

del patto di stabilità interno per il 2002, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Un punto problematico nella disciplina per il 2002 è costituito dalla mancata esclusione della compartecipazione IRPEF, che da quell'anno è stata assegnata ai Comuni e che ha comportato una riduzione corrispondente dei trasferimenti erariali. La direttiva ministeriale 11/2002 ed il prospetto di monitoraggio affrontano il problema della omogeneizzazione dei dati per il confronto tra l'esercizio 2002 ed il 2000 solo sul versante della spesa, mentre mancano riferimenti alle entrate ed il raffronto ne potrebbe risultare falsato.

In particolare non escludere dalle entrate correnti la compartecipazione all'IRPEF, che comporta la corrispondente riduzione dei trasferimenti, determina un miglioramento del saldo che nei Comuni con elevate basi imponibili raggiunge livelli eclatanti.

Questa situazione, non trovando riscontro nella normativa né nei modelli, ha provocato qualche dubbio da parte degli Enti locali che a volte hanno proceduto a detta depurazione operando sulla voce riservata alle entrate con carattere di eccezionalità.

Sul piano ermeneutico potrebbe sussistere qualche perplessità, in quanto è un principio immanente e stabile nelle regole del patto quello di allineare gli esercizi messi a raffronto, eliminando le entrate e le spese non dovute ad una determinazione specifica degli Enti, come le entrate e spese eccezionali, quelle dovute a modifiche legislative e così via. Tuttavia soccorre un criterio testuale anche se postumo, essendo contenuto nella finanziaria per il 2003, per il quale dalla elencazione delle entrate e le spese da non computare nel saldo viene espressamente esclusa l'addizionale IRPEF per i Comuni e per le Province. L'assenza di una corrispondente disposizione nella finanziaria 2002 ed il mancato richiamo all'esclusione nella disciplina applicativa potrebbero far ritenere che essa non fosse contemplata per quell'anno.

In ogni caso, non escludendo dal saldo la quota di compartecipazione che in molti Enti ha addirittura superato l'importo dei trasferimenti erariali, si avrebbe un incremento delle entrate finali rispetto al 2000 tale da rendere scontato il rispetto dell'obiettivo di disavanzo. In questo modo la normativa per il 2002, che già appariva orientata a dare maggiore risalto all'azione sulla spesa corrente rispetto a quella sul saldo⁸², porrebbe vincoli dotati di effettività solo sul versante della spesa. Al riguardo va detto che l'apposizione di vincoli che potessero predeterminare il livello della spesa è stato uno dei motivi di ricorso alla Corte costituzionale che non ha trovato soluzione nella novella della finanziaria per 2003 che, invece, eliminando le sanzioni ha fatto giustizia di uno dei punti più problematici della precedente disciplina. Analogamente al 2001 è stata introdotta la limitazione alle assunzioni da parte degli Enti locali che nel corso del 2002 non hanno raggiunto gli obiettivi del patto.

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

La normativa del 2002 prevedeva per gli anni 2003 e 2004 la correzione della crescita dei disavanzi da parte di ciascun Ente con un ulteriore intervento pari al 2% della spesa corrente dell'anno precedente, rilevante ai fini della determinazione del saldo finanziario. Tale disposizione è stata abrogata e sono stati posti nuovi criteri per la riduzione del disavanzo (che viene denominato saldo finanziario) modificando in parte l'impostazione seguita nel 2002.

Nel 2002, come nell'esercizio precedente, il saldo programmatico è rapportato ai risultati conseguiti dallo stesso Ente in un esercizio precedente. La semplificazione del sistema di calcolo viene confermata e l'obiettivo rimane ben percepibile. Va rilevato, tuttavia che prendendo a riferimento il saldo 2000 concretamente realizzato dagli Enti, quelli che in tale esercizio non avevano raggiunto l'obiettivo non recuperano più la quota non raggiunta, mentre quelli che lo avevano ulteriormente migliorato devono ancora migliorarlo, incontrando maggiori difficoltà per il rispetto.

⁸² Infatti sia l'azione di monitoraggio che le sanzioni si riferiscono specificamente alla prima.

Una disciplina particolare è posta, limitatamente ai vincoli sulla crescita della spesa, nei confronti degli Enti che hanno esternalizzato i servizi pubblici prima del 2000, per i quali è possibile, in base all'art. 24, comma 4 bis, della legge finanziaria per il 2002⁸³, assumere per l'anno 2000 il dato della spesa per il servizio sostenuta l'anno antecedente l'esternalizzazione. Si tratta di una facoltà accordata agli Enti che, seguendo gli indirizzi già contenuti nelle norme sul patto, hanno proceduto a dismettere le precedenti forme di gestione diretta senza attendere che intervenisse la nuova disciplina sui servizi pubblici locali. Attraverso le nuove forme di gestione veniva conseguita sin dall'esercizio 2000 – anno di riferimento per il confronto con l'esercizio 2002 - una riduzione della spesa corrente che avrebbe reso maggiormente difficile il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione. La norma, quindi, ha inteso premiare quegli Enti che, perseguendo obiettivi di riduzione dei costi nella gestione dei servizi pubblici, hanno tenuto comportamenti virtuosi. La circolare n. 11 del 26 febbraio 2002 nel modello di esemplificazione del calcolo, infatti, fornisce l'indicazione di aggiungere alla spesa corrente per il 2000 la differenza di spesa tra quella sostenuta nell'anno precedente alla esternalizzazione e quella rilevata effettivamente in tale esercizio, in tal modo ampliando i margini di manovra dell'Ente per il rispetto dei vincoli sulla spesa.

Sempre in tema di servizi pubblici la finanziaria per il 2002 considerava il problema della eventualità di diversi modi di contabilizzare entrate e spese dei servizi pubblici a carattere imprenditoriale nei rapporti con l'Ente gestore⁸⁴, prevedendo un riferimento alla media del biennio, modalità dapprima differita all'esercizio successivo e, quindi, del tutto abolita.⁸⁵

Le spese connesse all'esercizio di funzioni statali o regionali, trasferite o delegate sulla base di modificazioni normative intervenute dall'anno 2000, vengono escluse dal computo del saldo nei limiti corrispondenti ai finanziamenti. Questa prescrizione vuole evitare di imbrigliare nei vincoli del patto le spese per l'attuazione del decentramento avviato dalla legge n. 59 del 1997, consentendone l'erogazione, ma solo nei limiti del finanziamento ricevuto.

Nel complesso, tenendo anche conto delle modificazioni apportate in sede di decretazione d'urgenza, si evidenziano semplificazioni rispetto alle prime impostazioni, anche se i sistemi di riduzione del disavanzo rimangono nell'alveo delle precedenti discipline e si dimostrano costanti nel tempo. E' da dire però che l'obiettivo di contenimento del disavanzo, che viene comunque confermato, perde il ruolo di primo piano che deve invece essere sicuramente assegnato alla manovra di contenimento della spesa corrente. In sostanza, pur nel rispetto delle impostazioni di base, la disciplina del patto si è via via trasformata da un limite al disavanzo a un limite alla spesa corrente ed in questo senso può produrre maggiori vincoli all'esercizio delle funzioni.

Le modifiche introdotte dalla disciplina per il 2002 dimostrano un rinnovato interesse da parte del legislatore a dettare una disciplina cogente rivolta a comprimere la formazione di eccessivi disavanzi da parte del comparto delle autonomie e corroborata da incentivi e sanzioni così concrete e pervasive da suscitare dubbi da parte delle stesse realtà locali. Tali dubbi sono stati sostanzialmente condivisi dal legislatore che ha rivisto in parte la normativa per il 2002 ed ha successivamente abbandonato un sistema di sanzioni dirette a comprimere ulteriormente la capacità di spesa degli Enti. Gli interventi adottati non esauriscono tuttavia tutte le questioni sottostanti ai ricorsi presentati al giudice delle leggi, riguardanti la imposizione di vincoli alle politiche di spesa e di entrata degli Enti territoriali che siano coerenti con l'attuale sistema autonomistico; la pronuncia della Corte costituzionale potrà dirimere le complesse e delicate questioni e fornire utili indicazioni in materia di coordinamento della finanza pubblica.

⁸³ Come modificato dal d.l. n. 13 del 22 febbraio 2002, convertito con modificazioni nella legge n. 75 del 24 aprile 2002.

