

da parte del Ministero dell'Economia e Finanze che non ha adottato il decreto con il quale si sarebbe dovuto rendere operante. Il ripensamento sulla disciplina per il 2002 è stato poi esplicitato con la legge finanziaria 2003 che ha provveduto ad abrogare espressamente alcune disposizioni dell'art. 24 della legge n. 448 del 2001, come modificato dall'art. 3 della legge n. 75 del 2002.

In particolare è stata soppressa la parte del comma 9 dell'art. 24 della legge n. 448 del 2001 in cui è prevista la sanzione della riduzione dei trasferimenti statali a carico degli Enti che non avessero rispettato il limite di crescita del 6% della spesa corrente del 2002.

È stato, invece, introdotto un altro genere di sanzione (come avvenuto per il 2001) che investe la facoltà degli Enti a procedere ad assunzioni di personale. Infatti, alle Province e ai Comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti che non abbiano rispettato le disposizioni del patto di stabilità interno per il 2002, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Analogamente al 2001 è stata introdotta la limitazione alle assunzioni da parte degli Enti locali che nel corso del 2002 non hanno raggiunto gli obiettivi del patto.

La normativa sul patto di stabilità contenuta nell'art. 24 della legge finanziaria per il 2002 ha suscitato perplessità non solo per la presenza di un sistema sanzionatorio che poteva essere ritenuto lesivo delle prerogative degli Enti di autonomia, ma anche sotto diversi altri profili che hanno riferimento ai vincoli imposti in tale sede, senza tenere conto delle innovazioni introdotte dalla riforma della Costituzione operata dalla legge n. 3 del 2001. Di conseguenza sono stati proposti ricorsi da parte di più Regioni dinanzi alla Corte costituzionale.¹⁰⁰

La Corte con la sentenza n. 36 del 20-26 gennaio 2004 ha ritenuto non fondate le questioni relative alla disciplina del patto di stabilità interno. Infatti è stato ritenuto non contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli Enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono inevitabilmente in limitazioni dirette all'autonomia di spesa degli Enti. Le disposizioni impugnate non possono essere considerate esorbitanti dall'ambito di una disciplina di principio spettante alla competenza dello Stato, per via della natura e della finalità alla quale i vincoli sono rivolti.

In particolare ritiene la Corte che il vincolo alla crescita della spesa costituisce uno dei principali strumenti per la realizzazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario e che ha una propria autonoma valenza anche in presenza del vincolo relativo al disavanzo.

Tuttavia su questo punto avverte il legislatore che limitazioni di questo genere possono essere introdotte come misure d'emergenza che tendono a realizzare, nell'ambito della manovra finanziaria annuale, un obiettivo di carattere nazionale. In tal modo lasciando intendere che sia il vincolo alla spesa corrente che la natura indifferenziata del vincolo stesso, pur non esulando dall'ambito di scelte ragionevoli del legislatore finalizzate all'equilibrio della finanza pubblica, se protratti oltre un periodo limitato di tempo potrebbero provocare gli effetti deprecati di comprimere le scelte di allocazione delle risorse da parte degli Enti autonomi.

Tornando ai contenuti della disciplina per il 2002, deve notarsi come tra le voci da escludere dalle entrate non è stata inserita la compartecipazione IRPEF che da quell'anno è stata assegnata ai Comuni e che ha comportato una riduzione corrispondente dei trasferimenti erariali. La mancata previsione nella normativa primaria trova coerenza nella disciplina posta dalla circolare ministeriale n. 11 del 2002 e nel prospetto di monitoraggio che si limitano ad affrontare il problema della omogeneizzazione dei dati per il confronto tra l'esercizio 2002 ed il

¹⁰⁰ Il primo motivo di osservazione concerne l'effetto di restringere l'esercizio della potestà legislativa delle Regioni in materia di disciplina delle funzioni degli Enti locali, che può derivare dal limite posto alla spesa corrente. Le restrizioni relative alla spesa, senza che ne sia ammesso il superamento attraverso l'attivazione di ulteriori fonti di entrate, potrebbero provocare la predeterminazione da parte del governo centrale del livello massimo di funzioni esercitabili. Inoltre, questi vincoli potrebbero porsi in contrasto con il principio contenuto nella riforma costituzionale secondo il quale le funzioni amministrative spettano di norma ai Comuni. Infine, viene osservato che nella materia lo Stato ha solo la potestà legislativa concorrente, per cui può emanare disposizioni di principio, ma non fissare regole minute e cogenti nella materia.

