sviluppo dei trasferimenti registrato nel 2002, non si ripropone nel 2003 a causa della devoluzione tributaria che ha inciso significativamente sull'assetto delle entrate delle Province.

Spese correnti

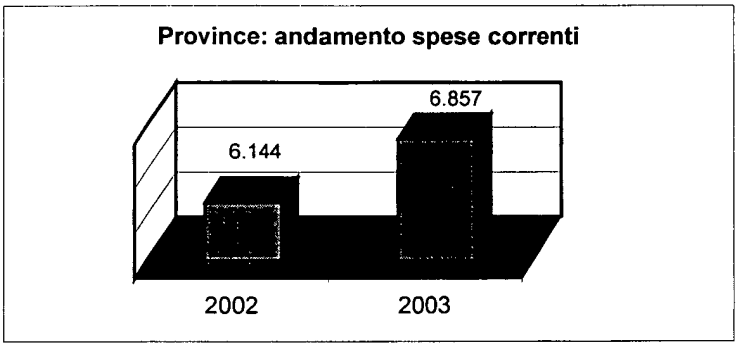
Come accennato in precedenza, va rilevato che alcune delle misure adottate hanno avuto incidenza sulla parte passiva dei bilanci, introducendo anche limitazioni ai pagamenti. Dimostrano, particolare rilievo, le misure di contenimento stabilite dal patto di stabilità interno per il 2003, anche se non è stata riproposta la riduzione della spesa corrente rilevante ai fini del patto stesso. Altre misure, non prive di incidenza sulla fluidità della spesa, sono quelle che limitano in qualche modo la facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere.[53]

Spese correnti

(milioni di euro)

Titolo I	2002	2003	Variazione %
	6.144	6.857	11,60

Dal complesso dei dati relativi alle Province esaminate, prosegue la tendenza alla crescita della spesa corrente (11,60%). Infatti, nel 2003, il titolo I della spesa ha comportato 6.857 milioni di euro di pagamenti totali, con una sensibile variazione in aumento rispetto all'esercizio precedente, in termini assoluti l'aumento ammonta a 713 milioni di euro.



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

La spesa per il personale fa registrare, per il complesso delle Province, una crescita del 3,97%, raggiungendo i 1.809 milioni di euro di pagamenti totali nel 2003. Questa crescita, meno rilevante di quella del 2002, che si verifica in un periodo di vacanza contrattuale, si può spiegare con l'andamento del processo di trasferimento delle risorse anche umane, per lo svolgimento delle funzioni conferite.

Nel rapporto di composizione la spesa del personale rappresenta, per l'esercizio in esame, il 26,38 % di quella corrente, riducendosi rispetto all'esercizio precedente.

La spesa per acquisto di beni e servizi fa registrare una tendenza ascendente (13,17%), dovuta alla componente della spesa per prestazione di servizi e nel rapporto di composizione si attesta al 41,61%.

---

[53] Il complesso di questi interventi appuntati principalmente sulla cassa, potrebbe condurre ad una lievitazione non fisiologica dei residui passivi ed alla progressiva divaricazione dei dati di competenza da quelli di cassa. I dati sui residui, tuttavia, possono essere esaminati solo attraverso l'analisi dei dati dei conti consuntivi dai quali sono desumibili tutti gli elementi relativi alle fasi della spesa: impegni, pagamenti, residui. Attraverso i dati relativi ai pagamenti per l'esercizio 2003 si possono formulare notazioni di tipo induttivo che è opportuno confrontare con quanto rilevato in termini d'impegni per il 2002.

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

La spesa in conto capitale presenta un notevole aumento, passando dai 3.419 milioni di euro del 2002 ai 3.852 del 2003 (12,66%), elevandosi ad una cifra assoluta di circa 434 milioni di euro.

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

Tra le fonti di finanziamento si nota un aumento delle alienazioni di beni, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti che raggiungono 2.295 milioni di euro (8,97%), mentre flettono del 5,08% le riscossioni per accensioni di prestiti, passando da 1.300 milioni di euro del 2002 ai 1.234 del 2003.

Le entrate destinate al finanziamento degli investimenti, nel complesso, crescono del 3,61%, mentre la spesa in conto capitale erogata nel 2003 aumenta ad un ritmo più sostenuto (12,66%).

Passando all'esame dei pagamenti totali relativi a tutti i titoli della spesa, si nota che, per l'insieme delle Province esaminate, il totale dei pagamenti di spesa ammonta -nel 2003- a 12.417 milioni di euro con un aumento del 12,01 %.

Raffronto entrate spese

L'esposizione dei dati di cassa delle Province per il 2003, si conclude ponendo a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci.

Va evidenziato che i saldi, che verranno presi di seguito in esame, non sono coincidenti con i risultati differenziali di bilancio, previsti nella contabilità degli Enti locali, che peraltro sono rivolti ad operare un confronto in termini di previsioni, accertamenti ed impegni piuttosto che evidenziare le differenze in termini di cassa. Quest'ultimo dato, peraltro, non risentendo della gestione dei residui, fornisce risultati meno soggetti ad alterazioni e di immediata evidenza. Inoltre il livello di aggregazione dei dati di cassa disponibili, non avrebbe comunque consentito di inserire nel calcolo alcuni elementi contemplati nello schema dei risultati differenziali previsti dalla contabilità.

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

Saldo di parte corrente

(milioni di euro)

		2002	2003	Variazione %
Entrate correnti (Tit. I; II; III)	+	7.579	8.476	11,84
Spese correnti (Tit. I)	-	6.144	6.857	11,60
Rimborso prestiti (Tit. III int. 3 e 4)	-	459	461	0,00
Totale		**976**	**1.158**	**18,65**

Si pone pertanto in evidenza un avanzo pari a 1.158 milioni di euro contro i 976 del 2002. Si evidenzia quindi un lieve aumento (circa 182 milioni di euro) dell'avanzo nella situazione economica di cassa delle Province, che è un risultato indicativo dell'equilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente. Questo risultato si realizza nonostante l'andamento vivace delle spese correnti.

Va aggiunto che questo miglioramento si dovrebbe riflettere parzialmente anche sul computo del saldo del patto di stabilità, in quanto il maggiore incremento delle spese si verifica nel titolo II che è escluso dal computo delle entrate rilevanti in tale sede.

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

Entrate/spese in conto capitale

(milioni di euro)

		2002	2003
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (Tit. IV)	+	2.106	2.295
Accensione di prestiti (Tit.V ctg. 3 e 4)	+	1300	1.234
Spese in conto capitale (Tit. II)	-	3.419	3.852
Saldo gestione investimenti		**-13**	**-323**

In questo caso si nota, invece, un disavanzo pari a 323 milioni di euro, a fronte dei 13 milioni di euro di disavanzo dell'esercizio precedente.

Questo risultato, deriva da una minore dinamica delle entrate in conto capitale rispetto ai correlativi pagamenti.

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

La ripresa degli investimenti avviene in un momento di espansione dei compiti assegnati alle Province e si conforma all'indirizzo volto ad esercitare un controllo selettivo della spesa, senza comprimere gli interventi in conto capitale, espresso nella disciplina del patto di stabilità interno.

Nell'insieme, le tendenze emerse per il 2003 mettono in evidenza una situazione complessivamente positiva per le Province, dovuta alla crescita delle entrate ed al rilancio degli investimenti.

Al contrario, potrebbe destare qualche perplessità l'andamento dei pagamenti correnti, che si evolve a un tasso ben superiore di quello programmato d'inflazione. Tuttavia, rilevandosi una corrispondenza nel tasso di crescita delle entrate e delle spese correnti, la situazione non appare preoccupante.

