

affidare alla interessata consulenza dei promotori finanziari l'approfondimento degli elementi da considerare ai fini di una attenta e consapevole scelta contrattuale. Sarebbe quindi opportuno favorire la costituzione di uffici di consulenza di Enti consorziati che possano divenire punto di riferimento nel territorio nell'interesse degli stessi Enti.

Il Legislatore, inoltre, già con la legge n. 142/1990 aveva previsto la possibilità per gli Enti locali di emettere titoli obbligazionari, ma dalla seconda metà degli anni novanta⁷⁹ al fine del rilancio degli investimenti, è stata data agli Enti la possibilità di emettere prestiti obbligazionari per il reperimento di liquidità da destinare esclusivamente alla spesa di investimento.

Dalle prime emissioni, nel 1996, il ricorso delle amministrazioni locali a tale forma di finanziamento si è andato costantemente consolidando negli anni successivi.

I dati disponibili evidenziano che ormai le amministrazioni locali hanno raggiunto una maturità culturale che le sta portando, con volumi sempre crescenti, a preferire questa forma di finanziamento ad altri tipi di indebitamento.

Molteplici le ragioni alla base del fenomeno. L'emissione obbligazionaria, innanzitutto, deve essere sempre vincolata ad un'opera pubblica ben individuata; già questo costituisce una motivazione psicologica che facilita l'investitore nel percorso opzionale di tale forma di investimento.

La fidelizzazione che ne deriva, nei confronti dei possessori dei titoli, laddove questi vengano collocati tramite o.p.v., rappresenta sicuramente un modo di avvicinare il cittadino-utente alle dinamiche progettuali dell'Ente locale realizzando un primo livello di amministrazione partecipata, garantendo all'Ente una visibilità sul territorio e sul mercato finanziario.

Ulteriore ragione alla base del successo dei buoni obbligazionari degli Enti locali è il trattamento fiscale ad essi riservato: il rendimento dei BOL è soggetto ad un prelievo alla fonte e tale imposta viene attualmente "retrocessa" all'Ente nella misura del 50%⁸⁰ e costituisce un risparmio sul costo del debito.

Inoltre, la durata minima del prestito obbligazionario (5 anni) a fronte di quella prevista per i mutui (10 anni), l'iter amministrativo più snello, l'assenza dell'atto pubblico (a differenza dei mutui contratti con istituti di credito privati), la possibilità di personalizzare il rimborso degli interessi e delle quote di capitale (c.d. *bullet*), sono tutte ragioni che testimoniano del crescente successo delle emissioni obbligazionarie.

L'unico limite alla struttura dei BOL riguarda il loro rendimento, che non può superare quello dei titoli di Stato di pari durata, maggiorato di un punto.

In tale mutato scenario normativo, l'entrata in vigore del decreto 1° dicembre 2003, n.389, emanato di concerto tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed il Ministero dell'Interno, rappresenta "l'anello di chiusura" di un percorso normativo già avviato dalla legge finanziaria per il 2002.⁸¹ La lunga attesa per l'emanazione di tale regolamento di attuazione (che avrebbe dovuto essere emanato entro 30 giorni dall'entrata in vigore della succitata legge previa concertazione in sede di Conferenza unificata di cui all'art.8 del d.lgs. n.281/1997) è stata causata, oltre che dalla complessità della materia, anche da un incidente di costituzionalità sollevato da parte di alcune Regioni a statuto ordinario.

Con tale regolamento, il Ministero dell'Economia dispone di strumenti adeguati all'esercizio del potere di coordinamento finanziario nel settore dell'accesso al mercato dei capitali in armonia con il dettato costituzionale.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con circolare esplicativa 27 maggio 2004⁸² ha chiarito alcuni problemi relativi all'applicazione del regolamento n. 389 ed ha precisato che: le

⁷⁹ l. n. 724/1994 (art.35) e d.m. Tesoro n.420 del 5/7/1996.

⁸⁰ cfr. art. 27 L.n.342/2000.

⁸¹ cfr. art.41 della legge n.448 del 28 dicembre 2001 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato).

⁸² In G.U. 3 giugno 2004 n. 128.

norme regolamentari si applicano alle operazioni derivate effettuate successivamente al 4 febbraio 2004; la gamma degli strumenti ammessi a fini di investimento delle somme accantonate nel fondo o nello swap di ammortamento è circoscritta a titoli obbligazionari emessi da soggetti indicati nello stesso regolamento (all'art. 2, comma 2) che non dovranno essere ulteriormente strutturati mediante operazioni derivate; la tipologia di operazioni derivate consentite deve in ogni caso essere riconducibile a combinazioni delle operazioni indicate alle lettere da a) a d) del regolamento ed è sostanzialmente escluso il ricorso alle "altre operazioni derivate" previste alle lettere e) ed f) del regolamento, in quanto soltanto le prime sono considerate coerenti con il contenimento dell'esposizione dell'Ente ai rischi finanziari conseguenti al rialzo dei tassi di interesse e, quindi, con l'obiettivo del contenimento del costo dell'indebitamento.

Gli andamenti tendenziali per l'esercizio 2003: nota metodologica.

Anche quest'anno la Sezione ha ritenuto significativo fornire prime indicazioni circa l'andamento tendenziale dell'indebitamento locale nell'esercizio finanziario 2003.

È stata a tal fine attivata un'apposita istruttoria finalizzata all'acquisizione, entro i primi mesi del 2004, dei dati di pre-consuntivo relativi al comparto dei debiti del conto del patrimonio così come redatto ai sensi del DPR 1994/1996.

Rispetto alla platea degli Enti con più di 8.000 abitanti (100 Province e 1395 Comuni secondo i dati ISTAT del censimento 2001) hanno fornito dati qualitativamente congruenti ed utili ai fini della presente indagine 88 Province e 1.099 Comuni, consentendo, pertanto, di mantenere inalterata la significatività del campione in esame.

I dati richiesti dalla Sezione sono relativi alla consistenza finale dello stock del debito al 31.12.2002 ed al 31.12.2003 e sono stati tratti dal comparto "C" del passivo del conto patrimoniale.⁸³

In aggiunta ai succitati elementi, è stato chiesto agli Enti di fornire il dato relativo all'importo dei contratti di swap stipulati a tutto il 31.12.2003. Preliminarmente ai dati sugli andamenti per il biennio 2002–2003, si ritiene opportuno ribadire la natura delle poste contabili indicate nel comparto patrimoniale dei debiti. In esso sono riportati i debiti di finanziamento, attraverso i quali l'Ente reperisce la liquidità per finanziare la spesa di investimento, le anticipazioni di cassa (le quali, però, non rappresentano un debito in senso stretto giacché vengono attivate per sopperire a momentanee carenze di liquidità), i debiti di funzionamento, che rappresentano i debiti che l'Ente deve onorare per il proprio funzionamento (le c.d. spese correnti), ed altre categorie residuali di debiti.

L'evoluzione del debito nel biennio 2002–2003

Gli andamenti relativi allo stock dell'intero comparto del debito degli Enti locali evidenziano, relativamente al biennio in esame, un incremento –a livello nazionale– pari al 9,61% per le Amministrazioni provinciali ed al 5,46% per le Amministrazioni comunali.

Nel dettaglio, per le Province si registrano incrementi superiori alla media nazionale nel Lazio (20,14%), Basilicata (19,56%), Piemonte (13,47%), Sardegna (12,77%), Lombardia (12,52%), Emilia Romagna (10,78%); mentre risulta in calo il debito delle Province del Molise (-9,24%), Friuli Venezia Giulia (-2,22%) e Toscana (-1,12%).

Per quanto concerne le Amministrazioni comunali, i valori nazionali confermano, analogamente alle Province, una crescita tendenziale che si assesta intorno al 5,46%. Il trend di aumento delle passività, sembra invece non trovare conferma relativamente ai Comuni dell'Emilia Romagna (-4,33%).

⁸³ In tale aggregato sono presenti: debiti di finanziamento (finanziamenti a breve termine, mutui e prestiti, prestiti obbligazionari, debiti pluriennali), debiti di funzionamento, debiti per IVA, debiti per anticipazioni di cassa, debiti per somme anticipate da terzi, debiti verso imprese controllate, collegate e altre, altri debiti.