⁸⁴ Ciò anche per tener conto dell'ipotesi, a volte evidenziatasi, di convenzioni che compensano entrate tariffarie con parte dei costi del servizio, producendo una rappresentazione ridotta della spesa corrente e rendendo necessaria la rettifica sul complesso delle spese correnti.

⁸⁵ Con il decreto legge n. 13 del 2002 ne è stato disposto il rinvio all'anno 2003 in funzione degli scostamenti rispetto alla media 2000 e 2001 e con la legge n. 289 del 27.12.2002, art. 29 comma 8, è stato soppresso il secondo periodo del comma 4 bis dell'art. 24 della legge 448 del 2001.

3.2.4 Regole per il 2003

La finanziaria per il 2003 reca innovazioni che rivedono in parte l'impianto complessivo del sistema di regolamentazione per il rispetto del patto di stabilità interno e in particolare ne ipotizzano una disciplina a regime che dovrebbe acquisire il carattere della stabilità.

In primo luogo va notato che tutte le disposizioni contenute nell'art. 29 della legge n. 289 del 27 dicembre 2002 sono poste a tutela dell'unità economica della Repubblica e costituiscono principi fondamentali del coordinamento di finanza pubblica ai sensi degli articoli 117 e 119, secondo comma, della Costituzione.

Tale qualificazione rafforza il contenuto della disciplina dettata e sostanzialmente ipotizza che tutta la disciplina del patto posta nei confronti degli Enti territoriali assurga a carattere di normativa di principio e come tale deve essere emessa dal legislatore nazionale. Viene successivamente stabilito che le Regioni a statuto ordinario possono estendere le regole del patto di stabilità interno nei confronti dei propri enti strumentali. In tal modo si delinea la sfera di intervento della legislazione regionale per il coordinamento finanziario nell'ambito della competenza territoriale e nei confronti degli enti strumentali che derivano i mezzi dalla finanza regionale.

Così si prospetta una prima soluzione per il riparto delle competenze normative nella materia del coordinamento della finanza pubblica che appare, nel complesso, ragionevole e stabilisce l'intervento dello Stato su un piano generale, dovendo esso interloquire con la Commissione europea, e l'intervento regionale, limitatamente agli Enti che derivano la loro finanza da quella della Regione.

Per quanto concerne gli Enti locali le regole sono poste dalla disciplina statale e non sono omogenee tra Comuni e Province.

Il saldo finanziario per il 2003 di ciascuna Provincia deve migliorare del 7 % rispetto al corrispondente saldo dell'esercizio 2001. La principale differenza rispetto alla disciplina dei Comuni, oltre alla elevata percentuale di miglioramento del saldo richiesta solo alle Province, è data dalla possibilità di detrarre dalle spese correnti quelle sostenute per modifiche legislative connesse all'esercizio di funzioni statali e regionali trasferite o delegate nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali o regionali. La previsione per le sole Province di tale esclusione è data dal fatto che trattasi di spese che hanno assunto per detta categoria di Enti una rilevanza ragguardevole.⁸⁶

Per le Province e per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti il saldo finanziario rilevante ai fini del patto deve essere computato, sia per la gestione di competenza che per quella di cassa, quale differenziale tra entrate finali e spese correnti.

Le poste escluse dal computo del saldo sono le stesse per Comuni e Province, ad eccezione delle spese per funzioni delegate e trasferite previste per le sole Province. Le altre voci non computate nel saldo riguardano, come di consueto, i trasferimenti di parte corrente e in conto capitale, le entrate per dismissioni immobiliari e finanziarie e la riscossione di crediti, le spese per interessi passivi e quelle eccezionali limitatamente alle calamità naturali ed alle elezioni amministrative.

Una novità introdotta dalla disciplina per il 2003 consiste nella depurazione dal saldo delle entrate derivanti dalla compartecipazione all'IRPEF che non era prevista per il 2002, ancorché per tale esercizio fosse stata assegnata ai Comuni una quota IRPEF con contestuale riduzione dei trasferimenti.

Per i Comuni con saldo 2001 negativo quello del 2003 non potrà essere superiore a quello del 2001 e per quelli con il saldo 2001 positivo questo non potrà ridursi nel 2003. In tal modo è operato un riferimento al livello del saldo riportato dallo stesso Ente nel primo esercizio del triennio in corso, richiedendone, sostanzialmente, l'invarianza, senza tenere conto di andamenti tendenziali che potrebbero generare l'espansione dei disavanzi.

⁸⁶ Al riguardo va osservato che la mancata assegnazione di analoga esclusione per i Comuni potrebbe produrre ostacoli alla effettiva realizzazione del principio di sussidiarietà verticale, ponendo vincoli alla spesa che tali Enti dovranno sostenere per l'esercizio delle funzioni loro conferite dallo Stato e dalle Regioni.

L'ulteriore limite stabilito nel 2002 nei confronti delle spese correnti in termini di pagamenti e di impegni non viene riproposto dal 2003 in poi.

Per garantire la continuità dell'azione di risanamento la normativa si spinge a regolare il triennio (anni 2004 e 2005), stabilendo che la crescita dei disavanzi dovrà essere contenuta nel limite del tasso d'inflazione programmato e così la diminuzione degli avanzi.

La norma si spinge, poi, ad ipotizzare un sistema a regime dal 2005 in poi, nel quale il saldo finanziario sarà determinato dal raffronto tra entrate finali al netto dei trasferimenti pubblici e spese finali al netto delle operazioni finanziarie. Il saldo programmatico per il 2005 dovrà essere stabilito, sia per la gestione di competenza che per quella di cassa, con riferimento al saldo 2003 riportato da ciascun Ente con un aumento pari al 7,8% se negativo e con una corrispondente diminuzione se positivo.

Il controllo del Ministero dell'Economia e delle Finanze relativamente al rispetto del vincolo del patto si esplica attraverso l'obbligo della trasmissione periodica, da parte delle Province e dei Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti, delle informazioni trimestrali sulle gestioni di competenza e di cassa.⁸⁷

E' significativo che all'abbandono del sistema sanzionatorio di cui alla finanziaria per il 2002 faccia seguito l'introduzione di vincoli a seguito del mancato raggiungimento degli obiettivi che riguardano, come di consueto, le limitazioni all'assunzione di personale, il divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare investimenti, l'obbligo di ridurre di almeno il 10% le spese per acquisto di beni e servizi.

Resta dubbio se le limitazioni suddette possano o meno qualificarsi sanzioni e se siano compatibili con l'ordinamento autonomistico. Va rilevato al riguardo che, a differenza del congelamento di una quota di trasferimenti che avrebbe prodotto l'effetto di peggiorare ulteriormente la situazione finanziaria degli Enti inadempienti, le limitazioni introdotte dalla finanziaria per il 2003 esplicano un'azione positiva sull'ottemperanza al patto e comunque alleviano la situazione finanziaria degli Enti che le patiscono. Infatti la spesa per il personale e quella per l'acquisto di beni e servizi sono tra quelle prese in considerazione per la determinazione del saldo e la loro riduzione svolge un'incidenza immediata sul risultato dell'esercizio successivo e potrebbe portare al raggiungimento dell'obiettivo. Diversamente la spesa per interessi e quella per quote capitale non sono rilevanti ai fini del saldo; tuttavia limitare l'indebitamento può produrre effetti positivi alla situazione finanziaria complessiva di un Ente che ha dimostrato difficoltà, non riuscendo a rispettare il patto. Nel complesso può notarsi che queste limitazioni, che non sono qualificate sanzioni, svolgono effetti che travalicano quello meramente afflittivo della riduzione dei trasferimenti e non mancano di incidere, tuttavia, sull'autonomia delle determinazioni degli Enti, limitando la possibilità di svolgere politiche di intervento. In questo caso si tratta di operare un bilanciamento tra l'interesse degli Enti a fornire un elevato livello di servizi alla comunità amministrata e quello, più ampio, di equilibrio della finanza pubblica nel complesso e del rispetto dei vincoli posti in sede comunitaria. Una notazione particolare merita la riduzione dell'indebitamento nella disciplina a regime, che agisce su settori di spesa esclusi dalle regole del patto, la cui limitazione era apparsa incoerente rispetto alle scelte di fondo effettuate in sede comunitaria.

