

Province

Nella tabella di seguito riportata sono stati calcolati gli obiettivi programmatici 2003 per l'intero aggregato delle Province e vengono evidenziati gli andamenti, nel triennio posto a raffronto, delle singole voci rilevanti per il patto.⁶⁷

Tabella 1 - Province - obiettivi consolidati

(migliaia di euro)				
ENTRATE	ACCERTAMENTI		INCASSI	
	2001	2003	2001	2003
Addizionale consumo energia elettrica	550.752	594.248	545.764	600.015
Compartecipazione IRPEF	0	375.821	0	363.337
Imposta provinciale di trascrizione	906.759	933.372	914.701	939.165
Imposta sulle assicurazioni R.C. auto	1.320.861	1.648.213	1.322.584	1.672.176
Altre entrate tributarie	201.866	216.136	210.733	222.233
TOTALE TITOLO I	2.980.238	3.767.790	2.993.782	3.796.926
TOTALE TITOLO I (al netto della compartecipazione IRPEF)	2.980.238	3.391.969	2.993.782	3.433.589
TOTALE TITOLO II	2.667.389	3.114.986	2.322.009	2.955.838
Trasferimenti correnti da Stato	927.995	816.707	804.390	782.907
Trasferimenti correnti da U.E.	40.155	84.785	13.546	72.681
Trasferimenti corr. dagli altri Enti partecipanti al patto	1.670.672	2.184.775	1.471.697	2.027.772
ENTRATE TITOLO II	28.567	28.719	32.376	72.478
TOTALE TITOLO III	287.259	395.521	294.598	368.293
TOTALE TITOLO IV	1.310.399	2.872.041	1.094.118	2.007.322
Proventi dalla dismissione di beni immobiliari	42.791	79.887	47.433	59.374
Proventi dalla dismissione di attività finanziarie	366.105	771.094	380.437	694.408
Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	157.551	259.707	168.140	273.669
Trasferimenti in conto capitale da U.E.	10.220	28.967	9.819	14.620
Trasferimenti in conto capitale dagli altri Enti partecipanti al patto	625.563	1.518.310	412.503	815.965
Riscossione di crediti	59.951	118.502	53.677	97.756
Altre rettifiche	0	0	0	0
ENTRATE TITOLO IV	48.218	95.574	22.109	51.530
ENTRATE NETTE	3.344.282	3.911.783	3.342.865	3.925.890
SPESE	IMPEGNI		PAGAMENTI	
	2001	2003	2001	2003
TITOLO I - SPESE CORRENTI	5.122.395	6.366.026	4.475.931	5.723.247
Interessi passivi	290.010	301.420	288.854	292.103
Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla U.E.	39.248	68.298	27.855	27.302
Spese per calamità naturali	5.706	5.488	22.520	5.792
Spese per elezioni amministrative	159.361	27.962	17.094	80.391
Spese connesse a funzioni statali e regionali trasferite o delegate	1.430.667	2.474.442	1.234.706	2.139.833
Spese correnti per i rimborsi eseguiti allo Stato	0	203.863	7.557	185.520
* Maggiori oneri per rinnovo contratto personale	-	-	-	-
* Altre rettifiche	-	-	-	-
SPESE CORRENTI NETTE utili a fini del saldo finanziario	3.197.403	3.284.553	2.877.345	2.992.306
SALDO FINANZIARIO	146.879	627.230	465.520	933.584
Obiettivo programmatico		157.161		498.106
Rispetto saldo		SI		SI

⁶⁷ Al riguardo si precisa che non è stato possibile effettuare verifiche rispetto al conto del bilancio e che i dati si riferiscono all'insieme di Enti che hanno inviato i modelli del patto di stabilità idonei a fornire tutte le informazioni necessarie al calcolo e alla verifica degli obiettivi (79 Province).

Si evidenzia che nel complesso delle Province il saldo finanziario registrato sia in termini di competenza che di cassa nel 2003 sopravanza l'obiettivo programmatico con un differenziale positivo notevole, pari a circa 470 milioni di euro per la competenza e 435 per la cassa, confermando il trend positivo già registrato per il patto 2002. Sempre dai dati complessivi si nota, nel biennio posto a raffronto, un incremento significativo delle entrate finali che si riverbera quasi interamente sulle entrate considerate per il saldo, che aumentano di circa 568 milioni di euro negli accertamenti e 583 negli incassi. Si nota anche un aumento dei trasferimenti dallo Stato in conto capitale, mentre quelli di parte corrente risultano in calo per via della deduzione della quota IRPEF. Si registra, inoltre, un incremento delle risorse trasferite dagli altri Enti partecipanti al patto e dalla UE, sia di parte corrente che in conto capitale. Questi aumenti possono essere addebitati al conferimento di funzioni da parte delle Regioni ed a un più diffuso impiego di fondi strutturali provenienti dall'Unione Europea.

Sul fronte della spesa si evidenzia un significativo incremento del titolo I della parte corrente e lo stesso trend in aumento presentano le spese connesse a funzioni statali e regionali trasferite o delegate. Le spese correnti sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla U.E. crescono notevolmente quanto agli impegni, ma diminuiscono in termini di pagamenti. L'azione dell'aumento della spesa corrente si sviluppa particolarmente nel settore delle funzioni conferite, che come è noto viene escluso nel computo del saldo, e produce per le Province un risultato conforme a quello atteso.

Va notato al riguardo che la crescita non indifferente della spesa delle Province, che può essere in parte addebitata al conferimento di nuove funzioni, non si è riverberata completamente su quella rilevante per il patto, in quanto nell'esercizio 2003 le spese per le nuove funzioni potevano essere dedotte dal calcolo.

Province - rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità 2003

REGIONE	Enti esaminati	ACCERTAMENTI/IMPEGNI		INCASSI/PAGAMENTI	
		Province	% sul totale degli Enti esaminati	Province	% sul totale degli Enti esaminati
PIEMONTE	8	8	100,0	8	100,0
LOMBARDIA	11	10	90,9	10	90,9
LIGURIA	3	3	100,0	3	100,0
VENETO	6	5	83,3	5	83,3
EMILIA ROMAGNA	9	9	100,0	9	100,0
TOSCANA	8	8	100,0	8	100,0
UMBRIA	2	2	100,0	2	100,0
MARCHE	4	4	100,0	4	100,0
LAZIO	4	4	100,0	4	100,0
ABRUZZO	2	2	100,0	2	100,0
CAMPANIA	3	3	100,0	3	100,0
PUGLIA	4	4	100,0	3	75,0
BASILICATA	2	1	50,0	1	50,0
CALABRIA	3	2	66,7	3	100,0
SICILIA	7	7	100,0	7	100,0
SARDEGNA	3	3	100,0	3	100,0
Totale complessivo	79	75	94,9	75	94,9

Province - rispetto dell'obiettivo del saldo del patto di stabilità 2003
ACCERTAMENTI/IMPEGNI

(migliaia di euro)

