

Tab. 8 - Comuni – rispetto dell'obiettivo del saldo 2002

(migliaia di euro)

REGIONE	N. Enti	saldo finanziario 2000	Obiettivo 2002	saldo finanziario 2002	scostamento da obiettivo	
					val. ass.	%
PIEMONTE	55	-248.087	-254.290	-138.379	115.911	45,58
LOMBARDIA	170	-121.482	-124.519	161.952	286.471	230,06
LIGURIA	19	-164.872	-168.994	-32.782	136.212	80,60
VENETO	96	-64.417	-66.027	67.417	133.444	202,10
FRIULI V. GIULIA	17	-69.175	-70.904	-56.246	14.658	20,67
EMILIA ROMAGNA	78	51.211	49.931	184.019	134.088	268,55
TOSCANA	78	-132.201	-135.506	91.616	227.122	167,61
UMBRIA	14	-57.998	-59.448	-13.685	45.763	76,98
MARCHE	32	-73.954	-75.803	-24.858	50.945	67,21
LAZIO	39	-435.863	-446.760	-171.541	275.219	61,60
ABRUZZO	16	-34.883	-35.755	-14.578	21.177	59,23
MOLISE	2	-2.305	-2.363	737	3.100	131,19
CAMPANIA	78	-866.943	-888.616	-647.801	240.815	27,10
PUGLIA	81	-1.501.959	-1.539.508	770.389	2.309.897	150,04
BASILICATA	8	-19.667	-20.159	-10.066	10.093	50,07
CALABRIA	28	-198.936	-203.909	-164.554	39.355	19,30
SICILIA	75	-1.149.681	-1.178.423	-972.576	205.847	17,47
SARDEGNA	21	-67.485	-69.172	-49.587	19.585	28,31
Totale complessivo	907	-5.158.696	-5.287.664	-1.020.523	4.267.141	80,70

Tab. 9 - Comuni – rispetto del vincolo del 6% sui pagamenti

(migliaia di euro)

REGIONE	n. Enti	Pagamenti 2000	Obiettivo pagamenti 2002	Pagamenti 2002	Scostamento da obiettivo	
					val.ass.	%
PIEMONTE	55	1.418.235	1.503.329	1.447.448	55.881	3,72
LOMBARDIA	170	3.581.725	3.796.629	3.634.416	162.213	4,27
LIGURIA	19	847.989	898.869	878.603	20.266	2,25
VENETO	96	1.517.199	1.608.231	1.534.962	73.269	4,56
FRIULI V. GIULIA	17	428.060	453.744	420.682	33.062	7,29
EMILIA ROMAGNA	78	2.175.710	2.306.252	2.084.629	221.623	9,61
TOSCANA	78	1.747.415	1.852.260	1.675.494	176.766	9,54
UMBRIA	14	306.763	325.168	316.745	8.423	2,59
MARCHE	32	544.422	577.088	536.621	40.467	7,01
LAZIO	39	2.650.988	2.810.047	2.658.150	151.897	5,41
ABRUZZO	16	241.337	255.817	250.603	5.214	2,04
MOLISE	2	11.588	12.283	12.254	29	0,24
CAMPANIA	78	1.643.516	1.742.127	1.653.785	88.342	5,07
PUGLIA	81	8.911.280	9.445.957	8.733.741	712.216	7,54
BASILICATA	8	65.990	69.950	64.390	5.560	7,95
CALABRIA	28	408.190	432.681	432.365	316	0,07
SICILIA	75	1.731.981	1.835.899	1.708.690	127.209	6,93
SARDEGNA	21	223.029	236.410	226.661	9.749	4,12
Totale complessivo	907	28.455.416	30.162.741	28.270.239	1.892.502	6,27

Tab. 10 - Comuni – rispetto del vincolo del 6% sugli impegni

(migliaia di euro)

REGIONE	n. Enti	Impegni 2000	Obiettivo impegni 2002	Impegni 2002	Scostamento da obiettivo	
					val. ass.	val. %
PIEMONTE	55	1.502.666	1.592.826	1.561.214	31.612	1,98%
LOMBARDIA	159	3.749.720	3.974.703	3.818.773	155.929	3,92%
LIGURIA	19	894.057	947.700	915.793	31.907	3,37%
VENETO	96	1.579.706	1.674.488	1.598.349	76.139	4,55%
FRIULI V. GIULIA	17	436.453	462.640	417.333	45.307	9,79%
EMILIA ROMAGNA	76	2.253.054	2.388.237	2.178.371	209.866	8,79%
TOSCANA	72	1.760.941	1.866.597	1.682.871	183.726	9,84%
UMBRIA	12	301.535	319.627	307.510	12.117	3,79%
MARCHE	32	573.769	608.195	556.927	51.268	8,43%
LAZIO	37	2.978.972	3.157.711	2.790.341	367.370	11,63%
ABRUZZO	14	249.715	264.698	253.103	11.595	4,38%
MOLISE	2	13.470	14.278	13.085	1.193	8,36%
CAMPANIA	70	1.660.577	1.760.211	1.706.407	53.804	3,06%
PUGLIA	79	9.119.334	9.666.494	8.687.602	978.892	10,13%
BASILICATA	8	69.737	73.922	69.912	4.010	5,42%
CALABRIA	22	406.146	430.515	414.340	16.175	3,76%
SICILIA	72	1.739.373	1.843.735	1.641.666	202.069	10,96%
SARDEGNA	21	231.846	245.757	233.242	12.515	5,09%
Totale complessivo	863	29.521.069	31.292.334	28.846.839	2.445.494	7,81%

Dai dati emerge il conseguimento degli obiettivi a livello aggregato in tutte le Regioni, anche con consistenti differenziali positivi: 4.267,1 meuro sul saldo programmatico, 1.892,5 meuro sui pagamenti e 2.445,4 meuro sugli impegni. Riguardo a quest'ultimo dato si precisa che non tutti i Comuni esaminati (solo 863) hanno fornito le informazioni concernenti gli impegni di spesa del 2002 – neanche sulla base di stime provvisorie – adducendo quale motivazione la impossibilità di calcolare in modo attendibile detta voce prima della elaborazione del rendiconto della gestione finanziaria 2002.

2.3.4 Analisi delle problematiche emerse dalla documentazione prodotta, circa il rispetto del Patto di Stabilità 2002

In occasione della richiesta dei prospetti sui risultati del Patto per il 2002 per acquisire ulteriori elementi sui comportamenti delle Province e dei Comuni, sono stati richiesti a corredo dei dati una serie di documenti, rilevanti in ordine all'attività finalizzata al conseguimento dei tre obiettivi del Patto

Si tratta della relazione illustrativa redatta ai sensi della circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 11/2002 lettera B, nel caso in cui si sia verificato il fenomeno di impostazioni contabili diverse tra gli esercizi 2000 e 2002 riferite a gestioni di servizi a carattere imprenditoriale, ovvero di spese interamente finanziate dai proventi di convenzioni stipulate con Enti pubblici o privati ed altra documentazione rilevante in ordine all'attività finalizzata al conseguimento degli obiettivi del patto. In particolare la relazione al Ministero dell'Economia e delle Finanze in cui vengono indicate le misure adottate per assicurare il rispetto degli obiettivi (articolo 30 comma 3 della legge n. 488/99);⁵⁰ la relazione della Giunta al

⁵⁰ Questa documentazione non è stata richiesta ai Comuni con meno di 60.000 abitanti.

