

Più delicata si presenta —a fini applicativi— la riconosciuta facoltà di chiedere anche pareri in materia di contabilità pubblica, che può riallacciarsi alla funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti dal regolamento di contabilità generale dello Stato.²¹

Tale facoltà —che può riguardare, oltre alle funzioni consultive analoghe a quelle che la Corte dei conti già svolge nei confronti dello Stato, anche altre tematiche di contabilità pubblica— è stata, recentemente, oggetto di considerazione a livello organizzativo interno per l'esercizio omogeneo della funzione da parte delle Sezioni regionali di controllo. In proposito deve essere considerato che, venuto meno il controllo di legittimità su atti, già svolto a fini garantistici dai Comitati regionali di controllo, il controllo successivo sulla gestione della Corte dei conti è l'unico controllo esterno oggi esistente sulle Autonomie locali, le quali, specie a livello di Comuni più piccoli, necessitano, per la soluzione di problemi di non secondario rilievo e con significativo impatto economico-finanziario, di essere supportate e confortate nella loro azione.

La prevista possibilità di integrare le Sezioni regionali di controllo con due componenti esterni risponde alla duplice finalità di assicurare il raccordo tra gli Enti controllati e l'organo di controllo e di aumentarne la potenzialità.

Alla seconda delle suindicate finalità risponde, inoltre, la possibilità riconosciuta alle Sezioni regionali di far ricorso —previa intesa con gli Enti interessati— al personale regionale ed ai segretari comunali e provinciali, incrementando le potenzialità operative delle Sezioni stesse.

I compiti che sia la Sezione delle autonomie che le Sezioni regionali di controllo sono chiamate ad assolvere nei confronti delle Autonomie territoriali si presentano —come si è detto— complessi ed onerosi, ma la integrazione dell'una con le altre, e in particolare la presenza dei Presidenti delle Sezioni regionali in quella centrale, si presta ad assicurare quelle fattive forme di coordinamento che possono costituire idonea premessa per il funzionamento del sistema.

Considerato, peraltro, l'altissimo numero di Enti da sottoporre a controllo, è indispensabile che anche i controlli interni, sia di regolarità amministrativo-contabile che di gestione, siano istituiti e funzionino al meglio e che le strutture della Corte dei conti siano chiamate a svolgere, sulla gestione, quei controlli di secondo grado che la vigente legislazione loro intesta e che postulano appunto l'apporto degli "altri controlli", che altro non sono che i controlli interni, il cui funzionamento è rimesso alla verifica della Corte dei conti stessa.

È necessario quindi introdurre —in sede di adeguamento del TU n. 267 del 2000 alle disposizioni del Titolo V, Parte II, della Costituzione novellato— forme di raccordo con l'attività sia dei Collegi dei revisori che dei Servizi di controllo interno, ove esistenti, in forza delle quali le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dialoghino e indirizzino l'azione dei detti Collegi e Servizi e questi comunichino alle strutture stesse gli esiti delle proprie verifiche, da elaborare e da aggregare ai fini dei referti che la magistratura contabile deve rendere alle assemblee rappresentative degli Enti controllati.

²¹ Si vedano al riguardo gli artt. 162, 198, 620 e 644 del R.D. 23 maggio 1924 n. 827 e successive modificazioni e integrazioni. Si vedano anche l'art. 13 del R.D. 12 luglio 1934 n. 1214 e l'art. 1 del R.D. 9 febbraio 1939 n. 273.

2 Linee di sviluppo della finanza locale nelle ultime leggi finanziarie

Dopo che le leggi Bassanini hanno dato impulso a quello che è stato definito federalismo amministrativo a Costituzione invariata, tra l'altro caratterizzato — per gli aspetti finanziari — dalla compartecipazione degli Enti territoriali ai più importanti tributi erariali, il timido avvio verso il c.d. federalismo fiscale, la cui effettività risultava anche dilazionata nel tempo²², è stato peraltro superato dal novellato Titolo V della Parte II della Costituzione. La legge fondamentale ha sancito l'intestazione agli Enti territoriali di una ampia autonomia finanziaria di entrata e di spesa, implicante il potere di stabilire e applicare tributi ed entrate propri in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ha confermato la compartecipazione al gettito di tributi erariali — in luogo dei trasferimenti — ma con riferimento al solo territorio e quindi in base ad un criterio in parte diverso da quello in precedenza pensato, ha statuito il supporto ai territori con minore capacità fiscale per abitante attraverso l'istituzione da parte dello Stato di un fondo perequativo senza vincoli di destinazione ed ha previsto anche ulteriori risorse aggiuntive ed interventi speciali.

La novella costituzionale ha inoltre disposto che le prime tre forme di finanziamento di cui si è detto devono consentire la copertura integrale degli oneri relativi allo svolgimento delle funzioni pubbliche attribuite alle Autonomie territoriali.

La nuova configurazione che si è inteso imprimere al c.d. "federalismo fiscale" è apparsa certamente più avanzata, ma nel contempo in parte diversa da quella in precedenza delineata, per cui si è avvertita l'esigenza di una pausa di riflessione alla quale non poteva non connettersi un inevitabile rallentamento del processo in atto, cui ha anche concorso la non favorevole congiuntura economica.

Tale è il quadro che emerge dalle leggi finanziarie degli ultimi anni, le quali sono le uniche che hanno tentato di dare indirizzi unitari, ancorché transitori, in tema di finanza locale.

2.1 Innovazioni introdotte dalle ultime leggi finanziarie in materia di finanza locale

La Legge Finanziaria 2002

Nel referto dello scorso anno è stata esaminata la manovra di finanza pubblica per il 2002, di cui alla legge 28 dicembre 2001 n. 448, per la parte riguardante la finanza locale.

Nel far rinvio al detto referto, è opportuno in questa sede ribadire che nel 2002 ha avuto avvio l'assegnazione di una quota base del 4,5% dell'IRPEF ai Comuni, prevista per il detto anno dalla legge finanziaria relativa al 2001, cui ha fatto riscontro una corrispondente riduzione dei trasferimenti, con il risultato di mantenere le precedenti dotazioni di fondi, incrementate del tasso di inflazione programmato e ridotte, secondo quanto stabilito nella legge finanziaria 2002, dell'1%.

Le economie realizzate in conto capitale, relativamente al fondo sviluppo investimenti, sono state rassegnate e suddivise fra gli Enti sottomedie e gli Enti che avevano subito il taglio dell'1%.

Per le Province si è avuto un sostanziale bilanciamento tra le risorse attribuite per lo svolgimento delle nuove funzioni intestate ex l. n. 59 del 1997 e le maggiori spese che ne sono derivate.

Nel suo terzo anno di applicazione l'addizionale facoltativa all'IRPEF ha evidenziato un andamento crescente, per effetto sia dell'aumento degli Enti che vi hanno fatto ricorso che di quelli che hanno progressivamente aumentato l'aliquota: interventi ancora consentiti nell'anno 2002.

Per quanto riguarda le entrate tariffarie, nella legge finanziaria per il 2002 è stata prevista l'esenzione dal canone sulla pubblicità per le insegne sino ad una superficie di cinque metri quadrati, con compensazione della minore entrata per gli Enti locali, attraverso la contribuzione dello Stato.

²² Si vedano la legge 13 maggio 1999 n. 133 e il d.lgs. 18 febbraio 2000 n. 56.

Peraltro, alcune Regioni hanno impugnato dinanzi alla Corte costituzionale alcune norme della finanziaria 2002 in materia di tributi, di patto di stabilità interno, di indebitamento, ed il giudice delle leggi, nel decidere le questioni sollevate, ha formulato importanti principi interpretativi che saranno di volta in volta segnalati nei pertinenti capitoli della presente relazione.