REGIONE	n.Enti	saldo finanziario 2001	saldo programmatico 2003	saldo finanziario 2003	Scostamento da obiettivo	
					val. ass.	%
PIEMONTE	8	20.856	22.316	58.867	36.551	163,79
LOMBARDIA	11	205.998	220.418	304.143	83.725	37,98
VENETO	6	109.601	117.273	146.648	29.375	25,05
LIGURIA	3	15.983	17.102	23.263	6.161	36,03
EMILIA ROMAGNA	9	94.690	101.318	116.523	15.205	15,01
TOSCANA	8	53.952	57.729	87.759	30.030	52,02
UMBRIA	2	5.368	5.744	11.585	5.841	101,70
MARCHE	4	7.855	8.405	12.141	3.736	44,45
LAZIO	4	80.264	85.882	118.544	32.662	38,03
ABRUZZO	2	-14.557	-15.576	-8.475	7.101	37,40
CAMPANIA	3	-21.891	-23.423	16.347	39.770	180,30
PUGLIA	4	-50.658	-54.204	-29.836	24.368	36,67
BASILICATA	2	-28.902	-30.925	-29.147	1.778	8,44
CALABRIA	3	-19.685	-21.063	2.773	23.836	115,15
SICILIA	7	-267.452	-286.174	-197.355	88.819	20,66
SARDEGNA	3	-44.543	-47.661	-6.550	41.111	84,19
Totale complessivo	79	146.879	157.161	627.230	470.069	299,10

INCASSI/PAGAMENTI

(migliaia di euro)

REGIONE	n. Enti	saldo finanziario 2001	saldo programmatico 2003	saldo finanziario 2003	Scostamento da obiettivo	
					val. ass.	%
PIEMONTE	8	55.568	59.458	73.060	13.602	22,88
LOMBARDIA	11	252.447	270.118	352.833	82.715	30,62
VENETO	6	153.352	164.087	223.275	59.188	36,07
LIGURIA	3	23.890	25.562	29.345	3.783	14,80
EMILIA ROMAGNA	9	110.536	118.274	136.346	18.072	15,28
TOSCANA	8	67.047	71.740	101.237	29.497	41,12
UMBRIA	2	3.859	4.129	12.606	8.477	205,29
MARCHE	4	15.405	16.483	21.973	5.490	33,30
LAZIO	4	136.685	146.253	151.965	5.712	3,91
ABRUZZO	2	-4.232	-4.528	-447	4.081	88,64
CAMPANIA	3	9.280	9.930	48.895	38.965	392,42
PUGLIA	4	-27.211	-29.116	-23.985	5.131	5,22
BASILICATA	2	-23.799	-25.465	-26.592	-1.127	20,15
CALABRIA	3	-23.743	-25.405	-6.796	18.609	69,22
SICILIA	7	-245.803	-263.009	-156.018	106.991	31,75
SARDEGNA	3	-37.761	-40.404	-4.113	36.291	88,29
Totale complessivo	79	465.520	498.106	933.584	435.478	87,43

Dall'esame dei dati esposti si nota che gli obiettivi del saldo di competenza e di cassa sono stati ampiamente rispettati dalle Province e che tali differenziali nell'aggregato sono di segno positivo. Sia nella gestione della competenza che della cassa le manovre di contenimento del saldo si sono dimostrate appropriate, e nell'insieme osservato sono 11 le Regioni in cui tutte le Province hanno raggiunto entrambi gli obiettivi.

Relativamente al saldo emerge che una sola Regione, la Basilicata, non raggiunge entrambi gli obiettivi, mentre nelle altre Regioni la maggioranza delle Province ha conseguito il proprio obiettivo individuale sul saldo, consentendo anche il rispetto del saldo programmatico individuato a livello aggregato per l'intera Regione.

Il rispetto di entrambi gli obiettivi fissati per il saldo, che costituisce la condizione necessaria per poter procedere ad assunzioni di personale e non subire le limitazioni alla spesa ed all'indebitamento previste, avviene in 74 Province. L'allocazione geografica degli Enti che non raggiungono gli obiettivi riguarda due Regioni del nord (Lombardia e Veneto) e tre del sud (Puglia, Basilicata, Calabria); in ognuna di queste Regioni una Provincia non rientra nei parametri fissati.

Nel complesso può, comunque, ritenersi che il comparto Province si sia attenuto sostanzialmente alle regole imposte dal patto di stabilità interno; tuttavia le condizioni del contesto apparivano decisamente favorevoli ad ottenere questo risultato, stante il *trend* espansivo delle entrate e la crescita della spesa che investe principalmente quelle non rilevanti per il saldo. Il rispetto dell'obiettivo non ha richiesto uno sforzo fiscale da parte delle amministrazioni provinciali in quanto le fonti di entrata tributaria sono scarsamente manovrabili, consistendo essenzialmente in devoluzioni di gettito e, quindi, i risultati positivi su quel fronte devono essere ascritti all'aumentata consistenza degli imponibili.

Dall'insieme dei dati esaminati per le Province emerge che il comparto dimostra non solo di aver rispettato l'obiettivo di miglioramento del saldo del 2001 (+7%), che valutato *ex ante* poteva apparire di notevole impegno, ma di aver conseguito rispetto a questo obiettivo uno scarto positivo di notevole entità, specie per quanto attiene al saldo di competenza. Dei 16 aggregati regionali 15 conseguono l'obiettivo del saldo sia di competenza che di cassa e, quindi, nella quasi totalità dei casi i risultati delle Province adempienti di ciascuna Regione sono tali da far recuperare lo scarto negativo prodotto dalla poche Province che non hanno rispettato l'obiettivo.

Nell'analisi finanziaria generale si nota che l'obiettivo di competenza, che pure viene rispettato dallo stesso numero di Enti rispetto a quello di cassa fa registrare risultati complessivi più lusinghieri.

I saldi regionali sono di segno diverso, mentre quello aggregato è positivo in entrambe le prospettazioni.

Il numero delle Province inadempienti è esiguo e questo risultato si connette ad una dinamica elevata delle entrate che ben compensa una tendenza in aumento della spesa che permane anche a seguito delle depurazioni che riguardano maggiormente le spese per le nuove funzioni conferite.

Comuni

È necessario premettere che l'analisi dell'insieme di Comuni, effettuata in questa sede, non copre l'universo degli Enti interessati al patto nel 2003; infatti in tale esercizio erano coinvolti tutti i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, mentre l'esame svolto dalla Sezione ha riguardato esclusivamente i Comuni obbligati in base al disposto normativo all'invio del rendiconto e dei documenti allegati, vale a dire i Comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti.

Peraltro, dell'intera platea di Enti considerati, solo 1.065 Comuni sono entrati a far parte della banca dati sul patto di stabilità in quanto molti Enti non hanno adempiuto alla richiesta della Sezione.

Nella tabella di seguito riportata sono stati calcolati gli obiettivi programmatici 2003 per l'intero aggregato dei Comuni e si possono evidenziare gli andamenti, nel biennio posto a raffronto, delle singole voci rilevanti per il patto.

Tabella 5 - Comuni - Obiettivi consolidati

(migliaia di euro)

ENTRATE	ACCERTAMENTI/IMPEGNI		INCASSI/PAGAMENTI	
	2001	2003	2001	2003
Entrate finali	40.107.091	41.463.011	38.433.727	39.749.037
Trasferimenti correnti da Stato	7.992.388	4.359.326	8.298.218	4.085.240
Trasferimenti correnti dalla UE	41.382	64.154	47.776	42.638
Trasferim. corr. dagli altri Enti partecipanti al patto	2.356.655	2.293.924	2.514.033	2.262.389
Compartecipazione all'IRPEF	33.894	3.942.510	40.971	4.009.871
Proventi della dismissione di beni immobiliari e finanziari	1.244.967	1.693.167	1.022.010	1.487.537
Trasferimenti in conto capitale dal Stato	565.878	1.225.599	557.928	1.252.470
Trasferimenti in conto capitale dalla U.E.	169.361	123.190	114.665	78.068
Trasferimenti in conto capitale dagli altri Enti partecipanti al patto	1.256.154	1.812.079	991.419	1.117.764
Riscossione di crediti	7.655.524	6.181.645	6.951.021	6.213.941
*Altre rettifiche	20.130	21.623	9.583	11.474
Entrate nette	18.770.759	19.745.795	17.886.103	19.187.645
SPESE	2001	2003	2001	2003
Spese correnti	26.792.416	26.511.611	25.920.026	25.455.002
Interessi passivi	1.607.293	1.482.272	1.791.506	1.477.730
Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla UE	62.319	96.820	62.301	69.864
Spese per calamità naturali	54.125	59.031	49.706	43.306
Spese per elezioni amministrative	51.319	47.278	25.375	23.703
*Maggiori oneri rinnovo contratto personale	3.758	23.580	3.507	4.225
*Altre rettifiche	3.446	12.880	2.646	14.203
Spese correnti netti	25.010.156	24.789.750	23.984.985	23.821.971
SALDO FINANZIARIO	-6.239.397	-5.043.955	-6.098.882	-4.634.326
Obiettivo programmatico		-6.239.397		-6.098.882
Rispetto patto		SI		SI

In linea generale, nei Comuni a differenza che nelle Province si rinviene una dinamica di crescita lenta delle risorse; l'andamento delle entrate non risulta influenzato dalla compartecipazione IRPEF che non ha effetto sulla determinazione dei saldi finanziari dell'aggregato dei Comuni.