2000 solo sul versante della spesa, mentre mancano riferimenti alle entrate ed il raffronto può risultarne falsato.

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

La questione della assegnazione della quota dell'IRPEF, pur dimostrandosi di notevole rilevanza, non ha trovato riscontro nella normativa, né nei modelli, provocando qualche dubbio da parte degli Enti locali che a volte hanno proceduto di propria iniziativa alla modifica dei modelli per dar luogo a detta depurazione.

Tali comportamenti improntati ad una condotta prudentiale, che va comunque apprezzata, potrebbero suscitare qualche perplessità sul piano dell'adeguamento alle regole positive. Non va, comunque, misconosciuto che è un principio immanente e stabile nelle regole del patto quello di allineare gli esercizi messi a raffronto, eliminando le entrate e le spese non dovute ad una determinazione specifica degli Enti come le entrate e spese eccezionali, quelle dovute a modifiche legislative e così via. Tuttavia per dirimere la questione soccorre un criterio testuale, anche se postumo, essendo contenuto nella finanziaria per il 2003, e cioè nella indicazione delle entrate e delle spese da non computare nel saldo viene espressamente esclusa l'addizionale IRPEF per i Comuni e per le Province. L'assenza di una corrispondente disposizione nella finanziaria 2002 ed il mancato richiamo all'esclusione nella disciplina applicativa dovrebbero far ritenere che essa non fosse contemplata per quell'anno.

In ogni caso non escludendo dal saldo la quota di compartecipazione, che in molti Enti ha addirittura superato l'importo dei trasferimenti erariali, si ottiene diffusamente un incremento delle entrate finali rispetto al 2000 tale da rendere scontato il rispetto dell'obiettivo di disavanzo. In questo modo la normativa per il 2002 che già appariva orientata a dare maggiore risalto all'azione sulla spesa corrente rispetto a quella sul saldo,¹⁰¹ pone vincoli dotati di effettività solo sul versante della spesa.

Al riguardo, va ricordato che l'apposizione di vincoli che potessero predeterminare il livello della spesa è stato uno dei motivi di ricorso alla Corte costituzionale, che ha trovato soluzione nella sentenza n. 36 del 2003 innanzi citata. La legge finanziaria per il 2003, anche in considerazione dell'avvertimento che si poteva desumere dalla sentenza suddetta, ha eliminato il vincolo sulla spesa.

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

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

Una disciplina particolare è posta, limitatamente ai vincoli sulla crescita della spesa, nei confronti degli Enti che hanno esternalizzato i servizi pubblici prima del 2000, per i quali è possibile, in base all'art. 24 comma 4 bis della legge finanziaria per il 2002,¹⁰² assumere per l'anno 2000 il dato della spesa per il servizio sostenuta l'anno antecedente l'esternalizzazione. Si tratta di una facoltà accordata agli Enti che, seguendo gli indirizzi già contenuti nelle norme sul patto, hanno proceduto a dismettere le precedenti forme di gestione diretta senza attendere che intervenisse la nuova disciplina sui servizi pubblici locali. Attraverso le nuove forme di

¹⁰¹ Infatti sia l'azione di monitoraggio che le sanzioni si riferiscono specificamente alla prima.

¹⁰² Come modificato dal d.l. n. 13 del 22 febbraio 2002, convertito con modificazioni nella legge n. 75 del 24 aprile 2002.

gestione veniva conseguita sin dall'esercizio 2000 -anno di riferimento per il confronto con l'esercizio 2002- una riduzione della spesa corrente che avrebbe reso maggiormente difficile il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione. La norma, quindi, ha inteso premiare quegli Enti che, perseguendo obiettivi di riduzione dei costi nella gestione dei servizi pubblici, hanno tenuto comportamenti virtuosi. La circolare n. 11 del 26 febbraio 2002 nel modello di semplificazione del calcolo, infatti, fornisce l'indicazione di aggiungere alla spesa corrente per il 2000 la differenza di spesa tra quella sostenuta nell'anno precedente alla esternalizzazione e quella rilevata effettivamente in tale esercizio, in tal modo ampliando i margini di manovra dell'ente per il rispetto dei vincoli sulla spesa.