Conclusivamente, osserva la Sezione, che la fondamentale linea direttrice desumibile dagli indirizzi generali di finanza pubblica per l'anno 2002, permane per gli Enti locali quella di assicurare la stabilità finanziaria del comparto.

La Legge Finanziaria 2003

La legge finanziaria relativa all'anno 2003 (l. 27 dicembre 2002 n. 289) contiene significative innovazioni in materia di finanza locale, che saranno indicate nei pertinenti capitoli relativi ai primi risultati dell'esercizio 2003.

Merita menzione l'art. 28, che nel trattare del potere riconosciuto al Ministero dell'Economia e delle Finanze di acquisire ogni utile informazione sul comportamento delle amministrazioni pubbliche allo scopo di assicurare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, stabilisce che gli Enti locali inviano telematicamente alla Sezione Enti locali (ora Sezione delle Autonomie) il rendiconto completo degli allegati, le informazioni relative al rispetto del patto di stabilità interno, nonché i certificati del conto preventivo e consuntivo.²³

I tempi, le modalità e il protocollo di comunicazione per la trasmissione telematica dei dati sono rimessi ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentite la Conferenza Stato, Città e Autonomie locali e la Corte dei conti. Tale decreto, avrebbe dovuto essere emanato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge e si auspica che il perdurante ritardo, dovuto prevalentemente alla complessità delle attività, anche di natura tecnica, che coinvolgono numerosi organismi, non si protragga ulteriormente e presto l'atteso provvedimento possa essere adottato ed avere immediata attuazione.

La Legge Finanziaria per il 2004

Altre innovazioni in materia di finanza locale sono state introdotte con la manovra finanziaria per l'anno 2004, che è articolata in due provvedimenti normativi: il decreto-legge 30 settembre 2003 n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003 n. 326, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici e la legge 24 dicembre 2003 n. 350, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004).

Il primo dei cennati atti legislativi copre la maggior parte degli oneri finanziari connessi alla manovra e contiene importanti disposizioni, fra le quali la trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni (art. 5) e la modificazione della disciplina relativa ai servizi pubblici locali, già avviata dall'art. 35 della legge finanziaria per il 2002 (art. 14), mentre il secondo, suddiviso in quattro articoli, composti da un elevatissimo numero di commi, affronta le più diverse tematiche e modifica anche norme da poco approvate, con una metodologia non diversa da quella seguita dalle precedenti leggi finanziarie.

Per quanto attiene alla finanza locale, si è già detto della proroga del funzionamento dell'Alta Commissione di studio per il federalismo fiscale (art. 2, comma 20) e della sospensione delle addizionali locali all'IRPEF, anche per l'anno 2004 (art. 2, comma 21). Sempre l'art. 2, in tema di entrate, disciplina al comma 11 l'addizionale comunale sui diritti di imbarco di passeggeri sugli aeromobili, al comma 18 conferma per il 2004 le disposizioni in materia di compartecipazione provinciale e comunale al gettito dell'IRPEF, stabilita per l'anno 2003, al comma 33 proroga al 31 dicembre 2004 i termini per la liquidazione e l'accertamento

²³ Legge 27 dicembre 2002 n. 289, comma 6, come modificato dall'art. 1 quater della legge 20 maggio 2003 n. 116, di conversione del d. l. 31 marzo 2003 n.50.

dell'ICI, scaduti il 31 dicembre 2003 ed al comma 41 disciplina l'ICI sugli immobili oggetto di condono edilizio.

Gli obiettivi del patto di stabilità interno restano nella sostanza, per il 2004, quelli stabiliti con la legge finanziaria 2003 (disavanzo finanziario di ciascuna Provincia e di ciascun Comune, con più di 5.000 abitanti non superiore a quello del 2003, incrementato del tasso di inflazione programmato); lo stesso è a dirsi per gli strumenti intesi al suo monitoraggio, mentre per ciò che riguarda la riduzione della spesa tendenziale degli Enti locali, sempre per il 2004, si rinvia a quanto sarà detto nella pertinente "sedes materiae".²⁴

2.2 Il sistema di finanziamento delle funzioni

Nonostante i principi autonomistici, cui si ispira la vigente Costituzione, il trasferimento delle funzioni dalle Amministrazioni statali alle Autonomie territoriali è stato nel tempo lento ed ancor più lenta è stata l'attribuzione delle risorse strumentali, necessarie all'assolvimento dei relativi compiti.

È noto che, sulla base della legge 15 marzo 1997 n. 59, sono stati emanati, sia numerosi decreti legislativi che hanno individuato in modo tassativo le funzioni amministrative da conservare allo Stato ed elencato, indicativamente, quelle da trasferire alle Regioni e agli Enti locali,²⁵ alla stregua dei quali le Regioni stesse hanno poi determinato e disciplinato con legge le funzioni trattenute e quelle trasferite o delegate agli Enti locali, sia molteplici decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, per la individuazione, la ripartizione e il trasferimento dei beni e mezzi strumentali, talora con ritardo ed in modo non sempre esaustivo.²⁶

Per quanto più in particolare riguarda gli Enti locali, l'attribuzione delle risorse alle Province e ai Comuni è avvenuta sulla base, sia delle funzioni direttamente loro intestate dallo Stato, sia di quelle successivamente conferite con leggi delle Regioni. In carenza di queste ultime, si è provveduto sulla base dell'intervento sostitutivo del Governo.

Da ultimo l'art. 30, comma 4, della legge finanziaria 2003,²⁷ ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2004,²⁸ sempre per l'assolvimento delle funzioni attribuite agli Enti locali, un nuovo sistema di finanziamento attraverso la cessazione del trasferimento alle Regioni, dal bilancio dello Stato, delle risorse individuate con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri,

²⁴ Le regole relative al patto di stabilità interno per il 2003, definite dall'art. 29 della legge finanziaria n. 289 del 2002, hanno subito marginali modificazioni per effetto dell'art. 1-quater, comma 13, del d.l. 31 marzo 2003 n. 50, convertito con modificazioni dalla legge 20 maggio 2003 n. 116.

Su tali ridotte modifiche si sofferma la circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze –Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato– n. 5 del 3 febbraio 2004.

²⁵ In sede di esercizio delle deleghe previste dalla legge n. 59 del 1997 sono stati emanati dal Governo numerosi decreti legislativi fra i quali, per il conferimento alle Regioni e agli Enti locali di funzioni e compiti amministrativi dello Stato, i più significativi sono quelli in materia di:

- agricoltura e pesca (d.lgs. 4 giugno 1997 n. 143);
- trasporto pubblico locale (dd.lgs. 19 novembre 1997 n. 422 e 20 settembre 1999 n. 400);
- mercato del lavoro (d.lgs. 23 dicembre 1997 n. 469);
- attuazione del Capo I della legge n.59 cit. (dd.lgs. 31 marzo 1998 n. 112 e 29 ottobre 1999 n. 433)
- commercio (d.lgs. 31 marzo 1998 n. 114).

Sono stati anche adottati vari decreti legislativi intesi a porre rimedio, attraverso l'intervento sostitutivo del Governo, ai ritardi maturati da alcune Regioni nella ripartizione delle funzioni amministrative fra le Regioni stesse e gli Enti locali in materia di:

- agricoltura e pesca (d.lgs. 5 marzo 1998 n. 60);
- trasporto pubblico locale (d.lgs. 22 settembre 1998 n. 345);
- mercato del lavoro (d.lgs. 6 ottobre 1998 n. 379);
- attuazione Capo I legge n. 59/1997 (d.lgs. 30 marzo 1999 n. 96).

