 punti percentuali di PIL rispetto all'anno precedente (dal 42,1% nel 2001 al 41,6% nel 2002).

Il saldo delle partite correnti delle amministrazioni pubbliche ha raggiunto lo 0,7% del PIL rispetto allo 1% del 2001, riducendosi l'apporto della parte corrente del bilancio al finanziamento delle spese in conto capitale. Peraltro tali ultime spese mostrano nel 2002 una sensibile flessione, riducendosi del 10,8% rispetto al 2001. La riduzione dell'avanzo corrente,

³¹ Circa la rilevazione del debito pubblico locale si veda il successivo capitolo dedicato all'argomento.

³² Presentato dall'ISTAT il 28 febbraio 2003.

³³ L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, in rapporto al PIL, è stato pari al 2,3%, inferiore di 0,3 punti percentuali rispetto al 2,6% rideterminato per il 2001 dall'ISTAT.

³⁴ Che determina un effetto peggiorativo dell'indebitamento netto di circa lo 0,5 punti percentuali di PIL.

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

pari a 3.978 milioni di euro, oltre a risentire della non favorevole congiuntura, ha scontato una rilevante incidenza sull'autotassazione dei provvedimenti in materia fiscale.

La crescita delle uscite correnti si è attenuata, risultando del 2,2% e decrescendo anche nei confronti del PIL (3,8%). La componente di spesa per gli interessi si è dimostrata in flessione, riducendosi dal 6,4% al 5,7% del PIL, mentre le altre spese correnti hanno dimostrato una dinamica espansiva aumentando del 4,1%.

La pressione fiscale complessiva si è rilevata in leggera flessione, passando dal 42,1% al 41,6%, tendenza questa da mettere in relazione a differenti dinamiche delle diverse componenti del prelievo fiscale che vede la diminuzione delle imposte dirette (-2,9%) e l'aumento di quelle indirette (+4%). Tali circostanze nel complesso hanno determinato una crescita del gettito tributario assai contenuta (+ 0,5%).

Nel periodo 1999-2002 il percorso di stabilizzazione dei conti pubblici ha fatto registrare un avvio più sostenuto e un rallentamento nell'ultimo biennio, tuttavia dopo la battuta d'arresto del 2001 è sostanzialmente proseguito. Il rapporto tra il debito pubblico e il PIL è risultato pari all'106,7% nel 2002 valore questo che ha risentito di una forte riduzione rispetto all'anno precedente, grazie alle operazioni "straordinarie" attuate nel corso dell'esercizio (concambio e cartolarizzazioni).

I risultati del 2002 sono stati ottenuti anche per il contributo dell'azione di monitoraggio dei conti pubblici e degli strumenti introdotti dal decreto legge n. 194/2002³⁵, volti ad esercitare un controllo delle dinamiche di spesa delle Amministrazioni pubbliche.

Il fabbisogno del settore pubblico, calcolato al lordo dell'onere per regolazioni pregresse, è risultato pari a 33.869 milioni inferiore per 12.187 milioni a quello del 2001.

Per il 2003 la Relazione trimestrale indica per l'indebitamento netto del conto delle Amministrazioni pubbliche una stima di 30.125 milioni di euro, pari al 2,3% del PIL.

Nonostante le minori entrate conseguenti ai primi effetti della riforma fiscale, si auspica il raggiungimento della stabilizzazione del gettito grazie alle entrate straordinarie attese dai provvedimenti di condono. Il livello delle entrate fiscali rispetto al PIL dovrebbe infatti raggiungere il 41,8 rispetto al 41,6% del 2002.

Tale evoluzione dei saldi è ritenuta inevitabile in presenza di una congiuntura che perdura in una evoluzione a ritmi significativamente inferiori rispetto al potenziale.

Dati di sintesi previsioni fabbisogno di cassa 2003 e situazione di cassa 2002

(in milioni di euro)

	Valori assoluti				In rapporto al PIL			
	2000	2001	2002	2003 (*)	2000	2001	2002	2003 (*)
Conto Amm. pubbliche								
Indebitamento netto	21.359	32.229	29.059	30.125	1,8	2,6	2,3	2,3
Interessi	75.333	78.013	71.261	71.410	6,5	6,4	5,7	5,5
Avanzo primario	53.974	45.784	42.202	41.285	4,6	3,8	3,4	3,2
Saldo corrente	17.037	12.194	8.216	10.370	1,5	1,0	0,7	0,8
Entrate fiscali	494.918	514.166	523.158	546.190	42,4	42,1	41,6	41,8
Spese correnti al netto interessi	436.920	461.440	480.129	501.510	37,5	37,8	38,2	38,4
Uscite in conto capitale	43.506	47.825	42.888	47.500	3,7	3,9	3,4	3,6
Conto settore statale								
Fabbisogno	27.386	33.547	26.040	42.000	2,3	2,7	2,1	3,2
Interessi	67.300	72.696	63.741	67.440	5,8	6,0	5,1	5,2
Avanzo primario	39.914	39.149	37.701	25.440	3,4	3,2	3,0	1,9
Conto settore pubblico								
Fabbisogno	36.048	46.056	34.858	56.996	3,1	3,8	2,8	4,4
Interessi	69.917	75.849	66.425	70.121	6,0	6,2	5,3	5,4
Avanzo primario	33.869	29.793	31.567	13.125	2,9	2,4	2,5	1,0
PIL	1.166.548	1.220.146	1.258.350	1.307.138				

(*) stime

³⁵ Convertito, con alcune modifiche, in legge n. 246/2002,

2.2 Analisi dei flussi di cassa delle Amministrazioni locali - esercizio 2002.

Al fine di esprimere prime valutazioni sulla gestione degli Enti locali relative all'ultimo esercizio di recente concluso, non essendo ancora stata effettuata la rendicontazione ufficiale, sono stati impiegati i dati di cassa per il 2002 rilevati dalla Ragioneria Generale dello Stato³⁶.