Comuni

Entrate

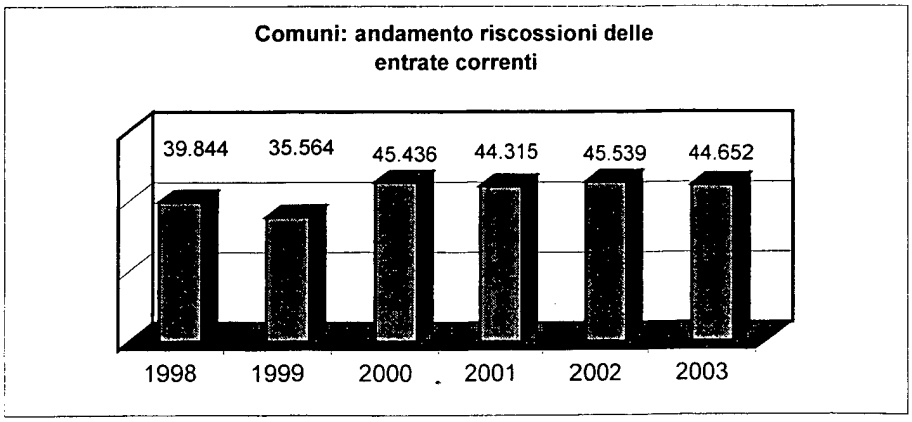
Il totale delle entrate correnti degli 8.093 Comuni esaminati, senza distinzione di popolazione, assomma a 44.652 milioni di euro quanto a riscossioni totali, decrescendo marginalmente rispetto all'esercizio precedente nel quale tale importo raggiungeva i 45.539 milioni di euro (-1,95%).

Entrate correnti

(milioni di euro)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Entrate tributarie	15.192	16.406	15.959	16.402	20.005	23.002
Trasferimenti	13.130	16.106	18.633	18.815	16.736	12.587
Entrate extratributarie	11.522	1.051	10.845	9.098	8.798	9.063
TOTALE	**39.844**	**33.564**	**45.436**	**44.315**	**45.539**	**44.652**

Nel 2003 si nota una lieve diminuzione dei flussi di cassa di entrate correnti in termini nominali; analoga tendenza si era manifestata nell'esercizio 2001. La flessione del periodo più recente non dovrebbe essere posta in relazione alla manovra sulle disponibilità di tesoreria detenute dagli Enti decentrati; infatti negli ultimi esercizi le misure adottate al riguardo operano solo nei confronti degli Enti di maggiori dimensioni. Le misure relative alla erogazione dei trasferimenti statali producono effetti meno incisivi rispetto ai primi esercizi di vigenza sia per il progressivo affievolimento dell'efficacia che per l'alleggerimento dei vincoli. Il fenomeno emerso nel 2003 non dovrebbe, quindi, trovare spiegazione nella manovra dei flussi, ma rivestire un carattere sostanziale.



Le riscossioni di tributi, per il complesso degli Enti esaminati, assommano nel 2003 a 23.002 milioni di euro e fanno registrare nel biennio un aumento del 14,98%; prosegue, quindi, la tendenza rilevata nel precedente esercizio. L'aumento, tuttavia, non dovrebbe essere ascritto ad una ripresa della dinamica espansiva dei tributi locali tradizionali, ma è generato dalla maggiorazione della quota dell'IRPEF devoluta ai Comuni; anche l'addizionale facoltativa all'IRPEF potrebbe dimostrarsi ancora in espansione, nonostante il blocco delle aliquote.

Nella prima categoria del titolo I relativa alle imposte, sino all'esercizio 2003, l'entrata di gran lunga preponderante era costituita dall'ICI, che nella fase di maturità conserva una ridotta capacità di espansione, mentre l'ingresso di un'altra fonte di gran rilievo ha impresso una forte accelerazione alla dinamica dell'entrata stessa. L'andamento della categoria delle imposte, ne risulta fortemente condizionato e si assiste ad un aumento delle riscossioni totali a 18.161 milioni di euro rispetto ai 14.596 del 2002 (24,42%), con ciò dimostrandosi che l'introduzione di una nuova risorsa ha trainato l'andamento delle imposte.

Invece per le due categorie, tasse ed altri tributi, si registrano nel complesso diminuzioni. Si ripropone, quindi, il calo delle riscossioni delle tasse (-6,13%), tendenza emersa nell'esercizio 2001 e connessa all'andamento della tassa rifiuti, a seguito delle difficoltà dovute alla modificazione delle procedure di riscossione ed al progressivo passaggio alla tariffa. Per gli altri tributi, si nota una notevole diminuzione che si eleva in cifra assoluta a circa 300 milioni ed in percentuale al -28,90%.

Per il complesso degli Enti esaminati i trasferimenti correnti assommano in termini di cassa a 12.587 milioni di euro contro i 16.736 del 2002 e fanno registrare una flessione del 24,79%.

La diminuzione delle risorse effettivamente trasferite ai Comuni, deriva principalmente da quelle provenienti dallo Stato, infatti per tale categoria si passa dai 11.748 milioni del 2002 ai 7.866 dell'esercizio successivo, con una diminuzione in cifra assoluta di 3.882 milioni di euro, pari al 33,04%.

La diminuzione delle erogazioni a carico del bilancio dello Stato, costituisce una decisa svolta in termini di autonomia finanziaria, che non può essere fatta risalire alle disposizioni che consentivano l'accreditamento delle somme trasferite solo qualora le disponibilità liquide dei conti di tesoreria raggiungessero un certo livello. Nel 2003, pur non avendo subito modificazioni di rilievo, il sistema di determinazione dei trasferimenti, né quello di assegnazione, le decurtazioni sono state essenzialmente rivolte a compensare le ulteriori devoluzioni di tributi.

Va notato l'andamento dei contributi provenienti da organismi comunitari in crescita molto rapida, che dimostra l'accelerazione delle procedure per l'impiego di tali fondi.

Dal complesso degli elementi ora esaminati può rilevarsi che, nell'esercizio 2003, relativamente al titolo II dell'entrata si è avuta una sensibile contrazione imputabile ai trasferimenti erariali che va ben oltre le misure di contenimento operanti sulla cassa. Si tratta di un effetto prodotto dal ruolo determinante che hanno assunto le compartecipazioni nello sviluppo del federalismo fiscale.

Tornando alle entrate correnti si rileva che per il complesso degli Enti le riscossioni del titolo III, nel 2003, raggiungono i 9.063 milioni di euro rispetto agli 8.798 del 2002, con un aumento del 3,01%, che ripropone una tendenza ascendente delle entrate extratributarie.

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

(milioni di euro)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Composizione %	%	%	%	%	%	%
Entrate tributarie	38,13	38,13	35,12	37,01	43,93	51,51
Trasferimenti	32,95	37,44	41,01	42,46	36,75	28,19
Entrate extratributarie	28,92	24,43	23,87	20,53	19,32	20,30
TOTALE	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Appaiono di immediata evidenza nell'ultimo esercizio le tendenze in atto dovute alla ripresa per cassa delle entrate tributarie, che hanno guadagnato terreno su quelle trasferite. La diminuzione dei trasferimenti va imputata alla decurtazione, a carico degli stessi, della quota IRPEF ed anche al mancato decollo delle procedure per il conferimento delle funzioni e delle risorse ai Comuni.

D'altra parte, l'andamento degli ultimi anni è stato anche condizionato dalla debolezza del settore dei tributi tradizionali e dalle difficoltà di realizzazione della tassa rifiuti.

