3.1.1 La finanza locale nel 2001.

Le linee di sviluppo della finanza locale risultano influenzate dall'attuazione del decentramento a costituzione invariata introdotto dalle leggi della fine degli anni '90 e, a seguito della riforma introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001, dovrebbero ricevere un'ulteriore spinta.

A partire dall'inizio degli anni '90 la finanza locale ha intrapreso il cammino verso il raggiungimento della piena autonomia attraverso una serie di tappe tra le quali resta ancora dominante l'introduzione della imposta comunale sugli immobili. Gli sviluppi più recenti vedono peraltro una maggiore rilevanza di altre forme d'imposizione e specialmente l'assegnazione di quote di compartecipazione a tributi erariali.

Tuttavia nel 2001 fattori contingenti dovuti all'attuazione del disegno di decentramento hanno prodotto un aumento dell'incidenza dei trasferimenti dello Stato sul totale delle entrate. Infatti nel 2001 sono state trasferite alle Province tutte le risorse finanziarie riguardanti le funzioni conferite. Diversamente per i Comuni, a causa dell'insufficienza dei fondi assegnati dal Ministero dell'Economia, nel 2001 non è stata attribuita alcuna risorsa, mentre il trasferimento è avvenuto nell'esercizio successivo.

Nel 2001, sul piano dell'ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali, non si registrano significative innovazioni, peraltro l'anno precedente la materia era stata strutturalmente riordinata con il d.lgs. n. 267 del 2000⁶³. Va segnalato un ulteriore differimento dell'obbligo di applicare al bilancio l'ammortamento dei beni patrimoniali, disposto dalla finanziaria per il 2001 (art. 53 comma 6), mentre la successiva finanziaria con l'art. 27 comma 6 lettera b, stabilisce un intervento a regime trasformando l'obbligo di applicazione degli ammortamenti in una mera facoltà. Anche l'applicazione della tariffa per lo smaltimento dei residui solidi urbani viene differita, non risultando obbligatoria nell'esercizio 2001 la sua applicazione. Viene altresì confermata la facoltà dei Comuni di scomputare dal costo di esercizio del servizio nettezza urbana, ai fini della determinazione delle tariffe, l'intero costo dello spazzamento.

Il termine per la fissazione di aliquote e tariffe dei tributi e servizi locali viene ancorato a quello per la deliberazione del bilancio di previsione. Anche i regolamenti che recano la disciplina delle entrate proprie possono essere adottati entro tale termine, tuttavia essi hanno effetto dal 1° gennaio anche se approvati successivamente. L'applicazione retroattiva di tali regolamenti suscita perplessità, in quanto si tratta di norme che incidono sfavorevolmente su posizioni giuridicamente tutelate per cui non dovrebbe ammettersi in linea di principio la produzione di effetti anteriormente alla loro vigenza.

La più rilevante misura di coordinamento della finanza pubblica predisposta al fine di assicurare la stabilità finanziaria del comparto degli Enti territoriali è ancora costituita dal patto di stabilità interno. Il patto di stabilità interno è uno strumento derivato dal patto di stabilità e crescita sottoscritto dall'Italia con il trattato di Amsterdam del 1997 ed ha la funzione di trasporre nell'ordinamento interno e con riferimento agli Enti di autonomia territoriale le regole alle quali lo Stato si è assoggettato con il trattato.

La relativa disciplina, giunta al quarto anno di applicazione, è apparsa caratterizzata da una continua mutevolezza; infatti essa non ha mai avuto una durata eccedente l'esercizio entro il quale doveva essere applicata ed è stata stabilita di anno in anno attraverso la legge finanziaria.

Anche nel 2001 il patto di stabilità ha ricevuto una disciplina diversa rispetto all'esercizio precedente, che ha reso meno complesse la determinazione degli obiettivi e l'applicazione dei prospetti ed ha esteso il periodo di valutazione al triennio 1999-2001. Il disavanzo, infatti, deve essere computato attraverso un sistema che si discosta da quello del precedente esercizio non richiedendo più il calcolo dell'andamento tendenziale; inoltre sono previste misure per gli Enti

Nel disegno di legge per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla riforma del titolo V della Costituzione è previsto il conferimento della delega legislativa per la modifica del testo unico sugli Enti locali.

inadempienti (introdotte dalla finanziaria 2002) che incidono sulla facoltà di procedere ad assunzioni di personale.

Escludendo questa sanzione (peraltro postuma), nel 2001 si sono notate una minore rigidità complessiva del sistema adottato e l'affidamento dei controlli alle stesse associazioni rappresentative degli Enti locali che avrebbero dovuto riferire alla conferenza per i rapporti Stato - città – autonomie. E' da notare che vengono esclusi dall'osservanza delle norme sul patto di stabilità i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti; ciò comporta il non assoggettamento alle complesse procedure di verifica, ma non può esimere tali Enti dall'ossequio ai principi dell'equilibrio finanziario e della stabilità immanenti nel sistema.

In ordine alla complessità interpretativa e di applicazione delle disposizioni nella materia deve essere migliorato il giudizio espresso nelle precedenti relazioni; tuttavia la già rilevata caducità delle norme che disciplinano l'istituto appare ancora più evidente posto che anche nel 2001, come nel 2002 e nel 2003 le regole hanno subito rilevanti modificazioni.

La legge finanziaria per il 2001 ha introdotto, anche se con decorrenza dall'esercizio 2002, una novità che ha un impatto dirompente sul sistema di finanziamento degli Enti locali. Si tratta della compartecipazione all'IRPEF di cui all'art. 67 comma 3, che è commisurata al 4,5% del riscosso e che viene attribuita a ciascun Comune in proporzione dell'ammontare del gettito indicato dal Ministero delle finanze sulla base dei dati disponibili. L'applicazione della compartecipazione comporta la riduzione in corrispondente misura dei contribuiti erariali dovuti ai Comuni. Nell'anno 2001, non essendo ancora a regime tale innovazione per quanto riguarda la gestione delle entrate di parte corrente, non si registrano significative modificazioni atte ad incidere sostanzialmente sulle grandezze finanziarie.

Tra le innovazioni che sono state introdotte in materia di entrate tributarie vanno segnalate la modifica della disciplina dei versamenti dell'ICI stabilita all'art. 18; la previsione di ulteriori spazi nella scelta dei soggetti ai quali può essere affidata la riscossione dei tributi spontaneamente versati dai contribuenti (art.36); le modificazioni al regime dell'addizionale all'IRPEF introdotte dall'art. 28 della legge n. 342 del 2000 con effetti sull'esercizio 2001.

Merita, poi, attenzione la dilazione accordata ai Comuni del termine per l'accertamento e la liquidazione dell'ICI dovuta per le annualità d'imposta 1995 e successive che è differito al 31 dicembre 2001. Questo differimento, che allunga oltre i limiti massimi previsti dalla normativa (cinque anni nell'ipotesi esclusiva in cui non sia stata presentata alcuna dichiarazione) la possibilità di procedere all'accertamento ed alla liquidazione dell'imposta, da un lato è indicativo delle difficoltà in cui si dibattono i Comuni nella gestione del principale tributo proprio e dall'altro si pone in contrasto con le regole di correttezza nei rapporti tra contribuenti ed ente impositore che hanno ispirato i principi dello statuto del contribuente.

Per quanto concerne i trasferimenti erariali nel 2001 non si registrano innovazioni normative di rilievo, infatti è confermato il regime dei precedenti esercizi, sia per quanto concerne l'entità complessiva dei trasferimenti, che per il loro riparto. Viene, quindi, riproposta la regola del trasferimento storico, mentre l'avvio dei nuovi criteri delineati dal d.lgs n. 244 del 1997 segna ancora il passo e lo farà definitivamente visto che la riforma costituzionale ha modificato profondamente i capisaldi della materia puntando su una finanza essenzialmente autonoma.

L'impianto base dei trasferimenti agli Enti locali determinato con i sopradetti criteri è stato comunque integrato nel 2001 con il fondo per il federalismo amministrativo e con quote aggiuntive per compensare le perdite di gettito tributario.