In particolare il Ministero dell'Economia e Finanze tramite l'Ispettorato Generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni è chiamato a svolgere un monitoraggio sulla situazione finanziaria delle pubbliche amministrazioni decentrate che si concretizza attraverso l'acquisizione periodica dei dati di cassa di tutti gli Enti locali. Le informazioni relative vengono raccolte dagli uffici periferici del dicastero sulla base di prospetti compilati dai tesorieri degli Enti ed alimentano il sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato (SIRGS- sistema "flussi di cassa").

Lo stesso dicastero dell'Economia mostra un'attenzione rilevante ed attuale alla raccolta e all'impiego di questi dati, tant'è che con due decreti in data 15 novembre 2002 ha determinato lo schema tipo di prospetto per la rilevazione dei dati periodici sulla gestione di cassa che le Province i Comuni e le Comunità montane trasmettono allo stesso dicastero.

La revisione del precedente schema tipo del prospetto di rilevazione si è resa necessaria a seguito delle modificazioni introdotte dal decreto del 24 giugno 2002 con il quale sono stati individuati i codici di bilancio stabiliti dall'art. 3 del D.P.R. n. 194 del 1996 e sono state definite la descrizione e la numerazione delle voci economiche. Il sistema introdotto, approvando nuovi elenchi dei codici di bilancio e la descrizione e numerazione delle voci economiche completa la classificazione dei "codici parlanti" introdotta dallo stesso d.P.R. n. 194 del 1996, stabilendo riferimenti uniformi anche per le risorse dell'entrata.

È da rilevare che questo sistema di classificazione è riferito ad aspetti della gestione di cassa del bilancio degli Enti locali in quanto si appunta sulla codificazione delle reversali e dei mandati. Come è noto, invece, l'art. 162 comma 1 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TU Enti locali) impone che il bilancio finanziario degli Enti locali sia redatto in termini di sola competenza. Di conseguenza non appare scontato che il D.M. del 2002 imponga l'automatica integrazione dei codici di bilancio con quelli da esso introdotti, tuttavia sussistono ragioni per ritenere che tale conseguenza dovrebbe verificarsi. Infatti se è vero che il bilancio di previsione riguarda la sola fase della competenza, il rendiconto si estende a dar conto della gestione di cassa anche se essa non è sottoposta al vincolo autorizzatorio. Pertanto esiste una inscindibile integrazione tra gli atti di gestione del bilancio ed il documento stesso che sconsiglierebbe di tenere distinte le codificazioni di bilancio da quelle relative alla gestione di cassa.

Ove tale integrazione si realizzasse essa costituirebbe un evidente passo in avanti verso la uniformità dei dati di bilancio degli Enti locali potendosi omogeneizzare anche i dati di entrata sino al dettaglio della risorsa. Tale uniformità, come si è detto, costituisce un elemento rilevante al fine della rilevazione dei dati e della formazione di aggregati significativi.

Sul punto è intervenuto di recente l'art. 28 della legge finanziaria per il 2003 che al comma 3 ha stabilito l'obbligo, finalizzato a garantire la corrispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell'art. 104 del Trattato istitutivo della Comunità europea e delle norme conseguenti, di codificare con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale tutti gli incassi i pagamenti e i dati di competenza economica rilevati dalle pubbliche amministrazioni³⁷.

³⁶ I dati in esame sono raccolti dalle Ragionerie Provinciali e vanno a confluire nel sistema informativo della RGS che è integrato con quello della Corte dei conti al fine preponderante del controllo delle procedure di spesa dell'amministrazione dello Stato e della parificazione del rendiconto generale. Prima di utilizzare i dati di cassa in esame, come di consueto si è verificata la loro confrontabilità con quelli tratti dai conti consuntivi degli enti tradizionalmente impiegati dalla Sezione. Per svolgere le necessarie verifiche a riguardo sono stati messi a confronto per il 2000 i dati relativi alle riscossioni ed ai pagamenti totali degli enti delle classi demografiche maggiori con i corrispondenti dati di cassa forniti dalla RGS.

³⁷ L'art. 28 della legge finanziaria per il 2003 è stato impugnato dinanzi alla Corte costituzionale dalla regione autonoma Valle d'Aosta, in quanto ritenuto lesivo della sfera di competenza legislativa regionale per aver attribuito al Ministero dell'economia e delle finanze il potere di acquisire informazioni sul comportamento di enti ed organismi pubblici e per aver imposto la

Questa innovazione ripropone la questione se l'uniformità della codificazione debba limitarsi alla fase della cassa o comportare effetti anche sulle classificazioni di bilancio. In questo caso va notato che è inserito un elemento nuovo e cioè quello relativo ai dati di competenza economica che certamente non riguardano la fase finale della procedura contabile, ma sono riferibili ad impostazioni di bilancio.

Certamente effetti immediati si produrranno sul sistema di rilevazione dei dati di cassa che dovrà avvenire secondo criteri omogenei per tutte le pubbliche amministrazioni. La rilevazione di cassa consente di acquisire in modo tempestivo informazioni anche sull'andamento dei conti della finanza locale con particolare riferimento alla situazione dei fondi di cassa e l'eventuale presenza di deficit, alle giacenze presso il conto di tesoreria ed alla situazione di liquidità.