Consiglio in ordine al perseguimento degli obiettivi ed alle eventuali proposte di variazione di Bilancio (art. 30 comma 4 della legge n. 488/99); le osservazioni del Collegio dei Revisori; le note del responsabile del Servizio Finanziario ed altri documenti considerati utili.

Va rilevato che gran parte degli Enti interpellati si è limitata all'invio dei dati.⁵¹ L'analisi della documentazione a corredo è stata svolta esclusivamente nei confronti degli enti che non hanno raggiunto almeno uno dei tre obiettivi del Patto (ovvero Saldo finanziario, Pagamenti e Impegni).

Tra i documenti più significativi al riguardo si sono dimostrate le relazioni del Responsabile del servizio finanziario, redatte in vari momenti dell'anno 2002. Si possono quindi distinguere le relazioni redatte in corso d'esercizio –e quindi con una valenza piuttosto previsionale e prescrittiva- rispetto a quelle dei primi mesi del 2003 che hanno inviato una risposta alla richiesta della Sezione a cui si può attribuire un primo valore consuntivo.

È da rilevare che la gran parte degli Enti non ha inviato le osservazioni del Collegio dei revisori, e che ove esse sono state trasmesse il loro contenuto si è dimostrato generico, limitandosi spesso a una analisi standard, consistente nella mera enunciazione della normativa o in semplici raccomandazioni, senza entrare nell'esame specifico circa le manovre da adottare in concreto.

Fanno eccezione il comune di Asola (MN), dove il Collegio dei revisori ha invitato l'Ente a determinare con sostanziale chiarezza il plafond di spesa per il personale a tempo determinato; il comune di Lariano (RM), in cui il Collegio dei revisori ha rilevato che gli incrementi avvenuti nei pagamenti tra i due esercizi si sono verificati nelle spese per il personale, e in particolare a causa della stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili, il cui costo negli anni precedenti gravava interamente sull'INPS. Inoltre nelle "spese per servizi", si sono avuti incrementi a causa degli oneri derivanti da convenzioni per il recupero dell'evasione e la formazione di un'anagrafe tributaria. Ha rilevato infine un incremento di costi dovuto alla consulenza per l'applicazione della legge 626 sulla sicurezza sul lavoro.

Nel comune di Rossano (CS), i Revisori hanno rilevato che le minori riscossioni ICI, relative all'esercizio 2002 rispetto al 2000, sono da imputarsi all'accertamento della rendita definitiva della centrale ENEL sita nel territorio del Comune stesso (questione connessa alla modifica della rendita catastale degli immobili del gruppo D).

Nel comune di Cinisi (PA), il Collegio dei Revisori ha sottolineato la necessità del rientro di tutti i residui attivi ed ha evidenziato la necessità di porre in riscossione il ruolo dei corrispettivi del Servizio Idrico Integrato; inoltre ha indicato la possibilità di incrementare il gettito ICI e TARSU delimitando con maggior precisione il confine con il Comune limitrofo.

Dall'esame della massa delle altre fonti documentali, possono rilevarsi risposte che contengono un semplice riassunto della normativa, se non proprio la sua citazione testuale, in una buona percentuale dei documenti esaminati. Appare di maggiore interesse porre l'attenzione su quei documenti che contengono raccomandazioni e suggerimenti d'intervento contabile esplicitamente indirizzate all'organo politico. Le linee che maggiormente caratterizzano i suggerimenti ricorrenti possono essere sintetizzate come di seguito:

- impegnare e pagare solo le spese fisse da contratto, le spese in conto capitale, le spese con carattere di eccezionalità e quelle finanziate da trasferimenti con vincolo di destinazione da Stato, U.E. ed Enti partecipanti al patto;
- evitare spese discrezionali;
- limitare le variazioni di bilancio che comportino incrementi negli stanziamenti di parte corrente;
- razionalizzare la spesa corrente;
- valutare soluzioni alternative per la gestione dei servizi;
- operare verifiche sulle entrate e sui costi dei servizi pubblici;

⁵¹ In particolare, oltre il 60%, facendo media tra Province e Comuni, non ha prodotto documentazione.

- convocare apposita conferenza di servizio con i responsabili delle aree per definire le priorità e le linee di indirizzo da seguire;
- accantonare una quota di avanzo di amministrazione per eventuali esigenze di riequilibrio.

Altre notazioni più specifiche sono rivolte a suggerire interventi tempestivi, finalizzati al rispetto del Patto, tra le quali alcune risultano di particolare interesse per la particolarità delle azioni suggerite. Nella nota del Responsabile del servizio finanziario nel comune di Erba (CO) si suggerisce, in sede di assestamento, il rinvio dei pagamenti – ove possibile – a gennaio 2003 (si noti che tale Ente ha effettivamente raggiunto gli obiettivi); per gli impegni, si consiglia ai vari uffici di far rientrare eventuali variazioni al Bilancio di previsione nelle spese con carattere di eccezionalità o negli investimenti. La Giunta del comune di Filottrano (AN) ha deliberato di proporre a tutto il personale dipendente l'autorizzazione a differire il pagamento della tredicesima mensilità del 2002 al 10 gennaio 2003. Addirittura viene contestualmente autorizzato il Segretario comunale alla stipula di contratti individuali in forma di scrittura privata per autorizzare l'amministrazione al differimento. Il Responsabile del servizio finanziario della provincia di Vercelli suggerisce (nella fattispecie) di massimizzare l'utilizzo di entrate correnti per spese di investimento. In questo modo, le risorse aggiuntive ottenute potranno essere opportunamente finalizzate al finanziamento delle opere pubbliche, all'acquisizione di partecipazioni azionarie, all'acquisto di beni strumentali.

Appare, poi, di particolare interesse confrontare le diverse linee di politica di bilancio dei responsabili finanziari dei Comuni di Sona (VR) e di Trezzo sull'Adda (MI). Il primo ha asserito che: "Le ragioni del mancato conseguimento di tale obiettivo (pagamenti) sono da ricondursi principalmente all'avvenuto pagamento nell'esercizio 2002 di spese afferenti l'acquisto di beni e servizi relativi ad alcune rilevanti attività (farmacie comunali e distribuzione e vendita di gas metano) il rinvio del pagamento delle quali all'esercizio successivo, se è vero che avrebbe consentito il raggiungimento dell'obiettivo 2002, è anche vero che avrebbe artificiosamente spostato il problema all'esercizio successivo, potendo inoltre comportare l'insorgenza di eventuali costi aggiuntivi correlati all'entrata in vigore del D.Lgs. 231/2002, che ha recepito la direttiva europea contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali". Il responsabile del servizio finanziario del comune di Trezzo sull'Adda (MI) ha fornito indicazioni di segno opposto, suggerendo il posticipo a gennaio 2003 del pagamento delle fatture del gas metano di novembre-dicembre.

Da quanto riportato si intravede la difficoltà dei due responsabili a valutare l'eventuale maggiore convenienza tra benefici ottenuti dal raggiungimento dell'obiettivo afferente al vincolo sui pagamenti rispetto ai costi aggiuntivi dovuti al ritardato pagamento di bollette.

Non si può non sottolineare come alcuni dei suggerimenti elencati costituiscano una operazione contabile, finalizzata al conseguimento aritmetico dell'obiettivo senza preoccuparsi del profilo sostanziale, proponendo semplici manovre di cassa piuttosto che indicare interventi strutturali.