Dai dati complessivi si evince che i saldi finanziari di competenza e di cassa riportati nel 2003, pur essendo ancora in disavanzo, migliorano notevolmente rispetto al 2001 e consentono il conseguimento dell'obiettivo programmatico con un differenziale positivo pari a circa 1.464 milioni di euro per il saldo di cassa e a 1.195 milioni di euro per quello di competenza. Si nota, nel triennio, un aumento non irrilevante delle entrate finali di competenza (circa 1.356 milioni di euro), il cui effetto è peraltro affievolito in termini assoluti dal contemporaneo andamento di alcune voci a detrarre.⁶⁸ Sul fronte della spesa si evidenzia, invece, una riduzione di quelle correnti, che nonostante l'aumento della detrazione connessa alle spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione e l'introduzione di quella per i maggiori oneri del contratto di lavoro, si riverbera sulla quantificazione finale sia dei pagamenti che degli impegni netti.

⁶⁸ In particolare esplica effetto la detrazione per la quota IRPEF devoluta dallo Stato. Le entrate finali crescono del 3,38%, mentre quelle rilevanti per il saldo, pur dimostrando un minore incremento in cifra assoluta (975 meuro), aumentano del 5,19%.

Analizzando sul fronte della cassa le voci escluse dal saldo si nota che i trasferimenti correnti dello Stato sono in calo di 4.200 milioni di euro circa, importo questo superiore alla quota di IRPEF assegnata che è indicata in circa 4.000 milioni di euro. Si notano, invece, in aumento i trasferimenti di capitali dallo Stato e i proventi della dismissione di beni. Al riguardo va notato che i Comuni non potevano detrarre dal saldo le spese per il conferimento di nuove funzioni e che, a giudicare dai risultati ottenuti, tali spese non sembrano aver esplicito una rilevante efficacia nella formazione del dato della spesa corrente.

Nel complesso la situazione dei Comuni appare sostanzialmente in lieve aumento sul fronte dell'entrata e ingessata su quello della spesa; pertanto i Comuni a differenza delle Province rispettano il patto attraverso una azione di compressione della spesa corrente potendosi giovare molto limitatamente di uno sviluppo delle entrate.

Le tabelle che seguono indicano la quantificazione in termini finanziari dei risultati conseguiti dai Comuni in ordine agli obiettivi del patto 2003; i dati, sintetizzati per Regione, sono stati elaborati aggregando i saldi finanziari 2001 in termini sia di competenza che di cassa, calcolando sugli stessi gli obiettivi programmatici di livello regionale.

Comuni - rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità 2003

REGIONE	Enti esaminati	ACCERTAMENTI/IMPEGNI		INCASSI/PAGAMENTI	
		Comuni	% sul totale degli Enti esaminati	Comuni	% sul totale degli Enti esaminati
PIEMONTE	68	66	97,1	66	97,1
LOMBARDIA	191	176	92,1	182	95,3
LIGURIA	22	21	95,5	22	100,0
VENETO	125	115	92,0	121	96,8
EMILIA ROMAGNA	93	90	96,8	89	95,7
TOSCANA	91	89	97,8	89	97,8
UMBRIA	15	13	86,7	14	93,3
MARCHE	35	33	94,3	34	97,1
LAZIO	49	39	79,6	45	91,8
ABRUZZO	23	21	91,3	22	95,7
MOLISE	4	2	50,0	2	50,0
CAMPANIA	89	81	91,0	77	86,5
PUGLIA	104	95	91,3	94	90,4
BASILICATA	7	7	100,0	7	100,0
CALABRIA	30	25	83,3	24	80,0
SICILIA	95	85	89,5	80	84,2
SARDEGNA	24	22	91,7	20	83,3
Totale complessivo	1.065	980	92,0	988	92,8

Comuni - rispetto dell'obiettivo del saldo del patto di stabilità 2003

ACCERTAMENTI/IMPEGNI

(migliaia di euro)

REGIONE	n. Enti	saldo finanziario 2001	saldo programmatico 2003	saldo finanziario 2003	scostamento da obiettivo	
					val. ass.	%
PIEMONTE	68	-559.494	-559.494	-452.782	106.712	19,07
LOMBARDIA	191	-563.932	-563.932	-435.833	128.099	22,72
LIGURIA	22	-216.844	-216.844	-196.612	20.232	9,33
VENETO	125	-352.960	-352.960	-263.080	89.880	25,46
EMILIA ROMAGNA	93	-267.495	-267.495	-77.363	190.132	71,08
TOSCANA	91	-254.419	-254.419	-114.873	139.546	54,85
UMBRIA	15	-113.877	-113.877	-105.534	8.343	7,33
MARCHE	35	-120.314	-120.314	-102.856	17.458	14,51
LAZIO	49	-949.211	-949.211	-901.167	48.044	5,06
ABRUZZO	23	-76.154	-76.154	-55.548	20.606	27,06
MOLISE	4	-13.950	-13.950	-16.295	-2.345	16,81
CAMPANIA	89	-520.102	-520.102	-409.462	110.640	21,27
PUGLIA	104	-519.837	-519.837	-424.766	95.071	18,29
BASILICATA	7	-52.091	-52.091	-39.781	12.310	23,63
CALABRIA	30	-181.348	-181.348	-156.580	24.768	13,66
SICILIA	95	-1.275.843	-1.275.843	-1.127.250	148.593	11,65
SARDEGNA	24	-201.525	-201.525	-164.173	37.352	18,53
Totale complessivo	1.065	-6.239.397	-6.239.397	-5.043.955	1.195.441	19,16

INCASSI/PAGAMENTI

(migliaia di euro)

REGIONE	n. Enti	saldo finanziario 2001	saldo programmatico 2003	saldo finanziario 2003	scostamento da obiettivo	
					val. ass.	%
PIEMONTE	68	-460.118	-460.118	-400.437	59.681	12,97
LOMBARDIA	191	-333.521	-333.521	-165.214	168.307	50,46
LIGURIA	22	-234.320	-234.320	-198.480	35.840	15,30
VENETO	125	-240.267	-240.267	-164.846	75.421	31,39
EMILIA ROMAGNA	93	-226.413	-226.413	-134.430	91.983	40,63
TOSCANA	91	-232.647	-232.647	-140.475	92.172	39,62
UMBRIA	15	-109.570	-109.570	-94.195	15.375	14,03
MARCHE	35	-121.049	-121.049	-92.320	28.729	23,73
LAZIO	49	-1.370.119	-1.370.119	-929.412	440.707	32,17
ABRUZZO	23	-79.592	-79.592	-59.871	19.721	24,78
MOLISE	4	-12.174	-12.174	-17.575	-5.401	44,37
CAMPANIA	89	-482.151	-482.151	-414.105	68.046	14,11
PUGLIA	104	-529.686	-529.686	-407.203	122.483	23,12
BASILICATA	7	-50.841	-50.841	-44.580	6.261	12,31
CALABRIA	30	-178.754	-178.754	-160.637	18.117	10,14
SICILIA	95	-1.249.314	-1.249.314	-1.145.268	104.046	8,33
SARDEGNA	24	-188.346	-188.346	-65.278	123.068	65,34
Totale complessivo	1.065	-6.098.882	-6.098.882	-4.634.326	1.464.556	24,01

Emerge il conseguimento degli obiettivi a livello aggregato in tutte le Regioni tranne una, il Molise, anche con consistenti differenziali positivi: 1.195 milioni di euro per la competenza e 1.464 per la cassa.