Il debito di finanziamento

Passando all'analisi del debito di finanziamento (che è quello che qui interessa per le considerazioni esposte nel precedente paragrafo), le risultanze dell'indagine evidenziano – relativamente alle Province – un trend incrementale dell'11,42%. Incrementi superiori al dato medio si registrano nelle macro-aree geografiche del centro (14,34%), nord-ovest (12,48%) e nord-est (12,21%), con punte del 24,97% per le Province del Friuli Venezia Giulia e del 21,80% per quelle del Lazio.

Di segno opposto al dato nazionale appaiono invece i valori del Molise (-9,24%) e della Campania (-3,20%).

Il *trend* in aumento sopra evidenziato per le amministrazioni provinciali, trova conferma, anche se in misura più contenuta, nelle amministrazioni comunali, relativamente alle quali emerge, per l'esercizio finanziario 2003, una crescita tendenziale del 4,35% rispetto all'anno precedente.

Tale valore, se analizzato congiuntamente a quello delle Province, potrebbe trovare una prima chiave di interpretazione, relativamente a queste ultime amministrazioni, nelle esigenze di liquidità connessa all'adempimento delle nuove funzioni, recentemente ad esse trasferite in un sistema di finanza che a tutt'oggi presenta, per le medesime amministrazioni, scarsa possibilità di azione sulle entrate correnti mediante la leva fiscale.

Rispetto al dato nazionale, percentuali di crescita superiori al doppio si registrano in Friuli Venezia Giulia (10,90%), Piemonte (10,64%), Campania (9,20%), Umbria (8,84%).

All'aumento dello stock del debito di finanziamento, si oppone il decremento dell'Emilia Romagna (-6,28%), del Molise (-1,04%) e della Liguria (-0,59%).

La tipologia del debito di finanziamento.

Se si analizza il debito di finanziamento nelle varie voci contabili che lo compongono, emerge la conferma delle considerazioni suesposte in merito al recente fenomeno di ristrutturazione delle passività nell'universo degli Enti locali ed al recente successo dei prestiti obbligazionari.

Nell'ambito delle Amministrazioni provinciali –ad esempio– nel biennio di riferimento, la dinamica della composizione del debito evidenzia il maggior peso assunto in percentuale dai BOP (che passano dal 10,62% del 2002 al 14,47% del 2003) rispetto a mutui e prestiti (che scendono dall'85,78% all'82,55%) ed alle altre forme residuali di indebitamento (parimenti in calo).

Analoga tendenza al riposizionamento a favore delle emissioni obbligazionarie viene evidenziata dai dati relativi ai Comuni dove, a livello nazionale, il peso dei BOC passa dall'8,69% all'11,04%.

Il dettaglio delle proiezioni relative allo *stock* del debito di finanziamento delle Province evidenzia, a livello nazionale, una diminuzione in termini percentuali pari al 9,51% per i finanziamenti a breve termine ed al 7,91% per i debiti pluriennali; in controtendenza, invece, il dato medio relativo ai mutui e prestiti che mostra un incremento pari al 7,23% rispetto alla consistenza al 31.12.2002 e quello delle emissioni obbligazionarie che, assestandosi alla soglia incrementale del 51,86 %, conferma il *trend* positivo per questa forma di finanziamento già evidenziato nel precedente referto.

Province. Debiti di finanziamento: composizione e variazione percentuale nel biennio 2002-2003

| ZONA | REGIONE | n. Enti esaminati | 2002 | | | | | 2003 (*) | | | | |
|--------------------------|------------------|-------------------|-------------------------------|-----------------------------|------------------------------------|--------------------|---------------|-------------------------------|-----------------------------|------------------------------------|--------------------|---------------|
| | | | Finanziamenti a breve termine | Debiti per mutui e prestiti | Debiti per prestiti obbligazionari | Debiti pluriennali | Totale | Finanziamenti a breve termine | Debiti per mutui e prestiti | Debiti per prestiti obbligazionari | Debiti pluriennali | Totale |
| Nord Ovest | PIEMONTE | 8 | 0,00 | 92,89 | 7,03 | 0,08 | 100,00 | 0,00 | 90,78 | 9,15 | 0,06 | 100,00 |
| | LOMBARDIA | 11 | 0,00 | 74,92 | 22,22 | 2,86 | 100,00 | 0,00 | 65,67 | 31,70 | 2,63 | 100,00 |
| | LIGURIA | 3 | 0,77 | 98,92 | 0,00 | 0,31 | 100,00 | 0,74 | 99,00 | 0,00 | 0,26 | 100,00 |
| Totale Nord Ovest | | 22 | 0,05 | 82,08 | 16,05 | 1,83 | 100,00 | 0,04 | 75,72 | 22,57 | 1,66 | 100,00 |
| Nord Est | VENETO | 6 | 0,15 | 70,11 | 29,40 | 0,34 | 100,00 | 0,11 | 65,26 | 34,32 | 0,30 | 100,00 |
| | FRIULI V. GIULIA | 4 | 0,00 | 100,00 | 0,00 | 0,00 | 100,00 | 0,00 | 87,64 | 12,36 | 0,00 | 100,00 |
| | EMILIA ROMAGNA | 9 | 0,00 | 83,48 | 9,45 | 7,07 | 100,00 | 0,00 | 83,86 | 10,39 | 5,76 | 100,00 |
| Totale Nord Est | | 19 | 0,06 | 79,95 | 16,31 | 3,68 | 100,00 | 0,04 | 77,21 | 19,74 | 3,01 | 100,00 |
| Centro | TOSCANA | 8 | 0,00 | 98,36 | 0,42 | 1,22 | 100,00 | 0,00 | 96,84 | 2,04 | 1,11 | 100,00 |
| | UMBRIA | 2 | 0,00 | 100,00 | 0,00 | 0,00 | 100,00 | 0,00 | 92,86 | 7,14 | 0,00 | 100,00 |
| | MARCHE | 4 | 0,15 | 80,29 | 19,49 | 0,07 | 100,00 | 0,52 | 80,36 | 19,09 | 0,03 | 100,00 |
| | LAZIO | 5 | 0,00 | 100,00 | 0,00 | 0,00 | 100,00 | 0,00 | 100,00 | 0,00 | 0,00 | 100,00 |
| Totale Centro | | 19 | 0,02 | 96,49 | 3,17 | 0,32 | 100,00 | 0,08 | 95,73 | 3,94 | 0,26 | 100,00 |
| Sud | ABRUZZO | 3 | 0,00 | 75,11 | 24,89 | 0,00 | 100,00 | 0,00 | 65,52 | 34,48 | 0,00 | 100,00 |
| | MOLISE | 1 | 35,17 | 64,83 | 0,00 | 0,00 | 100,00 | 31,46 | 68,54 | 0,00 | 0,00 | 100,00 |
| | CAMPANIA | 4 | 0,00 | 86,71 | 13,29 | 0,00 | 100,00 | 0,00 | 87,34 | 12,66 | 0,00 | 100,00 |
| | PUGLIA | 4 | 0,08 | 97,34 | 0,00 | 2,58 | 100,00 | 0,07 | 97,84 | 0,00 | 2,08 | 100,00 |
| | BASILICATA | 2 | 0,06 | 99,94 | 0,00 | 0,00 | 100,00 | 0,05 | 86,63 | 13,32 | 0,00 | 100,00 |
| | CALABRIA | 2 | 0,00 | 100,00 | 0,00 | 0,00 | 100,00 | 0,00 | 100,00 | 0,00 | 0,00 | 100,00 |
| Totale Sud | | 16 | 0,99 | 89,41 | 8,94 | 0,66 | 100,00 | 0,75 | 86,91 | 11,77 | 0,57 | 100,00 |
| Isole | SICILIA | 8 | 1,49 | 68,83 | 0,98 | 28,71 | 100,00 | 1,33 | 65,09 | 8,40 | 25,18 | 100,00 |
| | SARDEGNA | 4 | 0,00 | 97,30 | 2,68 | 0,02 | 100,00 | 0,00 | 97,83 | 2,15 | 0,01 | 100,00 |
| Totale Isole | | 12 | 1,01 | 77,93 | 1,52 | 19,53 | 100,00 | 0,86 | 76,69 | 6,19 | 16,27 | 100,00 |
| Totale generale | | 88 | 0,29 | 85,78 | 10,62 | 3,31 | 100,00 | 0,24 | 82,55 | 14,47 | 2,73 | 100,00 |