Dallo studio comparato della documentazione pervenuta è stato anche possibile desumere le operazioni intraprese in corso d'esercizio con più ricorrenza, per correggere e mirare le manovre di bilancio al raggiungimento dei tre obiettivi. Di nuovo la fonte privilegiata da cui si possono desumere le linee di politica di bilancio in argomento si sono dimostrate le note dei Responsabili finanziari.⁵²

Le indicazioni maggiormente presenti nei detti documenti si possono sintetizzare come segue:

- verifiche e controlli su dichiarazioni e pagamenti di entrate tributarie relative ad esercizi precedenti;

⁵² Talvolta sono state inviate anche le delibere di giunta o di consiglio che palesemente recepiscono e anzi mettevano in opera gli evidentemente stringenti e tempestivi consigli dell'organo tecnico.

- aumento dell'aliquota dell'imposta comunale sugli immobili e incremento delle tariffe di alcuni servizi a domanda individuale;
- riorganizzazione della struttura amministrativa dell'Ente, anche attraverso l'esternalizzazione di servizi e attività tradizionalmente gestite in economia;
- istituzione dell'addizionale IRPEF.

Vanno inoltre segnalati alcuni casi singolari di Enti che hanno optato per iniziative particolari che si discostano da quelli rientranti nelle casistiche più diffuse.

La giunta del comune di Squinzano (LE) ha approvato una modifica agli schemi di convenzione con il concessionario per la riscossione dei tributi TARSU e ICI finalizzata alla riscossione degli stessi in tempi più ristretti.

Il Consiglio comunale di Rubano (PD), oltre ad aver adottato varie misure riportabili alla casistica generale di cui sopra, ha intrapreso anche le seguenti peculiari iniziative finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo:

- riduzione di una serie di interventi e iniziative sul piano culturale;
- definanziamento di alcuni progetti che si era impegnato ad attuare, confidando in un quadro finanziario migliore, quali per esempio l'“Informagiovani” ed il “Convegno sull'Europa”.

Tali operazioni non hanno prodotto l'effetto sperato ed il limite del 6% non è stato comunque rispettato. L'organo suddetto ha ritenuto infatti che tagli ulteriori avrebbero inciso fortemente sui servizi e quindi sulla qualità della vita dei cittadini ed ha considerato che l'assenza di trasferimenti erariali non avrebbe comportato l'applicazione delle sanzioni (peraltro cancellate dalla finanziaria per il 2003). Al riguardo va notato che la maggior parte dei Comuni del Veneto e di altre zone che rappresentano realtà economiche forti ricevono scarsi trasferimenti in quanto godono di elevate basi imponibili.

Il comune di Spresiano (TV) ha considerato di natura eccezionale, atteggiamento che potrebbe essere ritenuto quanto meno discutibile, le entrate per il servizio TARSU relative all'anno 2000, servizio gestito ancora direttamente dall'Ente stesso per quell'anno, in considerazione del fatto che a partire dall'anno 2001 il medesimo è stato poi affidato ad un consorzio.

La provincia di Milano ha fatto presente che fra le spese con carattere di eccezionalità sono inserite parte delle somme che dovranno essere restituite allo Stato (maggiori riscossioni di addizionale sui consumi di energia elettrica e costo del personale scolastico) che, dalle spese correnti, sono state trasferite nei ‘Servizi per conto di terzi’.

Ritornando ai prospetti e alla relativa documentazione, a suo tempo richiesti, inerenti l'attività finalizzata al conseguimento degli obiettivi del Patto, si rileva una diffusa critica circa i limiti imposti dalla legge, ritenuti poco elastici dalla quasi totalità degli Enti. Le difficoltà lamentate possono essere genericamente raggruppate come di seguito:

- l'impossibilità di aumentare o introdurre nuovi e necessari servizi al cittadino;
- l'incremento dei residui passivi e la formazione di maggiori oneri causati dai ritardati pagamenti;
- l'evidente impossibilità del rispetto dei limiti del Patto per la contestuale approvazione del Contratto Nazionale dei Dipendenti degli Enti locali, che ha fatto lievitare la spesa per il personale presumibilmente oltre il limite consentito dal Patto.

Va inoltre segnalato che una parte degli Enti ha lamentato la mancata possibilità di riconoscere i debiti fuori bilancio, con conseguente aggravio di oneri sulla gestione corrente.

Scendendo nel particolare, il comune di Varese fa presente che sono aumentate oltre il 6% le spese del servizio di Nettezza Urbana gestito da terzi e del servizio di Depurazione, gestito da consorzi. Tali incrementi sono contenibili solo con modifiche strutturali, difficilmente realizzabili nel ristretto periodo di tempo che intercorre tra la pubblicazione della Legge finanziaria e l'approvazione del Bilancio 2002.

Il comune di Porto Tolle (RO) auspica iniziative statali, contributi e interventi legislativi che facciano definitiva chiarezza sui presupposti oggettivi della normativa ICI. Infatti, il

Comune si è visto per via giudiziaria (con sentenza di secondo grado, e tuttavia non definitiva) ridurre in modo significativo la rendita catastale del fabbricato sede della locale centrale ENEL. Chiede, perciò, anche attraverso le associazioni rappresentative, un intervento normativo che non faccia rientrare gli Enti che si trovano in queste difficili situazioni nelle rigidità del Patto, in quanto la mancanza di liquidità che si è venuta a creare è frutto di una situazione obiettivamente non voluta e certamente non desiderata.

Altro caso da evidenziare per la sua singolarità è quello del comune di Bagheria (PA), che si è trovato a confrontarsi con un aggravio di spese di parte corrente precipuamente imputabile al lungo periodo di commissariamento, prolungatosi per l'esattezza fino al dicembre 2001. Al ritorno degli organi elettivi, secondo quanto affermato dall'Ente, una serie di spese deliberate durante il periodo di commissariamento (per esempio l'affidamento all'esterno del servizio Rifiuti Solidi Urbani) si sono dimostrate di maggiore onerosità e non hanno consentito, per lo meno per il 2002, il raggiungimento dei due obiettivi del saldo finanziario e degli impegni.

Una difficoltà particolare è stata avvertita dalle Province (toccate sostanzialmente nella loro generalità dalla problematica in argomento) riguardante il sistema di calcolo del saldo finanziario. Il problema è evidenziato nell'esposizione che ne fa il Responsabile del servizio finanziario della provincia di Biella, che afferma: "mentre la nostra provincia ha rispettato il secondo parametro (impegni) non ha però rispettato il primo (saldo finanziario). Va detto che pressoché tutte le Province italiane dovrebbero trovarsi in analoga situazione, poiché il sistema di calcolo di tale saldo finanziario non permette di detrarre dalle spese i costi correlati alle nuove deleghe loro attribuite a partite dagli ultimi due anni, impedendo così un reale confronto con il 2000 dato che, invece, le relative entrate statali o regionali vengono fatte portare in detrazione.