²⁶ Per l'individuazione delle risorse umane, finanziarie, strumentali e organizzative da trasferire alle varie Regioni ed Enti locali, per l'esercizio delle funzioni loro conferite, sono stati emanati numerosi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, il cui elenco, corredato dei relativi oggetti e dagli estremi della loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, viene allegato alla presente relazione ed inserito nel volume secondo.

²⁷ L'art. 30, co.4, l. 27 dicembre 2002 n. 289, ha sostituito l'art. 6 d.lgs. 18 febbraio 2000 n. 56.

²⁸ Termine poi prorogato al 1° gennaio 2005 con l'art. 11-bis del decreto-legge 24 dicembre 2003 n. 355, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2004 n. 47.

emanati ai sensi dell'art. 7 della legge n. 59 del 1997, con la sola esclusione di quelle relative al settore del trasporto pubblico locale e la rideterminazione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottare su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni-Province autonome, delle aliquote dell'addizionale regionale IRPEF e delle compartecipazioni regionali all'IVA e alla accisa sulla benzina.

Per quanto riguarda gli Enti locali, le risorse finanziarie vengono trasferite dal Ministero dell'Interno e concernono le funzioni conferite con i decreti legislativi 23 dicembre 1997 n. 469 e 31 marzo 1998 n. 112; il trasferimento attiene, essenzialmente, alle risorse assegnate con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 agosto 1999 e 14 dicembre 2000, in materia del mercato del lavoro, 22 dicembre 2000 e 21 marzo 2001, in materia di polizia amministrativa.

I trasferimenti, a favore delle Province, non hanno subito significativi ritardi, che si sono verificati invece per i Comuni, anche a causa dell'incapienza del Fondo all'uopo costituito.²⁹

Conclusivamente sul punto, può rilevarsi in termini generali un processo molto lento nella realizzazione del "federalismo amministrativo", soprattutto per quanto riguarda il trasferimento delle risorse finanziarie -il più delle volte inadeguate- ed umane, considerato che solo circa la metà del personale, potenzialmente coinvolto, è stato di fatto assegnato a Regioni ed Enti locali.

²⁹ Il sistema dei trasferimenti attivato dal Ministero dell'interno è criticato dall'Osservatorio, per la finanza e la contabilità degli Enti locali che, nella relazione riguardante il quinquennio 1999-2004, osserva che "non si è più riusciti, nonostante ogni proposta fatta, ad ottenere una legge che disciplini la materia, eliminando le sperequazioni ancora esistenti e stabilisca le regole della futura perequazione fiscale" ed aggiunge che "il sistema di veloce trasferimento delle risorse si è frantumato in una serie infinita di piccole erogazioni", che "si susseguono giornalmente in una continua rincorsa ogni qualvolta gli Enti, in genere medio-grandi, segnalano difficoltà di cassa", concludendo che "occorre varare al più presto normative di durata pluriennale, non modificabili anno per anno, per assicurare agli Enti le dovute certezze e possibilità di programmazione", oggi ampiamente carenti.

3 La finanza locale nel 2003

La verifica del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica affidati al comparto degli Enti locali può essere condotta sull'ultimo esercizio concluso e cioè quello 2003, prescindendo dall'esame dei rendiconti ed avvalendosi di altre fonti di informazioni idonee per fornire prime indicazioni al riguardo.

Anche se il conto consuntivo costituisce il documento formale che compendia la gestione degli Enti al termine dell'esercizio, esso può rilevarsi non ottimale per quanto attiene alla tempestività delle informazioni, a causa della durata delle procedure previste per la sua approvazione.

Per questi motivi può procedersi utilizzando anche altri strumenti che, specie sul piano delle valutazioni di livello macro, si rilevano appropriati.

La Sezione ha offerto, per la prima volta per l'esercizio 2002, un quadro finanziario non limitato al solo aspetto dell'esame dei dati di cassa, ma più esteso; infatti sono state effettuate apposite rilevazioni che hanno anticipato le analisi sulle risultanze del patto di stabilità interno e sulla situazione dell'indebitamento. Per il 2003 viene introdotto un ulteriore elemento di analisi costituito dai dati di competenza utilizzati per la verifica del rispetto del patto di stabilità interno.

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

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

3.1 Situazione dell'economia e della finanza pubblica nel 2003

La situazione dell'economia e della finanza pubblica determinatasi nell'esercizio 2003, costituisce un indispensabile supporto per comprendere il ruolo svolto dalla finanza locale e per verificare se gli obiettivi indicati dalla programmazione e dai provvedimenti della manovra annuale di bilancio siano o meno stati realizzati.

È rilevante notare, a tale riguardo, che nel 2003 i risultati dei conti pubblici hanno risentito di uno sviluppo ridotto dell'economia, infatti si è registrato un ulteriore rallentamento della crescita del PIL. Quest'ultima, che è risultata significativamente inferiore alle previsioni, ha raggiunto appena lo 0,3% a prezzi costanti.

Nella sede previsionale del DPEF 2003–2006 era stato, invece, ipotizzato uno scenario positivo rispetto al precedente periodo di programmazione, in quanto il quadro internazionale sembrava caratterizzato da un miglioramento delle prospettive di sviluppo. Nella nota di aggiornamento si doveva, tuttavia, prendere atto che le previsioni di crescita andavano riviste al ribasso. Andava a profilarsi, infatti, un peggioramento del quadro macroeconomico che non avrebbe mancato di incidere sui conti pubblici.

Tuttavia era rimasta ferma la linea direttrice indicata nel documento di programmazione, che era quella di rilanciare lo sviluppo attraverso la realizzazione di riforme economiche.

La politica di bilancio doveva necessariamente essere sorretta dalla realizzazione di riforme strutturali in diversi settori, mirate a creare condizioni di migliore operatività per i soggetti economici.³⁰

In particolare la realizzazione della riforma fiscale incentrata sulla riduzione del carico tributario per i redditi medio bassi, avrebbe stimolato i consumi privati e operato effetti anche

³⁰ Nel 2002 si prevedeva lo svolgimento di un processo di rientro dall'inflazione che avrebbe dovuto sostenere il percorso di risanamento. Veniva, quindi, ipotizzato che l'esaurirsi dell'accelerazione della dinamica inflazionistica avrebbe prodotto una sostanziale stabilità dei prezzi ed un clima di maggior fiducia da parte dei consumatori. Si stimava anche una ripresa della crescita degli investimenti delle amministrazioni locali (7,2% Regioni incluse). L'obiettivo dello sviluppo della spesa in conto capitale era ritenuto di notevole rilievo per sostenere l'economia indebolita.

sull'occupazione, incoraggiando l'offerta di lavoro e favorendo l'emersione. Inoltre, si intendeva accelerare la realizzazione di infrastrutture di qualità e valorizzare il patrimonio dello Stato.³¹

Altre misure, invece, dovevano essere rivolte a contenere la crescita della spesa attraverso interventi, come quelli già adottati per la sanità, atti ad introdurre elementi di maggior rigore e di delimitazione dell'impegno finanziario sostenibile nell'ambito delle procedure di bilancio.

Già in sede di predisposizione della relazione previsionale e programmatica si doveva, tuttavia, prendere atto delle incertezze che caratterizzavano il quadro internazionale e che la dinamica della crescita italiana era risultata meno favorevole del previsto. Infatti, anche nel 2003 come nell'esercizio precedente la prospettiva di crescita sulla quale si erano fondati i documenti di programmazione si è dimostrata ottimistica.