Per i Comuni si osserva, a differenza delle Province, che l'obiettivo sul quale è stato conseguito un differenziale positivo maggiore è quello del saldo di cassa. Ciò avviene nonostante

l'andamento poco dinamico delle entrate rilevanti per il patto; il dato del saldo osservato a livello aggregato dimostra comunque un miglioramento non indifferente. Sia nella gestione della competenza che della cassa le manovre per il rispetto del saldo programmatico si sono dimostrate più efficaci nel contenimento della spesa, e nell'insieme osservato sono 85 i Comuni che non raggiungono l'obiettivo di competenza e 77 quelli che non raggiungono l'obiettivo di cassa.

Dall'esame dei dati esposti si nota che gli obiettivi del saldo di competenza e di cassa sono stati rispettati dai Comuni in minor grado rispetto alle Province. I suddetti risultati differenziali nell'aggregato permangono di segno negativo anche se si riduce il livello del disavanzo.

Relativamente al saldo si nota che gli Enti inadempienti sono presenti nei diversi ambiti territoriali e il pieno rispetto avviene in una sola Regione (Basilicata).

Ciò conferma che i Comuni non più avvantaggiati dalla mancata esclusione della quota di compartecipazione IRPEF dalle entrate rilevanti per il patto e non potendo detrarre le spese per le nuove funzioni hanno incontrato maggiori difficoltà per il rispetto del patto interno nel 2003. Gli sforzi per rispettare il patto sono stati maggiormente indirizzati a limitare la spesa e condotti specialmente nella gestione della cassa. Infatti è l'obiettivo del saldo di competenza che fa rilevare il più basso livello di adempimento; tuttavia non può sottacersi che le manovre di contenimento della spesa di competenza si dimostrano necessarie per ottenere risultati nel medio periodo.

L'esame che segue è riferito a due distinti gruppi di Comuni. Il primo è composto da Enti con popolazione superiore a 60.000 abitanti: dei 77 Comuni esaminati, il 97,4% ha conseguito l'obiettivo del saldo programmatico di cassa mentre quello di competenza è stato raggiunto dal 93,5%.

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

Comuni > 60.000 abitanti - rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità 2003

REGIONE	Enti esaminati	ACCERTAMENTI/IMPEGNI		INCASSI/PAGAMENTI	
		Comuni	% sul totale degli Enti esaminati	Comuni	% sul totale degli Enti esaminati
PIEMONTE	4	4	100,0	4	100,0
LOMBARDIA	10	9	90,0	9	90,0
LIGURIA	2	2	100,0	2	100,0
VENETO	5	5	100,0	5	100,0
EMILIA ROMAGNA	11	11	100,0	11	100,0
TOSCANA	10	10	100,0	10	100,0
UMBRIA	2	1	50,0	2	100,0
MARCHE	2	2	100,0	2	100,0
LAZIO	2	2	100,0	2	100,0
ABRUZZO	2	1	50,0	2	100,0
CAMPANIA	6	6	100,0	6	100,0
PUGLIA	6	6	100,0	6	100,0
BASILICATA	1	1	100,0	1	100,0
CALABRIA	3	2	66,7	2	66,7
SICILIA	8	8	100,0	8	100,0
SARDEGNA	3	2	66,7	3	100,0
Totale complessivo	77	72	93,5	75	97,4

Dai dati sopra esposti risulta che i Comuni di maggiori dimensioni dimostrano un elevato livello di adempimento; l'obiettivo del saldo di cassa è raggiunto in quasi tutte le Regioni, con l'eccezione della Lombardia dove il risultato è conseguito da 9 Enti su 10 esaminati e della Calabria con due Enti su tre pienamente adempienti.

Relativamente alla competenza il non perseguimento dell'obiettivo è presente in 5 Regioni equamente distribuite sul territorio nazionale (in Umbria e in Abruzzo la percentuale di rispetto del saldo scende al 50%).

La situazione degli adempimenti per il patto relativa al secondo gruppo di Comuni, con popolazione compresa tra 8.000 e 60.000 abitanti, è riportata nella seguente tabella.

Comuni > 8.000 < 60.000 abitanti - rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità 2003

REGIONE	Enti esaminati	ACCERTAMENTI/IMPEGNI		INCASSI/PAGAMENTI	
		Comuni	% sul totale degli Enti esaminati	Comuni	% sul totale degli Enti esaminati
PIEMONTE	64	62	96,9	62	96,9
LOMBARDIA	181	167	92,3	173	95,6
LIGURIA	20	19	95,0	20	100,0
VENETO	120	110	91,7	116	96,7
EMILIA ROMAGNA	82	79	96,3	78	95,1
TOSCANA	81	79	97,5	79	97,5
UMBRIA	13	12	92,3	12	92,3
MARCHE	33	31	93,9	32	97,0
LAZIO	47	37	78,7	43	91,5
ABRUZZO	21	20	95,2	20	95,2
MOLISE	4	2	50,0	2	50,0
CAMPANIA	83	75	90,4	71	85,5
PUGLIA	98	89	90,8	88	89,8
BASILICATA	6	6	100,0	6	100,0
CALABRIA	27	23	85,2	22	81,5
SICILIA	87	77	88,5	72	82,8
SARDEGNA	21	20	95,2	17	81,0
Totale complessivo	988	908	91,9	913	92,4

Dai dati rilevati risulta che dei 988 Enti esaminati, 80 non hanno conseguito l'obiettivo del saldo di competenza, di poco meno elevato è il numero dei Comuni (75) che non ha rispettato il limite del saldo di cassa.

In Basilicata entrambi gli obiettivi sono stati raggiunti da tutti i Comuni esaminati; la Liguria ha rispettato quello della cassa nella totalità dei Comuni esaminati.

In tutte le altre Regioni il risultato è stato raggiunto in media nel 90% dei casi, ad eccezione del Molise che si attesta sul 50%.

3.3.3 Analisi delle problematiche emerse dalla documentazione prodotta, circa il rispetto del patto di stabilità 2003

Il sistema di regolamentazione per il rispetto del patto di stabilità nella finanziaria 2003 intende costituire un quadro di riferimento nella materia, acquisendo carattere di continuità. L'interesse è esclusivamente focalizzato sul saldo finanziario, che deve essere esposto sia in termini di cassa che di competenza. Nel corso delle verifiche per il 2003 in margine alla raccolta dei meri dati numerici, gli Enti hanno prodotto ulteriori documenti rilevanti in ordine all'attività finalizzata al conseguimento dei due obiettivi del Patto. Da tali documenti si possono trarre elementi di valutazione per la comprensione delle azioni svolte e delle interpretazioni date che costituiscono casistiche significative ed elementi di conoscenza sui comportamenti seguiti dagli Enti dai quali si intravede la sostanziale efficacia di alcune novità normative.