La contraddittorietà di tale sistema di calcolo, che si dimostra penalizzante per tutte le Province che hanno appunto ricevuto negli ultimi esercizi il conferimento di nuove funzioni, è stata fatta rilevare dall'UPI, che ha promosso, una modifica legislativa che sanasse tale paradossale situazione senza però ottenere il risultato sperato⁵³. La stessa UPI aveva 'suggerito' di portare in detrazione tali spese considerandole come spese aventi carattere di eccezionalità, tuttavia in assenza di apposite indicazioni normative tale comportamento avrebbe comportato una violazione delle norme che nel 2002 avevano ben circoscritto i casi delle spese eccezionali. Peraltro, considerato il tenore dell'articolo 24 della legge finanziaria per il 2002, per quanto penalizzante per le Province, non dovrebbero sussistere dubbi sul fatto che tali spese siano indetraibili. L'Ente auspica che l'associazione rappresentativa possa ottenere la modifica normativa sinora non attuata, in modo da superare tale blocco, derivante più che da 'cattivi' comportamenti delle Province da una previsione normativa, come detto, penalizzante per le Province stesse".

Va evidenziato che ad esempio le province di Forlì e di Brindisi si sono autonomamente adeguate – indipendentemente e pur in assenza di un indirizzo espresso al riguardo nella sede normativa – a quanto auspicato in termini di depurazione dalla spesa corrente, raggiungendo solo così l'obiettivo del saldo.

Da ultimo, va notato che un auspicio molto generalizzato tra gli Enti riguarda la possibilità che il mancato raggiungimento dell'obiettivo impegni possa essere superato grazie al riaccertamento dei residui passivi in sede di chiusura d'esercizio.

In conclusione, va anche ben sottolineato che un numero non irrilevante di Enti ha raggiunto gli obiettivi grazie all'impiego di sistemi di calcolo non conformi alle regole poste. Si ritiene al riguardo che i principi generali di veridicità e trasparenza ai quali devono ispirarsi le registrazioni di bilancio dovrebbero caratterizzare anche la redazione di altri modelli contabili, per cui è da ritenere di principio censurabile ogni comportamento in evidente violazione delle regole nella compilazione dei prospetti del patto di stabilità. Tuttavia non si può sottacere che

⁵³ Quanto auspicato dal Responsabile finanziario della provincia di Biella è stato recepito nella finanziaria per il 2003.

dette regole si rilevano di notevole complessità e a volte anche contraddittorie per cui le iscrizioni che possono apparire irregolari devono essere vagliate con attenzione caso per caso.

2.3.5 Conclusioni.

La normativa per il 2002 del patto di stabilità è stata consegnata all'insegna di un maggiore controllo sulla formazione di disavanzi da parte degli Enti locali ed ha previsto una proliferazione dei vincoli ed anche un sistema sanzionatorio atto a costituire un serio deterrente. Tuttavia a seguito di un ripensamento del legislatore ingenerato dai dubbi di costituzionalità in ordine alle sanzioni che comprimono la capacità di spesa degli Enti, queste si sono sostanzialmente ridotte alla sola limitazione alle assunzioni di personale in pianta stabile.

Un inconveniente che è stato rilevato in ordine a tale disciplina consiste nella contraddittorietà del sistema di calcolo del saldo, che prevede l'esclusione dalle entrate dei trasferimenti per il conferimento delle funzioni, ma non consente analoga esclusione sul fronte delle spese. Tale sistema si dimostra penalizzante per le Province che hanno appunto ricevuto negli ultimi esercizi il conferimento di nuove funzioni. Nonostante le pressioni esercitate al riguardo dalle associazioni rappresentative non è stata introdotta una modifica legislativa che sanasse tale situazione e neppure la disciplina applicativa è stata adattata per riportare ad una situazione corrispondente entrate e spese della stessa natura. Tuttavia va rilevato al riguardo che nonostante quanto sopra le Province sono state in grado nel complesso di raggiungere agevolmente l'obiettivo del saldo che era interessato da questi problemi di esposizione contabile.

Sul piano finanziario si rileva infatti che le Province sono state in grado nel complesso di raggiungere l'obiettivo del saldo anche con uno scarto positivo considerevole; anche i Comuni raggiungono l'obiettivo, ma con minore scarto.

La situazione delle entrate delle Province appare di maggiore dinamicità, mentre per i Comuni si notano un ristagno dell'ICI e un forte recupero della TARSU dovuto probabilmente alla ripresa del flusso di incassi interrottosi nei primi anni di applicazione della riforma della riscossione.

I Comuni si avvantaggiano, poi, della mancata esclusione tra le entrate rilevanti della quota di compartecipazione all'IRPEF dovuta ad innovazione normativa che non richiede ai contribuenti uno sforzo fiscale aggiuntivo.

Se fosse stata effettuata la necessaria correzione della disciplina applicativa probabilmente i dati del patto di stabilità per i Comuni avrebbero condotto a risultati ben diversi.

In questa situazione in sostanza pare che l'attenzione si sposti decisamente dal saldo alle limitazioni alla spesa essendo tale obiettivo evidentemente ritenuto di maggiore pregnanza.

Nel 2002 comunque i tre obiettivi interagivano e per potersi certificare il rispetto del patto era necessario rispettare sia i limiti del saldo che degli impegni e dei pagamenti. La presenza di più limiti da rispettare ha fatto indubbiamente decrescere il numero degli Enti che possono essere ritenuti adempienti a pieno titolo.

Per le Province risulta, infatti, maggiormente rispettato il vincolo del 6% sugli impegni (94,3%) e meno gli altri due adempimenti (90,9% l'obiettivo sui pagamenti e 87,5% quello sul saldo finanziario).

Per l'insieme delle Province gli obiettivi di contenimento della spesa in termini di impegni e di pagamenti risultano nel complesso rispettati; in entrambe i casi il dato complessivo è in linea con l'obiettivo con uno scarto positivo ragguardevole. Tuttavia analizzando la situazione nell'andamento regionale si nota che quanto al limite dei pagamenti Lombardia, Abruzzo e Calabria non raggiungono l'obiettivo di contenimento. Per quanto concerne gli impegni, invece, non rispettano il limite solo due Regioni e cioè la Calabria e le Marche.

Per i Comuni complessivamente considerati si nota che il raggiungimento dell'obiettivo del saldo è avvenuto con uno scostamento positivo molto rilevante. Nell'aggregato regionale si rileva parimenti il completo rispetto di questo obiettivo in tutte le Regioni.

Anche i vincoli del 6% sui pagamenti e sugli impegni sono stati nell'insieme rispettati sia nell'intero comparto che nell'aggregato regionale.

Esaminando la situazione dei singoli Enti per il rispetto di ciascuno dei tre obiettivi si nota che quello maggiormente rispettato è il livello del saldo finanziario, minore adempienza si nota per il vincolo del 6% sui pagamenti e per l'obiettivo sugli impegni.

Nel complesso può ritenersi che sia per le Province e ancor più per i Comuni l'obiettivo del saldo non presentasse enormi difficoltà, dato il *trend* in aumento delle entrate proprie dovuto in entrambe i casi a eventi che non rientrano nella disponibilità degli Enti, quali lo sviluppo automatico delle entrate devolute alle Province e l'assegnazione di una quota dell'IRPEF ai Comuni.

È apparso di maggiore impegno il raggiungimento dei limiti agli impegni e ai pagamenti che in effetti si sono dimostrati gli obiettivi su cui si è maggiormente incentrata la disciplina del patto per il 2002.