Si tratta di dati che se vagliati nell'aggregato possono fornire utili indicazioni sugli andamenti generali della finanza pubblica, specie considerando se il comparto della finanza locale riversi o meno oneri sul conto delle pubbliche amministrazioni. Tale ultima valutazione verrà resa più semplice in presenza di classificazioni omogenee che favoriscono il consolidamento dei dati dei diversi comparti della pubblica amministrazione.

È da rilevare al riguardo che la riforma del titolo V, spostando l'asse della finanza pubblica verso gli Enti di autonomia territoriale ha ingenerato nuove esigenze conoscitive che impongono un monitoraggio attento di tale comparto. Gli strumenti per operare a tal fine consistono nelle scritture contabili degli Enti ed in via principale nel rendiconto nel quale viene fornita una rappresentazione contabile prospettica e multiforme finanziaria, patrimoniale ed economica. Tuttavia anche le rilevazioni operate sul fronte della cassa, che si limitano ad un solo aspetto della rilevazione finanziaria, appaiono di indubbia valenza, in quanto hanno il pregio di fornire informazioni tempestive che possono essere utilizzate per valutazioni ravvicinate nel tempo ed anche in corso di gestione.

Il naturale destinatario di queste informazioni oltre agli organi rappresentativi degli Enti ed a quelli statali che svolgono il compito di governo della finanza pubblica, è la Corte dei conti che, operando al servizio dello Stato comunità, è chiamata a garantire l'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e la corretta gestione delle risorse collettive.

Va ancora aggiunto che oltre al rendiconto ed ai dati di cassa costituiscono informazioni rilevanti per la verifica dell'andamento della finanza locale anche i prospetti relativi al patto di stabilità interno predisposti per le esigenze del Ministero dell'Economia e Finanze e le certificazioni del conto preventivo e consuntivo raccolte dal Ministero dell'Interno.

Tornando all'analisi dei dati di cassa per il 2002 si è detto che, come di consueto, al fine di stabilire l'affidabilità dei dati in argomento, sono state poste a confronto voci contabili tratte dal sistema della Sezione per l'esercizio 2001 con gli omologhi dati di cassa RGS. Tale confronto ha fatto rilevare scostamenti di entità trascurabile con riferimento ai titoli di bilancio, mentre analizzando gli scostamenti con riferimento ad elementi più dettagliati si rilevano punte più elevate di quelle registrate nel complesso, ma tali da non impedire un attendibile impiego dei dati in argomento³⁸.

Le analisi svolte hanno una valenza macroeconomica, tenendo conto esclusivamente dei dati aggregati per il comparto in base all'insieme di tali Enti presi in considerazione dalla RGS. In questo modo è stato possibile fornire una visione pressoché completa delle tendenze in termini di finanza locale.

codificazione omogenea su tutto il territorio nazionale degli incassi, dei pagamenti e dei dati di competenza economica, secondo criteri da stabilirsi con successivi decreti ministeriali, sentita la Conferenza unificata.

³⁸ Da quanto osservato può desumersi che nelle fondamentali ripartizioni contabili sussiste uniformità di classificazione tra i consuntivi degli enti e gli schemi impiegati per la rilevazione dei dati di cassa, mentre tale univocità non si rileva nello scendere in maggiori dettagli.

2.2.1 Misure incidenti sulla cassa.

Il risultato dell'ammissione dell'Italia nell'area della moneta unica è stato ottenuto anche con il concorso degli Enti decentrati, nei cui confronti si sono dimostrate particolarmente efficaci le azioni rivolte a raffreddare i flussi di cassa al fine del contenimento dei fabbisogni delle pubbliche amministrazioni, specificamente orientati ad ottenere la convergenza del relativo parametro nei limiti fissati per l'ingresso nell'area della moneta unica.

La riduzione delle effettive erogazioni di trasferimenti dello Stato, che sono state condizionate al raggiungimento di un determinato livello del saldo delle disponibilità di cassa detenute dagli Enti presso i loro tesorieri, ha esplicato un effetto determinante nel 1997³⁹.

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

I movimenti di cassa nel 1997 avevano fatto registrare, quanto alle entrate trasferite, brusche modificazioni connesse al crollo delle riscossioni che non si sono riproposte nel 1998 e, negli anni successivi, la situazione è andata a riequilibrarsi. Nel periodo 1997-2001 si è rilevata una crescita costante e sostenuta degli incassi di trasferimenti che ha riportato il titolo a livelli superiori a quelli del 1996. Ciò in quanto dopo la prima applicazione delle misure di contenimento, il prosciugamento delle giacenze di tesoreria le ha ridotte ad un livello prossimo al limite oltre il quale possono essere disposte le erogazioni. Dal 2001 queste misure sono state lenite; infatti, le procedure di monitoraggio si applicano solo agli Enti di maggiori dimensioni e si è manifestata una linea innovativa volta a realizzare progressivamente l'uscita degli Enti locali dal sistema di tesoreria unica.

Per gli altri comparti delle entrate correnti dei Comuni si è notato negli ultimi esercizi un significativo aumento delle riscossioni derivanti dai tributi (sino al 2001) ed un andamento altalenante relativo alle entrate extratributarie.

La spesa corrente in questo periodo ha fatto rilevare che i pagamenti in alcuni anni sono aumentati ad un ritmo più sostenuto di quello del tasso d'inflazione, tendenza questa evidente nell'esercizio 1996 e 1997, mentre successivamente si è registrata una sostanziale stabilità e poi un andamento altalenante. Dal 1998 è emersa la tendenza del contenimento della spesa per il personale, componente significativa di quella corrente che tradizionalmente si dimostra di difficile compressione.