Innanzitutto va sottolineato come il Collegio dei revisori dei conti venga configurato dall'ultima finanziaria, come una sorta di controllore di primo grado dell'attività di gestione che si sviluppa in corso d'esercizio, fotografata nella sua dinamica con cadenza trimestrale. L'azione del Collegio diviene così tempestiva e stringente, comportando l'immediata conoscenza di eventuali ritardi e mancanze nel rispetto del patto. L'attività del Collegio nella materia si coniuga con gli effetti del monitoraggio, che con la sua cadenza trimestrale non permette più ai

servizi finanziari di ridursi ad affannose rincorse di fine esercizio, dovendo effettuare operazioni che consentivano spesso il rispetto degli obiettivi rinviando le spese, bloccando pagamenti e richiedendo l'anticipazione di fondi da parte di società affidatarie di servizi.

In conclusione, il monitoraggio trimestrale e l'intervento del Collegio ripartiscono nei trimestri interventi che in precedenza si concentravano a fine esercizio. Si intravede l'effetto positivo del monitoraggio dei flussi, che induce ad un approfondito lavoro programmatico preliminare, richiedendo l'applicazione delle disposizioni in materia di programmazione da tempo entrate in vigore ma mai del tutto assorbite nella prassi operativa.

Per quanto riguarda le misure adottate più ricorrentemente per raggiungere l'obiettivo, alcune soluzioni prospettate presentano una valenza strutturale che può positivamente incidere sui flussi, estendendo gli effetti benefici sugli esercizi a venire, mentre altre costituiscono evidentemente operazioni contabili finalizzate al mero conseguimento aritmetico dell'obiettivo, senza incidere concretamente sulla gestione.

Gli interventi strutturali che maggiormente ricorrono sono i seguenti:

- razionalizzare la spesa corrente mediante un rigoroso controllo dei trend per servizi/centri di costo, sia in sede di previsione del bilancio che in corso d'anno;
- utilizzare la quota disponibile dell'avanzo di amministrazione in modo prioritario per le spese d'investimento;
- accantonare una quota di avanzo di amministrazione per eventuali esigenze di riequilibrio;
- controllare rigorosamente l'andamento dei pagamenti per funzioni trasferite in relazione alle risorse effettivamente introitate;
- adottare misure efficaci per il recupero crediti in modo da incrementare il saldo positivo delle entrate;
- abbreviare la cadenza del monitoraggio dell'andamento dei flussi nell'ultimo trimestre;
- allocare tra le spese d'investimento le previsioni di contributi ad Enti, Associazioni, ecc., che costituiscono un sostegno finanziario in conto capitale;
- ridurre le spese discrezionali;
- limitare le variazioni di bilancio che comportino incrementi negli stanziamenti di parte corrente;
- operare verifiche sulle entrate e sui costi dei servizi pubblici, valutando anche soluzioni alternative per la loro gestione;
- realizzare economie di spesa su personale e acquisto di beni e servizi (secondo quanto previsto dall'art. 24 della legge finanziaria 2003). Monitorare frequentemente i pagamenti e gli incassi relativi al patto di stabilità cercando, nell'eventualità di sforamenti momentanei, di recuperare l'eccessivo disavanzo apportando i dovuti aggiustamenti alla gestione del mese successivo, al fine di rispettare comunque il saldo trimestrale programmato;
- massimizzare l'utilizzo di entrate correnti per spese di investimento;
- convocare apposita conferenza di servizio con i responsabili delle aree per definire le priorità e le linee di indirizzo da seguire.

La gestione di cassa in genere presenta maggiore problematicità. Spesso l'attenzione è mirata al fronte degli incassi, e si cerca di velocizzarli, ma è soprattutto sul fronte dei pagamenti che viene operato un blocco, nell'ultimo scorcio d'esercizio, di tutta una serie di determinazioni di liquidazione di spesa da rinviare a quello successivo.

Per la cassa, le linee che maggiormente caratterizzano gli interventi ricorrenti possono essere sintetizzate come di seguito:

- pagare solo le spese fisse da contratto, le spese in conto capitale, le spese con carattere di eccezionalità e quelle finanziate da trasferimenti con vincolo di destinazione da Stato, U.E. ed Enti partecipanti al patto;
- accelerare la riscossione delle entrate relative ai Proventi dei servizi e a quelli dei beni dell'Ente (titolo III), attuando tutte quelle iniziative volte ad accorciare i tempi delle

- procedure per l'effettivo incasso; in particolare dovrà essere velocizzato l'iter di incasso per le rette delle mense, per gli asili nido e per gli affitti;
- accelerare al massimo la riscossione dei residui attivi di parte corrente, inviare solleciti ed avviare le procedure per la riscossione coattiva; provvedere all'eliminazione di quelli divenuti inesigibili o di accertata insussistenza;
 - emettere tempestivamente i "ruoli" per i tributi comunali, in particolare il "ruolo" della tassa per lo smaltimento dei rifiuti relativo all'anno 2003, il cui incasso è stato previsto, nella programmazione, interamente nel medesimo esercizio;
 - accelerare l'emissione degli avvisi di liquidazione e di accertamento dei tributi propri dell'Ente (ICI, TARSU);
 - fare ricorso, se del caso, alla richiesta al concessionario della riscossione dell'anticipato versamento dei tributi in scadenza;
 - redigere le reversali degli incassi in modo veloce da parte dell'ufficio entrate per permettere un monitoraggio tempestivo dei flussi finanziari;
 - attivare opportune iniziative per concordare con la controparte termini diversi di pagamento non in contrasto con le prescrizioni normative, per adeguare le procedure di pagamento alle disposizioni previste dal d.lgs. n. 231 del 9 ottobre 2002;
 - sollecitare le società affidatarie dei servizi, a versare entro il 31 dicembre i canoni relativi al 2003;
 - richiedere al concessionario della riscossione il versamento entro il 31 dicembre di un acconto sul gettito della seconda rata;
 - sospendere l'emissione dei mandati di pagamento con l'approssimarsi della fine dell'esercizio, salvo i pagamenti riferiti a rate mutui e/o prestiti, spese di personale, utenze, ecc.;
 - rinviare all'esercizio successivo i pagamenti scadenti al 31.12.

Dal 2003 è stata richiesta una programmazione temporale dei flussi di entrata e uscita; tale strategia dovrà permanere negli esercizi successivi, non solo attraverso il monitoraggio costante dei flussi, ma anche mettendo in atto procedure che possano prevenire la formazione del disavanzo in corso di esercizio.

La nuova normativa contenuta nel comma 17 dell'art. 29 e nella circolare ministeriale n.7/2003, prevede la programmazione dei flussi e suggerisce accorgimenti tecnici al riguardo.

Nella sede della programmazione dei pagamenti è opportuno procedere ad una specifica previsione per ogni tipo di intervento, quantificandola su base annua e tenendo presente l'andamento storico. La previsione trimestrale deve essere elaborata vagliando le scadenze. Successivamente, ad esercizio iniziato, devono essere attivate le linee di strategia operativa che coinvolgono l'intera struttura dell'Ente.