L'obiettivo d'indebitamento netto per il 2003 veniva indicato nello 1,5% del PIL,³² da realizzarsi attraverso interventi correttivi la cui misura complessiva doveva essere valutata intorno all'1% del PIL.

3.1.1 La manovra di finanza pubblica nel 2003

La manovra finanziaria per il 2003 è stata impostata facendo riferimento ad un contesto nel quale erano ancora attesi un miglioramento delle prospettive e l'avvio di una fase espansiva del ciclo economico. Gli interventi correttivi, volti ad assicurare il pieno rispetto degli obiettivi assunti in sede europea, miravano a non indebolire l'economia, che aveva risentito del quadro internazionale sfavorevole che si era registrato nel 2002, e ad attuare le condizioni per la ripresa.

Le misure introdotte dalla legge finanziaria per il 2003 sono state calibrate nell'intento di non compromettere le condizioni per una crescita economica, in un contesto di stabilità dei prezzi, il cui avvio veniva perseguito attraverso l'attuazione di riforme strutturali.

Relativamente agli Enti locali la disciplina per il 2003 non si discosta nel tipo di interventi dalle direttrici in precedenza tracciate e molte linee evidenziate in precedenti esercizi si ripropongono con continuità nelle dinamiche di tale anno.

Sin dall'esercizio 2002, era stata avviata l'assegnazione di una quota base del 4,5% dell'IRPEF ai Comuni,³³ la misura della compartecipazione per i Comuni nel 2003 è stata elevata al 6,5% ed istituita una compartecipazione anche per le Province all'1%.

L'assegnazione della quota IRPEF, la cui incidenza è stata elevata rispetto all'esercizio precedente, avviene secondo modalità tali da non incidere tendenzialmente sulla quantità complessiva delle risorse destinate ai Comuni, in quanto le somme assegnate a tale titolo vengono portate in diminuzione dei trasferimenti statali. Va notato, poi, che la determinazione della quota di compartecipazione non avviene sulla base degli importi effettivamente riscossi a titolo di IRPEF per l'ultimo esercizio in ciascun Comune, ma secondo stime effettuate dal Ministero dell'Economia e Finanze e viene effettivamente erogata dal Ministero degli interni.

La natura tributaria di tale entrata trova fondamento nella parametrizzazione al gettito IRPEF, anche se le somme attribuite non provengono direttamente dal prelievo effettuato.³⁴

L'allocazione nel titolo I del bilancio dei Comuni di questa entrata ha comportato nel 2002 notevoli effetti sugli indici di autonomia finanziaria e tributaria, per la riduzione delle

³¹ Anche il processo di devoluzione di poteri dello Stato alle Regioni e agli Enti locali era stato considerato tra i fattori che possono contribuire allo sviluppo dell'economia italiana, in quanto esso non costituisce esclusivamente un trasferimento di poteri politici, ma anche l'apertura di vastissimi settori di attività ad operatori diversi. Si andava a profilare, quindi, l'ingresso nella catena produttiva dei servizi, in luogo di strutture di tipo burocratico, sia di soggetti operanti sul mercato che di appartenenti al c.d. terzo settore.

³² L'obiettivo d'indebitamento netto per il 2002, stabilito nello 0,5% del PIL, è stato modificato solo in sede di DPEF 2003-06 e portato all'1,1%. Successivamente, all'atto della presentazione della relazione previsionale e programmatica per il 2003, l'indebitamento netto è stato nuovamente rialzato sino al 2,1% del PIL.

³³ Questa misura è stata introdotta dalla legge finanziaria per il 2001 a decorrere dall'esercizio successivo.

³⁴ Non è dubbio, tuttavia, che le entrate derivanti dalla applicazione della quota IRPEF dal punto di vista dei bilanci comunali debbano essere considerate di natura fiscale e conseguentemente allocate al titolo I categoria I: imposte.

entrate trasferite e lo sviluppo di quelle proprie, effetti che in misura meno eclatante si ripropongono nell'esercizio successivo.

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

Nell'esercizio 2003, inoltre, a seguito della rimodulazione delle aliquote d'imposta, è emersa la questione dei rapporti tra la politica statale di alleggerimento del carico fiscale sulle imprese e le famiglie e l'IRPEF assegnata ai Comuni. Le politiche di riduzione dell'imposta, infatti, producono automaticamente effetti rilevanti sulle finanze delle autonomie in presenza di una relazione diretta tra l'onere fiscale sui redditi delle persone fisiche e la quota assegnata ai Comuni. Questi effetti si riverberano sull'addizionale che costituisce una forma di prelievo aggiuntivo, mentre non dovrebbero incidere sulla quota IRPEF assegnata, per compensare la quale vengono operate corrispondenti riduzioni dei trasferimenti secondo un meccanismo che fa perdere di rilevanza alle possibili oscillazioni dell'ammontare del tributo conferito.

Per quanto concerne le entrate tributarie va anche segnalato che la finanziaria per il 2003, in attesa di una legge quadro sul federalismo fiscale, ha previsto il congelamento di ulteriori applicazioni e aumenti dell'addizionale facoltativa all'IRPEF. Infatti ogni iniziativa al riguardo è stata rinviata alla introduzione di un assetto organico nel quale siano posti i principi del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario alla cui realizzazione avrebbe dovuto concorrere l'opera di una commissione all'uopo istituita.

Quanto all'addizionale facoltativa all'IRPEF va notato che nei primi tre anni di applicazione e sino alla introduzione del blocco delle aliquote essa aveva avuto un andamento crescente, essendo aumentato il numero degli Enti che vi hanno fatto ricorso e avendo molti di essi progressivamente innalzato l'aliquota.³⁵

L'impossibilità di operare manovre in aumento per il 2003 può aver indotto gli Enti a spostare l'asse delle loro azioni verso i tributi locali tradizionali.

In materia di tributi locali va, infine, ricordata la possibilità per gli Enti locali di far ricorso ai condoni fiscali introdotti dalla normativa statale. La scelta se aderire o meno a tale procedura da parte degli Enti è risultata piuttosto problematica, anche in considerazione del fatto che azioni di recupero dell'imponibile, già risultano diffusamente avviate. L'effettivo seguito dato dagli Enti locali al condono dei tributi di loro pertinenza non sembra comunque particolarmente rilevante.

Quanto ai trasferimenti, la finanziaria 2003 contiene all'art. 31 una serie di disposizioni, prevedendo tra l'altro per quelli ordinari, consolidati e perequativi l'applicazione della variazione corrispondente al tasso di inflazione programmato ed, inoltre, una riduzione di un ulteriore 1% dei trasferimenti erariali, disposta dall'art. 24 della legge finanziaria per il 2002. Dal complesso di tali interventi risulta un incremento del totale delle risorse da assegnare pari a 151 milioni di euro.

È previsto, inoltre, un incremento pari a 60 milioni di euro relativo alla dotazione del fondo sviluppo investimenti e la concessione di un contributo per i Comuni con meno di 3.000 abitanti, entro il limite di 25.000 euro per ciascun Ente, fino a 112 milioni di euro totali.

La finanziaria per il 2003 prosegue nella linea di assegnare trasferimenti rivolti alle unioni di Comuni ed altri con specifica finalizzazione.

Inoltre, sin dal 2001 si erano iniziati ad avvertire in modo concreto, specie per le Province gli effetti del trasferimento agli Enti locali delle risorse del personale e dei beni, a seguito del conferimento delle funzioni avviato dalla legge n. 59 del 1997.