2.4 Il debito pubblico degli Enti locali nel 2001 e 2002.

2.4.1 Quadro normativo e indirizzi ordinamentali

Il rilancio degli investimenti pubblici, soprattutto a livello locale, costituisce uno degli impegni prioritari assunti dal Governo negli atti di programmazione economica. Anche al fine di garantire condizioni di competitività per lo sviluppo del sistema produttivo, si è imposta infatti nel Paese, particolarmente negli ultimi anni, l'esigenza di ammodernare e potenziare le dotazioni di infrastrutture e di recuperare i ritardi accumulatisi nelle politiche di pianificazione del territorio e di adeguamento delle strutture già esistenti agli standards europei.

Già a partire dalla seconda metà degli anni '90, come è stato più volte evidenziato nei referti di questa Sezione, gli investimenti degli Enti locali hanno avuto un ruolo predominante tra quelli pubblici in generale⁵⁴, e soprattutto una dinamica di crescita molto più veloce.

Il fenomeno è da ricollegarsi in parte al trasferimento di competenze dalle amministrazioni centrali dello Stato ai livelli di governo locale, in attuazione del federalismo amministrativo, in parte ad un maggiore contenimento delle spese in conto capitale gestite direttamente dallo Stato, rispetto a quelle del settore pubblico locale, nel quadro delle politiche finanziarie generali di restrizione della spesa pubblica.

Tra le fonti di finanziamento degli investimenti, un ruolo decisivo riveste per gli Enti locali il ricorso all'indebitamento, nelle forme consentite e tipizzate dalla legge, in particolare l'assunzione di prestiti.

Il ricorso all'indebitamento.

La spinta al rilancio degli investimenti, che trovano appunto la maggior parte delle risorse finanziarie nella contrazione di mutui passivi⁵⁵, incontra comunque un limite nella concorrente esigenza di contenere l'esposizione debitoria degli Enti entro margini tali da garantire la stabilità degli equilibri di bilancio.

Le possibilità per gli Enti locali di ricorrere all'indebitamento per finanziare gli investimenti, soggiacciono pertanto a peculiari vincoli e condizioni, dettati dalla disciplina di cui agli articoli da 199 a 207 del d.lgs. n.267 del 2000, contenente il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (TUEL) e da altre disposizioni legislative. I mutui contratti in particolare con la Cassa depositi e prestiti trovano poi ulteriore fonte di normazione nel Decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica del 7 gennaio 1998 e successive modificazioni. Occorre poi ricordare che dall'anno 1990 è stato completamente liberalizzato il ricorso al mercato del credito gestito dagli istituti del sistema bancario, potendosi prescindere dalla sussistenza della condizione del previo diniego del mutuo da parte della Cassa depositi e prestiti.

Costituiscono prescrizioni di carattere generale, operative per tutte le operazioni di indebitamento, e quindi per tutti i mutui, sia quelli contratti con la Cassa depositi e prestiti e gli altri istituti finanziatori del canale pubblico (INPDAP, Istituto per il credito sportivo), sia quelli instaurati con gli istituti di credito ordinario:

⁵⁴ Secondo i dati delle relazioni annuali sulla situazione economica del Paese nel 1998 e negli anni successivi, gli investimenti nel comparto delle Amministrazioni locali (Regioni, Province, Comuni, Comunità montane, strutture sanitarie) costituiscono più del 70% della spesa pubblica complessiva in conto capitale, di cui una quota superiore al 50% è coperta da Province e Comuni da soli. Nel 2001, in particolare, la spesa per investimenti effettuata da Province e Comuni è il 56,6% di quella complessiva di tutte le Amministrazioni pubbliche.

⁵⁵ Un ruolo decisivo nel sostegno finanziario delle politiche territoriali di potenziamento delle infrastrutture rivestono anche i contributi dei Fondi strutturali comunitari, che a loro volta trainano la quota di cofinanziamento nazionale, dello Stato, delle Regioni, degli stessi Enti finanziati, necessaria in base al principio dell'addizionalità dei contributi medesimi. Altre fonti di finanziamento a disposizione degli Enti per attivare gli investimenti, ai sensi dell'art.199 del T.U.E.L., sono: tra le fonti interne, le entrate correnti destinate per legge agli investimenti, gli avanzi di bilancio, le entrate provenienti dall'alienazione di beni, riscossioni di crediti e concessioni edilizie, l'avanzo di amministrazione; tra quelle esterne, i trasferimenti in conto capitale dallo Stato, dalle Regioni e altri interventi pubblici e privati, nonché, oltre ai mutui, le altre forme di ricorso al mercato finanziario consentite dalla legge.

- la necessità che sia stato approvato il rendiconto del penultimo anno precedente a quello nel quale si intende assumere il prestito e che sia stato deliberato il bilancio annuale, in cui vanno inserite le previsioni del prestito stesso;
- ove nuovi investimenti vengano decisi nel corso dell'esercizio, occorre ristabilire il necessario collegamento con gli atti di programmazione dell'Ente, apportando le relative variazioni al bilancio annuale e modificando conseguentemente il bilancio pluriennale e la relazione previsionale e programmatica (art. 203 TUEL);
- l'obbligo della redazione del piano economico-finanziario, diretto ad accertare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione, nei casi di mutui per opere pubbliche destinate all'esercizio di servizi pubblici, il cui progetto comporti una spesa superiore al miliardo di lire (art. 201);
- il rispetto del limite di indebitamento, nel senso che l'importo annuale degli interessi del mutuo nuovo, sommato a quello dei mutui già contratti e a quello derivante dalle eventuali fidejussioni prestate, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non può essere superiore al 25% delle entrate correnti, quelle relative ai primi tre titoli (art. 204, comma 1);
- l'utilizzazione del ricavato del mutuo sulla base dei documenti giustificativi della spesa o degli stati di avanzamento dei lavori (art. 204, comma 3);
- l'obbligo di far decorrere l'ammortamento dal primo o al massimo, su richiesta dell'Ente mutuatario, dal secondo anno successivo alla stipula o concessione, con rate necessariamente comprensive sin dal primo anno sia della quota capitale che di quella in conto interessi.

Per quanto riguarda in particolare i mutui contratti con Enti diversi dalla Cassa depositi e prestiti e dall'INPDAP e dal Credito sportivo, con gli istituti di credito cioè del sistema bancario, è prescritto che vengano stipulati in forma scritta, a pena di nullità; che la durata dell'ammortamento non sia inferiore a dieci anni, mentre per la Cassa depositi e prestiti è fissato il limite temporale massimo, che può essere di venti o quindici o dieci anni a seconda della tipologia del mutuo; che nel contratto di mutuo sia indicata la natura della spesa da finanziare e dato atto dell'intervenuta approvazione del progetto definitivo ed esecutivo; che infine sia rispettato il limite massimo del tasso d'interesse, stabilito con decreto del Ministro dell'economia appunto nella misura massima (art. 204, comma 2). Per i mutui contratti con la Cassa, che possono essere a tasso fisso o variabile, il saggio d'interesse viene invece individuato in misura puntuale, senza possibilità di negoziazione, sulla base dei criteri indicati nel recente decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 28.2.2003.

La partecipazione finanziaria dello Stato agli oneri per l'ammortamento dei mutui si realizza attraverso la erogazione di contributi a valere sul "Fondo per lo sviluppo degli investimenti e per il risanamento degli Enti dissestati", previsto e disciplinato dagli artt. 28, lettera c e 32 del d.lgs. n. 504 del 1992 e successive modificazioni, istituito in una apposita unità previsionale del bilancio del Ministero dell'Interno. Trattasi comunque di un intervento dell'erario destinato ad esaurirsi, sia pure nel lungo periodo, in quanto continuerà ad erogare contributi per i mutui contratti dagli Enti entro l'anno 1992, ovvero assunti dopo, ma entro il limite dei contributi assegnati e non utilizzati per gli anni 1992 e precedenti.