Altra questione rilevante ai fini del rispetto del patto è costituita dalle interpretazioni che possono essere date dagli Enti in ordine ad aspetti come quello dell'individuazione delle voci di spesa che possono essere detratte dal calcolo. A volte i dubbi interpretativi vengono risolti optando per soluzioni che si rivelano vantaggiose per il rispetto degli obblighi.⁶⁹

Si può rilevare la sostanziale impossibilità della disciplina di considerare tutte le situazioni particolari intervenendo sulle poste inserite nel calcolo del saldo. Il controllo,

⁶⁹ Una notazione particolare riguarda la quota 2003 dell'IPT da riscuotere da parte dello Stato (che secondo una certa interpretazione potrebbe essere inclusa nel Modello 2° tra le entrate tributarie nel titolo I° alla voce E03), per la quale il d.l. 28.07.2002, n. 138 in materia di esenzione dall'imposta provinciale di trascrizione ha espressamente previsto che le minori entrate derivanti da detta esenzione siano rimborsate agli Enti con cadenza mensile a cura dei Ministeri dell'Economia e delle Finanze, dell'Interno e delle Infrastrutture e dei Trasporti, e che detti rimborsi possano essere contabilizzati nel titolo I° Entrate Tributarie. Altra questione riguarda la possibilità di depurare dal trend delle entrate gli effetti dei proventi delle concessioni edilizie destinati ad investimenti che non sono originate da cause permanenti e non hanno natura continuativa, ma sono correlate alle variazioni del Piano Regolatore. L'entrata dovuta a proventi delle concessioni edilizie può consentire di rispettare il patto di stabilità nell'esercizio in cui si manifesta, ma comporta difficoltà a raggiungere tale scopo in quelli successivi. In effetti ci si trova dinanzi ad una entrata rilevante per il patto legata ad un intervento specifico che risponde alla logica della programmazione urbanistica e meno a quella della programmazione finanziaria.

impossibilitato a spingersi all'analisi caso per caso, presume perciò l'ispirarsi degli Enti ai principi generali di veridicità e trasparenza.

In conclusione, le indicazioni ricorrenti che provengono dagli Enti, denotano una situazione giunta ormai ai limiti di manovrabilità, specie per i Comuni che hanno, esercizio per esercizio, cumulato ritardi nei pagamenti. Emerge un rincorrersi di scadenze programmatiche fissate per trimestri, che possono divenire via via anche più frequenti.

Un punto critico della disciplina è dovuto al persistere della variabilità delle voci escluse dalla formazione del saldo che genera difficoltà e incertezze applicative. Il variare delle regole rende problematica a tutti i livelli l'azione di pianificazione e programmazione finanziaria.

Al riguardo, va ricordato che il sistema a regime dal 2005 in avanti prevede che il saldo finanziario venga determinato dal raffronto tra entrate finali al netto dei trasferimenti pubblici e spese finali al netto delle operazioni finanziarie. Ciò dovrebbe avere un effetto positivo riducendo la complessità dei meccanismi di calcolo.

Va inoltre sottolineato che alcuni Enti possono aver raggiunto gli obiettivi grazie all'impiego di sistemi di calcolo troppo liberamente desunti dalle regole poste. Si ritiene al riguardo che i principi generali ai quali devono ispirarsi le registrazioni di bilancio dovrebbero caratterizzare anche la redazione degli altri modelli contabili, per cui sono da ritenere di principio censurabili i comportamenti elusivi nell'applicazione delle regole circa la compilazione dei prospetti del Patto di stabilità. Tuttavia, non si può sottacere che dette regole si rilevano di notevole complessità e a volte anche di ambigua interpretazione, per cui le iscrizioni che possono apparire irregolari dovrebbero essere vagliate con specifica attenzione caso per caso.

Conclusioni

La moltiplicazione dei centri di spesa connessa al processo di decentramento in atto ha spostato sempre di più l'asse della responsabilità del rispetto dei livelli di spesa previsti per la pubblica amministrazione verso le amministrazioni decentralizzate. Il concorso delle autonomie locali agli obiettivi nazionali derivanti dal patto di stabilità e crescita si attua attraverso il patto di stabilità interno la cui disciplina si è dimostrata piuttosto mutevole nel tempo, ma che nell'ultimo periodo tende a riaffermarsi.

In particolare la tendenza più recente è quella di far convergere il più possibile le regole del patto di stabilità interno con quelle previste dal patto di stabilità e crescita soprattutto per quanto riguarda l'indebitamento netto.

La normativa per il 2003 del patto di stabilità è stata congegnata all'insegna di focalizzare il controllo sulla formazione di disavanzi da parte degli Enti locali sul vincolo del saldo, prendendo atto dell'avvertimento desumibile dalla decisione della Corte costituzionale relativamente alla reiterazione di limitazioni dirette alla evoluzione della spesa corrente. I vincoli sono stati quindi ridotti e concentrati sul saldo finanziario nei termini di competenza e di cassa, tuttavia è stato introdotto un sistema di misure in caso di mancato rispetto atto a costituire un serio deterrente.

Il legislatore è tornato sull'argomento, nonostante i dubbi sulla costituzionalità delle sanzioni che comprimono la capacità di spesa degli Enti manifestati nei confronti della finanziaria per il 2002, ed ha introdotto limitazioni che, pur essendo di notevole impatto, sono congruenti con l'esigenza di ottenere il rispetto del patto.

Una notazione che è stata effettuata in ordine a tale disciplina consiste nella disomogeneità del sistema di calcolo del saldo, che prevede per le Province l'esclusione dalle entrate dei trasferimenti per il conferimento delle funzioni, ma non consente analoga esclusione per i Comuni. Il sistema di calcolo degli obiettivi programmati si dimostra per la prima volta impostato su basi diverse per le Province rispetto ai Comuni, per il motivo che solo le prime hanno ricevuto negli ultimi esercizi il conferimento di nuove funzioni in modo significativo.

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

La situazione delle entrate delle Province appare di maggiore dinamicità, mentre per i Comuni si nota un ristagno. I Comuni, poi, non si avvantaggiano come nell'esercizio precedente della mancata esclusione dalle entrate rilevanti della quota di compartecipazione all'IRPEF, dovuta ad innovazione normativa che non richiede ai contribuenti uno sforzo fiscale aggiuntivo.

Emergono di conseguenza linee applicative diverse; le Province possono evitare azioni troppo incisive sulla spesa, mentre i Comuni, non potendo compensare altrimenti, devono esercitare una forte limitazione della stessa.

In questa situazione, in sostanza, anche se l'attenzione si sposta decisamente sul saldo, le limitazioni alla spesa restano di notevole pregnanza, specie per i Comuni.

Nel 2003 i due obiettivi relativi al saldo interagivano e per potersi certificare il rispetto del patto era necessario rispettare sia i limiti di competenza che di cassa. La presenza dei due limiti da rispettare ha fatto decrescere significativamente il numero degli Enti che possono essere ritenuti adempienti a pieno titolo, in special modo — come già detto — per i Comuni.

Per l'insieme delle Province gli obiettivi di contenimento del saldo risultano nel complesso rispettati; per il vincolo del saldo di competenza e di cassa il dato complessivo è in linea con l'obiettivo con uno scarto positivo ragguardevole. Tuttavia, analizzando la situazione nell'andamento regionale si nota che, quanto al limite di cassa, nella Lombardia, Veneto, Puglia e Basilicata non tutte le Province raggiungono l'obiettivo di contenimento. Per quel che concerne invece il limite di competenza, le Regioni Lombardia, Veneto, Basilicata e Calabria presentano alcune Province che non raggiungono detto obiettivo.

Per i Comuni complessivamente considerati si nota che il raggiungimento degli obiettivi dei saldi è avvenuto in minore percentuale di casi, ma con scostamenti positivi molto rilevanti. Nell'aggregato regionale si rileva parimenti il completo rispetto di questi obiettivi in tutte le Regioni, eccetto il Molise.

Esaminando la situazione dei singoli Enti per il rispetto di ciascuno dei due obiettivi si nota che quello maggiormente rispettato è il livello del saldo finanziario di cassa.