L'osservazione del rapporto di composizione in un periodo più ampio, fa meglio intravedere a quali assetti dovrebbe tendere la composizione delle entrate anche in termini di competenza. In particolare, si presenta come elemento innovativo un riacquistato ruolo traente delle entrate tributarie, che risponde alla maggiore incisività nell'impiego delle compartecipazioni a tributi erariali.

Da tali dati si rileva inoltre che gli scostamenti riguardano tutti i titoli, con variazioni che fanno ridimensionare l'incidenza delle entrate trasferite a vantaggio di quelle tributarie, ed una moderata ripresa delle entrate extratributarie. Questi fattori, comportano un innalzamento ad oltre il 70% del livello di autonomia finanziaria dei Comuni che dovrebbe rivestire un carattere strutturale, potendosi rapportare solo in parte minima dalle manovre effettuate esclusivamente sulla cassa.

Va notato che il titolo III riguadagna terreno sugli altri due, pur collocandosi ben al di sotto di quelli relativi ai tributi e ai trasferimenti.

Ciò può imputarsi al progressivo decollo delle tariffa rifiuti e alla defiscalizzazione di taluni tributi ed indica la presenza di uno sforzo da parte dei Comuni inteso a sviluppare le entrate derivate dallo svolgimento dei servizi pubblici di loro competenza.

Spese correnti

Le misure stabilite dal patto di stabilità interno per il 2003, anche se limitate alla riduzione del disavanzo in termini di impegni e di pagamenti, hanno rilievo anche sul versante della spesa corrente. Altre misure non prive di incidenza sulla fluidità della spesa sono quelle che limitano in qualche modo la facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere, che tuttavia dal 2001 sono limitate agli Enti più grandi.[54]

Dal complesso dei dati relativi ai Comuni esaminati, si conferma la tendenza alla stabilità della spesa corrente (0,03%); infatti, nel 2003, il titolo I della spesa ha comportato 42.252 milioni di euro di pagamenti totali con una variazione irrilevante rispetto all'esercizio precedente, mentre nel 2002 tale comparto aveva fatto registrare addirittura un decremento. Nel 2003, si conferma sostanzialmente la stabilità della mole dei pagamenti che si era notata negli ultimi esercizi, ad eccezione che nel 2001 nel quale si era rilevata una tendenza espansiva.

Spese correnti

(milioni di euro)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Titolo I	37.733	39.679	40.251	42.033	42.241	42.252

Peraltro l'esame del dato relativo agli impegni per il 2002, evidenzia una tendenza ad una sostanziale stabilità (0,03%),[55] per cui, anche se con riferimento ad un esercizio precedente, gli andamenti della competenza e della cassa si rilevano coerenti.

---

[54] Il complesso degli interventi appuntati principalmente sulla cassa, potrebbe condurre ad una lievitazione non fisiologica dei residui passivi ed alla progressiva divaricazione dei dati di competenza da quelli di cassa, con intuibile formazione di masse di obbligazioni in attesa di estinzione che prima o dopo dovranno trovare disponibilità nella cassa stessa. Indagini sul fronte dei residui possono essere svolte compiutamente solo attraverso l'esame dei dati dei conti consuntivi dai quali sono desumibili tutti gli elementi relativi alle fasi della spesa: impegni, pagamenti, residui. Attraverso i dati relativi ai pagamenti per l'esercizio 2003 si possono formulare notazioni di tipo induttivo da confrontare con quanto rilevato in termini d'impegni per il 2002.

[55] Si veda il capitolo della parte finanziaria dedicato alla spesa corrente.

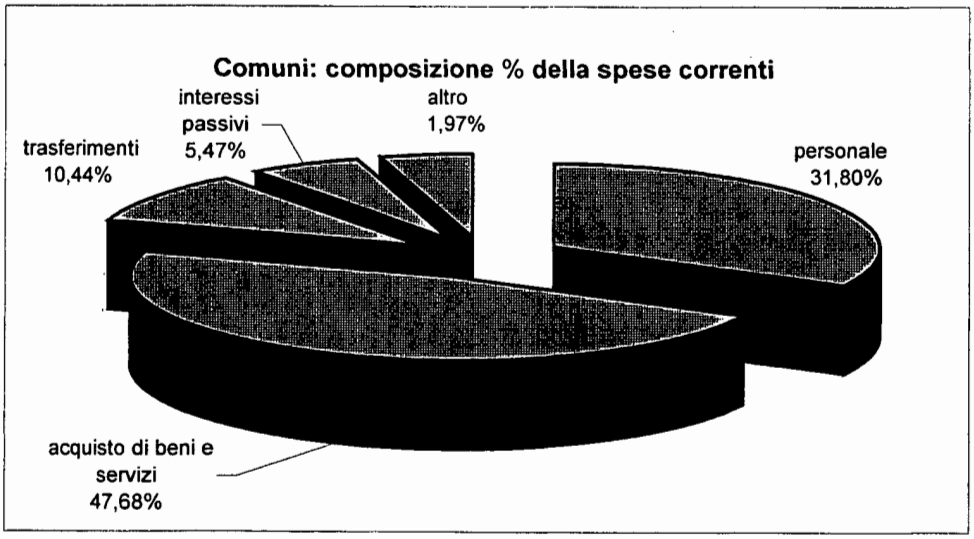
La spesa per il personale, in corrispondenza ad un periodo di vacanza contrattuale, fa registrare per il complesso dei Comuni una lieve diminuzione, raggiungendo i 13.438 milioni di euro di pagamenti totali nel 2003 (-2,95%). Questa diminuzione si oppone alla crescita dell'esercizio precedente (3,28 %) e si inserisce nella tendenza che vede la progressiva perdita di rilevanza di tale intervento di spesa. L'andamento della spesa del personale deve essere valutato alla luce dei processi di esternalizzazione che incidono sulla consistenza dello stesso e della situazione contrattuale in atto.

Nel rapporto di composizione la spesa del personale discende nell'esercizio in esame al 31,80% di quella corrente, continuando quindi a decrescere rispetto alle altre componenti .

La spesa per acquisto di beni e servizi continua, invece, a registrare una tendenza ascendente (1,89%), confermando quindi la complementarietà della evoluzione di questi due interventi, infatti alla diminuzione della spesa per il personale si è contrapposto un moderato aumento della spesa per beni e servizi.

È da dire che la tendenza all'esternalizzazione dei servizi pubblici potrebbe avere assunto maggior vigore nel 2003 dopo l'approvazione dell'apposita disciplina, incidendo nella limitazione degli oneri derivanti dal personale interno degli Enti.

Va notato, infine, che si ripropone la flessione della spesa per interessi (-5,94%) che assume toni più contenuti rispetto a quella rilevata nell'esercizio precedente; ciò va rapportato ad operazioni di ristrutturazione del debito e alla moderazione dei tassi.



Passando all'esame degli interventi in conto capitale, si nota che, per l'insieme degli Enti esaminati, il totale dei pagamenti di spesa del titolo II ammonta nel 2003 a 24.069 milioni di euro con un aumento del 5,46 %.

Da tali dati si rileva che la spinta al rilancio degli investimenti riprende vigore; tendenza questa che è confermata solo in parte dal dato degli impegni in conto competenza per il 2002, in crescita del 2,44%, mentre sotto il profilo della cassa nel 2002 si notava una stasi dei pagamenti. Si rileva, inoltre, che le erogazioni di spesa in conto capitale non subiscono vincoli da parte delle misure inserite nel patto di stabilità, che non ha inteso limitare la crescita di tale comparto.