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

Le manovre finanziarie più recenti si sono poste l'obiettivo della stabilizzazione, essendo stati raggiunti gli obiettivi di convergenza. Tuttavia sino al 2001 hanno continuato a svolgere effetti le misure poste sulla gestione di tesoreria, anche se una volta intaccate le disponibilità liquide detenute presso i tesorieri, talune restrizioni hanno perso efficacia.

Gli interventi di maggior rilievo sui flussi di cassa sono stati affidati dal 1999 in poi al patto di stabilità interno che ha introdotto misure di limitazione selettiva alla crescita delle spesa ed alla formazione di disavanzi finanziari. Le limitazioni alla erogazione dei trasferimenti dello Stato hanno riguardato solo gli Enti più grandi ed il sistema di tesoreria unica ha ridotto la sua estensione essendosi affrancati i Comuni più piccoli.

³⁹ Le misure incidenti direttamente sui flussi previste nell'esercizio 1997 sono state confermate dalla legge n.449 del 1997 recante "misure per la stabilizzazione della finanza pubblica" (finanziaria 1998) che ha previsto all'art. 47 che i pagamenti a carico del bilancio dello Stato devono essere effettuati al raggiungimento di limiti di giacenza, al fine di ridurre le disponibilità liquide degli enti soggetti all'obbligo di detenere dette disponibilità nelle contabilità speciali o in conto corrente con il Tesoro.

2.2.2 Risultati di cassa del 2002

Nell'ambito dei risultati del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche può inquadrarsi l'azione svolta nel 2002 da parte degli Enti locali. Al riguardo va avvertito che i risultati esposti dall'ISTAT sono stati elaborati seguendo lo schema contabile tracciato dal SEC95, mentre le rilevazioni che seguono si riferiscono al dato di cassa rilevato in termini di riscossioni e pagamenti dalla RGS.

Nel 2002 sono stati sostanzialmente confermati i criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali stabiliti per il 2001, in quanto è mancata una nuova disciplina in materia. Di conseguenza i trasferimenti sono stati determinati applicando una maggiorazione, rispetto a quelli dell'anno precedente, commisurata al tasso d'inflazione programmato. Il sistema di erogazione si svolge con due distinte procedure articolate in più fasi a seconda della popolazione degli Enti. Nella procedura relativa agli Enti maggiori viene svolto un monitoraggio da parte del Ministero per l'interno sulla consistenza finanziaria dei conti di tesoreria e allorché questi scendono al di sotto del limite di giacenza determinato in percentuale sul fondo ordinario spettante, vengono erogate d'ufficio risorse tali da riportare la consistenza entro il predetto limite.

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

Ancora in tema di trasferimenti erariali è da dire che su di essi gravano alcune ritenute per compensare situazioni di diverso genere ed in particolare per la attribuzione della quota IRPEF e dell'addizionale sull'energia elettrica. Dall'esercizio 2002 la decurtazione più rilevante è quella della quota base di compartecipazione all'IRPEF al 4,5% che per molti Enti dovrebbe assorbire interamente il trasferimento dello Stato.

2.2.3 Analisi dei flussi di cassa 2002 nel complesso degli Enti.

Nell'esaminare gli andamenti rilevabili dalla cassa per l'esercizio 2002 va avvertito che i dati sono espressi in euro e che per operare il confronto con gli esercizi precedenti i dati riportati in lire sono stati convertiti in euro.

Il totale delle entrate correnti di tutti gli Enti considerati dalla RGS, e cioè 99 Province e 8.071 Comuni senza distinzione di popolazione, ammonta a 51.547 meuro quanto a riscossioni totali, crescendo marginalmente rispetto all'esercizio precedente⁴⁰.

Le entrate tributarie del complesso degli Enti si attestano a 23.043 meuro, mentre nell'esercizio precedente ammontavano a 19.878 meuro, si nota, quindi, un aumento del 15,92% circa che è da mettere in relazione alla devoluzione della quota IRPEF ai Comuni.

Il totale delle entrate raggiunge i 86.570 meuro aumentando dell'1,75% rispetto al 2001 (88.014 meuro) con ciò dimostrandosi una dinamica più spinta delle entrate in conto capitale rispetto a quelle correnti.

La spesa complessiva raggiunge gli 86.306 meuro, dimostrando un aumento contenuto pari allo 0,67% all'interno del quale si nota una lieve flessione da parte dei Comuni (-0,49%) ed un aumento vivace da parte delle Province. Questa situazione deve essere collegata al maggiore stato di avanzamento del conferimento delle funzioni alle Province rispetto ai Comuni.

⁴⁰ Nel 2001 erano state trattate 100 Province e 8.080 Comuni e tale importo raggiungeva i 51.008 milioni di euro.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Entrate (Province e Comuni)

(milioni di euro)

	2001	2002	Variazione %
TITOLO I - Entrate tributarie	19.878	23.043	15,92
TITOLO II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della Regione e di altri enti pubblici anche in rapporto alle funzioni delegate dalla Regione	21.676	19.664	-9,28
TITOLO III - Entrate extratributarie	9.454	8.840	-6,49
TITOLO IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti	18.244	18.343	0,54
TITOLO V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	8.039	9.136	13,65
TITOLO VI - Entrate da servizi per conto di terzi	7.792	7.544	-3,18
Totale dei TITOLI	85.083	86.570	1,75

Spese (Province e Comuni)

(milioni di euro)