Per gli Enti di maggiori dimensioni demografiche ha continuato a trovare applicazione il sistema del monitoraggio della spesa in base al quale i trasferimenti vengono erogati attraverso mandati diretti che sono accreditati agli Enti al verificarsi di determinati limiti di giacenza. E' prevista, tuttavia la possibilità di richiedere l'accreditamento con procedura diretta ed immediata per spese improcrastinabili e inderogabili.

Va segnalato che nel 2001 le sole Province sono interessate dai trasferimenti di risorse finanziarie per l'esercizio delle funzioni conferite. Le linee generali delle attribuzioni e dei compiti e delle funzioni degli Enti di autonomia territoriale sono state definite nell'ambito della riforma a Costituzione vigente dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e completate con le disposizioni degli articoli 10 e 11 della legge 13 maggio 1999, n. 113 che disciplinano le nuove attribuzioni tributarie degli Enti locali e le conseguenti riduzioni dei trasferimenti a carico del bilancio dello Stato.

La legge finanziaria per il 2001 (n. 388 del 23 dicembre 2000) all'art. 52 ha posto una disciplina volta ad accelerare il passaggio di funzioni dalla Stato alle Regioni e agli Enti locali, che si sarebbe dovuto rendere operativo entro il 1° gennaio 2001. Questa disciplina riguarda il personale delle ex strutture statali i cui compiti sono stati devoluti che, in caso di mancato trasferimento entro il 31 dicembre 2001, può a discrezione degli Enti essere posto alle dipendenze dei nuovi Enti titolari della funzione. Inoltre vengono attribuite in via transitoria alle Province le funzioni conferite dallo Stato agli Enti locali di piccole dimensioni subordinatamente alla loro aggregazione in forme associative.

Nella legge finanziaria (art. 53 comma 20) è previsto un utilizzo meno rigido delle entrate derivanti da contravvenzioni al codice della strada, che vengono assoggettate al vincolo di destinazione a servizi attinenti alla circolazione stradale limitatamente alla metà.

All'art. 64 viene assegnata ai Comuni una compensazione per il minor gettito ICI a seguito della modifica della rendita catastale dei fabbricati del gruppo D; la compensazione avviene attraverso un aumento dei contributi erariali.

Il sistema di tesoreria unica per gli Enti locali viene significativamente modificato dall'articolo 66 commi le 11. Il comma l prevede che il sistema dell'utilizzo delle disponibilità entro i limiti di giacenza per i fondi depositati presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato trova applicazione esclusivamente nei confronti delle Province e dei Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti. Il comma 11 contiene un'altra innovazione che alleggerisce sensibilmente i vincoli derivanti dalla tesoreria unica; infatti l'esclusione che era limitata ai Comuni di piccole dimensioni (inferiori a 5.000 abitanti) viene estesa alle Province ed ai Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, quindi per tali Enti i vincoli suddetti non si applicano alle entrate proprie.

Si segnala, infine, relativamente alla disciplina della condizione di Ente strutturalmente deficitario (art. 19 d.lgs. 15.9.1997, n. 342 che sostituisce l'art. 45, comma 2, d.lgs. 30.12.1992, n. 504) che con decreto del Ministero dell'Interno del 6 maggio 1999 sono stati definiti i parametri per il riscontro della situazione di deficitarietà strutturale degli Enti locali per il triennio 1998-2000. Pertanto si rileva che per l'esercizio 2001 sono mancate innovazioni al riguardo.

3.1.2 Risultati del 2001

Segue una esposizione sintetica dei risultati più significativi riportati dagli Enti locali nel corso della gestione dell'esercizio 2001 per verificare se essi si conformino o meno alle linee della programmazione e a quanto stabilito dai provvedimenti che recano la manovra annuale di bilancio.

Per le entrate correnti si nota che persiste la tendenza alla crescita del loro volume complessivo che assume toni più rilevanti nelle Province e minori nei Comuni.

Nelle Province aumentano sia le entrate proprie che quella trasferite e si nota che i tributi di recente conferimento dimostrano una buona elasticità, aumentando pur in assenza di alcun intervento da parte degli Enti stessi.

Per i Comuni si conferma la situazione di maturità delle entrate tributarie proprie che al contrario non si dimostrano elastiche e si nota per la prima volta una diminuzione che può essere imputata a diversi fattori. Da un lato emerge che la crescita dei tributi tradizionali è sostanzialmente connessa ai recuperi di evasione e allo sviluppo del patrimonio immobiliare, dall'altro che alcune entrate di natura tributaria si sono via via trasformate in tariffe ed infine dal 2001 è stata soppressa l'IRAP comunale.

Nell'esercizio successivo la forte ripresa dei tributi comunali sarà dovuta al conferimento della quota Irpef che ha una natura ibrida e per le modalità di computo ed assegnazione si conforma come una sorta di trasferimento.

Per quanto attiene all'imposta comunale sugli immobili (ICI) la Sezione si è soffermata sull'analisi finanziaria con riferimento ai risultati riferiti a 1255 Comuni con popolazione superiore agli 8000 abitanti. Per gli accertamenti in conto competenza il dato complessivo è di 14.658 miliardi di lire con un aumento percentuale del 3,1%, risultato apprezzabile e superiore al tasso programmato d'inflazione.

Per quanto riguarda la TARSU, l'analisi finanziaria condotta sugli stessi Comuni indicati per l'ICI ha evidenziato che gli accertamenti in conto competenza sono stati pari a 6.763 miliardi di lire, con un aumento percentuale del 3,60% con una crescita inferiore a quella registrata nell'esercizio precedente.

Il risultato sostanzialmente positivo conseguito sugli accertamenti si è riflesso anche sulle entrate effettive per i Comuni, infatti si nota un incremento del 30,77% delle riscossioni totali. E' da ritenere che i correttivi messi in essere abbiano iniziato a produrre effetti nella realizzazione delle entrate di cassa.

In ordine alla spesa di parte corrente è da considerare che, a seguito degli impegni assunti in sede di Comunità Europea, obiettivo costante della politica di bilancio del Paese è stato quello del suo contenimento. Nel contenimento del tasso tendenziale di crescita della spesa corrente sono stati coinvolti anche gli Enti locali (per i quali transita una parte rilevantissima dei flussi di spesa) sia attraverso l'obbligo del rispetto del patto di stabilità interno, sia attraverso le restrizioni alle disponibilità di cassa introdotte con il sistema di Tesoreria unica che dal 2001 ha subito comunque un ridimensionamento.

I dati di consuntivo 2001, esposti nella relazione, hanno evidenziato che il complesso delle tre categorie di Enti locali esaminati, ha fatto registrare una crescita della spesa corrente del 7,42% in termini di impegni di competenza e dello 8,87% in termini di cassa (pagamenti totali).

Se i dati suddetti si pongono a raffronto con quelli del precedente esercizio 2000, quando la spesa corrente era aumentata in misura ben più contenuta in termini di impegni e aveva registrato una sostanziale stasi in termini di cassa, la ripresa della crescita registrata nel 2000, specie nel settore pagamenti, potrebbe indurre a considerazioni non soddisfacenti sull'andamento del comparto.

E' da rilevare inoltre che il mancato contenimento della spesa in termini di cassa è avvenuto pur perdurando (seppure in modo meno incisivo) le restrizioni normative tese a raffreddare i flussi di cassa al fine del contenimento del fabbisogno delle pubbliche

amministrazioni. Le misure introdotte dal patto di stabilità interno che hanno anche lo scopo di contenere i pagamenti delle spese correnti, e il sistema di erogazione dei trasferimenti statali, connesso al raggiungimento di un determinato livello delle giacenze presso il tesoriere, non hanno evidentemente esplicato gli effetti sperati. La ripresa all'aumento della spesa corrente, al cui finanziamento sono principalmente rivolti i trasferimenti dello Stato, può almeno per le Province trovare spiegazione nell'avvio del processo di conferimento delle funzioni che nel 2001 ha conosciuto significative realizzazioni.