Tra le fonti di finanziamento si nota un aumento delle alienazioni di beni, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti, che raggiungono 18.217 milioni di euro (9,72%), mentre flettono del 6,49% le riscossioni per accensioni di prestiti. Le entrate destinate al finanziamento degli investimenti nel complesso crescono del 5,20%; si rileva, pertanto, che l'andamento delle riscossioni di risorse finalizzate allo scopo è congruente con quello della spesa in conto capitale erogata nel 2003, che aumenta del 5,46%.

Raffronto entrate spese

L'esposizione dei dati di cassa dei Comuni per il 2003 si conclude ponendo a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci.

Va evidenziato che i saldi che verranno presi di seguito in esame non sono coincidenti con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli Enti locali che peraltro, sono rivolti ad operare un confronto in termini di previsioni, accertamenti ed impegni piuttosto che evidenziare le differenze in termini di cassa.[56] Quest'ultimo dato, peraltro, non risentendo della gestione dei residui, fornisce risultati meno soggetti ad alterazioni e di immediata evidenza.

Saldo gestione di parte corrente

(milioni di euro)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Entrate correnti (Tit. I ; II ; III) +	39.844	33.564	45.436	44.315	45.539	44.652
Spese correnti (Tit. I) -	37.733	39.679	40.251	42.033	42.241	42.252
Rimborso prestiti (Tit. III int. 3 e 4) -	3.471	4.400	3.971	3.128	2..920	3.172
TOTALE	**-1.361**	**-10.516**	**1.215**	**-846**	**378**	**-772**

Il saldo tra le spese correnti e le correlative entrate pone in evidenza un disavanzo di 772 milioni di euro. Il passaggio dal consistente avanzo dell'esercizio precedente ad un rilevante disavanzo, modifica sostanzialmente la situazione del saldo rilevata nel 2002 (avanzo di 378 milioni di euro).

Si evidenzia quindi un peggioramento non indifferente (circa 1.150 milioni) della situazione economica di cassa dei Comuni che è un risultato indicativo in termini di equilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente. Questo risultato è stato influenzato dall'andamento debole delle entrate correnti ed ha risentito della ripresa della spesa corrente.

Va aggiunto che questo peggioramento si dovrebbe riflettere sul computo per il patto di stabilità, in quanto, anche se il maggiore incremento delle entrate si verifica nel titolo I che è rilevante nel computo delle entrate, in tale sede è stato escluso l'apporto della quota devoluta dell'IRPEF.

Il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale comporta, invece, un avanzo pari a 154 milioni di euro, a fronte dell'avanzo dei 204 dell'esercizio precedente.

Entrate/spese in conto capitale

(milioni di euro)

		2002	2003
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (Tit.IV) +		16.603	18.217
Accensione di prestiti (Tit.V ctg. 3 e 4)	+	6.423	6.006
Spese in conto capitale (Tit. II)	-	22.822	24.069
Saldo gestione investimenti		**204**	**154**

Questo risultato deriva da una dinamica in crescita sia dei pagamenti che delle correlative entrate. Data la natura della spesa in esame, la formazione di un limitato avanzo di cassa, che diminuisce rispetto all'esercizio precedente, non deve essere valutata negativamente in quanto dimostra un maggiore impiego delle fonti di finanziamento, assistendosi a un rilancio degli investimenti nel comparto dei Comuni, presumibilmente da connettere al maggior impiego dei fondi UE.

La ripresa degli investimenti, si conforma agli indirizzi volti ad esercitare un controllo selettivo della spesa senza comprimere gli interventi in conto capitale.

In sintesi, le tendenze emerse per il 2003 mettono in evidenza una situazione di luci ed ombre dove vanno valutati positivamente la crescita delle entrate tributarie, il rilancio degli

[56] Il livello di aggregazione dei dati di cassa disponibili, non avrebbe comunque consentito di inserire nel calcolo alcuni elementi contemplati nello schema dei risultati differenziali previsti dalla contabilità.

investimenti e l'aumento dei pagamenti correnti ben inferiore al tasso programmato d'inflazione. Al contrario desta preoccupazione la mancata crescita del complesso delle entrate correnti, che potrebbe comprimere l'efficace svolgimento dell'attività istituzionale da parte di tale categoria di Enti.

Conclusioni

Dall'esame effettuato sulle risultanza di cassa per il 2003, si è evidenziato per le Province un aumento delle entrate correnti piuttosto sostenuto e per i Comuni un calo anche in termini nominali di tali entrate. L'andamento dei Comuni è il prodotto dell'azione congiunta dell'incremento sostenuto delle entrate tributarie, del lieve aumento delle entrate extratributarie e dalla decisa flessione dei trasferimenti.

Sempre in termini di cassa si è evidenziato per le Province un aumento consistente dei pagamenti di spesa corrente (11,60%), mentre nei Comuni si assiste ad una stasi che conferma la precedente situazione di sostanziale stabilità dell'esercizio 2002. Tra le componenti della spesa corrente dei Comuni, si nota che quella per il personale decresce e quella per acquisto di beni e servizi fa registrare una tendenza ascendente.

Un aumento dinamico si rinviene nei pagamenti in conto capitale delle Province, che dimostra la permanenza di una spinta al rilancio degli investimenti, in relazione all'avvio di nuove iniziative e attraverso la più rapida realizzazione dei programmi d'investimento in corso d'attuazione. Ciò può essere connesso allo svolgimento delle nuove funzioni che richiedono interventi anche in conto capitale. La situazione dei Comuni è di analogo segno, ma con dinamica meno accentuata.

Quanto al finanziamento degli interventi in conto capitale si nota nei Comuni un aumento del complesso delle fonti di finanziamento dovuto all'andamento del titolo IV.

Il saldo tra le entrate correnti e le correlative spese mette in evidenza nelle Province un avanzo che aumenta (18,65%) rispetto all'esercizio precedente. Nei Comuni si nota invece un disavanzo che si oppone alla situazione positiva rilevata nel 2002. Tale risultato può essere imputato alla flessione delle entrate correnti, nonché a maggiori pagamenti relativi al rimborso dei prestiti.

Nei Comuni il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale evidenzia invece un avanzo pari a 154 milioni di euro di poco inferiore alla situazione positiva dell'esercizio precedente (204 milioni di euro). Ciò è addebitabile all'andamento più dinamico dei pagamenti rispetto alle correlative entrate; peraltro, data la natura della spesa in esame, la riduzione dell'avanzo di cassa può essere valutata positivamente.

Le tendenze del 2003 fanno rilevare la permanenza di una situazione molto differenziata tra le Province e i Comuni. Infatti nelle prime continuano ad evidenziarsi, sia sul fronte dell'entrata che della spesa, tendenze espansive che corrispondono ad un momento di vitalità di tali istituzioni, nelle quali il processo di trasferimento delle funzioni ha dimostrato un certo dinamismo. Al contrario per i Comuni permane una situazione di generale ristagno nella quale pare che i margini operativi della spesa si siano ridotti, pur dovendo comunque essere attuato il processo di conferimento delle funzioni. La spesa d'investimento riprende a crescere contestualmente alle correlative entrate. Nel contesto che si evidenzia dall'analisi svolta il rispetto del patto di stabilità interno non dovrebbe dimostrarsi problematico per via dell'aumento delle entrate rilevanti e della stasi della spesa corrente.

3.3 Il patto di stabilità interno per l'anno 2003

Le regole per il 2003

Anche per l'anno 2003, le regole per il patto di stabilità interno sono state definite nell'ambito della manovra finanziaria, infatti, la disciplina è contenuta nell'art. 29 della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

La finanziaria per il 2003, ha recato innovazioni che travalicano l'esercizio di riferimento, rivedendo 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.