(*) Dati stimati forniti dagli Enti Locali

Comuni. Debiti di finanziamento: composizione e variazione percentuale nel biennio 2002-2003

| ZONA | REGIONE | Enti esaminati | 2002 | | | | | 2003 (*) | | | | |
|--------------------------|-------------------|----------------|-------------------------------|-----------------------------|------------------------------------|--------------------|---------------|-------------------------------|-----------------------------|------------------------------------|--------------------|---------------|
| | | | finanziamenti a breve termine | debiti per mutui e prestiti | debiti per prestiti obbligazionari | debiti pluriennali | totale | finanziamenti a breve termine | debiti per mutui e prestiti | debiti per prestiti obbligazionari | debiti pluriennali | totale |
| Nord Ovest | PIEMONTE | 67 | 0,31 | 66,27 | 33,14 | 0,28 | 100,00 | 0,27 | 70,45 | 29,02 | 0,25 | 100,00 |
| | LOMBARDIA | 194 | 0,04 | 96,23 | 2,88 | 0,85 | 100,00 | 0,04 | 96,47 | 2,69 | 0,80 | 100,00 |
| | LIGURIA | 23 | 0,07 | 81,98 | 15,39 | 2,56 | 100,00 | 0,07 | 74,28 | 22,59 | 3,06 | 100,00 |
| Totale Nord Ovest | | 284 | 0,12 | 85,30 | 13,57 | 1,01 | 100,00 | 0,11 | 84,89 | 13,96 | 1,04 | 100,00 |
| Nord Est | TRENTINO A. ADIGE | 9 | 0,00 | 99,76 | 0,00 | 0,24 | 100,00 | 0,00 | 99,78 | 0,00 | 0,22 | 100,00 |
| | VENETO | 124 | 0,64 | 79,32 | 19,58 | 0,45 | 100,00 | 0,61 | 78,01 | 21,09 | 0,29 | 100,00 |
| | FRIULI V. GIULIA | 26 | 0,00 | 99,22 | 0,74 | 0,04 | 100,00 | 0,06 | 97,83 | 2,07 | 0,03 | 100,00 |
| | EMILIA ROMAGNA | 87 | 0,40 | 84,21 | 15,29 | 0,09 | 100,00 | 0,16 | 80,71 | 19,07 | 0,05 | 100,00 |
| Totale Nord Est | | 246 | 0,43 | 84,97 | 14,36 | 0,24 | 100,00 | 0,33 | 82,95 | 16,56 | 0,16 | 100,00 |
| Centro | TOSCANA | 92 | 0,60 | 89,90 | 8,11 | 1,40 | 100,00 | 0,50 | 89,09 | 9,07 | 1,34 | 100,00 |
| | UMBRIA | 16 | 1,64 | 92,15 | 6,21 | 0,00 | 100,00 | 1,56 | 91,63 | 6,81 | 0,00 | 100,00 |
| | MARCHE | 36 | 4,30 | 92,36 | 3,23 | 0,10 | 100,00 | 4,49 | 91,76 | 3,67 | 0,08 | 100,00 |
| | LAZIO | 49 | 0,03 | 97,48 | 2,20 | 0,29 | 100,00 | 0,03 | 89,40 | 10,24 | 0,33 | 100,00 |
| Totale Centro | | 193 | 0,59 | 94,93 | 3,94 | 0,54 | 100,00 | 0,58 | 89,62 | 9,25 | 0,55 | 100,00 |
| Sud | ABRUZZO | 22 | 0,21 | 97,07 | 2,05 | 0,67 | 100,00 | 0,14 | 97,34 | 1,83 | 0,69 | 100,00 |
| | MOLISE | 4 | 0,00 | 83,26 | 12,97 | 3,77 | 100,00 | 0,00 | 85,00 | 11,52 | 3,48 | 100,00 |
| | CAMPANIA | 93 | 4,39 | 93,90 | 1,57 | 0,14 | 100,00 | 4,01 | 94,17 | 1,77 | 0,05 | 100,00 |
| | PUGLIA | 102 | 0,60 | 96,33 | 1,11 | 1,96 | 100,00 | 0,62 | 96,65 | 0,99 | 1,74 | 100,00 |
| | BASILICATA | 9 | 0,14 | 99,86 | 0,00 | 0,00 | 100,00 | 0,14 | 99,86 | 0,00 | 0,00 | 100,00 |
| | CALABRIA | 30 | 7,88 | 90,99 | 0,66 | 0,47 | 100,00 | 5,14 | 93,82 | 0,60 | 0,44 | 100,00 |
| Totale Sud | | 260 | 2,52 | 95,09 | 1,45 | 0,95 | 100,00 | 2,12 | 95,65 | 1,41 | 0,82 | 100,00 |
| Isole | SICILIA | 96 | 2,68 | 96,32 | 0,89 | 0,11 | 100,00 | 1,87 | 97,23 | 0,80 | 0,10 | 100,00 |
| | SARDEGNA | 20 | 0,08 | 99,92 | 0,00 | 0,00 | 100,00 | 0,03 | 99,97 | 0,00 | 0,00 | 100,00 |
| Totale Isole | | 116 | 2,08 | 97,14 | 0,69 | 0,09 | 100,00 | 1,44 | 97,88 | 0,61 | 0,08 | 100,00 |
| Totale generale | | 1.099 | 0,65 | 89,99 | 8,69 | 0,66 | 100,00 | 0,57 | 87,74 | 11,04 | 0,65 | 100,00 |

(*) Dati stimati forniti dagli Enti Locali

Mutui e prestiti: istituti finanziatori

Relativamente agli istituti di credito erogatori dei finanziamenti da mutui e prestiti, l'indagine in esame ha confermato -nella sostanza- il quadro già esposto per il precedente biennio 2001-2002.

Nel dettaglio, per quanto riguarda le Amministrazioni provinciali i dati acquisiti da questa Sezione evidenziano un aumento della quota di finanziamenti erogati dalla Cassa DD.PP. che passa dall'80,24% del 2002 all'82,75% del 2003. Analogamente risulta in aumento il dato dei Comuni che per lo stesso istituto registra un incremento dal 59,68% del 2002 al 62,16% del 2003.

A fronte dell'aumento della presenza della Cassa DD.PP., si registra, di contro, sia nelle Province sia nei Comuni, la diminuzione della consistenza dei prestiti erogati dagli altri intermediari del credito.

La quota di mutui erogata dall'INPDAP e dall'Istituto per il Credito Sportivo diminuisce per le Province e per i Comuni. È più accentuata la diminuzione per gli altri istituti di credito riguardo a Province e Comuni.

I contratti di swap

Come già esposto nelle note metodologiche della presente indagine, per la prima volta la Sezione ha ritenuto di acquisire elementi generici in ordine ai contratti di *swap* sottoscritti dagli Enti locali a tutto il 31.12.2003.

Trattandosi di un'indagine per ora allo stadio iniziale, che si arricchirà di ulteriori significativi approfondimenti nei prossimi referti di questa Sezione, si è valutato di acquisire il dato relativo al capitale nozionale oggetto dei succitati contratti al fine di acquisire elementi in ordine al volume finanziario relativo a tale nuovo strumento di finanza derivata.

Relativamente alle amministrazioni provinciali che hanno segnalato di aver stipulato i contratti in questione (37 Enti rispetto a 88 esaminati), il capitale nozionale "swappato" è pari a 1.627.827 migliaia di euro.

Per quanto concerne i Comuni, i 305 Enti (rispetto ai 1.099) esaminati che hanno dichiarato di aver sottoscritto i succitati derivati, il capitale nozionale totale è pari a 13.451.787 migliaia di euro.

Il rating degli Enti locali

La progressiva necessità di accedere ai mercati per approvvigionamenti di capitali, sta conducendo gli Enti locali, con sempre maggiore frequenza, a dotarsi di *rating*.