	2001	2002	Variazione %
TITOLO I - Spese correnti	47.427	47.624	0,42
TITOLO I - Spese correnti	25.956	25.998	0,16
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	5.117	5.112	-0,10
TITOLO VI - Spese da servizi per conto di terzi	7.232	7.572	4,70
Totale dei TITOLI	85.732	86.306	0,67

Entrate (Province e Comuni)

(milioni di euro)

	2001	2002	Variazione %
Entrate correnti +	51.008	51.547	1,06
Spese correnti -	47.427	44.870	-5,39
Rimborso prestiti -	3.496	3.275	-6,32
Saldo della gestione di parte corrente	101.931	99.692	-2,20

Entrate/spese in conto capitale (Province e Comuni)

(milioni di euro)

	2001	2002	Variazione %
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti +	18.244	18.343	0,54
Accensione di prestiti +	6.337	7.330	15,67
Spese in conto capitale -	25.956	25.998	0,16
Totale	50.537	51.671	2,24

Le Province.**Le entrate**

Il totale delle entrate correnti delle 99 Province esaminate ammonta a 7.465 meuro quanto a riscossioni totali, con una crescita notevole rispetto all'esercizio precedente nel quale tale importo raggiungeva i 6.693 meuro (11,53%).

Entrate correnti

(milioni di euro)			
	2001	2002	Variazione
Entrate tributarie	3.476	3.695	6,30%
Trasferimenti	2.861	3.395	18,66%
Entrate extratributarie	356	375	5,34%
Totale	6.693	7.465	11,53%

Nel 2002 emerge una tendenza all'aumento vivace dei flussi di cassa di entrate correnti delle Province. La situazione del biennio evidenzia un fenomeno che non dovrebbe essere connesso alla manovra dei flussi, ma rivestire un carattere sostanziale. In particolare la rilevante crescita di trasferimenti che condiziona l'andamento dell'intero titolo può essere messa in relazione alla situazione di più avanzata esecuzione dei trasferimenti di funzioni e di risorse alle Province.

Le riscossioni di tributi per il complesso degli Enti esaminati assommano nel 2002 a 3.695 meuro e fanno registrare nel biennio un aumento del 6,30%.

La categoria delle imposte aumenta in modo considerevole comportando incassi per 3.605 meuro; le tasse mantengono una buona tenuta, restando sostanzialmente stabili in termini di cassa; gli altri tributi sono in evidente flessione, con un calo in cifra assoluta di circa 9 meuro.

L'aumento non indifferente delle imposte non dovrebbe essere ascritto, come per i Comuni, ad un intervento normativo innovativo quale l'assegnazione di una quota dell'IRPEF, ma deriva dalla ripresa positiva della dinamica di crescita dei tributi locali già devoluti a tali Enti.

Per il complesso delle Province esaminate i trasferimenti correnti assommano in termini di cassa a 3.395 meuro, contro i 2.861 del 2001, e fanno registrare un aumento del 18,66% che in cifra assoluta ammonta a circa 534 meuro.

Tale aumento delle risorse effettivamente trasferite agli Enti locali deriva in parte preponderante dai trasferimenti dalle Regioni; difatti per tale categoria si passa dai 1.780 meuro del 2001 ai 2.218 dell'esercizio successivo, con un aumento in cifra assoluta di 438 meuro pari al 24,61%.

Dal complesso degli elementi ora esaminati può rilevarsi che nell'esercizio 2002 relativamente al titolo II dell'entrata, si è avuto un sensibile aumento imputabile ai trasferimenti dalle Regioni che dovrebbe essere connesso al trasferimento delle funzioni e delle risorse.

Per il complesso delle entrate correnti si rileva, per le Province, che tutti i titoli sono in aumento, infatti anche le riscossioni del titolo III nel 2002 raggiungono 375 meuro rispetto ai 356 meuro del 2001, con un aumento del 5,34%.

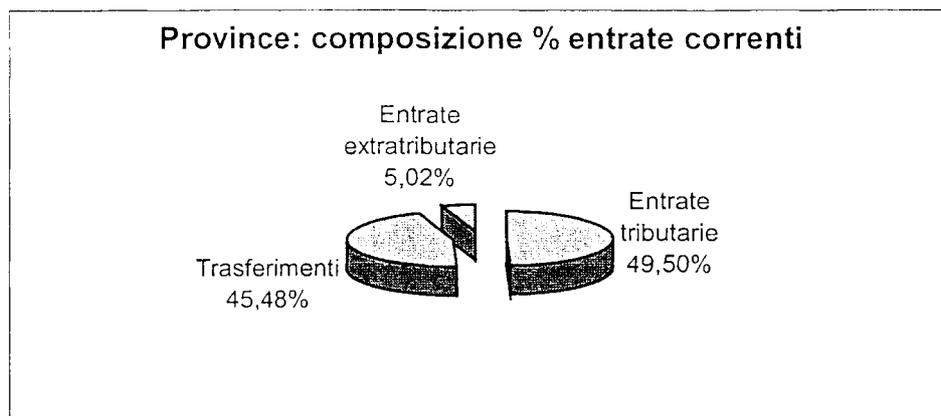
Dai dati relativi al complesso degli Enti esaminati per il 2002, si rileva il seguente rapporto di composizione delle entrate correnti in termini di cassa:

Entrate correnti

	2001	2002
Composizione %	%	%
Entrate tributarie	51,93	49,50
Trasferimenti	42,75	45,48
Entrate extratributarie	5,32	5,02
Totale	100,00	100,00

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

Appare, infatti, di immediata evidenza nell'ultimo esercizio la ripresa per cassa dei trasferimenti che guadagnano terreno sulle entrate proprie.