Va notato, inoltre, che tutte le disposizioni contenute nell'art. 29 sono state poste a tutela dell'unità economica della Repubblica e qualificate come 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 afferma che tutta la disciplina del patto posta nei confronti degli Enti territoriali assurge a normativa di principio e come tale debba essere riservata al legislatore nazionale.

Lo stesso articolo 29 stabilisce che le Regioni a statuto ordinario possono estendere le regole del patto di stabilità interno nei confronti dei propri enti strumentali. Tale disposizione delinea una 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.[57]

Analizzando il contenuto dell'art. 29 succitato si nota che, a differenza di quanto previsto nell'anno 2002, l'obiettivo del patto di stabilità torna a concentrarsi esclusivamente sul miglioramento del saldo finanziario, venendo abbandonata la linea di specifici ed ulteriori obiettivi programmatici aventi ad oggetto solo la spesa; peraltro l'impegno delle amministrazioni locali nel contenimento del proprio disavanzo finanziario va misurato e valutato sia in termini di cassa che di competenza nel senso che solo il raggiungimento dell'obiettivo in entrambe le gestioni consente agli Enti di potersi considerare adempienti alle regole del patto.

Per quanto concerne gli Enti locali si nota che le regole per il 2003 non sono omogenee tra Comuni e Province.

L'impianto normativo posto dalla disciplina statale primaria, appare tecnico e compiuto, la sua corretta attuazione viene assicurata dalla Circolare del Ministero dell'Economica e delle Finanze n. 7 del 4 febbraio 2003, nonché dal decreto interministeriale MEF/Interno del 24 giugno 2003. Destinatari di tali disposizioni continuano ad essere le Province ed i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, fatta eccezione per quegli Enti locali ricompresi nella circoscrizione delle Province autonome di Trento e Bolzano e nelle Regioni a statuto speciale che abbiano concordato con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, entro il 31 marzo del 2003, regole differenti da quelle nazionali, recepite poi dalla normativa speciale regionale o provinciale.

Va riportato al riguardo che nel 2003 la Regione Friuli Venezia Giulia ha posto per la prima volta una disciplina particolare del patto di stabilità interno per le Province e i Comuni situati nella Regione stessa, per cui da tale anno in poi questi Enti non vengono considerati nelle elaborazioni d'insieme svolte sull'argomento.

Solo per l'anno 2003 nel calcolo degli obiettivi programmatici è stato abbandonato il criterio basato su un tendenziale peggioramento dei saldi finanziari connesso all'andamento dell'inflazione e si richiede alle amministrazioni di raggiungere un risultato positivo in termini assoluti che, come accennato, viene computato in maniera differente per le Province e per i Comuni. Il saldo finanziario per il 2003 di ciascuna Provincia deve migliorare del 7% rispetto al

[57] Viene così prospettata 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.

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 tali spese hanno assunto per tale categoria di Enti una rilevanza ragguardevole, come già dimostrato dai risultati del 2002.

Ciò imporrebbe -a prima vista- un impegno molto più gravoso per le prime, tenute a migliorare il saldo finanziario realizzato nel 2001 di ben 7 punti percentuali, mentre per i Comuni è sufficiente non peggiorarlo.

In realtà le Province nel 2003 hanno ancora beneficiato dell'andamento in crescita di alcuni tributi di loro pertinenza[58] ed inoltre solo ad esse il legislatore ha consentito di depurare dalle spese correnti complessive quelle sostenute per l'esercizio di funzioni statali e regionali trasferite o delegate. Pertanto lo sforzo di correzione particolarmente significativo imposto alle Province dovrebbe compensare una situazione favorevole generatasi per cause eteronome rispetto alle scelte gestionali degli amministratori provinciali.

Per le Province e 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 i 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. A differenza di quanto previsto dalla precedente disciplina del patto, nel 2003 la compartecipazione IRPEF, assegnata anche alle Province, non concorre più alla determinazione del saldo tra le entrate finali e le spese correnti. Tale diversa determinazione delle voci economiche prese in considerazione per il rispetto del patto di stabilità interno appare molto rilevante, infatti la mancata depurazione nel 2002 aveva determinato un miglioramento pressoché automatico dei saldi finanziari dei Comuni.

Vanno invece incluse nel calcolo le spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dallo Stato e dagli altri Enti partecipanti al patto, rimanendo sottratte solo quelle correlate a trasferimenti dall'Unione Europea che, peraltro, normalmente transitano per la Regione e non vengono assegnati direttamente all'Ente locale beneficiario, nonché le spese eccezionali diverse da quelle sostenute per elezioni amministrative o calamità naturali. Le Province poi si avvantaggiano di un ulteriore detrazione dalle spese correnti individuata nelle spese per i rimborsi allo Stato (come ad esempio quelli per il personale ATA) ai sensi dell'art.31 comma 12 della legge 289/2002 e ulteriormente definiti dal Regolamento recante i criteri e le modalità per il recupero su entrate proprie di somme dovute da Province e Comuni approvato con Decreto del Ministro dell'Interno del 17 novembre 2003. Per i Comuni, ai quali si ricorda viene imposto un risultato positivo in termini finanziari meno impegnativo che alle Province, non è prevista invece la esclusione dalle voci del patto delle spese connesse all'esercizio di funzioni statali e regionali trasferite o delegate.

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

[58] Va precisato che la quota devoluta di IRPEF, assegnata a decorrere da tale esercizio, non ha esplicato effetti nel calcolo del saldo, in quanto ne è prevista la depurazione dalle entrate finali.

triennio in corso richiedendone sostanzialmente l'invarianza, senza tenere conto di andamenti tendenziali che potrebbero generare l'espansione dei disavanzi.

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.

Anche sotto il profilo del monitoraggio degli adempimenti relativi al patto di stabilità, la disciplina del 2003 reca importanti innovazioni. Infatti viene intestata al Collegio dei revisori dei conti la funzione di controllo dell'andamento del saldo nel corso della gestione finanziaria e, a chiusura d'esercizio, di verifica del raggiungimento dell'obiettivo fissato sia in termini di cassa che di competenza. L'esito positivo di tale verifica consente all'Ente di autocertificare –con le forme e le modalità ritenute più opportune– il raggiungimento degli obiettivi; mentre nel caso in cui l'Ente non avesse rispettato i parametri del patto è compito del Collegio dei revisori darne comunicazione al Ministero dell'Interno. Il Ministero suddetto ha fornito direttive in proposito con la circolare F.L. 9/2004 con la quale ha richiesto la trasmissione limitatamente ai dati riassuntivi relativi all'obiettivo non raggiunto.

Ai compiti di verifica affidati agli organi di controllo interno si aggiunge per le Province ed i Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti l'attività di monitoraggio dei flussi finanziari svolta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze al quale trimestralmente gli Enti suddetti sono tenuti ad inviare i prospetti previsti con il decreto interministeriale Ministero dell'Economia e Finanze e Ministero dell'Interno del 24 giugno 2003 in cui vengono rappresentate le informazioni relative al patto sia per la gestione di cassa che di competenza. Il comma 13 dell'art. 29 della legge 289/2002, al riguardo, innova sotto due diversi aspetti. In primo luogo al monitoraggio degli andamenti del patto effettuato in termini finanziari, come sempre avvenuto, si affianca una verifica "secondo criteri di contabilità nazionale, finalizzata a consentire la conoscenza di particolari aspetti delle movimentazioni finanziarie registrate dagli Enti anche in termini di competenza economica"; in secondo luogo il legislatore delinea la possibilità, al fine di garantire una corretta ed efficace azione di monitoraggio, che gli Enti costituiscano "società consortili con le strutture specialistiche universitarie, di ricerca e di alta formazione europea finalizzate ad attuare i necessari controlli".