Altro fenomeno da stigmatizzare è quello dell'aumento di anno in anno della massa dei residui passivi che, come può rilevarsi anche dalle precedenti relazioni di questa Sezione, non può non destare preoccupazione poiché non trova fisiologica giustificazione nel comparto della spesa corrente, nel quale i pagamenti dovrebbero seguire, in tempi brevi, agli impegni concludendo la fase di spesa.

L'esame svolto, relativamente al patto di stabilità interno, che ha riguardato sia i dati tratti dai prospetti di rilevazione che quelli dei rendiconti, ha messo in luce che permangono difficoltà nell'applicazione della normativa che regola l'istituto dovute alla sua complessità ed alla continua mutevolezza.

Anche nella difficoltà di applicazione della disciplina imposta dal patto di stabilità interno resta fermo che la necessità di salvaguardare la stabilità è nell'interesse di ciascuna componente del sistema di governo, sia essa centrale o locale. Infatti i comportamenti opportunistici di alcuni Enti potrebbero provocare effetti che esorbitano dagli ambiti territoriali di loro competenza riverberandosi sul conto delle pubbliche amministrazioni

Sul piano macroeconomico i risultati raggiunti dalle Province e dai Comuni si rilevano anche nel 2001 conformi agli obiettivi del saldo previsti dalla legge finanziaria, tuttavia emerge che i margini positivi vanno ad assottigliarsi.

Aumenta il numero delle Province che non rispettano l'obiettivo del saldo e queste, salvo in un caso, si collocano nelle Regioni meridionali ed insulari.

L'insieme dei Comuni di grandi dimensioni (oltre i 60.000 abitanti) conferma le difficoltà già rilevate nell'adeguarsi alla disciplina del patto. Esaminati nell'aggregato tali Enti riportano un saldo finanziario che non si adegua all'obiettivo programmatico. In tale fascia di Comuni, inoltre, il numero di Enti che non raggiunge l'obiettivo è rilevante, mentre si dimostra migliore la situazione dei Comuni più piccoli che fa registrare un buon livello di adempimento.

Il perdurare nel tempo degli interventi di riduzione del disavanzo ha prodotto, specie per gli Enti che hanno puntato maggiormente su manovre di cassa, l'aumento progressivo delle difficoltà. Infatti il differimento dei pagamenti che nel breve periodo può dare buoni risultati se protratto nel tempo comporta l'impossibilità di ulteriori dilazioni per cui devono essere messi in pagamento importi che si riferiscono ad esercizi precedenti e la via per il rispetto del saldo diventa angusta.

In materia di investimenti pubblici delle amministrazioni locali va notato che in un contesto generale della Pubblica Amministrazione che vede, nel 2001, una diminuzione degli investimenti del 3,5% rispetto al 2000 il comparto degli Enti locali (escluse le Regioni), che rappresenta quasi il 57% della spesa in conto capitale, rivela un andamento in controtendenza con dati di sicura progressione rispetto al 2000. Così è stato rilevato un aumento degli impegni in conto competenza, ovverosia dei programmi di investimento finanziati e varati nell'anno, del 9,87%, mentre le correlate risorse finanziarie reperite per i nuovi programmi, cioè gli accertamenti delle entrate in conto competenza, si sono elevate dell'11,34%. A questi andamenti fa, poi, riscontro uno spiccato aumento dei pagamenti (16,43%) ed un blando incremento delle riscossioni (1,93%).

La distinzione della provenienza delle risorse destinate alla spesa in conto capitale rimane sostanzialmente equilibrata nella ripartizione nelle tre fonti principali. Quella interna (economie della parte corrente), da trasferimenti, da indebitamento, con un leggero incremento della prima.

Anche nel 2001, come nel 2000, sono gli Enti delle Regioni del nord-ovest a mostrare i maggiori importi per spese di investimento.

Quanto alla gestione degli investimenti, l'indagine della Sezione ha rilevato un aumento vivace degli accertamenti sulla competenza che si elevano a lire 42.429,6 miliardi, mentre i corrispondenti impegni pari a lire 43.001,3 miliardi sono aumentati in misura leggermente inferiore. Maggiori impegni per lire 571,6 miliardi rispetto agli accertamenti, hanno reso necessaria l'applicazione al conto capitale dell'avanzo di amministrazione e del saldo positivo della parte corrente.

Ponendo attenzione ai movimenti di cassa si nota che le riscossioni (lire 36.883,3 miliardi) si sono incrementate rispetto al 2000 molto meno dei pagamenti.

La capacità di spesa degli Enti, risultante dal rapporto tra gli investimenti effettivamente eseguiti (pagamenti totali) e quelli programmati e finanziati sia nell'esercizio in corso che in quelli precedenti (impegni totali) e che indica la velocità di realizzazione degli interventi, è del 30,83% e si è incrementata di 2,75 punti percentuali.

L' esame, effettuato nel biennio 2000-2001 dei differenziali di bilancio ha riguardato i risultati contabili di amministrazione, i risultati della gestione di competenza, degli accertamenti e degli impegni, dei residui attivi e passivi per i vari titoli. Sono stati esaminati anche i risultati economico-finanziari, i risultati economici e le consistenze patrimoniali finali.

Si sottolinea che sui 1551 Enti presi in esame (96 Province, 1.255 Comuni e 200 Comunità montane) i disavanzi di amministrazione sono stati appena 19, mentre i disavanzi della gestione di competenza sono risultati invece ben 1.057; in sostanza, la maggior parte degli avanzi di amministrazione è raggiunta solo grazie alla gestione dei residui.

E va anche considerato che l'attendibilità dei dati contabili sui residui è strettamente connessa all'accuratezza dell'annuale operazione di revisione dei residui stessi e delle ragioni del loro mantenimento nel conto del bilancio: in sostanza, è sufficiente conservare nelle contabilità finanziarie residui attivi in realtà inesigibili per evidenziare risultati di amministrazione inattendibili, eventualmente evitando anche di ripianare sostanziali disavanzi.

I residui attivi provenienti da precedenti esercizi, in sostanza i residui più vecchi, aumentano comunque ancora, sia pure lievemente, per i Comuni e per le Province.

Rilevanti sono stati poi per tutte le tre categorie di Enti, ma specialmente per le Province, gli aumenti nel 2001 degli accertamenti di entrate per trasferimenti. E sono anche risultati consistenti, soprattutto per le Province e le Comunità montane, gli aumenti degli impegni per le spese correnti.

Presentano inoltre squilibri economico finanziari ben 473 Enti su 1.551.

Dai conti economici di 1.488 Enti (96 Province, 1.241 Comuni e 151 Comunità montane), si evince infine che i risultati economici dell'esercizio di segno negativo riguardano 436 Enti (30,51%).

In sostanza anche nel 2001 quasi tutte le gestioni si sono chiuse con avanzo di amministrazione, con eccezioni per 17 Comuni e 2 Comunità montane in disavanzo ed 1 Comune in pareggio. Tuttavia si osserva, come del resto negli anni precedenti, che la maggior parte degli Enti presenta una gestione di competenza in disavanzo, anche per aumenti delle spese correnti e, nell'ambito di queste, delle spese per il personale. In altri termini, la maggior parte degli avanzi di amministrazione è raggiunta solo grazie alla gestione dei residui. Una persistente diffusione di squilibri nelle gestioni di competenza costituisce, ad avviso della Sezione, un fenomeno anomalo.

Va considerato, inoltre, che mentre l'attendibilità dei dati della gestione di competenza dipende solo dalla correttezza degli accertamenti e degli impegni, l'attendibilità dei residui dipende invece anche dall'accuratezza dell'annuale operazione di revisione dei residui e delle ragioni del loro mantenimento nel conto del bilancio. In sostanza, è sufficiente conservare nel conto del bilancio residui attivi di diritto o di fatto in realtà inesigibili per riportare risultati di amministrazione positivi.

Alla fine dell'esercizio 2001, l'importo complessivo dei residui attivi totali, provenienti cioè sia dalla competenza che da esercizi precedenti, segna un aumento rispetto all'esercizio

precedente del 7,39% per le Province e dell'1,47% per i Comuni mentre, invece, per le Comunità montane, una diminuzione del 9,12%. In particolare, aumentano i residui più vecchi (da precedenti esercizi) per Province (del 2,03%) e per Comuni (del 3,7%) e segnalano, a parte quanto evidenziato a proposito della accuratezza nelle operazioni di riaccertamento, accresciute difficoltà nella riscossione delle entrate.