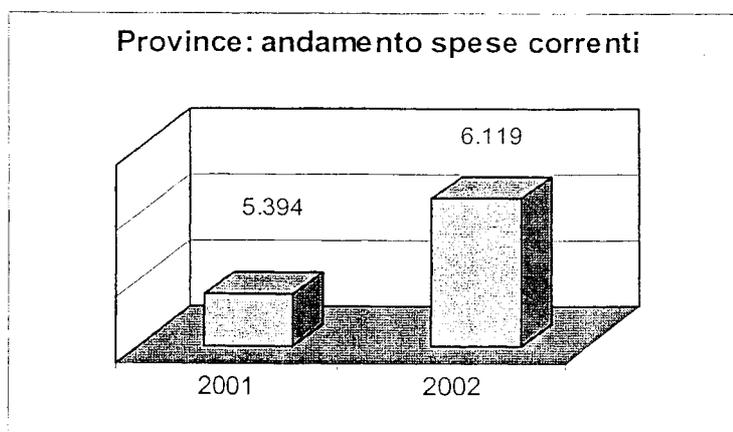
L'osservazione del rapporto di composizione in un periodo biennale non riesce a mettere in evidenza lo sviluppo di tendenze tali da poterne trarre elementi in termini di andamenti futuri. Si presenta come elemento innovativo uno sviluppo dei trasferimenti che non risponde precisamente agli indirizzi della riforma dei tributi locali; future devoluzioni tributarie potranno incidere sull'assetto delle entrate delle Province.

Spese correnti.

Come accennato in precedenza, va rilevato che alcune delle misure adottate hanno avuto incidenza sulla parte passiva dei bilanci, introducendo anche limitazioni ai pagamenti. Dimostrano particolare rilievo le misure di contenimento stabilite dal patto di stabilità interno per il 2002, che alla riduzione del disavanzo affiancavano quella della spesa corrente rilevante ai fini del patto stesso. Altre misure, non prive di incidenza sulla fluidità della spesa, limitano in qualche modo la facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere. L'art. 66 della legge finanziaria per il 2001 ha ancora disciplinato in modo rigido il "tiraggio" da parte degli Enti locali delle somme loro spettanti e depositate presso le tesorerie provinciali dello Stato.

Il complesso di questi interventi appuntati principalmente sulla cassa potrebbe condurre ad una lievitazione non fisiologica dei residui passivi ed alla progressiva divaricazione dei dati di competenza da quelli di cassa. I dati sui residui tuttavia possono essere esaminati solo attraverso l'analisi dei dati dei conti consuntivi, dai quali sono desumibili tutti gli elementi relativi alle fasi della spesa: impegni, pagamenti, residui. Attraverso i dati relativi ai pagamenti per l'esercizio 2002 si possono formulare notazioni di tipo induttivo, che è necessario confrontare con quanto rilevato in termini d'impegni per il 2001.

Dal complesso dei dati relativi alle Province esaminate emerge una tendenza alla crescita della spesa corrente (13,44%); difatti nel 2002 il titolo I della spesa ha comportato 6.119 meuro di pagamenti totali, con una sensibile variazione in aumento rispetto all'esercizio precedente; in termini assoluti l'aumento ammonta a circa 725 meuro.



Si rileva, pertanto, che la mole dei pagamenti della spesa corrente evidenzia una crescita ben superiore al tasso programmato d'inflazione, che tuttavia non deve essere valutata negativamente. Infatti un elemento che può fornire spiegazione a questo fenomeno potrebbe essere costituito dal significativo mutamento, intervenuto in quell'anno, del quadro delle funzioni conferite alle Province, che potrebbe essersi riverberato sulla spesa; peraltro analoga situazione si nota in merito all'entrata.

La spesa per il personale fa registrare per il complesso delle Province una crescita eclatante del 17,96%, raggiungendo i 1.734 meuro di pagamenti totali nel 2002. Anche questa crescita si può spiegare con l'avanzamento del processo di trasferimento delle risorse anche umane per lo svolgimento delle funzioni conferite.

Nel rapporto di composizione la spesa del personale rappresenta per l'esercizio in esame il 28,34 % di quella corrente.

Anche la spesa per acquisto di beni e servizi fa registrare una decisa tendenza ascendente (16,04%).

È da dire che la tendenza all'esternalizzazione dei servizi pubblici, che dovrebbe assumere maggior vigore nel 2003 dopo l'approvazione dell'apposita disciplina, può costituire un fattore di crescita della spesa per acquisto di servizi.

La spesa in conto capitale presenta un notevole aumento, passando dai 2.615 meuro del 2001 ai 3.365 del 2002 (28,68%), elevandosi ad una cifra assoluta di circa 750 meuro.

Da tali dati si rileva che la spinta al rilancio degli investimenti nelle Province si dimostra sostenuta. Va notato, inoltre, che le maggiori erogazioni di spesa in conto capitale sono congruenti con le misure inserite nel patto di stabilità che non ha inteso limitare la crescita di tale comparto.

Aumentano del 12,84% anche le accensioni di prestiti, elevandosi da 841 meuro del 2001 a 949 meuro del 2002.

Peraltro il dato relativo all'accensione di prestiti, che cresce meno rapidamente della spesa per investimenti, farebbe intravedere un ricorso al finanziamento degli investimenti con economie della parte corrente dei bilanci.

Passando all'esame dei pagamenti totali relativi a tutti i titoli della spesa, si nota che per l'insieme delle Province esaminate il totale dei pagamenti ammonta nel 2002 a 11.083 meuro, con un aumento del 19,49 %.