³⁵ Si veda al riguardo il capitolo della parte sulla evoluzione del sistema normativo, dedicato allo "stato di attuazione della riforma costituzionale avviata con la legge n. 3 del 2001".

In linea di principio, le maggiori spese dovute al progressivo avvio dello svolgimento delle funzioni conferite dovrebbero trovare una tendenziale corrispondenza sul fronte delle entrate, nell'ambito del sistema di finanziamento delle funzioni trasferite introdotto dalla citata legge n. 59.³⁶

Per quanto concerne le entrate tariffarie non si registrano sostanziali innovazioni.³⁷

Sul fronte della spesa corrente vengono introdotte disposizioni che impongono a determinare le condizioni il ricorso per le forniture e gli appalti di servizi alle convenzioni CONSIP. Nel caso di acquisti di importo inferiore a 50.000 euro, i prezzi stabiliti dalle convenzioni dovranno essere utilizzati come base d'asta al ribasso.³⁸ Vengono, inoltre, dettate disposizioni restrittive per il ricorso alla trattativa privata. Quanto alla spesa del personale viene stabilito che gli oneri, derivanti dai rinnovi contrattuali, sono posti a carico degli Enti.

In merito alla gestione di tesoreria nel 2003, prosegue la somministrazione dei fondi erariali, attraverso procedure che determinano un afflusso di cassa per gli Enti diluito nel tempo e parimenti evitano la concentrazione delle erogazioni da parte dello Stato in un breve periodo.³⁹ Va ricordato che per la gran parte degli Enti sin dall'esercizio 2001, è stato rimosso il blocco avviato nel 1997, che condizionava l'effettivo pagamento dei trasferimenti al livello delle giacenze. Il d.m. del 21 febbraio 2002 continua a regolare le procedure di pagamento, stabilendo date predeterminate per i versamenti nelle tesorerie.⁴⁰ La carenza di fondi ha imposto, tuttavia, il pagamento della terza rata in percentuale ridotta.

Lo sviluppo degli investimenti risulta condizionato dalla riduzione dei fondi erariali a sostegno della spesa in conto capitale e dalla difficoltà di liberare risorse dalla parte corrente dei bilanci. La spinta nel settore dovrebbe essere rimessa essenzialmente all'indebitamento in quanto, essendo venuto meno dal 2001 l'obiettivo del patto di stabilità relativo al limite dello *stock* del debito parametrato al PIL,⁴¹ incontra minori ostacoli. A tale ultimo riguardo va aggiunto che, anche nel 2003, il ricorso al mercato poteva ancora avvenire a condizioni di non elevata onerosità.

Nella finanziaria per il 2002, proprio per non comprimere i margini d'intervento in tale settore, era stata prevista la possibilità di adottare modalità innovative di finanziamento anche finalizzate alla ristrutturazione del debito, rimandando ad un regolamento, entrato in vigore solo all'inizio 2004, la determinazione delle regole in detta materia.⁴²

Anche nell'esercizio 2003 l'intervento più significativo relativo ai flussi di cassa, delle amministrazioni locali è stato modulato attraverso il "patto di stabilità interno", secondo un sistema che prende le mosse dalle misure di limitazione del fabbisogno poste per il 1998, ma che sviluppa in modo più articolato l'integrazione degli Enti decentrati nei programmi di stabilità.⁴³ Nella disciplina vigente

³⁶ Sul punto si veda più diffusamente il capitolo dedicato al sistema di finanziamento delle funzioni della parte I di questa relazione.

³⁷ A tale riguardo va ribadito che dal 2002 è stata prevista l'esenzione del canone sulla pubblicità per le insegne sino ad una superficie di 5 metri quadri; la minore entrata dovrebbe essere compensata attraverso la contribuzione dello Stato. Va inoltre riportato che la messa a regime della tariffa sui rifiuti ha subito un ulteriore slittamento.

³⁸ L'art. 24 della legge n. 289 del 2002 ha subito in prosieguo una serie di modificazioni. L'art. 15 del d.l. n. 269 del 2003, convertito nella legge 24.11.2003, n. 326 del ha abrogato i commi 1 e 2, successivamente l'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (finanziaria 2004) al comma 166 ha abrogato l'art. 24 suddetto (come già modificato) con esclusione dell'ultimo periodo del comma 3 e dei commi 6 bis e 7.

³⁹ Le procedure di monitoraggio riguardano un numero ridotto di Enti: le Province e i Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti.

⁴⁰ La scansione temporale dei pagamenti ivi prevista prevede per il fondo ordinario, consolidato perequativo e i fondi per il federalismo amministrativo, tre rate con scadenza a gennaio, maggio e ottobre.

⁴¹ Infatti l'ulteriore azione del patto interno riferita alla riduzione dello stock di debito, che prevedeva misure incentivanti relative al mancato pagamento della penale per l'estinzione anticipata dei mutui della Cassa Depositi e Prestiti, non è stata prevista dalla finanziaria per il 2002 e da quelle successive.

⁴² Il regolamento è stato emanato con il decreto n. 389 del ministro dell'Economia e delle finanze di concerto con il Ministro dell'interno in data 1° dicembre 2003, pubblicato sulla G.U. serie generale, n. 28 del 4 febbraio 2004.

⁴³ L'istituto, introdotto dall'art. 28 della legge 23.12.1998, n. 448 opera con riferimento alla riduzione dei disavanzi attraverso gli strumenti di monitoraggio e di contenimento del disavanzo, mentre la misura relativa alla riduzione del rapporto tra debito locale e PIL dal 2002 non è stata riproposta. Le azioni richieste dal "patto", che hanno esplicitato effetti a partire dall'esercizio 1999, nei primi anni hanno richiesto misure di correzione rispetto al disavanzo tendenziale che si sarebbe formato senza operare interventi e successivamente hanno fissato obiettivi di riduzione riferiti ai risultati ottenuti dagli stessi Enti nel primo anno del triennio considerato.

per il 2003, come già rilevato nella parte relativa alle manovre finanziarie, le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti erano tenuti alla riduzione del disavanzo finanziario, attraverso una serie di azioni relative al contenimento della spesa corrente e allo sviluppo delle entrate. Per quanto concerne specificamente l'esercizio in esame va detto, in sintesi, che gli obiettivi del patto si appuntano esclusivamente su aspetti finanziari non essendo più richiesta la rilevazione del debito⁴⁴ e riguardano esclusivamente il saldo, sia in termini di cassa, che di competenza, non costituendo più un obiettivo autonomo, il contenimento dell'andamento della spesa corrente.

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

Per gli Enti locali, pertanto la fondamentale linea direttrice desumibile dagli indirizzi generali di finanza pubblica negli esercizi 2002 e 2003, permane quella di assicurare la stabilità finanziaria del comparto, in un contesto che presenta maggiori elementi di problematicità.

3.1.2 I risultati del 2003

Dall'elaborazione del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche⁴⁵ per il 2003, si rileva che l'indebitamento netto si è attestato al 2,4% del prodotto interno lordo, registrando un peggioramento rispetto al 2,3% dell'anno precedente.⁴⁶ Il saldo primario permane positivo e si attesta al 2,9% in rapporto al PIL, tuttavia nel triennio, si registra un peggioramento di tale indice. Il risparmio delle amministrazioni pubbliche è tornato ad essere negativo.

Lo scostamento rispetto alle previsioni della Relazione previsionale e programmatica è stato, prevalentemente dovuto alla ottimistica previsione di crescita, che- invece- si è dimostrata inferiore alle previsioni.