Aumentano anche i residui passivi totali dell'11,25% per le Province e dell'1,13% per i Comuni, mentre diminuiscono del 2,48% per le Comunità montane. Aumentano per le tre categorie di Enti i nuovi residui formatisi nella competenza dell'esercizio ed aumentano, per Province del 9,38% e per Comuni dell'1,17%, anche i residui più vecchi provenienti da precedenti esercizi, che possono essere il segno di difficoltà o almeno di lentezze nell'attuazione degli interventi.

Dall'esame dei conti economici, è emerso, come si è detto, che quasi un terzo degli Enti presenta un risultato economico di segno negativo accertato nel 9,37% delle Province, nel 33,86% dei Comuni e nel 19,5% delle Comunità montane. Se si tiene conto che nel vigente ordinamento contabile l'equilibrio in questione può essere raggiunto considerando alcune entrate di natura straordinaria e quindi più agevolmente di quanto avveniva per l'equilibrio economico previsto dal d.P.R. n. 421 del 1979 e che i disavanzi di amministrazione sono rari, appare chiaro che la nuova contabilità economica risulta in un certo senso più esigente di quella finanziaria. In realtà, questa nuova contabilità risulta pienamente attendibile se gli Enti non si limitano al mero uso del prospetto di conciliazione con la contabilità finanziaria alla fine dell'esercizio ed adottano invece, ai sensi dell'art. 232 del d.lgs. n. 267, un idoneo e puntuale sistema di rilevazioni contabili infrannuali.

Le consistenze patrimoniali alla fine dell'esercizio 2001 non manifestano rilevanti evoluzioni rispetto al 2000. In questo caso le riserve sulla significatività dei dati riguardano soprattutto la corretta tenuta degli inventari.

3.1.3 Conclusioni.

L'esercizio 2001 segna un momento di passaggio verso maggiori livelli di autonomia finanziaria e funzionale degli Enti locali, tuttavia il processo di conferimento si dimostra sostanzialmente avviato solo nelle Province.

La lentezza che si è evidenziata nell'attuazione della riforma avviata dalla legge n. 59 del 1997 produce incertezze nella situazione della finanza locale e gli Enti del comparto si ritrovano in mezzo al guado.

Per i Comuni si assiste ad una tenuta delle entrate, ma emerge ancora la fase di maturità raggiunta dai tributi i locali tradizionali, la riforma del settore nel segno della defiscalizzazione ha dato risultati modesti e il futuro è avviato nel segno di un maggior ruolo delle compartecipazioni che non posseggono, tuttavia, i caratteri propri dei tributi locali.

Le Province si dimostrano dinamiche sul fronte delle entrata e della spesa, meno i Comuni.

L'andamento della spesa corrente, nonostante le limitazioni imposte dal patto di stabilità si dimostra in crescita e suscita qualche preoccupazione.

Le risultanze del patto di stabilità sul piano macroeconomico appaiono in linea con gli obiettivi, tuttavia dall'esame della situazione dei singoli Enti si notano maggiori difficoltà ad adeguarsi alle regole.

La spesa per investimenti si dimostra dinamica sia per quanto concerne le nuove iniziative che per l'andamento di cassa.

I risultati finali di bilancio mettono in evidenza che al di là del dato positivo dei risultati di amministrazione, sui quali esplica un'efficacia determinante la gestione dei residui, gli altri differenziali meno inficiati da elementi che possono essere in qualche modo governati dagli Enti espongono situazioni spesso non confortanti.

3.2 Patto di stabilità interno 2001

3.2.1 Evoluzione della disciplina del patto: un primo bilancio.

L'appartenenza dell'Italia all'Unione europea impone il perseguimento degli obiettivi strategici definiti dagli accordi di Maastricht e, quindi, il rispetto di una serie di parametri di finanza pubblica il cui superamento può implicare l'applicazione di vario genere di sanzioni.

L'Unione europea pone regole per il governo della finanza degli Stati membri che incidono sulle politiche di entrata e di spesa in modo che ne risulta influenzato l'esercizio delle funzioni pubbliche. Tali condizionamenti impongono la stabilizzazione della finanza degli Stati, assoggettando le politiche finanziarie nazionali a principi standard e a procedure comuni.

I principi fondamentali impongono all'interno dell'Unione l'impegno di una crescita sostenibile e non inflazionistica, anche attraverso un elevato grado di convergenza dei risultati economici (art. 2 del trattato). Vengono stabiliti obiettivi economici e finanziari comuni e vincolanti per gli Stati membri e un coordinamento tra gli stessi al fine di garantire che le condizioni finanziarie e monetarie siano sane. Corollario dei principi menzionati è il divieto di disavanzi eccessivi, previsto dall'art. 104 del trattato, in virtù del quale gli Stati membri hanno l'obbligo di far sì che i rispettivi debiti e disavanzi siano sostenibili.

Il "patto di stabilità interno" costituisce lo strumento posto dal legislatore ordinario per coinvolgere gli Enti territoriali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica conseguenti alla adesione all'analogo patto in sede comunitaria. Esso è stato introdotto dall'art. 28 della legge n. 448 del 1998, ⁶⁴ ed ha comportato l'apposizione di nuove regole nella disciplina dei rapporti finanziari tra i livelli di governo, fondate su due obiettivi derivati da quelli concordati in sede europea: la progressiva riduzione del finanziamento in disavanzo delle spese correnti e del rapporto tra l'ammontare del debito ed il prodotto interno lordo.

Questa disciplina che costituisce la normativa di base del patto ha stabilito in primo luogo gli obiettivi di fondo attraverso i quali si sarebbe realizzata l'azione di stabilizzazione nei confronti degli Enti di autonomia territoriale che sono rimasti sostanzialmente immutati⁶⁵, mentre le regole da seguire per la verifica del loro raggiungimento sono state oggetto di continui cambiamenti

Trascorso un quinquennio dalla introduzione della prima disciplina, è possibile fare un bilancio sulla efficacia dispiegata e sulla aderenza dei vincoli introdotti a quelli omologhi di derivazione comunitaria.

Al riguardo va riportato che la Corte nella sede della relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2001⁶⁶ ha espresso riserve sull'adeguatezza del patto di stabilità interno (di nuovo modificato nelle regole applicative) come strumento di effettiva verifica della rispondenza dei comportamenti degli Enti decentrati agli obiettivi concordati in sede europea.

E' da aggiungere che il rapporto annuale sulle finanze pubbliche dell'UEM trasmesso dalla Commissione al Consiglio Europeo nel maggio 2002 ha rilevato fattori di inadeguatezza del Patto, che riguardano in particolare lo scarso rilievo delle sanzioni e degli incentivi e l'espressione del saldo di riferimento in termini di cassa a fronte della rappresentazione dei targets del patto di stabilità e crescita in termini di competenza economica, l'esclusione (per le Regioni) della spesa sanitaria, le difficoltà connesse alla eterogeneità delle informazioni sulla finanza decentrata, anche in relazione alla difformità degli schemi contabili adottati.

Tali osservazioni sono in parte sovrapponibili a quelle mosse da questa Sezione nelle relazioni nelle quali ha affrontato l'argomento; va comunque riconosciuto che il problema di stabilire vincoli di bilancio per le autonomie territoriali in un contesto di crescente decentramento come quello italiano non appare di facile soluzione. Può ritenersi certamente indiscussa la necessità che sussistano sistemi di rendicontazione tempestiva ed omogenea sul

⁶⁴ L'intervento per il 1999 veniva stimato in 2.200 miliardi di cui 820 da imputare agli Enti locali.

⁶⁵ Va notato al riguardo che l'obiettivo riguardante la riduzione del rapporto tra debito pubblico locale e PIL, che è stato percepito dagli Enti come di minore cogenza, non è stato riproposto nel corpo della disciplina sul patto dall'esercizio 2002.