Raffronto entrate - spese

L'esposizione dei dati di cassa delle Province per il 2002 si conclude ponendo a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci.

Va evidenziato che i saldi che verranno presi di seguito in esame non sono coincidenti con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli Enti locali che peraltro sono

rivolti ad operare un confronto in termini di previsioni, accertamenti ed impegni piuttosto che evidenziare le differenze in termini di cassa. Quest'ultimo dato, peraltro non risentendo della gestione dei residui, fornisce risultati meno soggetti ad alterazioni e di immediata evidenza. Inoltre il livello di aggregazione dei dati di cassa disponibili non avrebbe comunque consentito di inserire nel calcolo alcuni elementi contemplati nello schema dei risultati differenziali previsti dalla contabilità.

Il saldo tra le spese correnti e le correlative entrate presenta i seguenti importi:

Saldo di parte corrente

	(milioni di euro)		
	2001	2002	Variazione %
Entrate correnti +	6.693	7.465	11,53
Spese correnti -	5.394	6.119	-13,34
Rimborso prestiti -	368	448	21,74
Totale	931	898	-3,5

Si pone pertanto in evidenza un avanzo pari a 898 meuro contro i 931 del 2001. Si evidenzia quindi una lieve riduzione (circa 33 meuro) della situazione economica di cassa delle Province che è un risultato indicativo dell'equilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente. Questo risultato si realizza nonostante l'andamento vivace delle spese correnti.

Il peggioramento del saldo tra entrate finali e spese finali si dovrebbe riflettere limitatamente sul computo per il patto di stabilità, in quanto il maggiore incremento delle spese si verifica nel titolo II, che è escluso dal computo delle uscite rilevanti in tale sede.

Il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale è esposto nella seguente tabella:

Entrate/spese in conto capitale

	(milioni di euro)	
	2001	2002
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti +	1.381	2.096
Accensione di prestiti +	912	1.239
Spese in conto capitale -	2.615	3.365
Saldo gestione investimenti	-322	-30

In questo caso si nota, invece, un limitato disavanzo pari a 30 meuro, a fronte dei 322 meuro di disavanzo dell'esercizio precedente.

Questo risultato deriva da una maggiore dinamica delle entrate (specie del titolo IV) rispetto ai correlativi pagamenti.

Data la natura della spesa in esame, la formazione di un limitato disavanzo di cassa deve essere valutata positivamente in quanto ciò dimostra un pieno impiego delle fonti di finanziamento ed un rilancio degli investimenti nel comparto delle Province.

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

Le tendenze emerse per il 2002 mettono in evidenza una situazione complessivamente positiva per le Province dovuta alla crescita delle entrate, al rilancio degli investimenti ed al ricorso all'autofinanziamento. Al contrario, potrebbero destare qualche preoccupazione l'andamento dei pagamenti correnti che si evolve a un tasso ben superiore a quello programmato d'inflazione, la riduzione delle entrate per altri tributi e la stasi delle tasse. Tuttavia, l'aumento di spesa corrente potrebbe essere imputato allo svolgimento di nuove funzioni e le tasse e gli altri tributi hanno un peso poco rilevante nel titolo I.

Comuni.**Entrate**

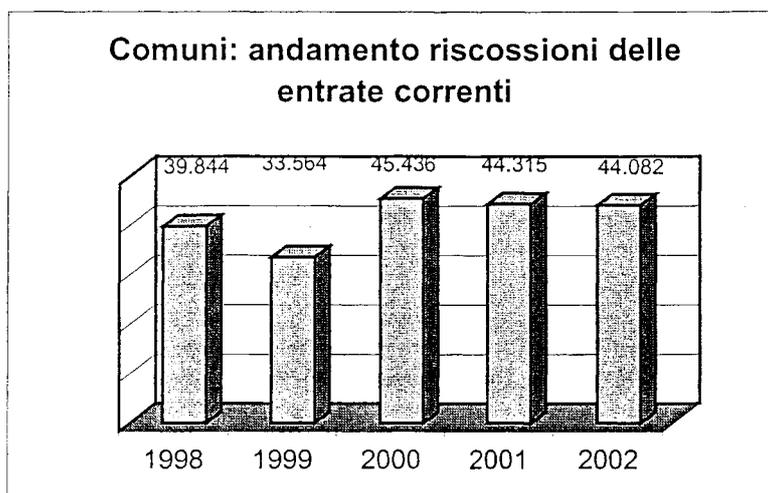
Il totale delle entrate correnti degli 8.071 Comuni senza distinzione di popolazione esaminati assomma a 44.082 milioni di euro quanto a riscossioni totali, decrescendo marginalmente rispetto all'esercizio precedente nel quale tale importo raggiungeva i 44.315 meuro (-0,53%).

Entrate correnti

(milioni di euro)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Entrate tributarie	14.592	15.192	16.406	15.959	16.402	19.348
Trasferimenti	8.903	13.130	16.106	18.633	18.815	16.269
Entrate extratributarie	10.610	11.522	1.051	10.845	9.098	8.465
Totale	34.105	39.844	33.564	45.436	44.315	44.082

Nel 2002 si conferma, quindi, la tendenza alla lieve diminuzione dei flussi di cassa di entrate correnti che si era manifestata nell'esercizio precedente dopo la crescita interrotta dal 1997. La situazione dell'ultimo biennio, non dovrebbe derivare in linea di principio dalla manovra sulle disponibilità di tesoreria detenute dagli Enti decentrati; infatti proprio dal 2001 tali limitazioni sono state adottate solo nei confronti degli Enti di maggiori dimensioni. Le misure finanziarie sulla erogazione dei trasferimenti statali dovrebbero operare in modo meno incisivo rispetto ai primi esercizi di vigenza sia per il progressivo affievolimento dell'efficacia che per l'alleggerimento dei vincoli. Il fenomeno rilevato non deve, quindi, essere connesso alla manovra dei flussi, ma rivestire un carattere sostanziale.