Un ulteriore aspetto della normativa per il 2003 che mette conto evidenziare consiste nel coinvolgimento del Collegio dei revisori dei conti nelle attività di monitoraggio. Tale innovazione deve essere valutata positivamente in quanto si è avuta occasione di notare, nelle rilevazioni effettuate al riguardo, che il principale organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile aveva sinora dimostrato scarsa attenzione a verificare l'adeguamento agli obiettivi del patto ed a suggerire, specie in corso d'esercizio, concrete misure per ricondurre la gestione finanziaria al rispetto delle regole imposte in materia.

⁸⁷ In sede di conversione del decreto legge 31 marzo 2003, n. 50, recante disposizioni urgenti in materia di bilanci degli Enti locali, sono state introdotte alcune modifiche all'art. 29 della legge n. 289/2002 riguardanti, in particolare, il sistema sanzionatorio conseguente al mancato rispetto dell'obiettivo trimestrale, in termini di cassa, del disavanzo finanziario.

3.2.5 Verifiche sul raggiungimento degli obiettivi.

Note metodologiche.

Per la verifica dei risultati raggiunti nell'esercizio 2001 la Sezione ha svolto un esame analitico della documentazione inviata dalle Province e dai Comuni superiori agli 8000 abitanti, ai quali erano stati richiesti con la deliberazione n.2 del 2002, a corredo del rendiconto 2001, i modelli relativi al patto di stabilità interno.

Come di consueto, l'analisi dei dati relativi al patto è stata preceduta dalla verifica dell'esattezza formale degli adempimenti richiesti e, quindi, della corrispondenza tra i dati esposti nei modelli e gli omologhi dati riportati nel rendiconto⁸⁸.

E' stata pertanto costituita una banca dati delle voci contabili rilevanti per il patto di stabilità interno riferite all'esercizio 1999 – utilizzate ai fini del calcolo del saldo programmatico 2001 – nonché dei dati finanziari riferiti al 2001 necessari alla verifica del rispetto dell'obiettivo, secondo le modalità previste dalla disciplina ministeriale. La banca dati è stata inoltre completata con le informazioni contabili riferite all'esercizio 2000 richieste dalla Circolare ministeriale n. 6/2001, per il confronto con il 2001 finalizzato al monitoraggio del patto.

L'attenzione è stata puntata esclusivamente sulla gestione di cassa, dal momento che i prospetti di verifica del rispetto degli obiettivi risultano compilati, nella maggioranza dei casi, solo in termini di cassa e la normativa per il 2001, pur avendo imposto il calcolo del saldo programmatico anche sulla gestione di competenza, non sottopone a monitoraggio il conseguimento o meno dell'obiettivo in termini di competenza, secondo la linea già tracciata anche dalla disciplina degli anni precedenti⁸⁹.

L'attività istruttoria connessa all'esame analitico dei prospetti inviati dagli Enti ha messo in luce incongruenze e inesattezze nella rappresentazione dei dati che, come per il passato, vanno in parte addebitate alla complessità dei meccanismi di calcolo degli obiettivi e agli equivoci cui si presta la sovrapposizione delle disposizioni normative e ministeriali, mutevoli di anno in anno e non sempre tempestive rispetto alle scadenze contabili degli Enti locali⁹⁰. L'indagine presenta i risultati di 1103 Enti (97 Province, 75 Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti e 931 Comuni con popolazione compresa fra gli 8000 ed i 60.000 abitanti).⁹¹

Tra i Comuni non esaminati sono ricompresi quelli delle Province autonome di Trento e Bolzano. Infatti, la Provincia autonoma di Trento, in virtù della potestà legislativa in materia di finanza locale ed a seguito dell'impegno programmatico di adesione al patto di stabilità interno sottoscritto con la Rappresentanza unitaria dei Comuni, nell'ambito del protocollo d'intesa in materia di finanza locale per il 1999, ha provveduto a disciplinare un patto di stabilità provinciale con l'obiettivo di far conseguire alle amministrazioni locali un miglioramento dei saldi di bilancio ed una riduzione del finanziamento in disavanzo delle spese.

Il monitoraggio sul rispetto del patto viene svolto dall'Osservatorio Economico Finanziario degli Enti Locali istituito presso la provincia di Trento, al quale i Comuni sono

⁸⁸ La mancata coincidenza dei dati inseriti nei modelli rispetto a quelli del conto non rappresenta di per sé un'anomalia, essendo diverso il momento delle scritturazioni, ma richiede un vaglio per stabilirne le cause. Nei casi di scostamenti rilevanti che avrebbero potuto comportare effetti distorsivi sul calcolo del disavanzo, sono state avviate attività istruttorie.

⁸⁹ Si rammenta al riguardo che i risultati degli Enti locali, ai fini dell'assegnazione dell'incentivo relativo alla riduzione di 50 punti base sul tasso di interesse nominale applicato sui mutui della Cassa DD.PP. (di cui all'art. 30 della l. n. 488/1999, come modificato dall'art. 53 della l. n. 388/2000), sono stati misurati esclusivamente in termini di cassa, come prescritto dal decreto del 29 gennaio 2001 del Ministero dell'Economia e Finanze che reca il modello di certificazione.

⁹⁰ L'osservazione ed il monitoraggio del rispetto del patto sono risultati poi particolarmente complesso in quanto, se da una parte i modelli rappresentativi degli obiettivi e dei risultati mostrano l'attitudine a fotografare i dati di cassa dell'Ente ad un determinato momento, dall'altra la situazione economico-finanziaria presenta un carattere di fluidità a cavallo dei due esercizi.

⁹¹ I restanti Enti (325) obbligati all'invio del rendiconto e pertanto anche degli allegati concernenti il patto di stabilità sono stati esclusi dall'analisi in quanto i prospetti non sono stati acquisiti in tempo utile per l'elaborazione dei dati, ovvero perché incompleti, elaborati in forma non standardizzabile o, ancora, non esatti nelle modalità di calcolo seguite per la definizione del saldo programmatico 2001.

obbligati a trasmettere i prospetti relativi ai risultati conseguiti e le relazioni illustrative delle misure adottate⁹²

I dati relativi ai saldi finanziari 2001 sono in corso di validazione da parte dei Comuni e, quindi, non ancora divulgati dall'Osservatorio.

Anche la Provincia autonoma di Bolzano, al fine di favorire un equilibrato sviluppo della finanza comunale, ha sottoscritto con il Comitato per gli accordi finanziari dei Comuni un patto di stabilità provinciale diretto ad impegnare le amministrazioni locali a conseguire un miglioramento dei saldi di bilancio e a ridurre il finanziamento in disavanzo delle spese. Nell'accordo sulla finanza locale siglato il 23 novembre 2001 sono state confermate le azioni per garantire il rispetto del patto di stabilità provinciale.⁹³ I risultati concernenti il rispetto degli obiettivi per il 2001 sono al momento in corso di verifica da parte della provincia di Bolzano.⁹⁴

Risultati del 2001

Tra gli interventi di contenimento della spesa previsti dalla manovra del 2001, una delle linee direttrici di maggior rilievo è costituita dal patto di stabilità interno, dal quale si attendevano effetti di stabilizzazione per il comparto Regioni ed Enti locali.

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

Il successo di tali interventi è rimesso alla realizzazione di politiche di riduzione della spesa corrente, al netto degli interessi, che impongono azioni strutturali atte a selezionare gli interventi sostenibili; nel breve periodo le possibilità di manovra si muovono in spazi piuttosto ristretti.

Nella verifica a consuntivo, dell'azione di risanamento della finanza pubblica, avviata nei precedenti esercizi, si è rilevato che nel 2001 una crescita inferiore alle attese ha pesato sul raggiungimento degli obiettivi; infatti, pur registrandosi una sostanziale tenuta, le risultanze in termini di fabbisogno e di avanzo primario si sono dimostrate meno favorevoli rispetto a quelle indicate nel DPEF per il 2001-2005⁹⁵.

Pur essendo stato rilevato un sostanziale rispetto degli obiettivi programmati, nel 2001 l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni si è attestato all'1,4% del PIL ⁹⁶.

I dati relativi al 2001 dimostrano, comunque, che gli impegni assunti dall'Italia in sede comunitaria con il patto di stabilità e crescita sono stati nel complesso onorati⁹⁷. E' da

⁹² Il programma provinciale, pur rifacendosi a quanto previsto dalla normativa nazionale, se ne differenzia per taluni aspetti specifici. In particolare i due obiettivi che i Comuni sono tenuti a perseguire sono:

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

Per raggiungere gli obiettivi fissati dal patto, sono previste le stesse azioni suggerite a livello nazionale. Al raggiungimento del primo obiettivo è connessa un'azione premiante sui trasferimenti della Provincia in materia di finanza locale, mentre al mancato raggiungimento seguono interventi sanzionatori. Va precisato che è attualmente in corso una sostanziale revisione della disciplina del patto di stabilità provinciale, alla luce delle modifiche normative attuate a livello nazionale.