Nel complesso può ritenersi che per le Province l'obiettivo del saldo non presentasse enormi difficoltà, dato il *trend* in aumento delle entrate proprie dovuto a eventi che non rientrano nella disponibilità degli Enti, quali lo sviluppo automatico delle entrate devolute alle Province.

Per i Comuni la depurazione della quota dell'IRPEF, ha reso la situazione meno favorevole rispetto all'esercizio precedente. La situazione appare più complessa in quanto manca un ruolo traente delle entrate rilevanti per il patto ed il livello invariato del saldo viene raggiunto per la maggiore efficacia delle azioni sul fronte della spesa.

Anche l'esame svolto nel 2003 conferma che gli obiettivi posti dal patto interno vengono costantemente rispettati a livello di comparto, mentre permangono situazioni di difficoltà da parte di singoli Enti la cui allocazione geografica si addensa nelle Regioni con maggiore intensità di trasferimenti. Ciò deriva dal fatto che la disciplina del patto appuntata sul saldo depurato dalle entrate trasferite non è neutrale e gli Enti dotati di scarse basi imponibili dispongono della sola leva della moderazione della spesa per rispettare l'obiettivo.

Dai comportamenti seguiti per ottenere il rispetto degli obiettivi del patto emerge non di rado che gli organi degli Enti rilevano che gli spazi per ulteriori correzioni diventano sempre più stretti, avendo ormai azionato tutte le leve di manovra sia sulle entrate che sulle spese. Un indicatore di tali difficoltà è dato dal fatto che è ricorrente l'indicazione di esplicitare nei contratti e all'emissione della fattura che il termine di pagamento è stabilito in un periodo superiore a quello previsto dal d.lgs. n. 231 del 2002, Infatti in assenza di tale specificazione si applicherebbe automaticamente quello di 30 giorni.

Si rileva, infine, che le sanzioni previste nel 2003 nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi appaiono onerose e possono provocare difficoltà alla gestione dell'attività degli Enti.

3.4 L'indebitamento nel 2003

Come già evidenziato nel precedente referto, a partire dalla seconda metà degli anni novanta il rilancio degli investimenti ha costituito una delle priorità assunte dal Governo negli atti di programmazione economica. Si è notata un'apprezzabile graduale ripresa degli investimenti sulla base di maggiori utilizzazioni dei contributi del Fondo strutturali comunitari e delle relative quote di cofinanziamento nazionale a livello centrale e locale, nonché degli altri strumenti di finanziamento previsti dal Legislatore (artt. 199 e segg. TUEL).

Gli Enti locali, come è noto, dispongono di vari strumenti per reperire risorse da destinare al finanziamento delle spese di investimento, tra i quali il ricorso all'indebitamento.

Nei primi anni duemila gli Enti locali hanno progressivamente aumentato il ricorso all'indebitamento, oltre che per reperire risorse per gli investimenti, anche per esercitare le nuove competenze ad essi trasferite in attuazione della normativa sul decentramento amministrativo, non sempre accompagnato dal tempestivo trasferimento di adeguate risorse umane e finanziarie ed altresì per far fronte alla progressiva riduzione dei trasferimenti dello Stato ed alle limitazioni finanziarie ad essi imposte con le disposizioni sul patto di stabilità interno.

La nozione di spesa di investimento è comunque alla base dell'intera disciplina dell'indebitamento dettata dal Legislatore sia a livello di normazione ordinaria (artt. 199 e segg. TUEL), che costituzionale (art. 119 novellato dalla legge n. 3/2001). Con quest'ultima disposizione il legislatore ha elevato al rango di precetto costituzionale il principio, già presente nella legislazione ordinaria, della destinazione esclusiva agli investimenti delle entrate da indebitamento. Questo nuovo principio costituzionale avvia un mutamento di grande rilievo poiché sottrae al legislatore ordinario la possibilità di derogare alla naturale finalizzazione dell'indebitamento a spese di investimento.

È funzionale all'attuazione della richiamata norma costituzionale, la disposizione della legge finanziaria per il 2003⁷⁰ che stabilisce la nullità degli atti di assunzione di debito degli Enti locali, finalizzato al finanziamento di spese diverse da quelle di investimento. La norma, inoltre, stabilisce che le Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori la condanna ad una sanzione pecuniaria.

La legge finanziaria per il 2004, intervenendo nuovamente nella materia, precisa quali operazioni costituiscono indebitamento e quali, invece, investimenti.⁷¹

Non possono essere considerati investimento i conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione di aziende o società finalizzata al ripiano delle perdite.

Costituiscono indebitamento gli atti di assunzione di mutui; emissione di prestiti obbligazionari; cartolarizzazione, in presenza anche di una delle situazioni indicate dalla norma e riguardanti flussi futuri di entrata non collegati ad attività patrimoniale preesistente, corrispettivo iniziale inferiore all'85% del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione, garanzie di amministrazioni pubbliche, cessioni di crediti verso altre amministrazioni pubbliche. Non costituiscono indebitamento le operazioni che non comportano risorse aggiuntive.⁷²

⁷⁰ Art. 30, comma 15, l. 289/2002.

⁷¹ Art. 3, commi 16, 17 e 18 l. 350/2003. Costituiscono *investimenti* le spese per: opere di ristrutturazione e manutenzione straordinaria edile di immobili e impianti; acquisto di impianti e macchinari; oneri per beni immateriali; acquisizione di aree a vario titolo; partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale; trasferimenti in conto capitale a favore di enti appartenenti alla pubblica amministrazione destinati alla realizzazione di investimenti; trasferimenti in conto capitale a favore di concessionari di lavori pubblici, di proprietari o gestori di impianti funzionali alla erogazione di servizi pubblici le cui concessioni prevedono la retrocessione degli investimenti alla scadenza; interventi contenuti in programmi urbanistici attuativi, dichiarati di preminente interesse regionale, aventi finalità pubblica, volti al recupero ed alla valorizzazione del territorio. Modifiche alle tipologie di *investimento* sono disposte con decreto del Ministro dell'economia, sentito l'ISTAT, sulla base dei criteri definiti in sede europea; analogamente si provvede per le modifiche alle tipologie di indebitamento.

⁷² Art. 3, co. 17, l. 350/2003. La norma individua due fattispecie che non costituiscono indebitamento e che sono suscettibili di ampio ambito di applicazione: a) operazioni finalizzate a superare una momentanea carenza di liquidità; b) operazioni per spese per le quali è già prevista la copertura in bilancio.

Sono previsti limiti quantitativi all'indebitamento con riguardo all'importo complessivo degli interessi passivi, che non può superare il 25% delle entrate correnti.⁷³ Con tale disposizione si è posto un "tetto" agli interessi sull'indebitamento.

La quantificazione del limite risente dell'elevato costo del denaro negli anni in cui venne operata, ben lontano dai valori attuali ai quali dovrebbe invece rapportarsi. Il mancato adeguamento del limite potrebbe in alcuni casi rappresentare anche un incentivo a spese di investimento prive della necessaria ponderazione ed effettuate privilegiando la spinta alla utilizzazione di margini di indebitamento ancora disponibili per l'Ente.⁷⁴

È stato rilevato che il predetto limite è indipendente dalle prospettive sull'andamento dei tassi, soprattutto se variabili. Una crescita dei tassi attesa, che poi si realizzi effettivamente, potrebbe far superare il predetto limite anche ad Enti che abbiano mantenuto fermo il livello dell'indebitamento o addirittura lo abbiano diminuito in determinate proporzioni.