⁶⁶ Corte dei conti, Sezioni Riunite, Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2001 volume I, pag. 6.

territorio e che venga esercitato il controllo sui bilanci pubblici per garantire il coordinamento della finanza pubblica ed il rispetto degli equilibri anche in relazione ai vincoli derivanti dall'appartenenza alla Unione europea. La presenza di regole di trasparenza e di corretta contabilità, rafforzando il livello delle informazioni messe a disposizione dei cittadini, incentivano gli amministratori a ben operare essendo esposti al giudizio degli elettori. Va aggiunto che la rappresentazione sintetica dell'attività di bilancio di ciascuno Stato dovrebbe avvenire in base a un sistema statistico contabile comune, mentre è attualmente avvertita l'esigenza di introdurre principi di armonizzazione tra i bilanci delle diverse componenti della pubblica amministrazione per renderli leggibili secondo il sistema SEC 95.

Un punto di rilevo è costituito dal fatto se le regole del patto di stabilità interno debbano assurgere a principi di coordinamento della finanza pubblica o comunque se l'apposizione di una normativa specifica in materia debba essere preceduta dall'apposizione dei principi.

Prime indicazioni al riguardo possono trarsi dal testo del <u>disegno di legge</u> recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3⁶⁷ che prevede che nelle materie di legislazione concorrente - ed il coordinamento della finanza pubblica è considerato tale - i principi fondamentali possono essere espressamente determinati da leggi dello Stato o, in difetto di principi espressi, desunti dalle leggi statali vigenti. E' inoltre prevista l'adozione di decreti legislativi ricognitivi dei principi fondamentali che possono essere tratti dalle leggi vigenti. A questo quadro va aggiunto che la legge finanziaria per il 2003 qualifica le disposizioni relative al patto di stabilità contenute nell'art. 29 come principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117 e 119, secondo comma, della Costituzione.

In tal modo dal 2003 la disciplina in materia assurge a normativa di principio e si proietta per un arco temporale più esteso prevedendo dal 2005 diverse modalità di computo del disavanzo.

In tema di finanza pubblica sono in corso iniziative legislative che hanno in parte rilevanza per gli Enti locali e prevedono tra l'altro l'inserimento delle norme sul patto di stabilità interno nel corpo della legge di contabilità di Stato.

Ciò dovrebbe comportare l'effetto di rendere stabile una normativa base sulla materia, venendo rimandati alla normativa congiunturale solo gli aggiustamenti richiesti di anno in anno. Questa impostazione può essere condivisa se l'intervento consiste nel fissare regole permanenti e durevoli sul patto di stabilità, tali da fissare principi di coordinamento della finanza pubblica, rimettendo ad altra sede la disciplina annuale che inevitabilmente deve essere posta per conciliare le misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi con la situazione in atto nella finanza pubblica.

A questo riguardo è da notare che sinora solo pochi concetti fondamentali della regolamentazione sul patto di stabilità sono rimasti fermi anche nel variare delle discipline annuali e che le regole poste non si sono dimostrate durature, essendosi instaurata la prassi di provvedere annualmente, nella legge finanziaria, alla loro revisione.

Le regole adottate nell'ordinamento interno con riferimento agli Enti locali non possono che ispirarsi a quella europea del pareggio di bilancio al netto degli effetti del ciclo, che non prevede l'esclusione della spesa per investimenti. Tuttavia la via seguita dalla legislazione nazionale si è dimostrata meno rigorosa, in quanto il vincolo non è stato riferito all'indebitamento netto, che è un risultato differenziale noto alla contabilità pubblica, ma ad un saldo costruito *ad hoc*, denominato "disavanzo" finanziario nel quale non è contabilizzata la spesa in conto capitale.

La mancata conformazione alla regola europea del pareggio di bilancio trova origine dalla necessità di non influire negativamente sullo sviluppo, escludendo l'incidenza delle misure introdotte nel settore degli investimenti che ha un ruolo traente per le economie locali.

⁶⁷ Tuttora al vaglio parlamentare (si veda, al riguardo, il Cap. I).

Del resto, gli Enti locali, secondo i principi generali fissati dalle norme di contabilità che impongono un pareggio generale finanziario e l'equilibrio economico⁶⁸, se rispettosi di tali principi, non dovrebbero trovarsi in situazioni di disavanzo, mentre dovrebbero tendere a realizzare ex se la stabilità finanziaria. Peraltro le regole del patto si sono sovrapposte ad un sistema di vincoli già in atto, che dal 1997 in poi -attraverso diverso genere di misure- aveva ridotto la effettiva capacità di erogazione della spesa, specie condizionando la riscossione dei trasferimenti dal bilancio dello Stato, al raggiungimento di livelli minimi di giacenza presso il tesoriere.

Le regole che limitano la possibilità per gli Enti della finanza locale di produrre disavanzi sono state rafforzate dal principio contenuto nell'art. 119 della Costituzione che pone il divieto di indebitamento per la spesa corrente.

Tra le modalità di computo del disavanzo riveste carattere di permanenza l'esclusione delle entrate relative ai trasferimenti degli Enti che partecipano al patto. Nella verifica del rispetto degli obiettivi assegnati in sede comunitaria, infatti, è necessario operare un consolidamento tra i rendiconti di amministrazioni diverse. In questa operazione i trasferimenti incassati dagli Enti locali si compensano con quelli erogati dagli altri Enti che partecipano al patto, per cui nel conto consolidato queste grandezze devono essere escluse dal bilancio di entrambi. 69

Non includere i trasferimenti nel calcolo del saldo, che come si è detto, è una impostazione corretta, potrebbe tuttavia esporte a valutazioni inesatte. I trasferimenti, infatti, sono mezzi ordinari di finanziamento degli Enti, al pari delle entrate proprie, e costituiscono un meccanismo insostituibile per riequilibrare la distribuzione dei mezzi finanziari nel territorio. Anche dopo le riforme che hanno attuato una maggiore devoluzione del gettito nel territorio, il ruolo della partecipazione dello Stato non è stato travolto ed anzi la loro funzione, che si orienta sempre più a quella di riequilibrio, è stata costituzionalizzata.

Invece, la struttura del saldo finanziario appare ipotizzare sostanzialmente un pareggio di parte corrente attraverso le entrate proprie ed i trasferimenti non finalizzati sembrano considerati, in un certo senso, quali mezzi di finanziamento del disavanzo.

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

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

Inoltre, essendo la materia dei trasferimenti in corso di revisione in attuazione di una linea di "federalismo fiscale", si è verificato nel corso degli anni che sono stati devoluti tributi e attribuite quote di compartecipazione il cui importo è stato sottratto da quello dei trasferimenti, per cui la valutazione dei *trends* ha risentito della diversa composizione delle entrate e si sono verificate difficoltà nella comparazione.

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

⁶⁸ Concetti questi rafforzati dalla recente riforma costituzionale che ha escluso per le Regioni e gli Enti locali la possibilità di indebitamento per far fronte a spese correnti.

⁶⁹ L'eliminazione di alcune poste presenti come entrate in un livello di governo e come uscite in un altro, opera il consolidamento dei rendiconti di amministrazioni diverse in modo da rappresentare in sede comunitaria una situazione complessiva della contabilità pubblica. Non effettuando la depurazione la presentazione di un conto consolidato avrebbe comportato una duplice contabilizzazione dello stesso trasferimento in uscita da un Ente e in entrata per un altro, senza incidere nella situazione finanziaria dell'insieme considerato.

Un fattore rilevante che nuoce alla esattezza delle analisi è costituito dalla instabilità dei dati presi in esame, che ha comportato la necessità, avvertita di anno in anno, di aggiornare le regole del patto, modificando gli elementi sui quali si fonda il calcolo del disavanzo.