Attraverso tale strumento, l'Ente, in genere prima di accedere al mercato, si sottopone -per il tramite di agenzie specializzate in tali tecniche- ad un'approfondita analisi della propria situazione gestionale, debitoria e amministrativa, analizzata non disgiuntamente dalla realtà territoriale circostante in termini di vocazione, indotto, potenzialità di sviluppo.

Tale analisi sfocia nell'assegnazione del c.d. *rating*, la valutazione dell'Ente, espressa in parametri internazionalmente convenuti, grazie alla quale il cittadino-utente-investitore può immediatamente apprezzare -perché espresso sinteticamente da un indicatore- il livello di solidità, e quindi di solvibilità, dell'Ente locale.

Inoltre, il rating rappresenta anche uno strumento che può essere utilizzato dall'Ente quale autodiagnosi e sfociare, quindi, nella correzione di comportamenti gestionali e/o nel miglioramento di margini finanziari e, se assunto insieme a quello di Enti analoghi per area territoriale e/o caratteristiche dimensionali e vocazionali, può costituire una sorta di "benchmark" territoriale di riferimento.

Tralasciando la procedura volta all'ottenimento del rating, che comporta costi per l'Ente ed un ampio scambio di flussi informativi tra questo e l'advisor prescelto, si evidenzia la dinamicità di tale indicatore; infatti, una volta attribuita la valutazione, questa può essere periodicamente aggiornata dando luogo, in tal modo, ad una serie storica di giudizi che evidenziano il miglioramento, il peggioramento ovvero la stabilità della affidabilità dell'Ente locale.

Riguardo al rischio del credito, la richiamata circolare del Ministero dell'Economia e delle finanze 27 maggio 2004 ha precisato che gli intermediari con i quali è ammesso concludere operazioni derivate devono essere necessariamente dotati di un merito di credito (*rating*) certificato dalle agenzie di rating riconosciute a livello internazionale, attualmente Standard & Poor's, Moody's e Fitch Ratings.

È anche previsto che nel caso in cui ciascuna agenzia attribuisca un *rating* difforme dalle altre, si deve prendere in considerazione quello più basso.

PARTE II

LA FINANZA LOCALE NELL'ESERCIZIO 2002

4 Quadro della finanza locale nel 2002

Gli interventi correttivi adottati con la manovra finanziaria per il 2002 sono stati ispirati al duplice intento di assicurare il pieno rispetto degli impegni assunti in sede europea senza incidere negativamente sull'economia già indebolita dal quadro internazionale in atto.

Il contributo richiesto agli Enti locali attraverso le misure introdotte dalla legge finanziaria per il 2002 non si è discostato nel tipo di interventi dalle linee in precedenza tracciate.

È andata a regime l'assegnazione di una quota base del 4,5% dell'IRPEF ai Comuni, (misura già prevista dalla legge finanziaria per il 2001) ed è proseguito il processo di conferimento delle funzioni alle Regioni e agli Enti locali.

L'assegnazione della quota IRPEF è una operazione che non ha potuto incidere sulla quantità complessiva delle risorse destinate ai Comuni, perché accompagnata da una pari diminuzione dei trasferimenti statali.⁸⁴

La scelta operata per una compartecipazione al gettito ha fatto sì che nel nuovo sistema di finanziamento la politica statale di alleggerimento del carico fiscale sulle imprese e le famiglie sia destinata a produrre effetti rilevanti sulle finanze delle autonomie.

Sul fronte dei trasferimenti, oltre alle riduzioni disposte per compensare l'assegnazione della quota IRPEF, si è prevista una riduzione dell'1% da applicare alle dotazioni dei fondi dell'anno precedente incrementate del tasso di inflazione programmato. Le economie che sono derivate dal minore intervento dello Stato in conto capitale relativo al fondo sviluppo investimenti, quantificate in circa 2.500 milioni di euro, sono state assegnate per la metà agli Enti sottomediana, applicando il criterio previsto dal d.lgs. n. 244 del 1997 e per l'altra metà sono state distribuite agli Enti che hanno subito il taglio dell'1%.

È stata prevista l'esenzione del canone sulla pubblicità per le insegne sino ad una superficie di 5 metri quadri; compensandola con trasferimenti dallo Stato. Si è disposto lo slittamento della messa a regime della tariffa sui rifiuti.

Nella gestione di tesoreria nel 2002 prosegue la somministrazione dei fondi erariali attraverso le procedure di monitoraggio che riguardano circa 2300 Enti.⁸⁵

Non viene riproposto l'obiettivo del patto di stabilità relativo all'indebitamento in termini di PIL, mentre il contributo alla correzione dei conti pubblici è modulato attraverso interventi che si appuntano esclusivamente su aspetti finanziari.

⁸⁴ L'assegnazione della compartecipazione non è avvenuta sulla base degli importi effettivamente riscossi per quell'esercizio in ciascun Comune, ma sulla base di stime effettuate dal Ministero dell'Economia e Finanze ed è stata effettivamente erogata dal Ministero degli interni. In sostanza la natura tributaria di tale entrata può essere fatta risalire esclusivamente ad una parametrizzazione al gettito IRPEF, mentre sostanzialmente le somme provengono dal bilancio dello Stato. Cionondimeno le entrate derivanti dalla applicazione della quota IRPEF dal punto di vista dei bilanci comunali sono considerate di natura fiscale e devono essere allocate al titolo I categoria I: imposte.

Questa allocazione in bilancio comporta che per i Comuni nel 2002 si assiste ad una ricollocazione delle entrate in bilancio con riduzione di quelle trasferite e sviluppo di quelle proprie che esplica notevoli effetti sugli indici di autonomia finanziaria e tributaria.

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

⁸⁵ Per gli altri sin dall'esercizio precedente è stato rimosso il blocco avviato nel 1997 che condizionava l'effettivo pagamento dei trasferimenti al livello delle giacenze. Il D.M. del febbraio 2002 regola le procedure di pagamento, stabilendo date predeterminate per i versamenti nelle tesorerie, tuttavia si sono verificati ritardi nella effettiva erogazione delle somme.

Gli obiettivi da rispettare si tripartiscono e oltre il saldo riguardano anche l'andamento della spesa corrente sia in termini di cassa che di competenza.

La riduzione dei fondi erariali a sostegno della spesa in conto capitale fa crescere il ruolo dell'autofinanziamento e dell'indebitamento. Per agevolare il ricorso al mercato a condizioni di non elevata onerosità viene prevista l'adozione di modalità innovative per la ristrutturazione del debito, rimandando, ad un successivo regolamento, la determinazione delle regole in detta materia.

Per gli Enti locali la fondamentale linea direttrice desumibile dagli indirizzi generali di finanza pubblica negli esercizi 2001 e 2002 permane quella di assicurare la stabilità finanziaria del comparto.

La situazione dell'economia e della finanza pubblica determinatasi nell'esercizio 2002 costituisce un indispensabile supporto per comprendere il ruolo svolto dalla finanza locale e per verificare se gli obiettivi indicati dalla programmazione e dai provvedimenti della manovra annuale di bilancio siano o meno stati realizzati.

Nel 2002 i risultati dei conti pubblici sono stati condizionati dal forte rallentamento della crescita del PIL: essa è risultata significativamente inferiore all'attesa, raggiungendo appena lo 0,3% in termini reali.⁸⁶

Tuttavia l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche⁸⁷ per il 2002 si è attestato al 2,3% del prodotto interno lordo, registrando un miglioramento rispetto al 2,6% dell'anno precedente⁸⁸ dovuto sostanzialmente alla riduzione della spesa per interessi. Il saldo primario pur positivo (il 3,4% in rapporto al PIL), fa registrare una diminuzione di 0,4 punti percentuali rispetto al 2001 attestandosi al livello più basso degli ultimi otto anni. Tale evoluzione dei saldi si è verificata in presenza di una congiuntura che continua ad evolversi a ritmi significativamente inferiori rispetto al potenziale.

Le entrate complessive si sono ridotte dal 45,5% al 44,9% del PIL.

La pressione fiscale complessiva ha subito una leggera flessione, passando dal 42,1 al 41,6 per cento, tendenza questa da mettere in relazione a differenti dinamiche delle diverse componenti del prelievo fiscale che vede la diminuzione delle imposte dirette (-2,9%) e l'aumento di quelle indirette (+4,0%). Nel complesso la crescita del gettito tributario è stata assai contenuta (+0,5%).