⁹³ Le azioni suggerite sono le seguenti: potenziare i controlli sui versamenti dei tributi locali degli anni pregressi; verificare o rideterminare i prezzi e le tariffe dei servizi pubblici a domanda individuale; ridurre i costi di gestione dei servizi pubblici attraverso mutamenti di carattere strutturale od organizzativo, nonché attraverso l'aumento dell'efficienza e della produttività; prevedere per le spese discrezionali un tasso di crescita annuale minore rispetto agli anni precedenti; ridurre il ricorso a consulenze esterne; sopprimere gli organismi e le commissioni non ritenuti indispensabili; aggiornare i fitti per l'utilizzazione di edifici ed immobili in proprietà del Comune; sopprimere posti di organico nel caso in cui i servizi vengano affidati a terzi.

⁹⁴ Per quanto riguarda gli Enti locali della regione autonoma Valle d'Aosta, la disciplina regionale del patto di stabilità è intervenuta a partire dal 2002 (legge regionale 16 luglio 2002, n. 14, e legge regionale 11 dicembre 2002, n. 25).

⁹⁵ Analisi effettuata nella relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 2001.

⁹⁶ Valore questo successivamente rivisto dall'ISTAT in sede di revisione delle serie storiche e corretto all'1,7%.

aggiungere che il livello di indebitamento netto rapportato al PIL per quell'anno, dapprima indicato all'1%, è stato nel corso del 2002 elevato all'1,1% nell'ultimo aggiornamento del programma di stabilità.

Nel 2001, infatti, si è assistito nel complesso ad una sostanziale tenuta delle entrate, pur in assenza di significativi interventi di natura fiscale.

Per quanto concerne gli Enti locali, si sono rilevate sostanziali riduzioni del prelievo complessivo netto dalla Tesoreria, che devono essere messe in relazione all'assunzione da parte dello Stato degli oneri per il personale ausiliario tecnico amministrativo della scuola (con corrispondente riduzione dei trasferimenti)⁹⁸ ed alla acquisizione da parte delle Province di un più elevato gettito dei tributi propri; hanno influito, invece, negativamente i minori incassi per tributi da parte dei Comuni dovuti a sfasamenti temporali nell'acquisizione del gettito, verificatisi a seguito della modifica dei rapporti con i concessionari.

Il patto di stabilità interno, strumento posto per coinvolgere le Regioni e gli Enti locali nell'attuazione degli impegni comunitari, ha ricevuto nel 2001 una disciplina meno rigida, rispetto al passato; inoltre è stata prevista la scomposizione degli obiettivi tra Regioni ed Enti locali. Non è stato riproposto l'intervento, che ha inteso premiare i comportamenti virtuosi degli Enti locali, che ha avuto incidenza sulle vecchie emissioni di mutui erogati dalla Cassa DD.PP., per le quali erano stabiliti tassi ben superiori a quelli attuali di mercato, che sono stati ridotti di mezzo punto dal 2001, con un onere complessivo per lo Stato di circa 200 miliardi⁹⁹.

La realizzazione degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno da parte del comparto Enti locali diversamente dall'esercizio precedente¹⁰⁰ non è stata verificata dal Ministero del Tesoro e neppure dalle associazioni rappresentative degli Enti stessi.

Nelle verifiche per l'esercizio 2001 sono state considerate sia le grandezze macroeconomiche, che l'apporto dei singoli Enti; infatti le regole del patto hanno la valenza di incidere sui rapporti finanziari di livello macro, tenendo a freno le spinte di potenziale disavanzo provenienti dagli Enti decentrati, per cui una valutazione d'insieme appare appropriata¹⁰¹.

Le stesse regole non possono comunque non avere incidenza sui comportamenti dei singoli Enti e non sembra possibile ritenere che questo aspetto possa essere del tutto assorbito dall'impatto sulle grandezze macroeconomiche.

Per il 2001, terzo anno di applicazione del patto, non sono state rese disponibili da parte del Ministero del Tesoro indicazioni sistematiche sullo stato di attuazione, con riferimento al comportamento relativo al comparto delle Province e dei Comuni in ordine al patto di stabilità interno.

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

⁹⁷ Nel 2001 Province e Comuni hanno, complessivamente, ottenuto un miglioramento del loro saldo nel triennio, con ciò raggiungendo l'obiettivo loro assegnato.

⁹⁸ In particolare, nel corso degli esercizi considerati sono intervenute delle misure di natura non eccezionale, essendo destinate a perdurare, che hanno avuto una incidenza non neutrale nella determinazione del disavanzo, quali i finanziamenti per il personale di provenienza statale nella scuola (A.T.A.), l'attribuzione alle Province dell'imposta sulle polizze di responsabilità civile ramo auto ed altre. Queste partite hanno dimostrato un'influenza sul meccanismo in quanto, ad esempio, l'attribuzione di nuove entrate tributarie può migliorare il saldo, senza tuttavia comportare uno sforzo tributario da parte dell'Ente, né manovre finanziarie.

⁹⁹ Questa misura, giustificata dal raggiungimento dell'obiettivo del "patto", è venuta incontro alle richieste degli Enti che insistentemente negli ultimi anni avevano lamentato la eccessiva onerosità dei tassi sulle vecchie emissioni, ormai molto lontani da quelli praticati attualmente.

¹⁰⁰ Con riferimento al periodo 1999- 2000.

¹⁰¹ Nella finanziaria per il 2000 mancava una chiara indicazione della imputazione degli effetti del raggiungimento degli obiettivi, distinguendo all'interno del comparto delle autonomie territoriali a seconda della categoria di Ente. Dal 2001 è stato invece abbandonato il metodo di imputare i risultati all'intero comparto.

La devoluzione di nuovi tributi, che ha interessato in particolare le Province dall'esercizio 1999, avviene, di norma, cancellando una quota corrispondente di trasferimenti, risultando indifferente per il bilancio dell'Ente, mentre incide favorevolmente sul saldo, in quanto, come è noto, i trasferimenti non vengono calcolati.

Va aggiunto che nel 2001 si avviavano cambiamenti rilevanti nel sistema di finanziamento degli Enti locali in relazione all'attuazione del decentramento, ma nella sostanza si sono verificate significative innovazioni solo relativamente alla Province.

Province.

Tutte le 100 Province hanno ottemperato alla richiesta della Sezione autonomie producendo la documentazione sul patto di stabilità interno per il 2001, tuttavia i risultati esposti nella relazione riguardano 97 amministrazioni poiché non sono risultati utilizzabili i prospetti inviati dalle Province di Catanzaro, Benevento e Massa Carrara che, in occasione dell'approvazione dei documenti di bilancio, avevano provveduto a calcolare l'obiettivo programmatico 2001 sulla base delle disposizioni *pro tempore* vigenti¹⁰².

Seguendo la prassi già consolidata negli anni scorsi, l'esame analitico dei prospetti inviati dalle Province è stato integrato (per gli Enti che hanno trasmesso il rendiconto) dalla verifica della coerenza con gli omologhi dati tratti dal conto del bilancio.

Dall'analisi comparata tra le entrate finali rilevanti ai fini del patto e quelle iscritte nei conti del 2001 è emerso uno scostamento piuttosto diffuso, recando le prime un minor importo in 35 Province. Ciò si riconnette con l'esigenza di armonizzazione dei dati contabili dei due esercizi di riferimento 1999 e 2001, che richiedeva una depurazione dalle entrate finali 2001 dell'incremento del gettito derivante dall'addizionale sui consumi di energia elettrica e della quota di compartecipazione all'IRAP, inserita a partire dal 2001 tra le entrate tributarie delle Province. Altre rettifiche indicate dalle amministrazioni si riferiscono poi all'imposta provinciale di trascrizione per la parte detratta dai trasferimenti statali e all'imposta sulla responsabilità civile ramo auto.