In tale esercizio, l'evoluzione del quadro macroeconomico ha comportato riflessi negativi, e la congiuntura si è dimostrata ancor meno favorevole che nel 2002. Il gettito tributario ha avuto un aumento non irrilevante specialmente per la dinamica delle imposte indirette, mentre quella delle imposte dirette è in flessione. Considerevole è l'apporto delle imposte in conto capitale, nelle quali sono contabilizzati gli effetti delle sanatorie fiscali. La pressione fiscale, infatti, ha registrato un aumento di 0,9 punti percentuali di PIL rispetto all'anno precedente (dal 41,9% nel 2002 al 42,8% nel 2003).

Le spese in conto capitale mostrano, nel 2003, un sensibile aumento del 22,4% rispetto all'esercizio precedente, anche per effetto, tuttavia, del minor peso nel 2003 delle dismissioni immobiliari.

Le uscite correnti hanno dimostrato una dinamica espansiva del 4,5%, crescendo anche il loro rapporto sul PIL (44,7%). La componente di spesa degli interessi si dimostra ancora in flessione riducendosi dal 5,7% al 5,3% del PIL.

Nel triennio 2000-2003, il percorso di stabilizzazione dei conti pubblici, che in precedenza procedeva con un ritmo più sostenuto, ha fatto registrare un rallentamento specie nell'esercizio 2001, comunque si è registrata una sostanziale tenuta rispetto agli obiettivi imposti.

Il rapporto tra il debito pubblico e il PIL si è ridotto nel 2003 (pari al 106,2%). Questo valore aveva risentito di una riduzione anche nell'anno precedente nel quale la rilevanza delle operazioni di dismissione di immobili è stata maggiore.

⁴⁴ Circa la rilevazione del debito pubblico locale si veda il successivo capitolo dedicato all'argomento.

⁴⁵ Presentato dall'ISTAT il 1 marzo 2004.

⁴⁶ L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è aumentato di 3.400 milioni di euro, attestandosi a 31.832 milioni.

3.2 Analisi dei flussi di cassa delle Amministrazioni locali - esercizio 2003

Al fine di esprimere prime valutazioni sulla gestione degli Enti locali, relative all'ultimo esercizio conclusosi di recente, non essendo ancora stata effettuata la rendicontazione ufficiale, sono stati impiegati i dati di cassa per il 2003, rilevati dalla Ragioneria Generale dello Stato.⁴⁷

Si è già detto lo scorso anno che il sistema di classificazione, adottato per la raccolta di questi dati, è stato modificato con due decreti in data 15 novembre 2002, che hanno determinato lo schema tipo di prospetto per la rilevazione dei dati periodici sulla gestione di cassa che le Province i Comuni e le comunità montane trasmettono allo stesso dicastero. La revisione del precedente schema tipo del prospetto di rilevazione si è resa necessaria a seguito delle modificazioni introdotte dal decreto del 24 giugno 2002, con il quale sono stati individuati i codici di bilancio stabiliti, dall'art. 3 del d.P.R. n. 194 del 1996 e sono state definite la descrizione e la numerazione delle voci economiche. Il sistema introdotto, approvando nuovi elenchi dei codici di bilancio e la descrizione e numerazione delle voci economiche, completa la classificazione dei "codici parlanti", introdotta dallo stesso d.P.R. n. 194 del 1996, stabilendo riferimenti uniformi, anche per le risorse dell'entrata.

Va notato al riguardo che la rilevazione è riferita ad aspetti della gestione di cassa del bilancio degli Enti locali, in quanto si appunta sulla codificazione delle reversali e dei mandati. Come è noto, invece, l'art. 162 comma 1 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) impone che il bilancio finanziario degli Enti locali sia redatto in termini di sola competenza.⁴⁸

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

Sul punto è intervenuto anche l'art.28 della legge finanziaria per il 2003 che, al comma 3, ha stabilito l'obbligo, finalizzato a garantire la corrispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell'art. 104 del Trattato istitutivo della Comunità europea e delle norme conseguenti, di codificare con criteri uniformi, su tutto il territorio nazionale tutti gli incassi, i pagamenti e i dati di competenza economica, rilevati dalle pubbliche amministrazioni.⁴⁹

Questa innovazione ripropone la questione dell'uniformità della codificazione nelle classificazioni di bilancio. Va notato al riguardo che l'art. 28, innanzi citato, ha inserito un elemento nuovo e cioè quello relativo ai dati di competenza economica, che certamente non riguarda la fase finale della procedura contabile, ma è riferibile ad impostazioni di bilancio.

⁴⁷ In particolare, il Ministero dell'Economia e Finanze tramite l'Ispettorato Generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni è chiamato a svolgere un monitoraggio sulla situazione finanziaria delle pubbliche amministrazioni decentrate, che si concretizza attraverso l'acquisizione periodica dei dati di cassa di tutti gli Enti locali. Le informazioni relative, che vengono raccolte degli uffici periferici del dicastero, sulla base di prospetti compilati dai tesoriери degli Enti, alimentano il sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato (SIRGS- sistema "flussi di cassa). I dati in esame sono raccolti dalle Ragionerie Provinciali e vanno a confluire nel sistema informativo della RGS, che è integrato con quello della Corte dei conti, al fine preponderante del controllo delle procedure di spesa dell'amministrazione dello Stato e della parificazione del rendiconto generale. Prima di utilizzare i dati di cassa in esame, come di consueto, si è verificata la loro confrontabilità con quelli tratti dai conti consuntivi degli Enti tradizionalmente impiegati dalla Sezione. Per svolgere le necessarie verifiche al riguardo sono stati messi a confronto, per il 2000, i dati relativi alle riscossioni ed ai pagamenti totali degli Enti delle classi demografiche maggiori, con i corrispondenti dati di cassa forniti dalla RGS

⁴⁸ Resta aperta la questione di stabilire se lo schema tipo approvato con decreto ministeriale imponga anche l'automatica integrazione dei codici di bilancio con quelli da esso introdotti. Infatti, se è vero che il bilancio di previsione riguarda la sola fase della competenza, il rendiconto si estende a dar conto della gestione di cassa, anche se essa non è sottoposta al vincolo autorizzatorio. Pertanto esiste una inscindibile integrazione tra gli atti di gestione del bilancio ed il documento stesso, che consiglierebbe di tenere distinte le codificazioni di bilancio da quelle relative alla gestione di cassa.

⁴⁹ L'art. 28 della legge finanziaria per il 2003 è stato impugnato dinanzi alla Corte costituzionale dalla Regione autonoma Valle d'Aosta, in quanto ritenuto lesivo della sfera di competenza legislativa regionale, per aver attribuito al Ministero dell'Economia e delle Finanze il potere di acquisire informazioni sul comportamento di enti ed organismi pubblici e per aver imposto la codificazione omogenea su tutto il territorio nazionale degli incassi, dei pagamenti e dei dati di competenza economica, secondo criteri da stabilirsi con successivi decreti ministeriali, sentita la Conferenza unificata.

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

Si tratta di dati che, se vagliati nell'aggregato, possono fornire utili indicazioni sugli andamenti generali della finanza pubblica, considerando il peso del comparto della finanza locale nella formazione del fabbisogno. Tale ultima valutazione verrà resa più semplice in presenza di classificazioni omogenee, che favoriscano il consolidamento dei dati dei diversi comparti della pubblica amministrazione.

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

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

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

Misure incidenti sulla cassa

Dal 1997, in vista dell'ammissione dell'Italia nell'area della moneta unica, sono state avviate azioni rivolte a raffreddare i flussi di cassa per il contenimento dei fabbisogni delle pubbliche amministrazioni.