Il rapporto tra il debito pubblico e il PIL è risultato pari al 106,7% nel 2002, valore questo che ha risentito di una forte riduzione rispetto all'anno precedente grazie alle operazioni straordinarie attuate nel corso dell'esercizio (concambio e cartolarizzazioni).

I risultati del 2002 sono stati ottenuti anche per il contributo dell'azione di monitoraggio e di controllo della spesa attuata nell'ultima parte dell'anno grazie agli strumenti introdotti dal decreto legge n. 194/2002,⁸⁹ (taglia spese).

⁸⁶ Nella sede previsionale del DPEF 2002–2005 si ipotizzava uno scenario sostanzialmente positivo per tale esercizio anche se il quadro internazionale era caratterizzato da una situazione di relativa incertezza con possibilità di deterioramento delle prospettive di sviluppo.

⁸⁷ Presentato dall'ISTAT il 28 febbraio 2003.

⁸⁸ L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, in rapporto al Pil, è stato pari al 2,3%, inferiore di 0,3 punti percentuali rispetto al 2,6% rideterminato per il 2001 dall'ISTAT.

⁸⁹ Convertito, con alcune modifiche, in legge n. 246/2002,

4.1 Gli equilibri complessivi della finanza locale

La verifica dell'andamento complessivo della finanza locale è condotta dalla Sezione attraverso i dati tratti direttamente dai rendiconti degli Enti locali trasmessi dalle Province, dai Comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti e dalle Comunità montane.

Il bilancio degli Enti locali, strumento autorizzatorio indispensabile per il governo e la gestione delle loro entrate e spese, è costruito secondo modelli finanziari che si riferiscono al periodo di un anno. È previsto anche un bilancio pluriennale di competenza che considera un arco temporale di almeno un triennio o comunque pari al maggiore periodo previsto dalla regione di appartenenza.

L'equilibrio è il principio fondamentale cui è ispirato il bilancio nel suo complesso e nelle parti che lo compongono. In particolare è previsto l'equilibrio tra tutte le entrate e le spese, sia per la parte di competenza che di cassa, l'equilibrio della gestione corrente e di conto capitale, nonché di altri componenti del bilancio. L'equilibrio che deve essere raggiunto nella fase previsionale, deve permanere anche nel corso della gestione, tanto che il responsabile dei servizi finanziari ha l'obbligo di informare tempestivamente (7 giorni dalla conoscenza dei fatti) il legale rappresentante dell'ente, il presidente del consiglio, il segretario o il direttore generale, nonché l'organo di revisione, dell'esistenza di squilibri non compensabili con aumenti delle entrate e riduzione delle spese (art.153 co. 6 del TUEL approvato con il d. lgs 8 agosto 2000, n.267). Il consiglio a sua volta, anche su proposta della giunta, deve adottare i provvedimenti necessari a ripristinare l'equilibrio della gestione e, comunque, anche in assenza di segnalazioni, deve verificare l'equilibrio della gestione almeno una volta l'anno entro il 30 settembre.

Le regole atte a tenere sotto controllo la possibilità di produrre disavanzi da parte degli Enti locali sono state corroborate dall'art. 119 della Costituzione nel testo novellato che ha riservato la possibilità d'indebitamento agli investimenti. Regole queste che la legge finanziaria per il 2004 ha reso di maggiore concretezza, fornendo specifiche indicazioni sui comportamenti da seguire.

Tale intelaiatura contabile e normativa è rivolta a garantire un assetto di regole atte a realizzare condizioni di equilibrio e a contenere la possibilità di indebitamento entro limiti qualitativi e quantitativi, tuttavia potrebbe rilevarsi non sufficiente ad assicurare un andamento della finanza pubblica coerente con gli obiettivi di stabilità richiesti in ambito europeo e con il rigore necessario a garantire un utilizzo efficiente delle risorse necessarie all'erogazione dei servizi pubblici e all'attività amministrativa.

L'equilibrio dei conti pubblici risulta in prospettiva interessato in modo crescente all'andamento della componente degli Enti territoriali.⁹⁰

Infatti la riforma Costituzionale volta ad accrescere le funzioni svolte autonomamente dagli Enti locali, spostando l'asse dei centri di spesa sulle amministrazioni decentrate, ha sostanzialmente affidato a queste estese responsabilità per il rispetto dei livelli di spesa previsti per la pubblica amministrazione.

In questo nuovo contesto lo Stato e gli Enti territoriali devono concorrere nella determinazione degli obiettivi da stabilire per far sì che la finanza pubblica nel suo complesso evidenzii andamenti in linea con le regole imposte a livello comunitario.

Il crescente ruolo delle decisioni di spesa degli Enti territoriali rende sempre più complesso garantire il rispetto degli obiettivi comunitari senza estendere anche a questi Enti gli obblighi relativi al contenimento del disavanzo. In altri termini l'esclusione della spesa per investimento tra quelle soggette al patto di stabilità interno può esporre la finanza pubblica a tensioni che potranno accrescersi con il proseguire del processo di conferimento delle funzioni.

⁹⁰ Le grandezze contabili significative per la verifica della realizzazione degli obiettivi del patto di stabilità e crescita sono definite dal sistema europeo di conti economici integrati (SEC 95). In particolare si fa riferimento all'aggregato del settore istituzionale della pubblica amministrazione che si compone di tre grandi comparti: finanza statale, finanza previdenziale e finanza regionale e locale.

L'obiettivo di fondo per il settore delle pubbliche amministrazioni consiste nel recupero di risorse dalla gestione corrente attraverso l'aumento della efficienza e produttività nell'erogazione dei servizi pubblici e dell'attività amministrativa. La riqualificazione della spesa costituisce, infatti, la fondamentale direttrice per il risanamento dei conti pubblici che non dovrebbe, invece, impennarsi sul versante delle entrate.

Il saldo del settore delle pubbliche amministrazioni, nel quale sono incluse le amministrazioni locali, rilevante al fine del patto di stabilità e crescita è l'indebitamento netto che corrisponde all'importo della variazione netta degli strumenti finanziari ai quali il settore deve fare ricorso per finanziare le operazioni economiche di spesa che non hanno trovato sufficiente copertura nelle risorse generate dalle operazioni economiche di entrata.⁹¹

L'applicazione di queste regole alle amministrazioni pubbliche italiane risulta problematica sotto diversi profili tra i quali prevalgono gli aspetti connessi alla disomogeneità della struttura contabile e la differenza del criterio per la contabilizzazione delle operazioni.⁹²

Per quanto concerne la struttura del bilancio va registrato nella disciplina recente uno sforzo di armonizzazione rispetto al modello dei conti europei; infatti la legge n. 94 del 1997 ha stabilito, relativamente al bilancio dello Stato, che le classificazioni economiche e funzionali si conformino ai criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione. Sulla stessa linea si pone la legge 25 giugno 1999, n. 208 che ha posto l'obbligo agli enti ed organismi pubblici di cui all'art. 1 comma 2 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n.29 -con esclusione degli Enti locali- di adeguare il sistema di contabilità ed i relativi bilanci ai principi contenuti nella legge n. 94 del 1997. La legge n. 208 del 1999, all'art. 1 comma 4 ha, infatti, conferito delega al governo per emanare uno o più decreti legislativi per adeguare il sistema contabile delle Regioni a quello dello Stato secondo i principi e criteri direttivi di cui alla ripetuta legge n. 94 del 1997. L'intento di questo plesso normativo è chiaramente quello di procedere alla omogeneizzazione dei conti pubblici ai fini del loro consolidamento, anche in vista dei successivi raccordi con il sistema europeo dei conti.

In questo quadro emergono difficoltà per l'applicazione del SEC 95 ai conti delle amministrazioni locali per quanto attiene alla mancata omogeneità della struttura contabile.