Altre 20 Province hanno indicato, invece, entrate finali maggiori rispetto ai primi quattro titoli dell'entrata registrati nel conto e le rimanenti riportano un importo esattamente corrispondente¹⁰³. In ordine alle altre voci che concorrono al patto di stabilità e di cui si è potuta verificare la corrispondenza con le analoghe voci del conto di bilancio, si è rilevato un numero esiguo di scostamenti significativi, dovuti fondamentalmente ai tempi più lunghi per la presentazione del rendiconto rispetto alla rilevazione delle risultanze di fine anno per il patto di stabilità.

Sul piano generale va ancora riportato che sono state effettuate rilevazioni relative alle entrate ed alle spese con carattere di eccezionalità che, come è noto, costituiscono una posta che può prestarsi a iscrizioni discrezionali e potrebbe influire sull'andamento del saldo e ne è stata pertanto quantificata l'incidenza sul totale delle voci a detrarre sia dalle entrate che dalla spesa corrente¹⁰⁴.

¹⁰² Tali Enti hanno assunto come riferimento i dati finanziari dell'esercizio immediatamente precedente (il 2000) e non quelli del 1999, come disposto dalla legge finanziaria n. 388/2000 e confermato dalla circolare del MEF n. 6/2001. I dati, non essendo quindi omogenei a quelli degli altri Enti considerati, sono stati esclusi dalle analisi aggregate sull'intero settore. Va notato che tali Enti hanno conseguito l'obiettivo di riduzione del disavanzo finanziario che avevano preventivato, tuttavia i saldi programmatici 2001 risultano inidonei a valutare la congruità del loro comportamento rispetto alla manovra varata per quell'anno.

¹⁰³ Ciò non significa, peraltro, che si debba ritenere poco attendibile il risultato delle entrate nette effettivamente riscosse dal momento che le amministrazioni hanno provveduto ad escludere dal computo finale le entrate correlate con modifiche legislative, inserendole tra le entrate con carattere di eccezionalità – come suggerito dalla circolare ministeriale n. 6/2001 – ovvero facendole confluire in un'apposita voce per l'iscrizione delle poste escluse dal confronto con l'anno 1999 prevista nella modulistica adottata da diverse amministrazioni.

¹⁰⁴ Quanto alle entrate eccezionali, per le 89 Province che hanno raggiunto l'obiettivo del patto la percentuale su tutto il territorio nazionale è del 6% con delle punte massime del 16,52% per il Veneto e del 15,60% per l'Emilia Romagna e con una percentuale, invece, inferiore all'1% in 6 Regioni. Sempre con riferimento alle Province che hanno rispettato il patto le spese escluse dal computo per il carattere dell'eccezionalità incidono, complessivamente, dell'11% sulle detrazioni totali dalla spesa corrente, con una percentuale massima del 20,74% nel Molise, seguito dalla Lombardia, dal Veneto e dall'Emilia Romagna.

I risultati conseguiti dalle Province in ordine all'obiettivo di riduzione del disavanzo finanziario nel 2001 vengono sintetizzati per Regione nella seguente tabella. Delle 97 amministrazioni provinciali considerate, 89 -pari al 91,8%- hanno raggiunto il saldo programmatico 2001; detta percentuale si eleva al 100% in 13 Regioni. Il livello di realizzazione più basso dell'obiettivo si registra in Basilicata (50%) ed in Sicilia (55,6%), con ciò rilevandosi una certa caratterizzazione geografica del fenomeno.

Province. Dati per Regione relativi al rispetto dell'obiettivo sul saldo finanziario.

REGIONE	Province esaminate	di cui		percentuale di realizzazione degli obiettivi a livello regionale
		rispettano l'obiettivo programmatico 2001	non rispettano l'obiettivo programmatico 2001	
PIEMONTE	8	8	0	100,0%
LOMBARDIA	11	11	0	100,0%
LIGURIA	4	4	0	100,0%
VENETO	7	7	0	100,0%
FRIULI V. GIULIA	4	3	1	75,0%
EMILIA ROMAGNA	9	9	0	100,0%
TOSCANA	9	9	0	100,0%
UMBRIA	2	2	0	100,0%
MARCHE	4	4	0	100,0%
LAZIO	5	5	0	100,0%
ABRUZZO	4	4	0	100,0%
MOLISE	2	2	0	100,0%
CAMPANIA	4	4	0	100,0%
PUGLIA	5	5	0	100,0%
BASILICATA	2	1	1	50,0%
CALABRIA	4	3	1	75,0%
SICILIA	9	5	4	55,6%
SARDEGNA	4	3	1	75,0%
Totale complessivo	97	89	8	91,8%

Nella successiva tabella vengono riportati, aggregati per Regione, i dati relativi ai saldi programmatici 2001 e finanziari 1999 e 2001 delle Province.

Il prospetto è stato costruito aggregando i dati del saldo finanziario 1999 di tutte le Province appartenenti ad una stessa Regione; detto saldo aumentato o diminuito del 3% costituisce un "virtuale" obiettivo programmatico di livello regionale con cui è stato raffrontato il saldo finanziario 2001 realizzato complessivamente dalle Province di ciascuna Regione.

Si evidenzia che in tutte le Regioni la maggioranza delle Province ha conseguito il proprio obiettivo individuale, consentendo anche il rispetto del saldo programmatico individuato a livello aggregato per l'intera Regione. Soltanto il Friuli V. Giulia fa registrare uno scarto negativo del 4,04% rispetto all'obiettivo, pur avendo ben 3 Province su 4 pienamente in linea con saldo programmatico 2001¹⁰⁵. In generale si rileva che lo scostamento rispetto agli obiettivi preventivati è molto variabile: si va dal - 4,04% del Friuli al 11.071% delle Marche.

Per le 8 Province che non hanno, invece, conseguito l'obiettivo di disavanzo programmatico l'incidenza delle entrate eccezionali sul totale delle detrazioni dall'entrata è, complessivamente, del 2,95%, mentre più alta - come per l'insieme delle Province "virtuose" - l'incidenza delle spese eccezionali rispetto al totale delle detrazioni operate sulla spesa corrente (8,68%), con un picco del 33,22% che si registra per le Province siciliane.

¹⁰⁵ Dall'esame dei dati si rileva infatti che il risultato negativo conseguito dalla provincia di Udine (- 7,7 miliardi di lire rispetto all'obiettivo preventivato, pari al 54,3%) non è sufficientemente compensato dalle altre Province del Friuli V. Giulia che

Province. Saldo aggregato regionale

(milioni di lire)

REGIONE	Province esaminate	Saldo finanz. 1999	obiettivo 2001 a livello regionale	Saldo finanz. 2001	scostamento da obiettivo	
					val.ass.	%
PIEMONTE	8	11.562	11.215	88.710	77.495	690,98
LOMBARDIA	11	362.668	351.788	496.810	145.022	41,22
LIGURIA	4	4.816	4.672	51.114	46.442	994,16
VENETO	7	149.857	145.361	285.786	140.425	96,60
FRIULI V. GIULIA	4	-41.134	-42.368	-44.078	-1.710	-4,04
EMILIA ROMAGNA	9	102.939	99.851	171.229	71.378	71,48
TOSCANA	9	13.824	13.409	164.101	150.692	1123,79
UMBRIA	2	-5.002	-5.152	7.469	12.621	244,97
MARCHE	4	442	429	47.896	47.467	11071,34
LAZIO	5	76.289	74.000	248.021	174.021	235,16
ABRUZZO	4	-60.275	-62.083	-16.760	45.323	73,00
MOLISE	2	-29.186	-30.062	-20.810	9.252	30,78
CAMPANIA	4	-42.711	-43.992	31.356	75.348	171,28
PUGLIA	5	-127.132	-130.946	-4.244	126.702	96,76
BASILICATA	2	-51.472	-53.016	-49.893	3.123	5,89
CALABRIA	4	-88.733	-91.395	-56.398	34.997	38,29
SICILIA	9	-605.077	-623.229	-593.049	30.180	4,84
SARDEGNA	4	-109.655	-112.945	-87.829	25.116	22,24
Totale complessivo	97	-437.980	-451.119	719.431	1.170.550	259,48

Nella tabella di seguito riportata è stato calcolato il saldo programmatico 2001 per l'intero aggregato delle Province e sono stati allineati i dati rilevanti per il patto di stabilità interno con quelli risultanti dai rendiconti¹⁰⁶.