Al risultato positivo ottenuto hanno contribuito anche gli Enti decentrati.

Al riguardo, si è dimostrata particolarmente efficace la riduzione delle effettive erogazioni di trasferimenti dello Stato, che sono state condizionate al raggiungimento di un determinato livello del saldo delle disponibilità di cassa, detenute dagli Enti presso i loro tesorieri.⁵⁰

Questa misura è stata introdotta dal 1997, congiuntamente alla tesoreria unica per gli Enti di minori dimensioni, anche per limitare gli effetti di una tendenza rilevata al termine dell'esercizio precedente, quando è stata notata una lievitazione del tiraggio degli Enti decentrati (incluse le Regioni) sui conti di tesoreria.

Nel periodo 1998-2001, dopo che la prima applicazione delle misure di contenimento ha causato il prosciugamento delle giacenze di tesoreria, riducendole ad un livello prossimo al limite oltre il quale possono essere disposte le erogazioni, si è rilevata una crescita costante e sostenuta degli incassi di trasferimenti, che ha riportato gli incassi del titolo a livelli fisiologici. Inoltre dal 2001, queste misure sono state lenite; infatti, le procedure di monitoraggio si

⁵⁰ Le misure incidenti direttamente sui flussi previste nell'esercizio 1997 sono state confermate dalla legge n.449 del 1997 recante "misure per la stabilizzazione della finanza pubblica" (finanziaria 1998) che ha previsto all'art. 47 che i pagamenti a carico del bilancio dello Stato devono essere effettuati al raggiungimento di limiti di giacenza, al fine di ridurre le disponibilità liquide degli enti soggetti all'obbligo di detenere dette disponibilità, nelle contabilità speciali o in conto corrente con il Tesoro. I movimenti di cassa nel 1997 hanno fatto registrare, quanto alle entrate trasferite, brusche modificazioni connesse al crollo delle riscossioni, che non si sono riproposte nel 1998, e negli anni successivi la situazione è andata a riequilibrarsi.

applicano solo agli Enti di maggiori dimensioni e si è manifestata una linea innovativa, volta a realizzare progressivamente, l'uscita degli Enti locali dal sistema di tesoreria unica.

Per gli altri comparti delle entrate correnti sono emersi, in linea generale, andamenti atti a compensare le minori riscossioni di trasferimenti, costituiti da un significativo aumento delle riscossioni derivanti dai tributi e da un andamento, nel complesso, ascendente relativo alle entrate extratributarie.

Per la spesa corrente si rileva che, all'inizio del periodo considerato, i pagamenti sono aumentati ad un ritmo più sostenuto di quello del tasso d'inflazione mentre, successivamente, si è registrata una sostanziale stabilità. È emersa, poi, la tendenza al contenimento della spesa per il personale, componente significativa di quella corrente, che tradizionalmente si dimostra di difficile compressione.

Per quanto concerne la spesa in conto capitale si nota che, nei primi anni del periodo gli investimenti diretti (opere ed attrezzature a carico dell'Ente), hanno fatto registrare aumenti, che dimostrano che il settore era in pieno sviluppo e si proponeva come strumento per il rilancio delle economie locali; tale tendenza è proseguita, seppure attenuandosi, perdendo vigore nel 2002. Va notato che la dinamica degli interventi in conto capitale è rimasta sempre più vivace di quella della spesa corrente, per tutto il periodo preso in osservazione.

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

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

Risultati di cassa del 2003

Attraverso le analisi svolte, avvalendosi dei dati di cassa, è possibile fornire una visione pressoché completa delle tendenze, in termini di finanza locale. Infatti, esse hanno una valenza macroeconomica, tenendo conto esclusivamente dei dati aggregati per il comparto in base all'insieme di tali Enti, presi in considerazione dalla RGS.⁵¹

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

Nel 2003, sono stati sostanzialmente confermati i criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali stabiliti in precedenza, in quanto è mancata una nuova disciplina in materia. Di conseguenza, i trasferimenti sono stati determinati applicando una maggiorazione, commisurata al tasso d'inflazione programmata, rispetto a quelli dell'anno precedente. Il sistema di erogazione si svolge con due distinte procedure, articolate in più fasi, a seconda della popolazione degli Enti. Nella procedura relativa agli Enti maggiori, viene svolto un monitoraggio da parte del Ministero dell'Interno, sulla consistenza finanziaria dei conti di tesoreria e allorché questi scendono al di sotto del limite di giacenza,

⁵¹ Come di consueto, al fine di stabilire l'affidabilità dei dati in argomento sono stati posti a confronto voci contabili, tratte dal sistema della Sezione per l'esercizio 2002, con gli omologhi dati di cassa RGS. Tale confronto ha fatto rilevare scostamenti di entità trascurabile, con riferimento ai titoli di bilancio, mentre analizzando gli scostamenti con riferimento ad elementi più dettagliati, si rilevano punte più elevate di quelle registrate nel complesso, ma tali da non impedire un attendibile impiego dei dati in argomento. Infatti nelle fondamentali ripartizioni contabili, si nota uniformità di classificazione, univocità che scema addentrandosi in maggiori dettagli. Per il 2002 è emerso in particolare che la quota di compartecipazione all'IRPEF, che nelle rilevazioni di cassa è inserita nelle entrate tributarie, cat. I, nei bilanci è stata ricorrenemente allocata tra i trasferimenti dello Stato.

determinato in percentuale sul fondo ordinario spettante, vengono erogate d'ufficio risorse tali da riportare la consistenza entro il predetto limite.

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

Ancora in tema di trasferimenti erariali, è da dire che su di essi gravano alcune ritenute per compensare situazioni di diverso genere ed, in particolare, per la attribuzione della quota IRPEF e dell'addizionale sull'energia elettrica. Nell'esercizio 2003, la decurtazione più rilevante è quella della quota base di compartecipazione all'IRPEF elevata al 6,5% che, per molti Enti, assorbe interamente il trasferimento dello Stato.

3.2.1 Analisi dei flussi di cassa 2003 nel complesso degli Enti

Nell'esaminare gli andamenti rilevabili dalla cassa per l'esercizio 2003⁵² vengono presi in esame, nell'insieme, i dati delle Province e dei Comuni.

Il totale delle entrate correnti, di tutti gli Enti considerati dalla RGS e cioè 100 Province e 8.093 Comuni senza distinzione di popolazione, assomma a 53.128 milioni di euro quanto a riscossioni totali, dimostrando un aumento molto contenuto rispetto all'esercizio precedente.

Le entrate tributarie del complesso degli Enti si attestano a 27.367 milioni di euro, con un aumento del 15,18% di entità analoga a quella registrata nell'esercizio precedente, che è da mettere in relazione, principalmente, alla devoluzione delle ulteriori quote dell'IRPEF.

Il totale delle entrate raggiunge i 90.775 milioni di euro aumentando dell'1,71% rispetto al 2002, con ciò dimostrandosi una maggiore dinamica delle entrate in conto capitale rispetto a quelle correnti, la cui crescita si dimostra modesta in termini reali.

La spesa complessiva raggiunge gli 90.512 milioni di euro, con un aumento pari al 3,24%, all'interno del quale si nota che la componente finalizzata agli investimenti cresce più rapidamente della spesa corrente.