Il coinvolgimento degli Enti locali negli obiettivi di convergenza e stabilità posti dall'Unione europea, oltre a discendere come naturale conseguenza dall'inclusione delle stesse nell'aggregato delle pubbliche amministrazioni, viene espressamente affermato dalle leggi che di anno in anno hanno previsto la disciplina del patto di stabilità interno. Tuttavia l'attuale sistema di conti e di rilevazioni non rende di immediata evidenza gli apporti di segno positivo o negativo che dal complesso delle amministrazioni locali si riverberano sul conto delle pubbliche amministrazioni.

Oltre alla mancanza di armonizzazione tra il sistema contabile degli Enti locali e quello di altri settori della pubblica amministrazione si rileva che la contabilità economica degli Enti locali è basata su regole contabili differenti che rendono problematica una lettura d'insieme dei risultati.

Altre questioni in ordine alla comparabilità dei dati della contabilità degli Enti locali si generano, inoltre dalla effettiva gestione dei bilanci sottoposti in questi anni a forti tensioni.

Il principio del divieto di effettuare politiche di finanziamento della spesa in disavanzo, impone rigidi comportamenti che potrebbero non trovare riscontro nella gestione concreta degli Enti stessi, ma condurre, comunque alla esposizione di risultati frutto di una regolarità contabile solo formale.

⁹¹ Tale saldo corrisponde all'incremento annuale dello stock di debito ed è dato dalla differenza tra il totale delle entrate ed il totale delle spese escluse le partite finanziarie e considerato l'incremento di ricchezza espresso dagli ammortamenti dei beni da impiegare per la sostituzione di elementi del capitale fisso per conservare il capitale iniziale.

⁹² La contabilizzazione delle transazioni viene impostata secondo il principio *accrual* in base al quale una transazione reale o finanziaria deve essere registrata nel momento in cui produce i relativi effetti economici sugli operatori coinvolti.

La stessa allocazione in bilancio della poste di spesa nella parte in conto capitale piuttosto che in quella corrente, esplica una efficacia distorsiva nella determinazione dei risultati di gestione e può essere determinante al fine del rispetto del patto di stabilità interno.

I saldi previsti dalla contabilità degli Enti locali hanno, poi, un diverso grado di attendibilità laddove quelli che si fondano sulla gestione dei residui risultano maggiormente manovrabili, conservando in bilancio poste di dubbia realizzazione che, tuttavia, concorrono al raggiungimento dell'obiettivo del saldo.

Il TUEL, nella parte in cui reca l'ordinamento contabile, si pone a presidio della correttezza dei comportamenti attraverso una disciplina minuziosa ed uniforme delle fasi dell'entrata e della spesa e delle procedure di bilancio; inoltre, ad integrazione di tale corpo normativo, l'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti locali ha approvato in più riprese documenti che contengono l'esplicazione di principi contabili da seguire per una maggiore veridicità del bilancio.

L'applicazione corretta di queste regole dovrebbe condurre ad una maggiore attendibilità dei documenti contabili e a far emergere fenomeni che tendono ad essere nascosti nelle pieghe dei bilanci.

Oltre a ciò va tenuto presente che fenomeni che incidono sulla finanza degli Enti si generano in ambiti diversi da quello della gestione del bilancio. Al riguardo vanno evidenziati: i rapporti con le aziende e società partecipate, i contratti di finanza innovativa ed il tradizionale filone dei debiti extrabilancio.

Nel momento in cui la legislazione nazionale, in ossequio alle direttive comunitarie, sta modificando la struttura operativa degli Enti locali che vanno assumendo la connotazione di *holdings* che amministrano società per la gestione dei servizi pubblici, diventa di notevole rilievo la questione dei rapporti finanziari tra l'ente pubblico e le società satellite.

L'Ente locale per salvaguardare il proprio equilibrio finanziario può scaricare sulle aziende e società il peso di servizi non remunerati adeguatamente nella convenzione. In questo modo si genera un indebitamento latente che potrà emergere in esercizi futuri.

Anche i contratti di finanza derivata possono produrre, specie con riferimento al medio periodo, situazioni di squilibrio; infatti gli elementi di aleatorietà in essi contenuti e la possibile presenza di clausole rischiose, specie per quelli stipulati prima della entrata in vigore della disciplina regolamentare, possono comportare che, nel tempo, le condizioni inizialmente vantaggiose si invertano accrescendo l'onerosità dell'indebitamento.

Un cenno va anche rivolto ai debiti fuori bilancio, fenomeno questo sprovvisto del carattere di innovatività degli altri due, ma ben radicato nei comportamenti degli Enti che non risulta tuttora rimosso, ma semmai sempre più alimentato.

In questo quadro complesso vanno valutate le situazioni di equilibrio degli Enti locali.

La parte della relazione dedicata all'argomento mette in evidenza che i risultati di bilancio delle Province e dei Comuni nell'esercizio 2002 si rilevano nel complesso migliori rispetto al 2001, infatti le situazioni di disavanzo dei vari saldi risultano meno frequenti e meno consistenti.

Tuttavia il quadro della finanza locale appare di maggiore complessità, infatti nel recente periodo emergono aspetti di criticità connessi alla progressiva riduzione delle disponibilità finanziarie che avviene in un contesto nel quale vengono imposti agli Enti comportamenti atti a concorrere al processo di risanamento finanziario dei conti pubblici.

Le manovre sulle aliquote fiscali e sulle tariffe locali, le dismissioni e privatizzazioni la razionalizzazione della spesa hanno in parte compensato l'insufficienza delle risorse rispetto ai fabbisogni, tuttavia a partire dal 2002 gli equilibri finanziari sono stati messi in tensione da ulteriori fattori: l'aumento delle competenze amministrative cui non ha fatto riscontro adeguato finanziamento; i ritardi nell'attuazione del federalismo fiscale, coniugatisi nel 2003 con il blocco delle tariffe e delle aliquote; il taglio dei trasferimenti cui si è aggiunta la reiterata prassi di slittamenti nell'erogazione di risorse.

In questo quadro complesso nel quale, pur rilevandosi difficoltà di fondo della finanza degli Enti locali, i risultati di bilancio, calcolati secondo gli schemi previsti dalle norme di contabilità, forniscono indicazioni rassicuranti. Può rilevarsi d'interesse tenere conto di un risultato differenziale estraneo alla contabilità degli Enti locali, ma significativo dell'andamento generale del comparto in quanto più prossimo a quello utilizzato per il conto delle pubbliche amministrazioni.⁹³

Per gli Enti locali è possibile formulare un risultato che si approssima a quello sopra descritto tenendo anche conto del diverso ruolo esercitato nell'ambito della finanza pubblica. Si tratta di considerare tutte le entrate e le spese con esclusione di quelle operazioni finanziarie relative all'accensione e al rimborso di prestiti, sia a breve termine che in conto capitale.

Ovviamente una siffatta rappresentazione si pone al di fuori delle logiche che presiedono alla contabilità degli Enti locali e intende fornire una diversa prospettazione, atta a verificare il differenziale che si genera dal comparto a prescindere dalla destinazione della spesa che nel caso non potrebbe discostarsi degli interventi in conto capitale.

È di interesse, inoltre, verificare quale sia l'andamento nel tempo di tale risultato, posto che con il prosieguo del processo di conferimento delle funzioni anche la spesa in conto capitale andrà ad allocarsi sempre maggiormente nel comparto degli Enti locali. Emblematico al riguardo il passaggio della funzione viabilità alle province che ha fatto accrescere notevolmente la spesa in conto capitale di tale categoria di Enti.

In sostanza già da tempo gli Enti locali svolgono un ruolo traente nello sviluppo degli investimenti, questo ruolo è destinato ad accrescersi nel tempo. È da chiedersi però se il settore già possiede la capacità finanziaria a sopportare uno sforzo del genere oppure se può profilarsi un parallelo sviluppo dell'indebitamento tale da costituire un fattore di squilibrio nei bilanci futuri.

Dai dati esposti dalla Ragioneria generale dello Stato in sede di audizione informale alla Camera dei Deputati relativamente agli andamenti della finanza territoriale emerge che le Province e i Comuni nel loro complesso registrano a partire dal 2000 e sino al 2002 una progressiva crescita dell'indebitamento netto che aumenta anche in termini di incidenza percentuale sull'indebitamento delle Amministrazioni pubbliche.