Si evidenzia che nel complesso delle Province il saldo finanziario registrato nel 2001 sopravanza l'obiettivo programmatico con un differenziale positivo notevole, pari a circa 1.170 miliardi di lire. Sempre dai dati complessivi, si nota, nel biennio posto a raffronto, un incremento significativo delle entrate finali che si riverbera quasi interamente sulle entrate considerate per il saldo, che aumentano di circa 2.000 miliardi di lire. A fronte di una diminuzione dei trasferimenti dallo Stato sia di parte corrente che in conto capitale, si registra un incremento delle risorse trasferite dagli altri Enti partecipanti al patto. Questo aumento può essere anche addebitato ad un poco diffuso impiego di fondi strutturali provenienti dall'Unione Europea. Anche le entrate c.d. eccezionali registrano tra il 1999 ed il 2001 un consistente aumento.

Sul fronte della spesa si evidenzia un significativo incremento del titolo I della parte corrente e lo stesso *trend* presentano le spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione da Stato, U.E. e da altri Enti partecipanti al patto. L'azione congiunta di questi fattori ha prodotto per le Province un risultato positivo in termini di saldo che, in linea con l'andamento già registrato per il patto 2000, migliora oltre le attese e la situazione di disavanzo del 1999 (-440,9 mld) si trasforma in un avanzo rilevante (719,4 mld).

complessivamente realizzano un differenziale positivo rispetto agli obiettivi di 5,9mld, pari al 21,7% del saldo programmatico.

¹⁰⁶ Al riguardo si precisa che le voci non presenti nel conto del bilancio sono state indicate in modo corrispondente a quelle tratte dai prospetti e nella tabella sono evidenziate in corsivo. Si avverte, altresì, che i dati si riferiscono all'insieme di Enti per i quali è stato possibile acquisire sia i modelli del patto di stabilità che i rendiconti della gestione 2001 (96 Province).

Province. Saldo consolidato

(milioni di lire)

INCASSI	Riferimenti al bilancio o alla circolare	dati patto di stabilità interno		dati conto del bilancio
		1999	2001	2001
VOCI				
Entrate finali	Titolo 1°-2°-3°-4°	12.628.122	15.367.255	15.294.659
<i>a detrarre:</i>				
Trasferimenti correnti da Stato	Titolo 2° - cat. 1^	670.673	659.689	659.689
Trasferimenti correnti dalla UE	Titolo 2° - cat. 4^	19.311	35.760	35.760
Trasferim. corr. dagli altri Enti partecipanti al patto	Titolo 2° - cat. 2^3^parte 5^	1.982.120	3.281.576	3.281.576
Proventi della dismissione di beni immobiliari e finanziari	Titolo 4° - cat. 1^	55.638	193.178	195.606
Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	Titolo 4° - cat. 2^	477.950	344.591	390.225
Trasferimenti in conto capitale dalla U.E.	Titolo 4° - parte cat. 4^ (o 5^)	17.533	42.445	42.445
Trasferim. in c/ cap.le dagli altri Enti partecipanti al patto	Titolo 4° - cat. 3^parte 4^	693.743	898.389	898.389
Riscossione di crediti	Titolo 4° - cat. 6^	1.586.413	983.828	1.001.400
Entrate con carattere di eccezionalità	Punto 1.2. Circolare	238.497	466.284	466.284
Voci escluse dal patto per rettifiche		6.195	3.912	3.912
Incassi netti		5.383.974	7.189.175	7.134.348
PAGAMENTI				
VOCI				
Spese correnti	Titolo 1°	8.720.006	10.289.260	10.174.307
<i>a detrarre:</i>				
Interessi passivi	Titolo 1° - intervento 6°	3.542.868	3.690.600	3.690.600
Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione da Stato, da UE e da Enti partecipanti al patto	Punto 1.1.2. Circolare	1.413.525	2.739.770	2.739.770
Spese con carattere di eccezionalità	Punto 1.2. Circolare	778.958	415.483	415.483
Voci escluse dal patto per rettifiche		31.896	4.574	4.574
Pagamenti netti		5.824.954	6.469.744	6.354.791
SALDO FINANZIARIO): Incassi netti - Pagamenti netti +/-		-440.980	719.431	779.557
3% di saldo finanziario 1999		-13.229		
SALDO PROGRAMMATICO 2001			-454.209	
Differenziale positivo			1.173.640	

La tendenza ascendente delle entrate ha consentito di conseguire senza difficoltà l'obiettivo programmatico 2001, nonostante l'aumento della spesa corrente ed in generale della spesa rilevante per il patto. Va notato al riguardo che la crescita non indifferente della spesa delle Province che può essere in parte addebitata al conferimento di nuove funzioni, non si è riverberata completamente su quella rilevante per il patto, in quanto nell'esercizio 2001 le spese per le nuove funzioni potevano essere dedotte dal calcolo.

Scendendo nell'analisi del rispetto del patto con riferimento ai singoli Enti, si nota che per le Province la situazione di adempienza rimane largamente diffusa, anche se non pressoché totale come per il 2000.

Analizzando in modo più puntuale la documentazione degli Enti che hanno mancato l'obiettivo si nota che in un caso già le previsioni indicavano un saldo peggiore rispetto al programmatico, in altri casi gli incassi netti si sono dimostrati inferiori alle previsioni, la spesa corrente non è stata arginata, infine è emerso che la programmazione è stata effettuata anteriormente alla introduzione delle nuove regole e quella già effettuata non ha recato interventi sufficienti per il raggiungimento dell'obiettivo.

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nel complesso può, comunque, ritenersi che il comparto Province si sia attenuto sostanzialmente alle regole imposte dal patto di stabilità interno; tuttavia sembra anche che le condizioni del contesto apparivano decisamente favorevoli ad ottenere questo risultato, stante il *trend* espansivo delle entrate tributarie che non ha richiesto particolari interventi da parte delle amministrazioni. Peraltro le fonti di entrata tributaria delle Province sono scarsamente manovrabili consistendo essenzialmente in devoluzioni di gettito e, quindi, i risultati positivi su quel fronte non possono essere ascritti ad uno sforzo fiscale, ma semmai all'aumentata consistenza degli imponibili.

Nella tabella successiva è riportato l'andamento dei saldi finanziari nel triennio 1999-2001 per l'insieme di quelle Province per le quali è stato possibile acquisire i dati omogenei riferiti ai tre esercizi. E' di immediata evidenza la forte spinta al miglioramento del disavanzo finanziario rilevante per il patto che si registra tra il 1999 ed il 2000 (e confermato nel confronto tra 1999 e 2001), mentre nel biennio 2000-2001 la percentuale di variazione positiva è decisamente più contenuta e riguarda solo 6 Regioni; tutte le altre presentano una inversione di tendenza del saldo, facendo registrare una flessione che va da -5,4% del Veneto a -137,5% della Puglia. Complessivamente emerge un peggioramento del saldo finanziario consolidato delle Province, che passa da 805,1 mld di lire, nel 2000, a 630,2 miliardi nel 2001, facendo registrare una variazione negativa (-21,7%).

Province. Andamento del saldo finanziario nel triennio 1999-2001

REGIONE	n. Province ¹⁰⁷	Saldo finanz. 1999	Saldo finanz. 2000	Saldo finanz. 2001	Variazione % dei saldi finanziari ¹⁰⁸		
					1999-2000	2000-2001	1999-2001
PIEMONTE	8	11.562	134.606	88.710	1064,2%	-34,1%	667,3%
LOMBARDIA	10	304.749	457.236	410.379	50,0%	-10,2%	34,7%
LIGURIA	3	2.880	28.022	43.843	873,0%	56,5%	1422,3%
VENETO	6	150.786	299.457	283.217	98,6%	-5,4%	87,8%
FRIULI V. GIULIA	4	-41.134	-39.646	-44.078	3,6%	-11,2%	-7,2%
EMILIA ROMAGNA	9	102.939	181.190	171.229	76,0%	-5,5%	66,3%
TOSCANA	9	13.824	135.574	164.101	880,7%	21,0%	1087,1%
UMBRIA	2	-5.002	19.386	7.469	487,6%	-61,5%	249,3%
MARCHE	4	442	45.531	47.896	10201,1%	5,2%	10736,2%
LAZIO	5	76.289	194.807	248.021	155,4%	27,3%	225,1%
ABRUZZO	2	-37.181	-16.396	-9.690	55,9%	40,9%	73,9%
MOLISE	2	-29.186	-17.764	-20.810	39,1%	-17,1%	28,7%
CAMPANIA	4	-42.711	66.885	31.356	256,6%	-53,1%	173,4%
PUGLIA	5	-127.132	11.328	-4.244	108,9%	-137,5%	96,7%
BASILICATA	2	-51.472	-56.857	-49.893	-10,5%	12,2%	3,1%
CALABRIA	4	-88.733	-50.070	-56.398	43,6%	-12,6%	36,4%
SICILIA	9	-608.077	-521.491	-593.049	14,2%	-13,7%	2,5%
SARDEGNA	4	-109.655	-66.645	-87.829	39,2%	-31,8%	19,9%
Totale complessivo	92	-476.812	805.153	630.230	268,9%	-21,7%	232,2%

¹⁰⁷ Il numero complessivo delle Province che hanno inviato i dati rilevanti per il patto riferiti a tutti e tre gli esercizi (1999,2000 e 2001) è di 92.