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 dei Comuni e delle Province con popolazione superiore a 60.000 abitanti, delle informazioni trimestrali sulle gestioni di competenza e di cassa.

Alle poste che possono essere depurate dalle voci che concorrono alla determinazione del saldo l'art. 3, comma 50, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, ha aggiunto le spese che gli Enti locali sostengono per il personale relativamente all'applicazione del CCNL 2002-2003 (in particolare è consentito portare in detrazione dalle spese di personale il maggior onere corrispondente allo 0,99% del "monte salari" risultante dal conto annuale 2002); inoltre possono essere detratte le spese di personale per l'attività istruttoria connessa al rilascio delle pratiche di condono di cui all'art. 32, comma 40, del d.l. n. 269 del 2003 convertito nella legge n. 326/2003.

È significativo che all'abbandono del sistema sanzionatorio di cui alla finanziaria per il 2002 faccia seguito l'introduzione di limitazioni a seguito del mancato raggiungimento degli obiettivi che non si limitano come di consueto al blocco delle assunzioni di personale, ma riguardano anche il divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare investimenti e l'obbligo di ridurre di almeno il 10% le spese per acquisto di beni e servizi.

La definizione delle regole per il patto 2003 e per gli anni successivi viene corroborata dal sistema sanzionatorio che, a differenza di quanto avvenuto per l'anno 2002, non è stato modificato dalla manovra finanziaria successiva (l. 350/2003) e che, a regime proprio dal 2003, si applicherà automaticamente anche agli esercizi futuri. In caso di mancato adempimento anche di uno solo dei due obiettivi del patto (saldo di cassa e saldo di competenza) scattano per l'Ente alcune limitazioni, che possono o meno essere qualificate come sanzioni, che incidono direttamente su settori di spesa rilevanti ai fini della formazione dei risultati dell'esercizio.

La compatibilità delle limitazioni suddette con l'ordinamento autonomistico appare meno stridente rispetto a quella delle sanzioni introdotte dalla finanziaria 2002. Infatti va rilevato 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. Va osservato che la limitazione relativa all'indebitamento comprime la possibilità di finanziamento degli investimenti, settore questo sinora escluso dalle regole del patto. La spesa per interessi e quella per quote capitale, infatti, 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, tuttavia non mancano di incidere 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 livello di servizi elevato 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 che agisce su settori di spesa esclusi dalla disciplina del patto la cui limitazione sembra incoerente rispetto alle scelte di fondo effettuate in tale sede.

Va infine ricordato che il patto di stabilità interno è gestito operativamente e monitorato dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze il quale, nell'attuare le norme, svolge una funzione interpretativa e di produzione della normativa secondaria e di attuazione.

Nell'ambito dell'attività svolta nei confronti degli Enti soggetti alle regole del patto, oltre alle indicazioni contenute nelle circolari vengono anche prospettate soluzioni operative per particolari situazioni rappresentate dalle amministrazioni interessate finalizzate caso per caso, tra l'altro, al calcolo degli obiettivi programmatici ed alla verifica degli stessi.

Va ricordato che dal 2003 la Regione Friuli Venezia Giulia si è sganciata dalla disciplina nazionale del patto di stabilità interno, infatti con la legge regionale 1/2003, successivamente modificata dalla legge regionale 14/2003, ha assunto l'impegno di adottare un patto di stabilità interno che, in linea con i principi dettati dal legislatore nazionale, consentisse agli Enti locali siti nel proprio territorio di contribuire al rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

La disciplina attuativa è stata affidata alla fonte regolamentare e così con i decreti del Presidente della Regione del 31 marzo 2003 e del 6 maggio 2003 sono stati stabiliti, rispettivamente, "i criteri e le modalità per il concorso delle Province e dei Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti della Regione per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottati con l'adesione al patto di stabilità e crescita" ed "i termini e le modalità per l'attivazione del monitoraggio degli adempimenti relativi al patto".[59]

---

[59] Per quanto concerne le Province l'obiettivo programmatico per il 2003 risulta dal saldo finanziario conseguito nel 2001, aggiornato con il tasso di inflazione reale riscontrato nell'anno 2002, migliorato del 7%; nello stesso modo viene calcolato l'obiettivo per i Comuni senza peraltro applicare il correttivo del 7%. Gli obiettivi riguardano, come nella disciplina nazionale, sia la gestione di competenza che quella di cassa ed alcune differenze concernono invece le voci contabili che concorrono alla determinazione del saldo tra entrate finali e spese correnti. Infatti, tra le poste a detrarre dalle entrate sono previsti i contributi e trasferimenti vincolati attribuiti anche da soggetti non aderenti al patto, mentre dal totale delle spese vengono detratte quelle sostenute mediante l'utilizzo di avanzi di amministrazione nei termini di cui all'art. 187 del d.lgs. 267/2000, le spese sostenute per l'istituzione del comparto unico del pubblico impiego della Regione e degli Enti locali, una quota di spese corrispondente ai crediti maturati nei confronti dello Stato, della Regione e degli altri Enti che partecipano al patto (inoltre, per le Province, si decurta una quota di spese corrispondenti al mancato gettito dell'imposta RC auto, mentre per i Comuni si possono detrarre le spese derivanti dagli enti gestori dei servizi socio assistenziali).

In caso di mancato conseguimento degli obiettivi si attiva un sistema di penalizzazioni che è ispirato a quello previsto dalla normativa statale. Anche l'attività di monitoraggio si fonda su criteri analoghi a quelli della disciplina generale: spetta infatti al Collegio dei revisori dei conti la verifica del rispetto degli obiettivi. L'organo è tenuto a darne comunicazione sia all'Ente interessato che all'organo regionale preposto al controllo dell'andamento del patto di stabilità.[60] Come per gli Enti locali delle Regioni a statuto ordinario, anche per gli Enti di questa Regione è previsto un sistema di monitoraggio infrannuale dei flussi di cassa con conseguente obbligo di programmazione dei saldi finanziari articolata su brevi periodi e coerente con l'obiettivo cumulativo annuale determinato secondo le regole stabilite dalla normativa.[61]

Infine va tenuto presente che anche la Regione autonoma della Sardegna con la legge finanziaria per il 2003 (l.r. 29 aprile 2003, n. 3) ha disposto che le regole per il patto di stabilità per gli Enti siti nella Regione sono conformi a quelle stabilite dall'art. 29 della legge 289/2002 con l'unica eccezione che viene consentito ai Comuni di calcolare gli obiettivi sulla base dei parametri previsti dal comma 7 del predetto articolo integrati dalla lettera e) del comma 5 e quindi depurando le spese rilevanti per il patto di quelle connesse alle funzioni trasferite o delegate.

Le regole per il 2004

Per garantire la continuità dell'azione di risanamento la normativa per il 2003 si è spinta 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 ha, poi, ipotizzato un sistema a regime dal 2005 in avanti 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.

Le regole per il patto del 2004, come detto, sono state già tracciate dall'art. 29 della l. 289/2002 al comma 10. Le voci che concorrono alla determinazione del saldo finanziario programmatico rimangono le stesse definite per l'anno 2003, mentre le novità concernono l'esercizio di riferimento per il calcolo degli obiettivi. Solo per l'anno 2004 il riferimento è operato all'esercizio appena concluso -il 2003- e non al penultimo anno precedente come previsto dalla passata disciplina.