Entrate (Province e Comuni)

	(milioni di euro)		
	2002	2003	Variazione %
TITOLO I - Entrate tributarie	23.761	27.367	15,18
TITOLO II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della Regione e di altri enti pubblici anche in rapporto alle funzioni delegate dalla Regione	20.168	16.269	-19,33
TITOLO III - Entrate extratributarie	9.189	9.492	3,30
TITOLO IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti	18.709	20.512	9,64
TITOLO V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	9.594	9.391	-1,93
TITOLO VI - Entrate da servizi per conto di terzi	7.828	7.726	-1,30
TOTALE DEI TITOLI	89.249	90.775	1,71

Spese (Province e Comuni)

	(milioni di euro)		
	2002	2003	Variazione %
TITOLO I - Spese correnti	48.385	49.109	1,50
TITOLO II - Spese in conto capitale	26.241	27.921	6,40
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	5.340	5.682	6,40
TITOLO VI - Spese da servizi per conto di terzi	7.704	7.800	1,25
TOTALE DEI TITOLI	87.670	90.512	3,24

⁵² Va avvertito che i dati dell'esercizio precedente, presi a riferimento per individuare gli andamenti, sono stati completati e quindi possono divergere da quelli esposti nella relazione precedente. Nelle serie storiche superiori al triennio i dati riportati in lire sono stati convertiti in euro.

Entrate/Spese saldo di parte corrente (Province e Comuni)

(milioni di euro)			
	2002	2003	Variazione %
Entrate correnti (Tit. I ; II ; III) +	53.118	53.128	-0,02
Spese correnti (Tit. I) -	48.385	49.109	1,50
Rimborso prestiti (Tit. III int. 3 e 4) -	3.379	3.633	7,52
Saldo della gestione di parte corrente	1.354	386	-71,49

Entrate/spese in conto capitale (Province e Comuni)

(milioni di euro)			
	2002	2003	Variazione %
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (Tit. IV) +	18.709	20.512	9,64
Accensione di prestiti (Tit. V ctg. 3 e 4) +	7.723	7.240	-6,25
Spese in conto capitale (Tit. II) -	26.241	27.921	6,40
Totale	191	-169	-188,48

Dall'esame delle tabelle sopra riportate, si nota che le tendenze fondamentali sono analoghe a quelle già rilevate nell'esercizio precedente; continua la ricomposizione dell'entrata con sviluppo di quelle tributarie a scapito dei trasferimenti, emerge anche una stasi della spesa corrente e una maggiore spinta per la realizzazione di investimenti. Nel complesso ciò dimostra una sostanziale conformità dei comportamenti, sia dei Comuni che delle Province, considerati nell'insieme rispetto agli indirizzi desumibili dalla programmazione nazionale.

Province**Entrate**

Il totale delle entrate correnti delle 100 Province esaminate ammonta a 8.476 milioni di euro quanto a riscossioni totali, con una crescita notevole, rispetto all'esercizio precedente nel quale tale importo raggiungeva i 7.579 milioni di euro (11,84%).

Entrate correnti

(milioni di euro)			
	2002	2003	Variazione %
Entrate tributarie	3.756	4.365	16,21
Trasferimenti	3.432	3.682	7,28
Entrate extratributarie	391	429	9,72
Totale	7.579	8.476	11,84

Nel 2003 prosegue una tendenza all'aumento vivace dei flussi di cassa di entrate correnti delle Province. La situazione del biennio evidenzia un fenomeno di carattere sostanziale già rilevato lo scorso anno. In particolare, la rilevante crescita delle entrate proprie non si compensa con una riduzione dei trasferimenti. Tale situazione, che caratterizza l'andamento dell'intero titolo I, può essere messa in relazione alla situazione di più avanzata esecuzione dei trasferimenti di funzioni e di risorse alle Province.

Le riscossioni di tributi, per il complesso degli Enti esaminati, assommano nel 2003 a 4.365 milioni di euro e fanno registrare nel biennio un aumento del 16,21%. Tale crescita è da mettere in relazione all'assegnazione della quota dell'1% dell'IRPEF e potrebbe in parte derivare, anche dalla valida dinamica di crescita dei tributi locali, già assegnati a tali Enti, riscontrata nel 2002.

L'aumento più rilevante in cifra assoluta si è registrato nella categoria delle imposte, che comportano incassi per 4.246 milioni di euro (15,82%), va ascritto, come per i Comuni, ad un intervento normativo innovativo costituito dall'assegnazione della devoluzione di una quota dell'IRPEF.

Aumentano in modo ancor più considerevole le tasse, che comunque raggiungono solo 23 milioni di euro con variazione del 43,75%. Gli altri tributi sono in aumento (29,73%) in cifra assoluta di circa 22 milioni di euro. Va considerato che le tasse e gli altri tributi hanno un peso poco rilevante nel titolo I.

Per il complesso delle Province esaminate, i trasferimenti correnti assommano in termini di cassa a 3.682 milioni di euro e fanno registrare un aumento del 7,28%.

L'aumento delle risorse effettivamente trasferite deriva, in parte preponderante, dai trasferimenti dalle Regioni e da Organismi comunitari. Infatti, mentre la prima categoria è in calo, la seconda passa dai 2.238 milioni di euro del 2002 ai 2.497 dell'esercizio successivo, con un aumento in cifra assoluta di 259 milioni di euro pari all'11,57%.

Dal complesso degli elementi ora esaminati, può rilevarsi che nell'esercizio 2003 l'aumento relativo al titolo II dell'entrata è imputabile ai trasferimenti delle Regioni, che possono essere connessi sia al trasferimento delle funzioni e delle risorse, che ad un impulso all'utilizzazione di aiuti comunitari.

Per il complesso delle entrate correnti si rileva, per le Province, che tutti i titoli sono in aumento, infatti anche le riscossioni del titolo III, nel 2003, raggiungono 429 milioni di euro rispetto ai 391 milioni di euro del 2002 con un aumento del 9,72%.

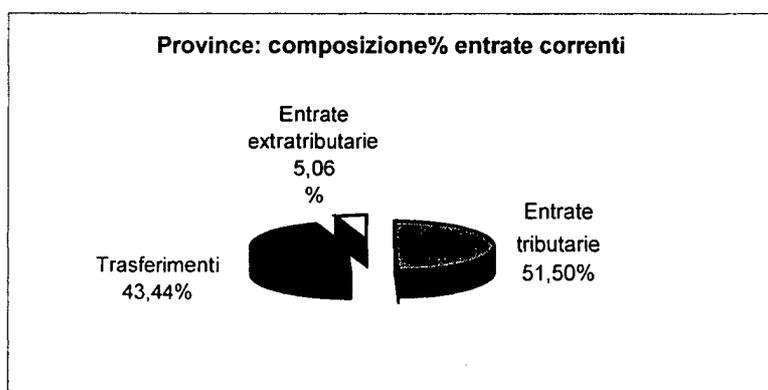
Dai dati relativi al complesso degli Enti esaminati per il 2003 si rileva il seguente rapporto di composizione delle entrate correnti in termini di cassa:

Entrate correnti

	2002	2003
	Composizione %	Composizione %
Entrate tributarie	49,56	51,50
Trasferimenti	45,28	43,44
Entrate extratributarie	5,16	5,06
TOTALE	100,00	100,00

Gli scostamenti riguardano tutti i titoli, con variazioni che fanno ridimensionare l'incidenza delle entrate trasferite a vantaggio di quelle proprie. Questi effetti non possono essere posti in relazione diretta con le manovre effettuate esclusivamente sulla cassa e sembrano rivestire un carattere strutturale.

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



L'osservazione del rapporto di composizione, in un periodo biennale, non riesce a mettere in evidenza lo sviluppo di tendenze tali da poterne trarre elementi in termini di andamenti futuri, che sono condizionati dalla messa a regime di un sistema di maggiore autonomia finanziaria. Lo