¹⁰⁸ Va avvertito che le variazioni percentuali essendo riferite al saldo risentono di una elevata volatilità.

Comuni

E' necessario premettere che l'analisi dell'insieme di Comuni, effettuata in questa sede, non copre l'universo degli Enti interessati al patto nel 2001; infatti in tale esercizio erano coinvolti tutti i Comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti, mentre l'esame svolto dalla Sezione ha riguardato, anche quest'anno, esclusivamente i Comuni obbligati in base al disposto normativo all'invio del rendiconto e dei documenti allegati, vale a dire i Comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti.

Peraltro, dell'intera platea di Enti considerati, solo 1006 Comuni sono entrati a far parte della banca dati sul patto di stabilità. Ciò è addebitabile a varie cause; risulta ancora una volta rilevante il numero di modelli non fruibili ai fini dell'indagine, sia per l'incompletezza dei dati che per erronea compilazione o non omogeneità delle informazioni fornite rispetto alla disciplina tracciata dalle circolari ministeriali.

L'esame dell'aggregato dei Comuni è stato condotto, come lo scorso anno, su due distinti insiemi. Il primo costituito dagli Enti di maggiori dimensioni (popolazione superiore a 60.000 abitanti) ed il secondo da tutti gli altri Comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti.

Nell'esame dei prospetti sono state rilevate delle divergenze interpretative in ordine alle modalità tecniche di compilazione: in particolare, ad esempio, alcuni Enti hanno ritenuto opportuno detrarre dalle entrate finali e dalle spese correnti gli importi connessi all'assistenza sanitaria come voce a sé stante, piuttosto che includerli nei trasferimenti correnti da parte degli Enti partecipanti al patto (per l'entrata) e nelle spese sostenute sulla base dei trasferimenti con vincolo di destinazione da Stato, UE ed Enti partecipanti al patto (per la spesa). Altrettanto dicasi per le altre voci da escludere dal confronto tra il 1999 ed il 2001 connesse a modifiche legislative, in alcuni casi detratte direttamente dalle entrate finali o dalle spese correnti ed in altri casi, invece, riportate tra le entrate e le spese con carattere di eccezionalità, secondo l'indicazione che era stata fornita dal ministero dell'Economia e Finanze.

Come per le Province, anche per i 1006 Comuni esaminati sono state poste sotto osservazione quelle voci contabili che non trovano immediato riscontro nel conto del bilancio: le entrate e le spese con carattere di eccezionalità,¹⁰⁹ rilevandosi che generalmente tali voci non assumono valori eccessivi.

Nei Comuni appartenenti a classi demografiche più basse l'incidenza delle voci con carattere di eccezionalità presenta lo stesso andamento sia negli Enti "virtuosi", sia in quelli che hanno mancato l'obiettivo del saldo¹¹⁰.

Per i Comuni, in linea generale, si rinviene una dinamica di crescita lenta delle voci di entrata rilevanti nel biennio, non essendo intervenute particolari modificazioni nelle entrate di loro competenza. Va segnalata ancora la vicenda relativa alla riscossione della tassa rifiuti, che è divenuta problematica per via della modifica dei rapporti con i concessionari¹¹¹. Un ulteriore fattore distorsivo che ha riguardato i Comuni è costituito dalle spese sostenute per il personale A.T.A., valutate complessivamente nel 2000 in 2.050 miliardi da detrarre dalle spese per il 1999.

La seguente tabella concerne la verifica del rispetto dell'obiettivo programmatico 2001, calcolato sul complesso dei Comuni esaminati.¹¹²

¹⁰⁹ Dall'analisi svolta è emerso che per i Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti che rispettano gli obiettivi del patto, l'incidenza delle entrate eccezionali sul totale delle somme da detrarre si attesta allo 0,7%, con un picco registrato per i Comuni delle Marche (6,2%); mentre per i Comuni che hanno mancato l'obiettivo programmatico la percentuale è del 5,5% con riferimento a tutto il territorio nazionale e raggiunge il 14,9% nei Comuni della Campania. Per quanto riguarda, invece, le spese con carattere di eccezionalità, l'incidenza sul totale delle detrazioni è decisamente maggiore attestandosi sia per i Comuni virtuosi che per gli altri al di sopra del 17%.

¹¹⁰ Intorno al 5% per le entrate eccezionali ed al 18% per le spese di analoga natura.

¹¹¹ A questo riguardo è da ricordare che per il 2000 il Ministero del Tesoro ha valutato le minori entrate derivanti dalla soppressione dell'obbligo del "non riscosso per riscosso" in 950 miliardi di lire con riferimento all'insieme di tutti i Comuni, compresi quelli con popolazione inferiore agli 8.000 abitanti.

¹¹² Al riguardo si precisa che le voci non presenti nel conto del bilancio sono state indicate in modo corrispondente a quelle tratte dai prospetti e nella tabella sono evidenziate in corsivo. Si avverte, altresì, che i dati si riferiscono all'insieme di Enti per i quali è stato possibile acquisire sia i modelli del patto di stabilità che i rendiconti della gestione 2001 (1005 Comuni).

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Comuni. Saldo consolidato

(milioni di lire)

INCASSI	Riferimenti al bilancio o alla circolare	dati patto di stabilità interno		dati conto del bilancio
		1999	2001	2001
VOCI				
Entrate finali	Titolo 1°-2°-3°-4°	69.130.163	79.593.799	79.685.575
a detrarre:				
Trasferimenti correnti da Stato	Titolo 2° - cat. 1^	16.249.092	17.775.972	17.909.443
Trasferimenti correnti dalla UE	Titolo 2° - cat. 4^	53.490	45.612	45.612
Trasferim. corr. dagli altri Enti partecipanti al patto	Titolo 2° - cat. 2^3^ parte 5^	3.195.839	5.138.226	5.138.226
Proventi della dismissione di beni immobiliari e finanziari	Titolo 4° - cat. 1^	3.649.440	2.497.198	2.622.930
Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	Titolo 4° - cat. 2^	1.424.962	1.178.744	1.221.227
Trasferimenti in conto capitale dalla U.E.	Titolo 4° - parte cat. 4^ (o 5^)	214.717	256.755	256.755
Trasferim. in c/ cap.le dagli altri Enti partecipanti al patto	Titolo 4° - cat. 3^ parte 4^	1.662.541	1.805.262	1.805.262
Riscossione di crediti	Titolo 4° - cat. 6^	6.664.252	13.549.108	13.647.339
Entrate con carattere di eccezionalità	Punto 1.2. Circolare	2.159.161	1.276.910	1.276.910
Voci escluse dal patto per rettifiche		75.997	24.708	24.708
Incassi netti		33.780.672	36.045.304	35.737.163
PAGAMENTI				
VOCI				
Spese correnti	Titolo 1°	49.363.517	53.544.510	53.564.030
a detrarre:				
Interessi passivi	Titolo 1° - intervento 6°	3.542.868	3.690.600	3.690.600
Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione da Stato, da UE e da Enti partecipanti al patto	Punto 1.1.2. Circolare	2.167.992	4.727.650	4.727.650
Spese con carattere di eccezionalità	Punto 1.2. Circolare	2.738.799	1.792.409	1.792.409
Voci escluse dal patto per rettifiche		54.142	3.075	3.075
Pagamenti netti			40.859.716	43.330.776
SALDO FINANZIARIO: Incassi netti - Pagamenti netti +/-		-7.079.044	-7.285.472	-7.613.133
3% di saldo finanziario 1999		-212.371		
SALDO PROGRAMMATICO 2001			-7.291.415	
Differenziale positivo			5.943	

Dai dati complessivi relativi alle amministrazioni comunali, in ordine al rispetto degli obiettivi del patto, si evince che il saldo finanziario riportato nel 2001, pur essendo peggiorato rispetto al 1999, consente il conseguimento dell'obiettivo programmatico con un esiguo differenziale positivo (pari a circa 6 miliardi di lire). Sempre dai dati complessivi si nota nel biennio un aumento delle entrate finali (circa 10.463 miliardi), il cui effetto positivo è peraltro affievolito dal contemporaneo aumento anche di alcune voci a detrarre¹¹³. Sul fronte della spesa si evidenzia, ugualmente, una crescita di quelle correnti, che nonostante l'aumento della detrazione connessa alle spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione, si riverbera sulla quantificazione finale dei pagamenti netti.¹¹⁴

L'aumento sia sul fronte dell'entrata che della spesa degli interventi finanziati da Enti partecipanti al patto può essere addebitato ad un più esteso utilizzo dei fondi strutturali. Si tratta di un fenomeno rilevato anche per le Province che nel complesso non dovrebbe esplicare effetti determinanti sul saldo.