Le riscossioni di tributi per il complesso degli Enti esaminati assommano nel 2002 a 19.348 milioni e fanno registrare nel biennio un aumento del 17,96%, che si discosta dal minore aumento (2,78%) dell'esercizio precedente e dalla diminuzione del 2000 (-2,72%). L'aumento così dirimente, tuttavia, non può essere ascritto ad una ripresa della dinamica espansiva dei tributi locali tradizionali, salvo l'addizionale facoltativa all'IRPEF che dovrebbe dimostrarsi ancora in espansione, ma è generato da un intervento normativo innovativo che ha riguardato la devoluzione di una quota dell'IRPEF ai Comuni.

Nella prima categoria del titolo I relativa alle imposte, sino all'esercizio 2002, l'entrata di gran lunga preponderante era costituita dall'ICI, mentre l'ingresso di un'altra fonte di gran rilievo imprime una forte accelerazione alla dinamica dell'entrata. L'andamento della categoria

delle imposte ne risulta fortemente condizionato e si assiste ad un aumento delle riscossioni totali a 14.228 meuro rispetto agli 11.623 del 2001 (22,41%), con ciò dimostrandosi che l'introduzione di una nuova risorsa ha trainato l'andamento delle imposte.

Anche per le altre due categorie, tasse ed altri tributi, si registrano nel complesso aumenti considerevoli. Non si ripropone, quindi, il calo delle riscossioni delle tasse, tendenza questa che nell'esercizio precedente ha assunto toni rilevanti e dovrebbe essere principalmente dovuta alle difficoltà di incassare la tassa sui rifiuti a seguito delle modificazioni nelle procedure di riscossione. Per gli altri tributi si nota una notevole crescita che si eleva in cifra assoluta a circa 286 milioni ed in percentuale al 40,34%.

Per il complesso degli Enti esaminati i trasferimenti correnti assommano, in termini di cassa, a 16.269 meuro contro i 18.815 del 2001 e fanno registrare una flessione del 13,53% (rispetto ad un calo moderato rilevato nel 2001), che in cifra assoluta ammonta a circa 2.545 milioni.

La diminuzione delle risorse effettivamente trasferite agli Enti locali deriva interamente dai trasferimenti erariali, difatti per tale categoria si passa dai 13.893 meuro del 2001 agli 11.410 dell'esercizio successivo, con una diminuzione in cifra assoluta di 2.483 meuro pari al 17,87%.

La diminuzione delle erogazioni a carico del bilancio dello Stato costituisce una decisa svolta in termini di autonomia finanziaria e costituisce una nuova tendenza rispetto a quella rilevata negli esercizi successivi al 1997. Infatti dal 1998 in poi l'esaurirsi dell'efficacia delle disposizioni introdotte relativamente all'esercizio 1997, che consentivano l'accreditamento delle somme trasferite solo qualora le disponibilità liquide dei conti di tesoreria raggiungessero un certo livello, aveva generato una crescita costante degli incassi. Nel 2001, pur non essendo variato il sistema di computo, né quello di assegnazione dei trasferimenti, e dovendo iniziare la riscossione delle risorse derivanti dall'attuazione delle leggi Bassanini, si è registrata una lieve contrazione.

Dal complesso degli elementi ora esaminati può rilevarsi che nell'esercizio 2002, relativamente al titolo II dell'entrata, si è avuta una sensibile contrazione imputabile ai trasferimenti erariali che va ben oltre le misure di contenimento operanti sulla cassa. Si tratta del primo effetto di una nuova linea che affida un ruolo determinante alle compartecipazioni nello sviluppo del federalismo fiscale.

Tornando alle entrate correnti, si rileva che per il complesso degli Enti le riscossioni del titolo III nel 2002 raggiungono gli 8.465 meuro rispetto ai 9.098 meuro del 2001, con un decremento del 6,96% che si oppone all'aumento rilevato nel biennio precedente. La tendenza discendente delle entrate extratributarie si conferma ed il calo assume valori meno elevati.

Dai dati relativi al complesso degli Enti esaminati per il 2002 si rileva il seguente rapporto di composizione delle entrate correnti in termini di cassa:

Entrate correnti

(milioni di euro)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Composizione %	%	%	%	%	%	%
Entrate tributarie	42,79	38,13	38,13	35,12	37,01	43,89
Trasferimenti	26,10	32,95	37,44	41,01	42,46	36,91
Entrate extratributarie	31,11	28,92	24,43	23,87	20,53	19,20
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Appare di immediata evidenza l'inversione nell'ultimo esercizio delle tendenze in atto, dovute alla ripresa per cassa delle entrate tributarie che hanno riguadagnato terreno sulle entrate trasferite. Il decremento dei trasferimenti va anche imputato alla lentezza delle procedure per il conferimento delle funzioni e delle risorse ai Comuni.

D'altra parte l'andamento degli ultimi anni è stato la conseguenza della debolezza del settore dei tributi tradizionali e delle difficoltà di realizzazione della tassa rifiuti.

L'osservazione del rapporto di composizione in un periodo più ampio fa meglio intravedere a quali assetti dovrebbe tendere la composizione delle entrate anche in termini di competenza. In particolare