Peraltro la disciplina posta annualmente non ha sempre chiarito in modo sufficiente i rapporti con quella anteriore per cui si verifica che alcune norme hanno acquisito un carattere di sostanziale permanenza ed altre hanno invece una validità limitata all'esercizio al quale sono rivolte. Tuttavia l'accavallarsi nel tempo di discipline diverse con un limitato ricorso a norme di abrogazione espressa non facilita il compito dell'interprete volto a stabilire quale sia la legislazione vigente. In proposito può segnalarsi l'opportunità di porre una disciplina permanente chiaramente ispirata al rispetto del vincolo comunitario tale da costituire i principi fondamentali della materia e rimettere alla disciplina annuale solo l'indicazione degli specifici obiettivi che devono essere determinati tenendo conto della situazione congiunturale. Non può, tuttavia, essere sottaciuto che la fissazione di regole durature ha trovato ostacolo nel fatto che negli ultimi anni si sono registrati cambiamenti in materia di finanza locale influenti sul sistema di calcolo adottato, da un lato legati allo sviluppo dell'autonomia finanziaria⁷⁰ e dall'altro al trasferimento delle funzioni.

Il sistema di rilevazione dei disavanzi, infatti, non poteva ignorare che, specie dal 2001, andavano a prospettarsi notevoli modificazioni all'assetto finanziario e delle funzioni degli Enti locali, tali da rendere ulteriormente instabile il sistema di monitoraggio impiegato. Si è posta, quindi, la necessità di escludere dal computo⁷¹ le entrate e le spese per le quali siano intervenute modifiche legislative recanti il trasferimento o l'attribuzione di nuove funzioni o di nuove entrate proprie.

Il metodo di calcolo del saldo programmatico, che nella versione originaria era basato sul sistema dei saldi tendenziali parametrati alla dinamica del PIL sui quali costruire quelli programmatici, è stato abbandonato dal 2001⁷², venendo modificato il sistema di programmazione dei saldi, introducendo il raffronto tra i risultati di più esercizi dello stesso Ente. Ciò ha reso di immediata percezione l'obiettivo ed ha soddisfatto le esigenze di semplificazione degli Enti. Dallo stesso esercizio è stato, inoltre, abbandonato il mero sistema delle rilevazioni di cassa, in quanto i prospetti devono essere redatti distintamente anche per le gestioni di competenza.

La estensione delle rilevazioni al dato di competenza rafforza i vincoli stabiliti; infatti, se le azioni di raffreddamento delle erogazioni di cassa per l'attuazione del patto non vengono raccordate con il momento previsionale attraverso la manovra di bilancio in sede di definizione degli stanziamenti o in sede di assestamento rischiano di dimostrarsi poco efficaci⁷³.

Inoltre, per via della presenza di partite non ricorrenti e di non rapida realizzazione che incidono sui flussi finanziari di cassa, la rilevazione può evidenziare andamenti del disavanzo che rispondono non esattamente alla reale situazione di bilancio. Questo aspetto è stato preso in esame dalla finanziaria per il 2000, che ha operato una più attenta definizione degli addendi depurando le spese e le entrate che rivestono il carattere della eccezionalità. Anche se questa innovazione deve essere valutata positivamente, non va sottaciuto che si sono introdotti

L'autonomia tributaria è stata significativamente elevata per via delle devoluzioni tributarie assegnate dal 1999 alle Province e per la quota di addizionale IRPEF facoltativa assegnata ai Comuni; inoltre nel 2002 ha iniziato a trovare applicazione la compartecipazione all'IRPEF per i Comuni.

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

⁷¹ Prevista dall'art. 3 comma 1 lett. c della legge n. 388 del 2000, laddove si stabilisce di non computare nel confronto tra i saldi del 1999 e del 2001 le entrate e le spese per nuove funzioni.

⁷² Con l'art. 53 comma 1 lett. A della legge n. 388 del 2000.

⁷³ La Sezione ha valutato positivamente la necessità di agire sulla determinazione delle previsioni di competenza per il miglioramento del saldo finanziario; tale innovazione costituisce, peraltro, un adeguamento a quanto rilevato al riguardo nella relazione.

elementi di valutazione discrezionale nella determinazione delle voci da prendere in esame che possono consentire agli Enti di adattare l'esposizione dei dati alle loro esigenze.

Sempre nel segno della semplificazione degli adempimenti può considerarsi l'esclusione dell'assoggettamento al patto di stabilità interno per i Comuni sotto 5mila abitanti. Le ragioni di tale esclusione possono riportarsi ad un filone normativo che affranca i Comuni più piccoli da una serie di adempimenti che, date le ridotte dimensioni della struttura amministrativa, potrebbero rilevarsi troppo onerosi.

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

E' emersa, infine, la tendenza, raffermata nella finanziaria per il 2002, di fissare obiettivi che possano essere direttamente raccordati all'evoluzione della spesa corrente, come considerata nel disavanzo, rispetto alla quale costituiscono un vincolo. Le implicazioni che possono derivare dal passare da limiti di disavanzo a limiti di spesa, non sono indifferenti, in quanto il vincolo alla spesa è maggiormente invasivo dell'autonomia.

In origine il patto, quale strumento di controllo della stabilità degli Enti decentrati, rivestiva il carattere di regola programmatica, nel senso che il rispetto della stessa non poteva assurgere a parametro di legittimità dei bilanci degli Enti e non poteva essere sanzionata direttamente. Infatti nella prima versione era stabilito un sistema incentivante di effettiva operatività, mentre quello sanzionatorio era piuttosto incerto, essendo basato sul riflesso di eventuali sanzioni comunitarie. Questo aspetto si è andato a modificare nel tempo e nella disciplina per il 2002 è stato introdotto un sistema di sanzioni dirette che tuttavia è stato oggetto di ripensamento ed abrogato con la finanziaria del 2003. Restano, comunque, vigenti le restrizioni alla facoltà di procedere ad assunzioni, che dal 2001 sono state connesse al mancato rispetto delle regole del patto.

L'applicazione del patto, in questi primi cinque anni, ha messo in evidenza le difficoltà di introdurre vincoli di bilancio, nei confronti di soggetti dotati di una vasta autonomia decisionale, che siano coerenti con le indicazioni che provengono dalla unione europea. Ciò è dovuto a molti fattori tra i quali riveste un ruolo rilevante la circostanza che il settore degli Enti locali è in piena evoluzione verso maggiori livelli di autonomia di entrata e di spesa, ma questo processo ha trovato una lenta e continua attuazione, comportando che la situazione di un esercizio sia difficilmente raffrontabile a quella del successivo, rendendo necessario costruire saldi *ad hoc* che si discostano dai differenziali di bilancio. Anche se gli Enti locali tendono -e le norme costituzionali indicano chiaramente tale obiettivo- alla piena autonomia finanziaria, il cammino in tale direzione non è ancora del tutto compiuto. Ciò ha comportato la necessità di depurare i trasferimenti e ha reso il saldo effettivamente rappresentativo dello squilibrio tra entrate proprie degli Enti e spesa finale, a sua volta rappresentata dalla spesa corrente al netto degli interessi.

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

La complessità delle regole, specie del primo impianto, e le disomogeneità interpretative, hanno indebolito il sistema, che non è apparso pienamente efficace nello stabilire le modalità attraverso le quali gli Enti avrebbero dovuto attuare comportamenti convergenti con gli impegni assunti a livello internazionale.

In sostanza, mentre non appare dubbio che l'esigenza sottostante al monitoraggio dei disavanzi è immanente in un sistema policentrico con sviluppata autonomia finanziaria degli

Enti decentrati, sembra che il metodo utilizzato, oggetto di ripetuti cambiamenti, abbia messo in luce nel corso del tempo inconvenienti, dovuti essenzialmente alla difficoltà di stabilire una disciplina sistematica e duratura, che hanno pesato sull'efficacia dello strumento adottato.

Talune difficoltà che si sono manifestate nell'applicazione dell'impianto normativo sul patto sono state rimosse nelle successive versioni che hanno seguito la direzione della semplificazione degli adempimenti ed hanno reso la disciplina più concreta; nello stesso tempo si è notata, tuttavia, la ricerca di strumenti più penetranti per imbrigliare le condotte degli Enti verso gli obiettivi stabiliti, istituendo un sistema di sanzioni sulla cui costituzionalità sono stati avanzati dubbi che hanno provocato il ripensamento del legislatore. In effetti il patto interno, che costituisce il più rilevante strumento di coordinamento della finanza pubblica, rende necessario coniugare le indicazioni fornite agli Stati membri da parte della U.E. con le prerogative di autonomia degli Enti locali, in un momento che dovrebbe segnare un sostanziale sviluppo del processo autonomistico.