¹¹³ Come i trasferimenti correnti da Stato, i trasferimenti sia correnti che in conto capitale da parte degli altri Enti partecipanti al patto e la riscossione di crediti.

¹¹⁴ La verifica incrociata tra i dati rilevanti per il patto e gli omologhi dati del rendiconto – lasciando inalterate le voci desumibili solo dai prospetti di monitoraggio del patto – sembra, peraltro, mettere in crisi il raggiungimento dell'obiettivo programmatico con uno scarto negativo di oltre 300 miliardi.

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'andamento debole delle entrate impatta negativamente sulla determinazione dei saldi finanziari dell'aggregato dei Comuni. Per i Comuni che hanno fornito tutte le informazioni necessarie per la ricostruzione dei saldi relativi al triennio 1999-2001, si registra, complessivamente, un aumento del saldo negativo del 6,2% tra il 1999 ed il 2000 e del 3,5% tra il 1999 ed il 2001. Di tendenza diversa il confronto tra il 2000 ed il 2001 che segna un miglioramento del 2,6%.

Comuni. Andamento del saldo finanziario nel triennio.

(milioni di lire)

REGIONE	n. Comuni ¹¹⁵	Saldo finanz. 1999	Saldo finanz. 2000	Saldo finanz. 2001	variazione % dei saldi finanziari		
					1999-2000	2000-2001	1999-2001
VALLE D'AOSTA	1	-16.009	-22.917	-22.757	-43,2%	0,7%	-42,2%
PIEMONTE	66	-176.218	-458.443	-357.693	-160,2%	22,0%	-103,0%
LOMBARDIA	173	-79.536	-372.824	-251.745	-368,7%	32,5%	-216,5%
LIGURIA	27	-149.912	-265.475	-238.474	-77,1%	10,2%	-59,1%
VENETO	112	-163.550	-124.037	-9.314	24,2%	92,5%	94,3%
FRIULI V. GIULIA	23	-121.084	-127.851	-107.654	-5,6%	15,8%	11,1%
EMILIA ROMAGNA	74	-10.131	246.039	-73.592	2528,6%	-129,9%	-626,4%
TOSCANA	84	-287.963	-246.170	-289.856	14,5%	-17,7%	-0,7%
UMBRIA	16	-101.157	-109.134	-94.853	-7,9%	13,1%	6,2%
MARCHE	37	-62.708	-85.895	-100.737	-37,0%	-17,3%	-60,6%
LAZIO	41	-715.833	-847.852	-676.877	-18,4%	20,2%	5,4%
ABRUZZO	19	-97.031	-75.557	-83.733	22,1%	-10,8%	13,7%
MOLISE	3	-13.847	4.498	-3.881	132,5%	-186,3%	72,0%
CAMPANIA	70	-1.513.314	-1.587.122	-1.593.690	-4,9%	-0,4%	-5,3%
PUGLIA	95	-826.139	-717.547	-785.614	13,1%	-9,5%	4,9%
BASILICATA	12	-61.390	-58.171	-56.152	5,2%	3,5%	8,5%
CALABRIA	23	-293.640	-243.771	-263.677	17,0%	-8,2%	10,2%
SICILIA	67	-2.022.947	-2.116.379	-1.964.904	-4,6%	7,2%	2,9%
SARDEGNA	22	-181.217	-113.227	-156.909	37,5%	-38,6%	13,4%
Totale complessivo	965	-6.893.626	-7.321.835	-7.132.112	-6,2%	2,6%	-3,5%

L'esame che segue è riferito a due distinti gruppi di Comuni; il primo è composto dalle città più popolate, molte delle quali sono capoluoghi di Provincia ed erano, peraltro, assoggettate a più onerosi adempimenti in sede di monitoraggio¹¹⁶. Degli Enti esaminati il 68% risulta aver conseguito il saldo programmatico.

La situazione consolidata a livello regionale degli adempimenti per il patto relativa a questi Enti è riportata nella seguente tabella.

¹¹⁵ Il numero complessivo dei Comuni che hanno inviato i dati rilevanti per il patto per tutti e tre gli esercizi del triennio considerato (1999, 2000 e 2001) è di 965.

¹¹⁶ Per questa categoria di Enti sono stati acquisiti i prospetti di 75 Comuni distribuiti in tutte le Regioni.

Comuni superiori a 60.000 abitanti

(milioni di lire)

REGIONE	n. Comuni esaminati	n. Comuni che rispettano	Saldo finanz. 1999	obiettivo programmatico a livello regionale	Saldo finanz. 2001	scostamento dall'obiettivo	
						val. ass.	val. %
PIEMONTE	2	0	-163.022	-167.913	-353.157	-185.244	-110,32
LOMBARDIA	12	10	-32.714	-33.695	-178.677	-144.982	-430,27
LIGURIA	3	1	-192.548	-198.324	-277.868	-79.544	-40,11
VENETO	5	4	-101.723	-104.775	2.904	107.679	102,77
FRIULI V. GIULIA	2	2	-111.155	-114.490	-97.037	17.453	15,24
EMILIA ROMAGNA	12	8	-114.873	-118.319	-156.737	-38.418	-32,47
TOSCANA	10	8	-290.315	-299.024	-295.828	3.196	1,07
UMBRIA	1	1	-30.061	-30.963	-29.898	1.065	3,44
MARCHE	1	1	-24.572	-25.309	-23.147	2.162	8,54
LAZIO	2	2	-539.193	-555.369	-548.895	6.474	1,17
ABRUZZO	2	1	-31.712	-32.663	-34.677	-2.014	-6,16
CAMPANIA	6	2	-1.036.736	-1.067.838	-1.216.475	-148.637	-13,92
PUGLIA	6	4	-358.220	-368.967	-395.552	-26.585	-7,21
BASILICATA	1	1	-53.142	-54.736	-50.278	4.458	8,14
CALABRIA	2	1	-158.903	-163.670	-150.843	12.827	7,84
SICILIA	6	4	-1.348.915	-1.389.382	-1.401.754	-12.372	-0,89
SARDEGNA	2	1	-87.598	-90.226	-74.738	15.488	17,17
Totale complessivo	75	51	-4.675.402	-4.815.664	-5.282.657	-466.993	-9,70

Dai dati sopra esposti risulta che nonostante una larga maggioranza degli Enti esaminati abbia rispettato le misure del patto, l'obiettivo aggregato a livello regionale, calcolato sulla base dei saldi finanziari realizzati nel 1999 da ogni Comune, è stato mancato per 466,9 mld., con una variazione negativa rispetto al disavanzo preventivato del 9,70%.

Gli aggregati regionali che fanno registrare un peggioramento del proprio saldo oltre i parametri fissati dal patto, pur essendo la maggioranza dei Comuni in linea con i propri obiettivi, sono la Lombardia, l'Emilia Romagna, la Puglia e la Sicilia. In queste Regioni i risultati raggiunti dai Comuni "virtuosi" non si sono dimostrati sufficienti a compensare lo scostamento negativo dall'obiettivo programmatico realizzato dagli altri Comuni. Nella Campania il risultato regionale negativo coincide con un'elevata percentuale di Comuni che non rispettano l'obiettivo del saldo.

Si confermano quindi, nel complesso, le difficoltà dei Comuni di maggiori dimensioni ad adeguarsi agli obiettivi di saldo stabiliti.

La situazione consolidata degli adempimenti per il patto relativa ai Comuni con popolazione inferiore o uguale a 60.000 abitanti è riportata nella seguente tabella.