Anche alla luce di questo fenomeno vanno considerate le risultanze in prosieguo esposte che analizzano puntualmente i dati tratti direttamente dai rendiconti degli Enti locali soffermandosi sulle risultanze finanziarie nei comparti delle entrate e della spesa corrente e della gestione degli investimenti.

Ne emerge un quadro della finanza locale nel quale, pur assicurando il comparto il sostanziale rispetto degli obiettivi di stabilità ad esso assegnati sia dal patto di stabilità interno e dall'obbligo di rispettare gli equilibri di bilancio, sono posti in evidenza tensioni per il contenimento della spesa corrente dei Comuni ed una finanza più dinamica delle Province che, sia per la parte corrente che di conto capitale, fanno registrare aumenti significativi della spesa.

⁹³ L'indebitamento netto, previsto dalla contabilità di Stato, è espressivo del risultato differenziale tra tutte le entrate e le spese di parte corrente e in conto capitale al netto delle operazioni finanziarie riguardanti partecipazioni azionarie e conferimenti, concessione e riscossione di crediti e accensioni e rimborso di prestiti. Questo risultato offre una visione del disavanzo depurata di tutte le operazioni di natura creditizia non limitate a quelle relative al rimborso dei prestiti che vengono in scadenza. Viene, quindi, offerta una visione del disavanzo distinguendo ciò che costituisce indebitamento destinato a spese finali da ciò che è destinato ad operazioni finanziarie o di intermediazione finanziaria.

4.2 Il patto di stabilità interno 2002 come misura di coordinamento della finanza pubblica

Con il trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 è stata avviata la introduzione di un sistema monetario europeo unitario che ha richiesto come condizione indispensabile l'omogeneizzazione della finanza e dell'economia europea, imponendo l'impegno degli Stati membri ad evitare disavanzi eccessivi. Il raggiungimento di tale obiettivo trova riscontro nei valori che assumono il rapporto tra disavanzo e prodotto interno lordo ed il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo che costituiscono i fondamentali indicatori per la valutazione della situazione di disavanzo.

Il risanamento strutturale dei conti pubblici è una condizione atta a consentire la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche e, quindi la realizzazione di un obiettivo di fondo che consiste nel recupero di risorse dalla gestione corrente attraverso l'aumento della efficienza e produttività nell'erogazione dei servizi pubblici e dell'attività amministrativa. La riqualificazione della spesa costituisce, infatti, la fondamentale direttrice per il risanamento dei conti pubblici che non dovrebbe, invece, avvenire attraverso azioni impiegate sul versante delle entrate. In sostanza l'obiettivo strategico collegato al patto di stabilità e crescita per il settore delle amministrazioni pubbliche è quello di sostenere la competitività dell'economia e di migliorare le condizioni di vita dei cittadini.

Le grandezze contabili significative per la verifica della realizzazione degli obiettivi del patto di stabilità e crescita sono definite dal sistema europeo di conti economici integrati (SEC 95).

Il settore delle pubbliche amministrazioni⁹⁴ al quale è riferito il conto delle P.A. si compone di tre grandi comparti: finanza statale, finanza previdenziale e finanza regionale e locale.⁹⁵ Le Amministrazioni locali territoriali sono costituite dalle Amministrazioni regionali, provinciali, comunali, Unioni di Comuni e Città metropolitane e da quelle non territoriali: enti produttori di servizi sanitari, economici e di regolazione dell'attività economica la cui competenza si estende ad una parte soltanto del territorio economico, esclusi gli enti di previdenza e di assistenza sociale.

Il saldo del settore delle pubbliche amministrazioni, nel quale sono incluse le amministrazioni locali, rilevante al fine del patto di stabilità e crescita è l'indebitamento netto che corrisponde all'importo della variazione netta degli strumenti finanziari ai quali il settore deve fare ricorso per finanziare le operazioni economiche di spesa che non hanno trovato sufficiente copertura nelle risorse generate dalle operazioni economiche di entrata.⁹⁶ La contabilizzazione delle transazioni viene impostata secondo il criterio della competenza economica in base al quale una transazione reale o finanziaria deve essere registrata nel momento in cui produce i relativi effetti economici sugli operatori coinvolti.

L'applicazione di queste regole alle amministrazioni pubbliche italiane risulta problematica sotto diversi profili tra i quali prevalgono gli aspetti connessi alla disomogeneità della struttura contabile e la differenza del criterio per la contabilizzazione delle operazioni.

Le rilevazioni statistiche di finanza pubblica elaborate per la contabilità nazionale e di conseguenza per la valutazione dei parametri del Patto europeo di stabilità, adottano criteri di

⁹⁴ In particolare si fa riferimento all'aggregato del settore istituzionale della pubblica amministrazione costituito dalle unità istituzionali che per funzione principale svolgono la produzione di beni o di servizi non destinati alla vendita, la cui produzione è destinata in prevalenza a consumi collettivi ed individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o le unità istituzionali pubbliche la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese ad esclusione dell'attività di intermediazione finanziaria.

⁹⁵ Il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche comprende le amministrazioni centrali, quelle locali e gli enti di previdenza e assistenza sociale. Le amministrazioni centrali si ripartiscono in amministrazione statale e organi costituzionali, enti produttori di servizi economici e di regolazione, escluse le autorità indipendenti, enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali, ed enti di ricerca, la cui competenza si estende normalmente alla totalità del territorio economico, esclusi gli enti centrali di previdenza ed assistenza.

⁹⁶ Tale saldo corrisponde all'incremento annuale dello stock di debito ed è dato dalla differenza tra il totale delle entrate ed il totale delle spese escluse le partite finanziarie e considerato l'incremento di ricchezza espresso dagli ammortamenti dei beni da impiegare per la sostituzione di elementi del capitale fisso per conservare il capitale iniziale.

contabilizzazione più vicini a quelli utilizzati nella contabilità aziendale. Ciò comporta che le regole di costruzione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, che si fondano sui documenti formalmente approvati dagli organi e dalle assemblee competenti, divergono da quelle rilevanti per la contabilità europea che sono derivate dai manuali sui disavanzi eccessivi redatti in sede Eurostat ai fini dell'applicazione del SEC 95.

Questa situazione rende non intelligibile, agli stessi responsabili delle politiche di bilancio, il nesso tra le decisioni assunte nei termini della competenza giuridica e della cassa e gli effetti che produrranno in termini di contabilità europea.

Tutti questi elementi incidono sulle procedure utilizzate dall'ISTAT per la elaborazione del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche che non possono trovare riferimento diretto nei bilanci consuntivi degli Enti, ma richiedono adattamenti.⁹⁷

L'attuale situazione, nella quale appaiono poco verificabili i rapporti tra i risultati delle contabilità degli Enti locali ed i dati del comparto inclusi nel conto delle pubbliche amministrazioni, rende quindi necessario utilizzare altro genere di indici ed imporre misure concrete per realizzare l'impegno degli Enti al concorso alla tenuta dei conti pubblici.

Una delle fondamentali linee direttrici delle manovre di finanza pubblica nei confronti degli Enti territoriali a partire dall'esercizio 2000, è costituita dal patto di stabilità interno dal quale si attende una riduzione dei disavanzi degli Enti territoriali ed un loro progressivo miglioramento sino a raggiungere un saldo prossimo al pareggio o in avanzo. Nella costruzione di questo strumento di controllo per le Regioni e gli Enti locali si è avuto di mira l'intento di contenere il contributo della finanza decentrata alla formazione dell'indebitamento netto nel conto delle pubbliche amministrazioni, tuttavia non si è ritenuta praticabile la strada di imporre agli amministratori locali l'adozione di regole e parametri quantitativi elaborati al di fuori dei criteri contabili in uso per l'elaborazione dei bilanci degli Enti. In questo contesto non può sussistere, almeno in linea di principio, la certezza che il rispetto delle regole del patto interno da parte degli Enti decentrati comporti come necessaria conseguenza la determinazione di comportamenti in linea secondo i criteri europei.

In effetti si tratta di una traslazione degli obiettivi imposti agli stati membri dall'Unione europea che comporta degli adattamenti rispetto agli obiettivi di indebitamento netto e contenimento dello stock di debito pubblico.