Tutto ciò è in linea con l'indirizzo programmatico del progressivo disimpegno dello Stato dal sostenere le spese degli Enti decentrati, anche quelle in conto capitale, nel segno del conseguimento di spazi sempre maggiori di autonomia finanziaria da parte degli Enti; indirizzo che ha poi trovato una affermazione a livello costituzionale nel testo novellato dell'art. 119 della Costituzione, ultimo comma, che esclude qualsiasi garanzia dello Stato sui prestiti contratti dagli Enti stessi.

Oltre alla forma di contribuzione ordinaria, per favorire la realizzazione di investimenti in ambiti d'intervento considerati di particolare rilevanza economico-sociale ed ambientale (impianti sportivi, parcheggi, edilizia scolastica), con leggi speciali di settore è stata prevista la possibilità per gli Enti di contrarre mutui, i cui oneri di ammortamento vengono sostenuti integralmente o parzialmente dallo Stato.

Tra le fonti di finanziamento degli investimenti sono ammesse, oltre ai mutui, altre forme di ricorso al mercato finanziario, che devono essere espressamente consentite da disposizioni di legge. In questo quadro si inserisce la possibilità riconosciuta agli Enti locali di emettere titoli obbligazionari, che, già prevista dalla legge n. 142 del 1990, ha trovato una puntuale disciplina negli art. 35 e 37 della legge n. 724 del 1994 e nel decreto del Ministro del Tesoro n. 420 del 5 luglio 1996. Come l'assunzione di mutui passivi, anche l'emissione di prestiti obbligazionari, costituendo una forma di indebitamento, è subordinata al rispetto di stringenti vincoli e condizioni, quali ad esempio, per citarne i più importanti, l'impossibilità di farvi ricorso quando gli Enti versino in situazioni di dissesto o strutturalmente deficitarie, ovvero sussistano disavanzi di amministrazione nel conto consuntivo del penultimo esercizio; l'obbligo della esatta corrispondenza dell'importo del prestito al valore del progetto cui si riferisce, la necessità che gli investimenti abbiano un valore di mercato, attuale o prospettico, almeno pari all'ammontare del prestito; la durata minima di cinque anni, le modalità particolari prescritte per il collocamento ed il rimborso dei titoli.

Destinazione esclusiva dei debiti agli investimenti.

Uno dei principi cardine cui è stata da sempre improntata la disciplina dell'indebitamento degli Enti locali è che il ricorso a detto strumento di finanziamento è ammesso solo ed esclusivamente per la realizzazione di investimenti. Le disposizioni contenute nell'art. 202 del TUEL, che recependo senza modifiche sostanziali l'art. 44 del d.lgs n. 77 del 1995 sancisce ancora una volta che i debiti sono finalizzati alle spese per investimenti, salvo altre destinazioni di legge, non sono dunque una novità per l'ordinamento finanziario-contabile di Province e Comuni. Corollario del collegamento teleologico dei prestiti con le spese d'investimento è che le relative entrate hanno destinazione vincolata.

Espressione dello stesso principio, ma sotto altro profilo, è la prescrizione dell'equilibrio economico-finanziario, di cui all'art. 162, comma 6, del TUEL, per il quale le spese di parte corrente, sommate alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui, devono trovare copertura finanziaria nelle entrate correnti e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge.

Se questa era la regola generale, essa ha subito nel corso degli anni diverse deroghe, quali la possibilità per gli Enti in stato di dissesto di contrarre mutui con la Cassa depositi e prestiti per ripianare i debiti pregressi, con la contribuzione statale sul relativo onere (d.l.n. 66/89, convertito nella legge n. 144/89, e poi art. 255 TUEL⁵⁶), o la possibilità di assumere mutui con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti per la copertura dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto o per la ricapitalizzazione delle aziende stesse costituite in forma di società (d.l.n. 310/90, convertito nella l.n. 403/90, e poi art. 1, co. 163 della l. n. 662/96), per arrivare infine alla statuizione generalizzata, contenuta nel citato art. 202 TUEL, della facoltà di contrarre mutui, ove sia impossibile utilizzare altre risorse, per il finanziamento dei debiti fuori bilancio, riconosciuti a norma dell'art. 194 dello stesso decreto, e per le altre destinazioni a spese correnti previste in via di eccezione dalla legge.

Con l'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione, il principio della destinazione esclusiva dei prestiti agli investimenti, cui è speculare il divieto di finanziare con gli stessi mezzi spese di parte corrente, è assunto al rango di precetto costituzionale. Nella nuova formulazione dell'art. 119 della Costituzione, recata dalla legge di riforma costituzionale n. 3 del 2001, viene infatti espressamente statuito che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento e che inoltre è esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

⁵⁶ Le disposizioni del TUEL che disciplinano l'assunzione di mutui per il risanamento degli Enti dissestati e la relativa contribuzione statale sono state abrogate con l'art. 31, comma 15, della legge n. 289 del 2002 (finanziaria 2003), in attesa che venga data attuazione alla riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione.

Il cambiamento è di grande rilievo, in quanto implica che con disposizioni di legge ordinaria non sarà più possibile prevedere o confermare ipotesi di deroga alla naturale finalizzazione dell'indebitamento alle spese di investimento.

Quanto alle situazioni pregresse, il legislatore ordinario si è dato carico di disciplinare la transizione dal precedente al nuovo sistema, facendo salve le posizioni ed i rapporti insorti nella vigenza della preesistente normativa.

Con l'art.27, comma 14, della legge n. 448 del 2001 (finanziaria per il 2002) si è confermata la facoltà per gli Enti locali di ricorrere alla contrazione di mutui per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale, limitatamente ai disavanzi risultanti dai bilanci delle predette aziende relativi agli esercizi 2000 e precedenti. È confermata inoltre la facoltà di contrarre mutui per sostenere gli oneri dei contratti di servizio stipulati entro il 31.10.2001, per tutta quindi la loro durata.

Nella stessa linea, con il successivo art. 41, comma 4, la facoltà di ricorrere a mutui per finanziare debiti fuori bilancio è limitata alla copertura dei debiti maturati prima dell'entrata in vigore della citata legge costituzionale n. 3 del 2001 (8 novembre 2001).

Quanto infine alla possibilità di contrarre mutui per il risanamento degli Enti dissestati, l'art. 31, comma 15, della legge n. 289 del 2002 (finanziaria per il 2003), nel disporre l'abrogazione delle disposizioni del TUEL che prevedono detta possibilità e la relativa contribuzione statale, ne fa salva l'applicazione in riferimento agli Enti, la cui deliberazione di dissesto è stata adottata prima della entrata in vigore della riforma costituzionale.

Il divieto sancito per tutti gli Enti di autonomia territoriale, comprese le Regioni, di indebitarsi per spese che non siano quelle di investimento comporterà delicate questioni di interpretazione, in mancanza di puntuali riferimenti legislativi che consentano una univoca definizione dei concetti di indebitamento e di spesa di investimento⁵⁷, ai fini che rilevano. Sarebbe quindi quanto mai auspicabile un intervento normativo di chiarificazione, soprattutto in considerazione delle conseguenze sanzionatorie che sono state previste dall'art. 30, comma 15, della sopradetta legge n. 289/2002 per le ipotesi di violazione del precetto costituzionale e che consistono nella nullità dei relativi atti e contratti e nella condanna ad una sanzione pecuniaria per gli amministratori che se ne sono resi responsabili.