Dall'anno 2005 in avanti, l'obiettivo programmatico, indistintamente per Comuni e Province, dovrà essere pari al saldo di competenza e di cassa registrato nel 2003 incrementato del tasso di inflazione programmato.

I successivi commi 11 e 12 tracciano le regole che andranno a regime dal 2005 e che prevedono invece modifiche sostanziali alla determinazione dei saldi sia di cassa che di competenza andando a modificare le voci che concorrono alla loro quantificazione.

Quindi nella legge finanziaria per il 2004 (l. 24 dicembre 2004 n. 350) non si rinviene una nuova disciplina del patto di stabilità, che risulta consolidata nelle regole fissate lo scorso anno, salvo la modalità di determinazione degli obiettivi programmatici che prevede un saldo finanziario programmatico pari a quello registrato nella gestione del 2003 incrementato del tasso d'inflazione programmato per l'anno 2004 risultante dal DPEF 2004-2007 e cioè pari all'1,7%.

Resta invece invariato il sistema dei controlli interni e delle modalità di monitoraggio esterno da parte del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, nonché, infine, il sistema sanzionatorio, o meglio delle limitazioni conseguenti il mancato raggiungimento degli obiettivi programmatici determinati.

---

[60] Nel caso del Friuli si tratta della Direzione regionale per le Autonomie locali – Comitato di Garanzia

[61] Dai dati provvisori trasmessi dal Servizio per la finanza locale presso la Regione e relativi alle Province ed ai Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti risulta che tutti gli Enti monitorati hanno rispettato gli obiettivi programmatici per i 2003 ed in particolare le 4 Province complessivamente hanno realizzato un saldo effettivo che migliora del 10,8% rispetto all'obiettivo di competenza e del 37,6% rispetto a quello di cassa.

La circolare n. 5/2003, allegando i modelli esemplificativi per il calcolo e la verifica del disavanzo finanziario, precisa infine che l'individuazione delle voci che concorrono alla determinazione degli obiettivi del patto di stabilità viene facilitata, già dall'anno 2003, dalla precisa indicazione del codice di bilancio che identifica ogni singola posta da computare o depurare: si tratta dei codici attribuiti con il decreto interministeriale MEF/Interno del 24 giugno 2002 alle voci economiche del bilancio degli Enti locali, ai sensi dell'art. 4 , comma 1 del d.P.R. n. 194/96.

3.3.1 La più recente disciplina: valutazioni d'insieme

Con la disciplina sopra illustrata sembra essersi modificato l'approccio al patto di stabilità interno, non più concepito come una serie di regole sempre mutevoli, dettate da manovre congiunturali, che, proprio per tale loro natura, tendevano a far considerare, soprattutto da parte degli Enti di minori dimensioni, le attività connesse al patto meri adempimenti contabili da compiere nella sede del preventivo e del consuntivo. La legislazione più recente con l'art. 29 della legge n. 289 del 2002 ha delineato, invece, un complesso di regole che fa sistema e che va consolidandosi entrando definitivamente a regime dal 2005. Dette regole si pongono in relazione con l'intera gestione finanziaria dell'amministrazione locale. Non a caso, infatti, emerge il ruolo fondamentale degli organi di controllo interno, impegnati non solo nella verifica finale del raggiungimento degli obiettivi di cui si è detto in precedenza, ma coinvolti anche in una attività di programmazione dei flussi finanziari cui la normativa del 2003 dà particolare rilevanza. Infatti il comma 17 dell'art. 29 citato introduce nella gestione del patto una fase fondamentale che è quella della programmazione annuale e trimestrale dei flussi finanziari, vale a dire della previsione cumulativa articolata per trimestri del saldo finanziario di cassa in coerenza con l'obiettivo programmatico annuale. La programmazione trimestrale dei flussi di cassa, come precisato dalla circolare n. 7 del 4 febbraio 2003 del MEF, viene effettuata tenendo conto delle riscossioni e dei pagamenti che possono verosimilmente verificarsi nel corso di ogni trimestre e deve risultare coerente con l'obiettivo annuale del saldo finanziario di cassa calcolato secondo i criteri stabiliti dalla normativa; ne consegue che i sub-obiettivi trimestrali, seppure in alcuni momenti della gestione si possono evidenziare risultati anche di segno opposto all'obiettivo annuale, dovranno comunque garantire complessivamente il raggiungimento di quest'ultimo. Sempre al Collegio dei revisori il legislatore affida il compito di effettuare la valutazione di coerenza degli obiettivi trimestrali con quello annuale e di verificare poi, al termine di ogni trimestre, il rispetto degli stessi; nell'ipotesi di esito negativo del controllo, il Collegio è tenuto a darne comunicazione all'Ente e al Ministero dell'Economia e delle Finanze. Anche per il mancato rispetto dell'obiettivo trimestrale scattano delle limitazioni che, più che avere un valore sanzionatorio, vengono prospettate come rimedio immediato che l'amministrazione deve attivare per riassorbire lo scostamento verificatosi e consentire il raggiungimento degli obiettivi successivi fino a quello annuale; infatti l'Ente inadempiente è obbligato nel trimestre successivo ad operare un contenimento dei pagamenti tale da consentire il raggiungimento dei successivi obiettivi.

In proposito si precisa che inizialmente il comma 17 dell'art. 29 prevedeva una limitazione nei pagamenti correnti "entro l'ammontare dei pagamenti effettuati alla stessa data e allo stesso titolo nell'anno 2001", successivamente il d.l. 31 marzo 2003, n. 50 convertito con l. 20 maggio 2003 n. 116, ha modificato la norma prevedendo una limitazione nei pagamenti commisurata allo sforzo necessario per rientrare nel saldo programmatico determinato. La programmazione trimestrale dei flussi di cassa involge tutti gli Enti locali soggetti alle regole del patto, non solo le Province ed i Comuni di grandi dimensioni, e la rilevanza di tale attività per la corretta gestione degli andamenti finanziari locali emerge anche dal concorso al monitoraggio delle spese, delle entrate e dei saldi di bilancio anche delle associazioni rappresentative degli Enti locali.

3.3.2 Verifiche sul raggiungimento degli obiettivi

Per l'esercizio in esame gli obiettivi riguardavano esclusivamente il saldo finanziario espresso sia in termini di cassa che di competenza la cui variazione per le Province doveva essere in miglioramento di 7 punti. Per i Comuni era sufficiente, invece, mantenere invariato il saldo del 2001.

L'esame dei risultati per l'esercizio 2003 effettuato in questa sede fornisce indicazioni relativamente agli andamenti del patto di stabilità interno per il quale sono state effettuate verifiche a livello generale da parte del Ministero dell'Economia e Finanze nella sede del monitoraggio[62] e al fine di fornire elementi in sede di audizione informale presso la V Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera.

Anche le associazioni degli Enti hanno avviato attività finalizzate ad effettuare riscontri nella materia, ma allo stato non risultano pubblicati gli esiti.[63]

Sono stati, quindi, eseguiti controlli in questa sede in ordine al rispetto dei limiti al saldo finanziario posti dalla normativa per il 2003, verificando i comportamenti tenuti dagli Enti esclusivamente attraverso i prospetti dedicati allo scopo inviati dagli stessi, in quanto non sono ancora disponibili le risultanze dei rendiconti delle Province e dei Comuni di competenza della Sezione.