Viceversa, in una prospettiva di diminuzione dei tassi, che si avveri, gli Enti con prevalenti tassi variabili possono ritornare entro i predetti limiti che abbiano in precedenza superato, o rimanervi, anche se aumentino il livello del loro indebitamento. In entrambi i casi (di tassi in crescita o in diminuzione) il rischio è che il livello dell'indebitamento, pur rispettando formalmente il limite di legge, possa determinare difficoltà di gestione per l'Ente, anche gravi o non governabili.

È stato anche rilevato che il predetto limite, essendo costruito in rapporto alle entrate correnti, che risentono dei trasferimenti erariali, si riduce con la riduzione di questi ultimi e almeno per questa parte non è governabile dagli amministratori. Le stesse entrate, inoltre, dipendono dalle modalità di gestione dei servizi pubblici che, se esternalizzati, sottraggono i relativi proventi dal complesso dell'entrata corrente, con effetti riduttivi sul limite.

L'Ente locale potrebbe scaricare su aziende e società partecipate il peso di servizi non remunerati adeguatamente nella convenzione. In questo modo si genera un indebitamento latente che potrà emergere in esercizi futuri.

Diverso il concetto di sostenibilità del debito che tende ad individuare, soprattutto nella gestione di parte corrente, le risorse libere da vincoli normativi o comunque imposti dagli elementi di rigidità gestionale, utilizzabili per far fronte al peso del debito esistente o che si intende contrarre.

La combinazione tra oneri per mutui e variazioni dei tassi di interesse ha ripercussioni notevoli sulla gestione dell'Ente e può richiedere l'adozione di manovre non facilmente individuabili. Emerge quindi l'esigenza di un costante controllo degli andamenti dei tassi di interesse e del loro peso complessivo sulla gestione degli Enti, che potrebbe essere affidato al Collegio dei revisori, il cui funzionamento dovrebbe essere rivisitato con l'attribuzione di maggiore autonomia rispetto agli altri organi dell'Ente.

3.4.1 Le fonti di finanziamento - le esperienze passate e le nuove tendenze

Gli Enti Locali hanno sempre considerato il mutuo come fonte privilegiata, in mancanza di altre entrate disponibili a costi inferiori, per il finanziamento di investimenti e, fino alla recente modifica costituzionale, anche per reperire liquidità.

Sino alla recente liberalizzazione dell'accesso al mercato dei capitali ed alla privatizzazione della Cassa Depositi e Prestiti, quest'ultima ha costituito il principale Ente di riferimento degli Enti locali ai fini della concessione dei mutui per il finanziamento degli investimenti.

⁷³ Art. 204 d.lgs.267/2000 TUEL. La norma peraltro stabilisce che gli interessi passivi su mutui, obbligazioni e garanzie in essere, debbano essere parametrati alle entrate correnti risultanti dal rendiconto del penultimo esercizio, entrate quindi di importo definito e verificato e generalmente inferiore a quello dell'anno precedente, per il quale potrebbe essere non approvato o non predisposto il rendiconto.

⁷⁴ Va tuttavia considerato che, ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, è sufficiente che, in presenza di altri parametri, l'importo complessivo degli interessi passivi sui mutui superi il 12% delle entrate correnti.

La possibilità di diluire in archi temporali molto lunghi il rimborso del debito e di contrarre mutui per scopi diversi dall'investimento, non più prevista per le nuove operazioni, aveva indotto molti amministratori locali a considerare il mutuo come una soluzione ai problemi del mantenimento dell'equilibrio nelle gestioni degli Enti.⁷⁵

Il mutato quadro normativo e congiunturale degli ultimi anni, ha letteralmente ribaltato la dinamica del ricorso a detto strumento finanziario. La carenza di liquidità ed il contenimento della spesa corrente imposta anche dalle regole del patto di stabilità interno, hanno comportato un "riesame" delle posizioni debitorie degli Enti locali per individuare una gestione attiva del debito, con l'obiettivo di ridurre il peso e di liberare in tal modo risorse da utilizzare anche discrezionalmente.

Il percorso di ristrutturazione delle passività è stato favorito da provvedimenti normativi,⁷⁶ alcuni dei quali hanno consentito,⁷⁷ negli anni passati, la rinegoziazione dei mutui i cui interessi non erano più in linea con il costo del denaro ed in tempi più recenti hanno introdotto nel sistema di finanza locale i c.d. strumenti derivati.

Questi strumenti finanziari, già in uso da decenni nei paesi anglosassoni, sottendono contratti atipici di diritto privato finalizzati alla rimodulazione del costo che l'Ente locale deve sostenere per gli interessi.

Tali contratti, denominati *swap*, se utilizzati con oculatezza e con piena padronanza delle situazioni elevate ad elementi che incidono sulle vicende negoziali, rappresentano un interessante ed innovativo strumento che consente agli Enti locali, con riferimento alle oscillazioni dei tassi, di limitarne gli effetti negativi o di conseguirne i vantaggi. Lo scambio dei flussi finanziari alle scadenze contrattualmente convenute tra l'Ente e l'intermediario finanziario consente, senza incidere sul contratto di mutuo sottostante, una gestione attiva delle passività pregresse.

La possibilità inoltre di costruire il contratto-base di *swap* secondo le esigenze finanziarie dell'Ente, acquistando opzioni accessorie finalizzate al contenimento dell'eccessiva oscillazione del tasso di interesse (*cap/floor*) e/o convenendo un premio di liquidità (*upfront*),⁷⁸ ed altri elementi eventuali contrattualmente opzionabili, ne fanno uno strumento sicuramente appetibile per molti amministratori locali.

Ad avviso della Sezione devesi però ribadire (come già evidenziato nel precedente referto) che pur non rappresentando una pratica negativa, gli strumenti di finanza derivata richiedono grande accortezza da parte di chi si accinge a farvi ricorso, in quanto connotati da forte aleatorietà, che pesa sull'immediata immissione di liquidità nelle finanze dell'Ente e sullo sviluppo del contratto.

Si tratta di strumenti finanziari altamente sofisticati, di derivazione prettamente bancaria, che richiedono specifiche conoscenze tecniche ed il cui utilizzo e corretto apprezzamento necessitano di una serena valutazione da parte dell'organo deliberativo dell'Ente locale, sede ove la necessità di ricavare ulteriori margini di spesa può trovare un serio temperamento dell'esigenza di non traslare il debito attuale sulle generazioni future.

L'esasperata tecnicità del contratto e delle sue innumerevoli combinazioni impongono agli Enti locali di affinare le conoscenze in materia anche per non dover necessariamente

⁷⁵ Gli Enti locali potevano contrarre, ai sensi degli artt 194 e 202 del TUEL, mutui passivi per il finanziamento di alcuni debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive, procedure espropriative, ricapitalizzazioni di società per l'esercizio di servizi pubblici locali. Gli Enti locali, inoltre, sono stati autorizzati a contrarre mutui per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale.

⁷⁶ L'art. 41 della L.n.342/2002 ha previsto, in merito ai sistemi di ammortamento, la possibilità di contrarre i mutui di tipo "bullet" che prevedono la restituzione del capitale mutuato in un'unica soluzione alla scadenza. Le quote di capitale devono essere accantonate annualmente in un apposito fondo (sinking fund) mentre gli interessi continuano ad essere corrisposti alle scadenze prestabilite.

⁷⁷ Art.28, comma 3, della legge n.448/1998.

⁷⁸ A seguito dell'entrata in vigore del Decreto Ministeriale (Economia) 1° dicembre 2003, n.389 pubblicato sulla G.U. n.28 del 4 febbraio 2004, gli Enti locali possono convenire un premio di liquidità -da regolare al momento del perfezionamento delle operazioni- non superiore all'1% del capitale nozionale della sottostante passività.