Coordinamento e monitoraggio del debito locale.

Con l'art. 28, 1° e 3° comma, della legge n. 448 del 1998 (finanziaria per il 1999), istitutivo del patto di stabilità interno, 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 sono stati impegnati, oltre che alla progressiva diminuzione del finanziamento in disavanzo delle spese correnti, al perseguimento di un secondo obiettivo di risparmio: quello della riduzione del rapporto tra il proprio ammontare di debito ed il Prodotto interno lordo, a partire dal 1999 e per gli anni successivi coperti dalla programmazione triennale (2000 e 2001).

I risultati raggiunti da Province e Comuni nella realizzazione del predetto obiettivo di riduzione sono stati oggetto di indagine da parte della Sezione autonomie per i tre anni di operatività dell'impegno. Gli esiti dell'indagine per l'esercizio 2001 vengono riportati nel successivo paragrafo. Come si vedrà, il disposto legislativo ha ottenuto uno scarso livello di adesione da parte degli Enti, per vari ordini di motivi.

⁵⁷ Un primo criterio di individuazione della finalità di investimento della spesa può rinvenirsi nell'oggetto dei mutui che possono essere concessi dalla Cassa depositi e prestiti, a norma dell'art.1 del D.M 7.1.1998 e successive modificazioni: a) costruzione, ristrutturazione e manutenzione straordinaria di beni immobili; b) acquisizione di aree e di altri beni immobili; c) acquisto e realizzazione di attrezzature, mezzi di trasporto e di altri beni mobili; d) altri *investimenti* di interesse pubblico ed interventi consentiti da norme comunitarie, statali e regionali, ivi compresi i conferimenti o le partecipazioni al capitale di società per azioni o a responsabilità limitata, costituite in base alle facoltà concesse ai medesimi Enti mutuatari dalla legislazione vigente. Altro criterio di definizione degli investimenti può essere desunto dalla classificazione economica delle spese in conto capitale, contenuta nel conto del bilancio di Province e Comuni, i cui modelli sono stati approvati con il DPR n. 194 del 1996.

Per l'anno 2002 l'obbligo del contenimento del debito locale, sia pure sotto il profilo della riduzione non oggettiva ma relativa al PIL, non è stato rinnovato; ciò, contrariamente a quanto è avvenuto per il miglioramento del disavanzo finanziario, che secondo gli orientamenti governativi costituisce il contenuto primario ed essenziale dell'istituto del patto di stabilità interno.

Con l'art. 41 della citata legge n. 448/2001 (finanziaria per il 2002), attualmente sottoposto al giudizio di legittimità costituzionale, 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 di tutti gli Enti di autonomia territoriale, i quali hanno dunque l'obbligo di comunicare periodicamente i dati relativi alla propria situazione finanziaria. Il contenuto e le modalità del coordinamento avrebbero dovuto essere definiti con decreto dello stesso Ministero, di concerto con il Ministro dell'Interno, da emanarsi entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge, sulla base di una concertazione preventiva in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281/1997.

Nello stesso provvedimento normativo avrebbe dovuto trovare regolamentazione l'utilizzo degli strumenti derivati di gestione del debito, quali ad esempio il contratto di *swap*, la cui utilizzazione, largamente diffusa nella finanza privata, ha da tempo preso piede anche presso le amministrazioni pubbliche. Con detta previsione è stata dunque riconosciuta a livello legislativo la possibilità per gli Enti territoriali di concludere con gli strumenti derivati operazioni di ristrutturazione del debito pregresso, per compensare gli elevati costi di mutui assunti con saggi di interesse non più in linea con gli andamenti del mercato dei tassi.

A tutt'oggi non risulta che detto decreto sia stato emanato. Nel vuoto normativo, che si protrae da oltre un anno e mezzo dal termine previsto, la stipulazione di contratti di *swap*, o di altre operazioni derivate, resta ancora rimessa alla libera determinazione degli Enti, nell'esercizio dell'autonomia negoziale rivendicato dagli Enti stessi.

Se gli strumenti derivati non sono di per sé una pratica negativa, costituendo anzi, se correttamente utilizzati, un utile dispositivo per tutelarsi dall'alea dell'andamento sfavorevole dei tassi d'interesse, la mancanza di qualsiasi regolamentazione può comunque ingenerare situazioni di scarsa trasparenza, in quanto non è chiara la collocazione in bilancio dei loro eventuali proventi, o determinare situazioni di rischio per l'ente pubblico, perché non sono stabiliti i requisiti di affidabilità degli intermediari finanziari, o infine favorire un uso spregiudicato degli strumenti stessi, che sono pur sempre dei contratti aleatori, reso possibile dalla mancanza di qualsiasi informazione o forma di pubblicità sulla conclusione dei contratti stessi.

2.4.2 Riduzione del rapporto debito - PIL ed estinzione anticipata dei mutui

Profili normativi.

Come sopra accennato, nella originaria formulazione del patto di stabilità interno, introdotto dall'art. 28 della citata legge n. 448/1998, oltre che al contenimento dei disavanzi finanziari gli Enti territoriali sono stati impegnati, per il periodo di programmazione 1999/2001, al conseguimento di un secondo obiettivo di risparmio, la riduzione del rapporto tra il proprio ammontare di debito ed il PIL. Per gli anni successivi a quello della prima applicazione del patto, 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 al citato art. 28 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, i quali non sono invece più soggetti dall'anno 2001 alle disposizioni riguardanti l'obiettivo della riduzione del disavanzo.

La disciplina dell'istituto, contenuta nella legge istitutiva e nelle numerose circolari ministeriali diramate sulla materia, è stata ampiamente illustrata nei precedenti referti della Sezione, cui si rinvia.

Basterà in questa sede ricordare, che secondo il disposto di legge, e le istruzioni ministeriali lo hanno ampiamente chiarito, la riduzione del rapporto debito/PIL deve essere realizzata indirettamente con la stessa progressiva contrazione del disavanzo finanziario, in cui si sostanzia il primo ed essenziale obiettivo, nonché con l'utilizzazione dei proventi derivanti dalle dismissioni delle partecipazioni mobiliari ed a maggior ragione da quelle dei beni immobili non funzionali allo svolgimento delle attività istituzionali.

L'obiettivo non costituisce dunque un limite 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. Esso dovrebbe invece fisiologicamente ed in via derivata conseguire dallo stesso contenimento del disavanzo finanziario e dalle operazioni di vendita dei beni 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. Tutto ciò in coerenza con l'obiettivo del rilancio degli investimenti pubblici, fortemente perseguito dal Governo, per non imporre cioè agli Enti un restringimento delle possibilità di contrarre mutui, che in assenza di margini positivi di parte corrente avrebbe finito per penalizzare le spese locali più qualificanti, quelle cioè per le infrastrutture.

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 scelta 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 valore cogente è stato alquanto attenuato nella successiva sede applicativa.

Infatti, secondo le direttive ministeriali, l'impegno richiesto a Comuni e Province⁵⁸ per la realizzazione dei due obiettivi del patto di stabilità "si caratterizzerebbe per un diverso grado di cogenza", 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. 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.