Nel 2003 si ripropone la questione relativa alla impostazione contabile adottata per l'allocazione in bilancio della quota di compartecipazione all'IRPEF che, come si è notato relativamente al 2002, non tutti gli Enti hanno inserito nel titolo I delle entrate. Tuttavia nel 2003, a differenza dell'anno precedente, è prevista espressamente l'esclusione di tale entrata dal computo del saldo per cui la questione permane priva di rilievo ai fini del patto interno.

Il patto di stabilità interno, come noto, è gestito operativamente e monitorato dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze il quale esercita nei confronti degli Enti soggetti alle sue regole una funzione di ausilio. Nell'ambito di questa funzione vengono fornite indicazioni sulla interpretazione e avvisi che riguardano singoli casi[64] dai quali si possono trarre indicazioni aggiuntive, finalizzate anche a determinare le modalità di calcolo degli obiettivi programmatici ed alla verifica degli stessi alla luce delle particolari situazioni rappresentate dalle amministrazioni interessate.

In tale sede risulta, tra l'altro, fornita l'indicazione di consentire agli Enti locali di detrarre dalle entrate finali del 2001 i minori introiti derivanti dalla nuova disciplina dell'addizionale sui consumi di energia elettrica (art. 10, comma 11, della l. n. 133/99) ed i minori introiti derivanti dalle esenzioni disposte in materia di pubblicità (art. 10, comma 3 , della l. 448/2001 e art. 2bis della l. 75/2002). Tale direttiva trova la sua giustificazione nella necessità di compensare lo squilibrio finanziario determinato dal fatto che tali entrate nel 2001 figuravano tra i tributi locali, mentre nel 2003 sono computate tra i trasferimenti correnti da Stato e pertanto escluse dal concorso alla quantificazione degli incassi netti rilevanti ai fini del patto di stabilità.

Per una prima verifica dei risultati raggiunti dagli Enti locali nell'esercizio 2003 la Sezione ha richiesto alle Province ed ai Comuni con popolazione superiore agli 8000 abitanti -con lettera circolare del 5 dicembre 2003, prot. 16197- i prospetti di monitoraggio di fine anno dai quali risultava il conseguimento o meno degli obiettivi nonché i documenti di programmazione dei flussi finanziari (all. E alla Circolare MEF 7/2003).

Il decreto concernente gli adempimenti di cui all'art. 29 della legge n. 289 del 27 dicembre relativi al patto di stabilità interno per l'anno 2003, ed in particolare alle modalità di monitoraggio dei flussi finanziari, è stato emanato in data 24 giugno 2003 dal Ministero

---

[62] Dai dati del monitoraggio al 31 dicembre 2003 risulta che gli obiettivi del saldo sono stati conseguiti a livello aggregato sia in termini di competenza che di cassa dall'insieme delle Province e da quello dei Comuni. Dagli stessi dati risulta che tra gli Enti monitorati solo 4 Province e 7 Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti sembrano non aver rispettato gli obiettivi stabiliti.

[63] In tale contesto si inserisce il progetto FI.LO. (finanza locale) promosso dall'ANCI-CNC.

[64] Un caso emblematico riguarda la possibilità concessa ad un Comune di calcolare l'obiettivo programmatico sulla base della gestione 2002 e non 2001, in ragione della particolare situazione finanziaria in cui esso versava nell'esercizio che la disciplina generale indicava come parametro di riferimento.

dell'Economia e Finanze di concerto con l'Interno, con riferimento alle Province e ai Comuni di maggiori dimensioni, successivamente è intervenuta la circolare n. 5 del 2004 che ha ripreso alcuni aspetti relativi al patto per il 2003. La richiesta istruttoria della Corte relativa al 2003 è stata rivolta solo alle Province ed ai Comuni con popolazione superiore a 60.000 utilizzando i prospetti e le relative istruzioni per il monitoraggio del fabbisogno. Per tutti gli altri Comuni, non essendo previsto l'obbligo di trasmissione al Ministero dell'Economia e Finanze delle informazioni concernenti il rispetto degli obiettivi programmatici, i dati necessari ai fini dell'indagine sono stati tratti attraverso l'impiego di un prospetto standardizzato, elaborato allo scopo dalla Corte che è stato inviato a tali Enti per la compilazione.

La verifica dell'esattezza formale degli adempimenti richiesti dalla normativa che, come di consueto, precede l'analisi dei dati finanziari relativi al patto, è risultata meno complessa rispetto al precedente esercizio dal momento che i dati sono stati raccolti su base uniforme. È stata comunque svolta una significativa attività istruttoria finalizzata a rendere omogenee le informazioni provenienti dagli Enti.

Deve comunque ribadirsi, specie relativamente al saldo di competenza, che i relativi dati vengono tratti con riferimento alle scritture di bilancio (partitari) definite dal servizio finanziario dell'Ente locale disponibili al momento del monitoraggio,[65] tuttavia qualora la situazione di preconsuntivo si dovesse differenziare da quella di consuntivo si pone la necessità di riprodurre i modelli con i dati definitivi, non appena disponibili.

Si è rilevata ancora una scarsa attitudine dei Comuni di dimensioni medio-piccole al monitoraggio dei vincoli del patto che trova ragione nella circostanza che dal 2002 è venuta meno per tali Enti la previsione normativa concernente il sistema di controllo concomitante da parte del Ministero dell'Economia.

È da aggiungere che nel 2003 la disciplina del patto faceva perno sul ruolo di verifica affidato al Collegio dei revisori che, per gli Enti non sottoposti al monitoraggio è di cruciale rilevanza al fine di rendere effettiva l'applicazione della norma e il sistema di sanzioni. Il Collegio dei revisori, infatti, deve trasmettere alla Ragioneria Generale dello Stato o alla Ragioneria Provinciale, a seconda delle dimensioni demografiche dell'Ente, la segnalazione del mancato rispetto dell'obiettivo trimestrale e al Ministero dell'Interno quella di mancato adempimento dei vincoli annuali.

Una questione rilevante riguardante la omogeneità dei dati esaminati riguarda la possibilità di detrarre i maggiori oneri derivanti dall'applicazione del nuovo contratto del personale che non era prevista nel primo impianto, ma è stata introdotta dall'art. 3 comma 50 della legge 24.12.2003, n. 350, finanziaria per il 2004.

Va inoltre segnalato che, per quanto riguarda gli obiettivi programmatici, per la prima volta si assiste ad una sostanziale differenziazione della disciplina relativa ai Comuni rispetto a quella dedicata alle Province e ciò impone agli Enti comportamenti diversificati in ordine alle modalità di calcolo degli obiettivi riferiti al saldo finanziario. Si tratta di impostazioni diverse non solo nel dettaglio, ma ispirate ad un modello non omogeneo.

Per le Province si prevede di migliorare il saldo in modo incisivo, ma operando la depurazione delle spese per le nuove funzioni. Per questi Enti si prospettava, infatti, la prosecuzione della crescita delle entrate rilevanti che avrebbe dato impulso al raggiungimento dell'obiettivo.

Per i Comuni lo scenario era meno dinamico e solo uno sforzo sulla spesa corrente avrebbe potuto consentire di rispettare il patto.

L'indagine presenta i risultati di 1.144 Enti (79 Province e 1.065 Comuni)[66] e le tabelle che seguono rappresentano il livello di realizzazione di ciascuno dei tre obiettivi programmatici.

---

[65] Sul punto la circolare del Ministero dell'Economia e Finanze stabilisce che lo stesso Ente provvede all'autocertificazione del raggiungimento degli obiettivi secondo le forme e le modalità che ritiene più opportune.

[66] Tra gli Enti non esaminati sono ricompresi quelli delle Province autonome di Trento e Bolzano, quelli della Valle d'Aosta nonché quelli del Friuli Venezia Giulia.