Sotto il profilo dei risultati va rilevato che in questo primo periodo di applicazione del patto interno gli Enti locali hanno dimostrato, in generale, di essere in grado di adeguarsi agli obiettivi stabiliti ed il rispetto complessivo delle regole di contabilità per essi stabiliti dovrebbe rendere il risultato congeniale alle loro possibilità. Va aggiunto tuttavia che, specie per quello che riguarda il versante della cassa, l'imposizione di anno in anno di obiettivi di miglioramento, prima rispetto ad un risultato tendenziale in assenza di correzioni, poi rispetto ai risultati in concreto raggiunti dallo stesso Ente, rende sempre più problematico il raggiungimento degli obiettivi stessi. Infatti se in un esercizio il risultato viene raggiunto rallentando i pagamenti, in quello successivo si dovrà ottenere un risultato ancora migliore e così via. In tal modo emergono gli aspetti critici delle manovre fondate sul rallentamento dei flussi di spesa che se non sono accompagnate da analoghi interventi sulla competenza generano masse abnormi di residui passivi che prima o poi dovranno essere pagati. Il blocco prolungato della cassa in uscita, inoltre, può generare oneri aggiuntivi come la corresponsione di interessi o attivare contenziosi che possono svolgere effetti ancor più negativi sulle finanze degli Enti.

Per altro verso va detto che, a fronte delle cennate difficoltà, il rispetto formale degli obiettivi può essere ottenuto attraverso operazioni contabili che non incidono effettivamente sulla situazione di bilancio, ma che si risolvono nell'allocare le spese tra quelle non rilevanti ai fini del disavanzo e nel non depurare talune entrate che non andrebbero considerate.

La verifica di comportamenti di questo genere non è di semplice attuazione in quanto dovrebbe richiedere l'esame delle voci elementari di bilancio per seguime l'allocazione; la Corte, tuttavia, non ha mancato di rilevare quali siano i comportamenti elusivi più ricorrenti che ha avuto occasione di notare.

3.2.2 Regole per il 2001

La finanziaria per il 2001 non ha recato innovazioni determinanti nella disciplina del patto di stabilità interno ed ha mantenuto l'impianto complessivo del sistema di verifica del rispetto degli obiettivi. Infatti l'art. 53 della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria per il 2001) ha fatto salvo quanto disposto dall'art. 30 della legge n. 488 del 1999, lasciando inalterata la disciplina di fondo.

E' stata chiarita l'imputazione degli effetti del raggiungimento degli obiettivi, distinguendo l'apporto di ciascuna categoria di Enti all'interno del comparto delle autonomie territoriali; pertanto i risultati non vengono imputati all'intero sistema degli Enti territoriali e questi vengono distinti per Regioni, Province, Comuni.⁷⁴

⁷⁴ Questa innovazione è stata resa necessaria dall'esigenza di tenere nettamente separate le due categorie di Enti (Regioni ed Enti locali) al fine della verifica dell'ottemperanza alle regole del patto, in quanto sono emersi comportamenti diversificati, laddove nelle Regioni si sono riscontrate maggiori difficoltà ad adeguarvisi specie per via del difficile contenimento della spesa sanitaria. Infatti dai riscontri effettuati dal Ministero del Tesoro per il biennio 1999-2000, nei quali è stato tenuto disgiunto il monitoraggio dei risultati degli Enti locali da quello delle Regioni, è emerso che solo i primi hanno ottenuto il raggiungimento dell'obiettivo.

Per la prima volta la verifica dei risultati è stata estesa ai dati di competenza. Ciò è maggiormente aderente alla situazione finanziaria degli Enti locali ove, per ragioni diverse, spesso la divaricazione tra il dato di competenza e di cassa è notevole e le misure adottate sul solo versante della cassa rischiano di avere una limitata efficacia⁷⁵.

Tra le novità di maggiore rilievo si pone quella relativa alla ridefinizione del metodo di calcolo del saldo programmatico 2001 (art. 53 comma 1 lett.a). Il sistema ne risulta semplificato, in quanto per ottenere il saldo programmatico 2001 è sufficiente partire dal saldo finanziario dell'esercizio 1999 ed aumentarlo o diminuirlo del 3% a seconda che tale saldo si presenti negativo o positivo⁷⁶.

Per l'esercizio 2001, la verifica degli obiettivi doveva, in linea di principio, avvenire confrontando i dati di competenza e di cassa dell'esercizio 1999 con quelli programmati per lo stesso esercizio 2001. Il saldo finanziario di cassa per il 1999 andava rilevato compilando un modello che recepiva i dati del conto consuntivo o del verbale di chiusura; nel 2001 il valore del saldo non poteva presentare un andamento negativo superiore al 3% rispetto al saldo del 1999. Inoltre doveva essere preso in considerazione anche il saldo finanziario di competenza con riferimento alle previsioni di bilancio che dovevano essere confrontate con quelle del 1999⁷⁷. Per l'esercizio 1999, nel caso in cui il dato previsionale non si fosse in concreto dimostrato affidabile, essendosi verificati significativi scostamenti tra le previsioni iniziali e quelle definitive, si doveva tenere conto del dato assestato.

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

La normativa per il 2001 ha tenuto in considerazione l'ipotesi che il tasso di crescita della spesa possa risentire del conferimento agli Enti di nuove funzioni, specie in rapporto al completamento del trasferimento delle risorse; infatti è prevista l'esclusione, nel computo del disavanzo, delle spese che sono l'effetto di intervenute modifiche nell'assetto delle funzioni.

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

Secondo le precisazioni rese dalla circolare del Ministero del Tesoro n. 6 del 6 febbraio 2001, le previsioni di cassa dovranno essere effettuate solo su grandi aggregati di bilancio per i quali la circolare stessa, in assenza di riferimenti normativi, non fornisce precise indicazioni, ma rimanda alla discrezionalità del singolo Ente. Il dato previsionale di competenza, per il 1999 ed il 2001 deve essere riferito alle previsioni iniziali di bilancio, tuttavia se le previsioni iniziali non avessero potuto tener conto di poste significative, in quanto in quel momento non era possibile valutarne gli effetti finanziari, è consentito far riferimento al dato degli stanziamenti determinati da ulteriori variazioni di bilancio⁷⁸.

⁷⁵ La gestione di cassa, infatti, non può essere condotta con una discrezionalità tale da svolgere un impatto significativo sui valori del disavanzo ed anche nell'ipotesi in cui si possa raggiungere lo scopo modulando le erogazioni, si tratterebbe di un risultato effimero, destinato ad essere superato in breve in assenza di un argine agli impegni.

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

⁷⁷ Sul punto si veda quanto specificato nel paragrafo "Le verifiche sul raggiungimento degli obiettivi – note metodologiche".

⁷⁸ I suggerimenti della circolare, che sembrano perseguire il fine di fare riferimento a dati significativi senza gravare gli Enti di incombenze troppo minuziose, presentano l'inconveniente di rimettere agli Enti le modalità di attuazione del patto secondo proprie scelte discrezionali, non salvaguardando la normalizzazione dei comportamenti e riducendo l'attendibilità di valutazioni complessive sul comparto.

Per il 2001 vanno notati un complessivo alleggerimento degli adempimenti, nonché la loro semplificazione. Non viene perpetuato il sistema degli incentivi ed inoltre è demandato agli stessi Enti locali, per il tramite delle loro associazioni rappresentative, di riferire ogni tre mesi, in sede di conferenza Stato-città e autonomie locali, sull'andamento di spese, entrate e saldi di bilancio. Il compito fondamentale di innescare il processo di verifica viene quindi rimesso agli stessi organi delle autonomie. Tuttavia questa funzione, in precedenza attribuita al Ministero del Tesoro, non sembra aver avuto un concreto seguito nell'esercizio in esame.