In definitiva, l'interpretazione governativa ha ridotto l'impegno alla riduzione del debito al valore di norma meramente programmatica, sicuramente anche con l'intento di non comprimere le spese di sviluppo degli Enti decentrati, quelle destinate cioè agli investimenti, che trovano la loro fonte principale di alimentazione finanziaria nel ricorso all'indebitamento.

⁵⁸ 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.

Il ripetuto art. 28 della legge n. 448 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.

Riduzione del rapporto debito - PIL in via indiretta. 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 2001, rivolta alle Province ed ai Comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti, la Sezione ha altresì richiesto la trasmissione dei modelli concernenti il rapporto debito/PIL in riferimento al 2001, la cui compilazione era stata richiesta agli Enti con le circolari ministeriali applicative. Trattasi, in particolare, di un prospetto preventivo, 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, e di un prospetto consuntivo, in cui in sede di rendicontazione, gli Enti devono dare dimostrazione anno per anno del raggiungimento dell'obiettivo programmato.

Gli Enti che hanno adempiuto alla richiesta di trasmissione sono stati 801, il 56,05% del totale, di cui 71 Province e 730 Comuni. Tra le Province, 8 hanno inviato solo il piano di riduzione preventivo, 29 solo il prospetto a consuntivo e 34 entrambi. Per i Comuni i programmi preventivi sono stati 103, i prospetti consuntivi 250 e i documenti completi 377.

La percentuale delle amministrazioni che hanno adempiuto alla richiesta di invio, come verificatosi anche negli anni precedenti, è piuttosto bassa. Non si può comunque escludere, 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.

Per quanto riguarda il momento della programmazione, come si evince dal seguente prospetto, dei 522 Enti (42 Province e 480 Comuni) che hanno fatto pervenire i documenti preventivi relativamente al 2001, quelli che lo hanno inviato per tutto il triennio 1999-2001 e per i quali si può quindi esaminare l'andamento della pianificazione, sono soltanto 247 (18 Province e 229 Comuni). Di questi, soltanto 110, e cioè il 44,53%, hanno programmato un'effettiva riduzione del rapporto debito/PIL nel triennio 1999-2001, con punte che vanno da un massimo del -82,16% (Mediglia) e del -72,58% (Vimodrone) ad un minimo del -0,10% (Camaione) e del -0,15% (Albano Laziale). Tutti gli altri hanno invece previsto una situazione della propria esposizione debitoria in andamento crescente in rapporto al PIL.

Rapporto DEBITO/PIL 2001

Programmazione triennale 1999/2001

	Variazione in aumento	Variazione in diminuzione	TOTALE
PROVINCE	11	7	18
COMUNI	126	103	229
TOTALE	137	110	247

Prendendo invece in esame i risultati effettivamente realizzati nel 2001, si può osservare che dei 690 Enti che hanno inviato la documentazione a consuntivo (63 Province e 627 Comuni), solo 360 (27 Province e 333 Comuni), equivalenti al 52,17%, hanno effettivamente conseguito una riduzione del rapporto debito/PIL; le variazioni spaziano in termini percentuali dalle punte massime del -57,41% (Spoleto) e del -41,02% (Trieste) alle minime del -0,02% (San Martino di Lupari) e del -0,03% (Altopascio).

Consuntivo 2001

	Variazione in aumento	Variazione in diminuzione	TOTALE
PROVINCE	36	27	63
COMUNI	294	333	627
TOTALE	330	360	690

La maggior parte dei Comuni che hanno realizzato una diminuzione del rapporto debito/PIL appartengono alla 6^a (143) e 7^a classe (86); quanto alla distribuzione geografica, l'incidenza maggiore si verifica nei Comuni appartenenti alle regioni Lombardia (59), Veneto (44), Toscana (41) e Puglia (36). Occorre comunque nuovamente sottolineare che dette risultanze riguardano le amministrazioni che hanno adempiuto all'onere di rappresentare gli aspetti della gestione del proprio rapporto debito/PIL, che sono solo il 48,29% di quelle di competenza.

Per quanto riguarda i Comuni di maggiori dimensioni, quelli appartenenti alla 10^a ed 11^a classe hanno conseguito nel 2001 una riduzione del rapporto debito/PIL: Palermo (-7,02%), Napoli (-6,83%), Genova (-5,1%), Milano (-4,13%), Venezia (-2,53%), Roma (-2,33%) e Bologna (-1,64%).

Hanno invece aumentato il rapporto debito/PIL: Catania (36,66%), Torino (7,11%), Bari (3,87%) e Verona (3%). Il comune di Firenze ha invece inviato solo il documento di programmazione triennale.

Per quanto attiene alle amministrazioni provinciali, è quella di Napoli (-14,72%) ad aver conseguito il miglior tasso di riduzione del rapporto debito/PIL nel 2001, seguita dalla provincia di Piacenza (-11,55%) e da quella di Prato (-10,71%).

Tra quelle che hanno invece aumentato il rapporto debito/PIL possiamo annoverare la provincia di Ragusa (74,92%), la provincia di Trieste (55,78%) e la provincia di Alessandria (25,42%).

Prendendo ora in considerazione i 411 Enti che hanno presentato entrambi i prospetti, preventivo e consuntivo, e per i quali è possibile dunque operare un'analisi sul rispetto degli obiettivi programmati, solo 286 (26 Province e 260 Comuni) hanno rispettato gli impegni di riduzione assunti per l'anno 2001, con punte che vanno da un massimo del -86,81% (provincia di Enna) e del -86,07% (Salemi) ad un minimo di -0,03% (Ittiri) e -0,09% (Ceprano).

Concludendo, l'analisi dei dati a disposizione consente di rilevare anche per il 2001, come per i precedenti due anni in cui l'impegno alla riduzione del rapporto debito/PIL è stato operativo, una scarsa partecipazione degli Enti all'obiettivo posto dal patto di stabilità.

Ciò può essere dipeso da vari fattori: l'interpretazione, diffusa da parte delle autorità governative, delle norme di legge concernenti il rapporto debito/PIL come aventi natura meramente programmatica; l'assenza di disposizioni ministeriali di attuazione di carattere chiaramente precettivo; la mancata previsione di procedure di verifica e di monitoraggio da parte del Ministero del Tesoro, che la normativa di legge avrebbe anche consentito, al fine di adottare interventi correttivi nelle eventuali ipotesi di scostamento dagli obiettivi; il mancato assoggettamento ai poteri di indirizzo ed orientamento che la Conferenza Stato-città ed autonomie locali può esercitare nei confronti degli Enti che presentino scostamenti dagli obiettivi del patto.

Da quanto sinora esposto, tenuto sempre conto che le rilevazioni effettuate riguardano la limitata percentuale del 56,05% degli Enti di competenza (1.429), può trarsi dunque la considerazione che buona parte degli Enti stessi non hanno adempiuto all'onere della riduzione del rapporto debito/PIL, avendolo probabilmente percepito come facoltativo. A ciò sono stati sicuramente indotti, come si è tentato di spiegare nelle considerazioni che precedono, dalle indicazioni fornite dalle autorità centrali in sede di attuazione delle disposizioni di legge e tendenti ad attenuarne il valore cogente.

Devesi comunque considerare che non tutti gli Enti avrebbero avuto l'opportunità di finanziare gli investimenti con risorse proprie di bilancio, rinvenute attraverso il risparmio della