Il patto di stabilità interno costituisce, quindi, lo strumento posto dal legislatore ordinario per coinvolgere gli Enti territoriali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica conseguenti all'adesione all'analogo patto in sede europea, la cui disciplina non sembra esattamente sovrapponibile con gli obiettivi di fondo cui dovrebbe tendere.

Va detto al riguardo che stabilire vincoli di bilancio per le autonomie territoriali in un contesto di crescente decentramento non appare un problema di facile soluzione, specie se si tiene conto anche di implicazioni sugli effetti economici indotti dall'attività degli Enti.

In una situazione di progressivo decentramento istituzionale e finanziario si avverte maggiormente la necessità della esistenza di sistemi di rendicontazione tempestivi ed omogenei nel territorio e che venga esercitato un controllo sui bilanci pubblici finalizzato a rilevare la tenuta complessiva del comparto. Le regole di trasparenza e di corretta contabilità oltre ad essere funzionali alla verifica del rispetto degli equilibri di bilancio e dei vincoli europei, incentivano gli amministratori a ben operare, essendo esposti al giudizio degli elettori.

⁹⁷ In queste procedure un ruolo determinante rivestono i dati della relazione sulla stima del fabbisogno di cassa elaborata dal Ministero dell'Economia e Finanze, in quanto attraverso questi dati vengono formulate le stime provvisorie del conto economico consolidato. Il saldo contabile del fabbisogno finanziario viene, quindi, convertito in quello dell'indebitamento-accreditamento netto consolidato delle amministrazioni pubbliche, tenendo conto delle differenze dell'universo di riferimento e delle discrepanze dovute a fonti statistiche non coincidenti. Va inoltre segnalato al riguardo che l'ISTAT sta compiendo uno sforzo nella direzione della maggiore trasparenza elaborando conti trimestrali delle amministrazioni pubbliche, così procedendo a sperimentare la tenuta di una contabilità infrannuale sulla base della competenza economica.

In questa logica si iscrive il patto di stabilità interno che è uno strumento che deve coniugare la vicenda dell'integrazione europea con quella della riforma dell'ordinamento italiano nel senso del federalismo amministrativo.

Misure come quelle introdotte dal patto di stabilità interno nel complesso si collocano in un quadro di maggiore indipendenza finanziaria degli Enti autonomi rispetto ad interventi assunti in precedenza, infatti, la filosofia del patto è quella di monitorare la stabilità finanziaria affidando, tuttavia, alle decisioni autonome degli Enti le politiche correttive idonee per assicurarla.

Nel complesso, interventi di questo genere dovrebbero fondarsi su un sistema di piena indipendenza finanziaria degli Enti territoriali che si sarebbe dovuto progressivamente realizzare e introducendo sia misure di contenimento della spesa che dei saldi da affidare all'autonoma determinazione degli Enti.

4.2.1 Le regole del patto di stabilità interno per il 2002

Tra gli interventi di contenimento della spesa pubblica la linea di maggior rilievo perseguita nei documenti di programmazione del governo è quella di avviare provvedimenti di riordino strutturale in fondamentali comparti dell'attività economica e finanziaria. Sul fronte delle entrate, alla direttrice del progressivo alleggerimento del carico fiscale sulle imprese e sulle famiglie si affianca quella dell'introduzione del "federalismo fiscale" che ha preso l'avvio dalle misure in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale introdotte con il "collegato ordinamentale" d.lgs. n. 133 del 1999 e successivo d.lgs. n. 56 del 2000 che hanno inteso operare un'ampia revisione del sistema di finanziamento degli Enti territoriali e la definizione della loro futura autonomia tributaria.

Questo modello è stato solo in parte realizzato, dovendosi coniugare l'attuazione dell'autonomia di entrata con vincoli di spesa funzionali al mantenimento della stabilità finanziaria del sistema.

Le regole che limitano la possibilità per gli Enti della finanza territoriale di produrre disavanzi sono state rafforzate dal principio contenuto nell'art. 119 della Costituzione che pone il divieto di indebitamento per la spesa corrente, essendo ulteriormente esplicitato un vincolo di bilancio immanente nei principi della finanza derivata, mentre il raggiungimento di diversi assetti finanziari e l'affermazione delle correlative responsabilità avrebbero potuto condurre al suo superamento.

La connotazione attuale della disciplina del patto interno è frutto di un percorso controverso che ha condotto nel 2002 all'abbandono del primo impianto normativo fondato esclusivamente sui saldi, allontanando il sistema dalle regole europee che, tenendo a mente l'indebitamento netto, si rilevano meno limitative sul piano delle scelte per conseguire l'obiettivo.

Il metodo di calcolo del saldo programmatico nella versione originaria era basato sul sistema dei saldi tendenziali parametrati alla dinamica del PIL, sui quali costruire quelli programmatici, secondo un sistema di programmazione degli obiettivi coerente con i metodi utilizzati nella programmazione nazionale. Successivamente, per venire incontro ad esigenze di semplificazione, gli obiettivi sono stati stabiliti in base al raffronto tra i risultati di più esercizi dello stesso ente. Ciò ha reso di immediata percezione l'obiettivo, realizzando un modello di minore complessità. Va, inoltre, registrato l'abbandono del sistema delle mere rilevazioni di cassa, in quanto la verifica si estende distintamente anche alle gestioni di competenza.

La finanziaria per il 2002, ha introdotto novità nell'impianto complessivo del sistema di regolamentazione per il rispetto del patto di stabilità interno dalle quali ne risulta rafforzato sia sotto il profilo della incisività dei vincoli che delle misure per il mancato raggiungimento degli obiettivi.

Oltre al limite del disavanzo, che per il 2002 ciascuna Provincia e ciascun Comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti doveva contenere al livello del 2000 aumentato del 2,5%, è stato posto un ulteriore limite nei confronti delle spese correnti al netto degli interessi passivi e di quelle finanziate da programmi comunitari, che non possono superare l'ammontare degli impegni e dei pagamenti assunti a tale titolo nell'anno 2000 aumentati del 6%.

Nell'applicazione di questo limite di crescita — come, peraltro ai fini del calcolo del saldo finanziario⁹⁸ — devono essere anche escluse le spese correnti connesse all'esercizio di funzioni statali e regionali, trasferite o delegate sulla base di modificazioni legislative intervenute a decorrere dall'anno 2000 o negli anni successivi, nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali o regionali.

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

Con il decreto legge del 22.2.2002, n. 13 sono state apportate correzioni alla normativa posta con la legge finanziaria che hanno incidenza anche sulla disciplina del patto di stabilità.⁹⁹

La più significativa è quella che uniforma la base di calcolo relativa alla spesa corrente con quella utilizzata per computare il disavanzo. Infatti, nella prima impostazione il tetto sulla spesa corrente veniva stabilito con riferimento ad una più ampia casistica di voci, che prevedeva anche le spese eccezionali, le spese finanziate con trasferimenti con vincolo di destinazione da parte dello Stato, della Unione Europea, e degli altri Enti partecipanti al patto. Questa modifica ha la duplice valenza di rendere coerente ed omogenea la disciplina relativa all'intervento sul saldo rispetto a quello sulla spesa corrente e di rendere meno gravoso questo secondo intervento, eliminando la necessità di intervenire su alcune componenti della spesa che sono ritenute non rilevanti ai fini del calcolo del disavanzo.

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

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

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

Le norme in esame hanno suscitato dubbi da parte di più Regioni riguardo alla loro conformità alla Costituzione. I dubbi di costituzionalità emersi circa il sistema sanzionatorio e premiante introdotto dalle norme del patto per l'esercizio 2002 hanno influito sull'applicazione

⁹⁸ Secondo quanto disposto dall'art. 1 quater comma 12 del d.l. n. 50 del 31.3.2003, convertito nella legge n. 116 del 20.5.2003.

⁹⁹ La legge di conversione, approvata in via definitiva dal Senato il 16 aprile 2002, ha apportato modificazioni al decreto legge, attenuando i criteri di calcolo nella ipotesi della esternalizzazione dei servizi a carattere imprenditoriale, con il riferimento alla media degli anni 2000 e 2001 e differendo la decorrenza al 2003 delle modalità per la contabilizzazione di entrate e spese dei servizi locali affidati in gestione, in base alla media biennale.