Nel complesso, la finanziaria per il 2001, forse anche in relazione al fatto che la rilevazione per il 2000 si era dimostrata favorevole per gli Enti locali, ripone minori aspettative nei confronti del patto ed introduce un allentamento dei vincoli e dei controlli da parte dello Stato. Ciò non voleva necessariamente significare una scarsa fiducia in tale strumento, ma dimostrava una prudenza opportuna in un momento nel quale il settore delle autonomie era sottoposto a notevoli tensioni innovative, che sono, poi, sfociate nella riforma costituzionale. In effetti poteva apparire azzardato operare previsioni riferite a un periodo superiore all'esercizio⁷⁹, e sembrava consigliabile non imporre vincoli troppo stringenti.

Va aggiunto che nell'impianto originario la disciplina per il 2001 non prevedeva sostanzialmente misure a carico degli Enti che non avessero raggiunto gli obiettivi, tuttavia una sanzione è stata imposta agli Enti locali dalla successiva finanziaria, che ha subordinato l'assunzione del personale, all'autocertificazione del rispetto delle disposizioni del patto per il 2001.

Le regole 2001 dimostrano una minore determinazione nello stabilire e rendere cogente la disciplina volta a comprimere la formazione di eccessivi disavanzi da parte del comparto delle autonomie, tuttavia la sanzione successivamente introdotta ha una rilevante incidenza sulla definizione da parte degli Enti di politiche di assunzione del personale.

3.2.3 Regole per il 2002

La finanziaria per il 2002 ha introdotto novità nell'impianto complessivo del sistema di regolamentazione per il rispetto del patto di stabilità interno, rivolte a rafforzarlo specie sotto il profilo della incisività dei vincoli e delle misure per il mancato raggiungimento degli obiettivi.

Oltre al limite del disavanzo, che per il 2002 ciascuna Provincia e ciascun Comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti devono contenere al livello del 2000 aumentato del 2,5%, è stato posto un ulteriore limite nei confronti delle spese correnti al netto degli interessi passivi e di quelle finanziate da programmi comunitari, che non possono superare l'ammontare degli impegni assunti a tale titolo nell'anno 2000 aumentato del 6%. Nell'applicazione di questo limite di crescita devono essere anche escluse le spese correnti connesse all'esercizio di funzioni statali e regionali, trasferite o delegate sulla base di modificazioni legislative intervenute a decorrere dall'anno 2000 o negli anni successivi, nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali o regionali.

Il controllo del Ministero dell'Economia e delle Finanze sul rispetto dei vincoli, esercitato attraverso l'obbligo della trasmissione periodica da parte delle Province e dei Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti dei dati di spesa, viene esteso, oltre che ai pagamenti, anche gli impegni assunti.

Con il decreto legge 22 febbraio 2002, n. 13 sono state apportate correzioni alla normativa posta con la legge finanziaria che hanno inciso sulla disciplina del patto di stabilità⁸⁰.

La più significativa è quella che uniforma la base di calcolo relativa alla spesa corrente con quella utilizzata per computare il disavanzo. Infatti, nella prima impostazione il tetto sulla spesa corrente veniva stabilito con riferimento ad una più ampia casistica di voci, che prevedeva anche la spesa per interessi passivi, le spese eccezionali, le spese finanziate con trasferimenti

prosieguo di questa disciplina.

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

⁷⁹ La norma si limita a prevedere gli effetti del patto per l'ultimo esercizio in esame, ma non si spinge fino a fomire indicazioni per gli esercizi futuri (come era avvenuto nella finanziaria per il 2000) con ciò dimostrando un momento di incertezza sul prosieguo di questa disciplina.

Camera dei deputati

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

con vincolo di destinazione da parte dello Stato, della Unione Europea e degli altri enti partecipanti al patto. Questa modifica ha la duplice valenza di rendere coerente ed omogenea la disciplina relativa all'intervento sul saldo rispetto a quello sulla spesa corrente e di rendere meno gravoso questo secondo intervento, eliminando la necessità di intervenire su alcune componenti della spesa che sono ritenute non rilevanti ai fini del calcolo del disavanzo.

La novità della disciplina per il 2002 che è apparsa di impatto più rilevante è costituita dalla previsione di un sistema sanzionatorio di immediata cogenza, che molto si discosta da quello fondato sul riverbero delle sanzioni comunitarie previsto nel primo impianto della normativa. Si è passati da un sistema di piena responsabilizzazione degli Enti, con i compiti di monitoraggio affidati alle stesse associazioni rappresentative e sostanzialmente sprovvisto di sanzioni, ad uno con forti momenti di controllo centrale, al quale si accompagnano sanzioni che incidono notevolmente sull'attività degli Enti. E' pur vero che uno dei punti di debolezza del precedente impianto era costituito dalla sostanziale mancanza di sanzioni e dall'esistenza di un sistema premiante che aveva diffuso benefici a pioggia, avvantaggiando anche gli Enti inadempienti; tuttavia nella disciplina per il 2002 si è prospettato un deciso cambio di orizzonte con irrigidimenti atti ad esplicare effetti diretti sulla attività, tali da poter concretamente interferire con la possibilità di uno svolgimento adeguato delle funzioni assegnate.

Le sanzioni più incisive sono riferite alla erogazione dei trasferimenti erariali spettanti ai Comuni e alle Province a valere sui fondi di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 504 del 1992, lettere a), b) e c), che nel 2002 avrebbero potuto subire, in caso di mancato rispetto del vincolo sulla spesa corrente, riduzioni pari alla differenza tra i pagamenti effettivi e quelli che si sarebbero potuti disporre rispettando il tetto di incremento stabilito. Una ulteriore sanzione era prevista per gli Enti che non avessero trasmesso al Ministero dell'Economia e delle Finanze, secondo le modalità ed i tempi stabiliti con decreto, le informazioni sul rispetto dell'obiettivo relativo ai pagamenti di spesa corrente.

A queste sanzioni si accompagnava anche un sistema di premi. Infatti, le risorse che si sarebbero rese disponibili a seguito del taglio dei trasferimenti a carico degli Enti inadempienti al patto erano destinate ai Comuni ed alle Province che avessero rispettato tali limiti.

Le norme in esame hanno suscitato dubbi da parte di più Regioni circa la conformità alla Costituzione, in quanto non avrebbero tenuto conto delle innovazioni introdotte dalla riforma operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. La normativa sul patto di stabilità contenuta nell'art. 24 della legge finanziaria per il 2002 è stata, quindi, impugnata sotto diversi profili⁸¹.

Tali dubbi hanno influito sull'applicazione della normativa da parte del Ministero dell'Economia e Finanze che non ha adottato il decreto con il quale si sarebbe dovuto rendere operante il sistema sanzionatorio e premiante. Il ripensamento sulla disciplina per il 2002 è stato poi esplicitato con la legge finanziaria 2003, che ha provveduto ad abrogare espressamente alcune disposizioni dell'art. 24 della legge n. 448 del 2001, come modificato dall'art. 3 della legge n. 75 del 2002.

In particolare è stata soppressa la parte del comma 9 dell'art. 24 della legge n. 448 del 2001 in cui era prevista la sanzione della riduzione dei trasferimenti statali a carico degli Enti che non avessero rispettato il limite di crescita del 6% dei pagamenti correnti del 2002.

E' stato, invece, introdotto un altro genere di sanzione (come avvenuto per il 2001) che investe la facoltà degli Enti di procedere ad assunzioni di personale. Infatti, alle Province e ai Comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti che non abbiano rispettato le disposizioni

⁸¹ Il primo motivo di censura concerne l'effetto di restringere l'esercizio della potestà legislativa delle Regioni in materia di disciplina delle funzioni degli Enti locali, che può derivare dal limite posto alla spesa corrente. Le restrizioni relative alla spesa, senza che ne sia ammesso il superamento attraverso l'attivazione di ulteriori fonti di entrate, potrebbero provocare la predeterminazione da parte del governo centrale del livello massimo di funzioni esercitabili. Inoltre, questi vincoli potrebbero porsi in contrasto con il principio contenuto nella riforma costituzionale secondo il quale le funzioni amministrative spettano di norma ai Comuni. Infine, viene osservato che nella materia lo Stato ha solo la potestà legislativa concorrente, per cui può emanare disposizioni di principio, ma non fissare regole minute e cogenti.