Sempre in tema di servizi pubblici la finanziaria per il 2002 considerava il problema della possibilità di diversi modi di contabilizzare entrate e spese dei servizi pubblici a carattere imprenditoriale nei rapporti con l'ente gestore,¹⁰³ prevedendo un riferimento alla media del biennio, modalità dapprima differita all'esercizio successivo e, quindi del tutto abolita.¹⁰⁴

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

Nel complesso, tenendo anche conto delle modificazioni apportate in sede di decretazione d'urgenza si evidenziano semplificazioni rispetto alle prime impostazioni, anche se i sistemi di riduzione del disavanzo rimangono nell'alveo delle precedenti discipline e si dimostrano costanti nel tempo. È da dire però che l'obiettivo di contenimento del disavanzo, che viene comunque confermato, perde il ruolo di primo piano che deve invece essere sicuramente assegnato alla manovra di contenimento della spesa corrente. In sostanza, pur nel rispetto delle impostazioni di base, la disciplina del patto si è trasformata nel 2002 da un limite al disavanzo a un limite alla spesa corrente ed in questo senso può produrre maggiori vincoli all'esercizio delle funzioni.

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

4.2.2 Il patto di stabilità nelle Regioni a statuto speciale

L'art. 29, comma 18, della legge n. 289 del 2002 ha previsto che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, avendo in base ai rispettivi statuti di autonomia e alle relative norme di attuazione competenza primaria in materia di finanza locale, potessero disciplinare in maniera autonoma le regole del patto di stabilità per i Comuni appartenenti al proprio territorio. Tale facoltà risulta esercitata sin dall'esercizio precedente, anche in assenza di una disposizione che la esplicitasse, dalle Province autonome di Trento e Bolzano; nell'esercizio 2002 ne è stata

¹⁰³ Ciò anche per tener conto dell'ipotesi, a volte evidenziatasi, di convenzioni che compensano entrate tariffarie con parte dei costi del servizio, producendo una rappresentazione ridotta della spesa corrente e rendendo necessaria la rettifica sul complesso delle spese correnti.

¹⁰⁴ Con il decreto legge n. 13 del 2002 ne è stato disposto il rinvio all'anno 2003 in funzione degli scostamenti rispetto alla media 2000 e 2001 e con la legge n. 289 del 27.12.2002, art. 29 comma 8 è stato soppresso il secondo periodo del comma 4 bis dell'art. 24 della legge 448 del 2001.

data un'applicazione più ampia e un'altra Regione a statuto speciale ha previsto per gli Enti locali inclusi nella sua circoscrizione territoriale una disciplina derogatoria del patto di stabilità interno. Per tale ragione gli Enti locali in questione non entrano a far parte dell'indagine generale sul patto, ma -a fini conoscitivi e di valutazione degli andamenti di finanza pubblica- sono oggetto di un'esposizione separata e distinta che tiene conto delle regole che disciplinano la materia nei diversi ambiti di autonomia speciale.

La disciplina del patto nella Provincia autonoma di Bolzano

Sin dal 2000 la legge finanziaria provinciale aveva previsto un patto di stabilità per le amministrazioni locali diretto ad impegnarle a migliorare i saldi di bilancio e a conseguire una riduzione del finanziamento delle spese in disavanzo, la cui disciplina è stata stabilita d'intesa con il Comitato per gli accordi finanziari dei Comuni. Con l'accordo del 27 settembre 2002 sono stati, quindi, definiti i criteri e le misure da applicare per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che in linea di massima si rifanno alle disposizioni statali. L'accordo obbliga le amministrazioni locali a limitare il complesso delle spese correnti del 2002 all'ammontare degli impegni a tale titolo assunti nell'anno 2000 aumentato del 6%, portando in detrazione le spese una tantum, i servizi trasferiti o delegati (scuole materne), gli interessi passivi ed i servizi di nuova istituzione. In caso di mancato conseguimento di tale obiettivo -riguardante esclusivamente le gestione di competenza- vengono previste misure sanzionatorie che insistono sui trasferimenti correnti, operando una loro riduzione in base ad un criterio di progressività che va dal 2 al 20 per cento.¹⁰⁵

La disciplina del patto nella Provincia autonoma di Trento

La Provincia di Trento con la deliberazione n. 7408 del 19 novembre 1999, sulla base dell'impegno programmatico di adesione al patto di stabilità interno contenuto nella legge provinciale n. 3 del 1999, ha provveduto a disciplinare in via autonoma la materia, sulla base di criteri e parametri non coincidenti con quelli nazionali. In data 3 febbraio 2003 la disciplina è stata rivista alla luce delle modifiche normative intervenute a livello nazionale. Il primo obiettivo, obbligatorio e relativo alla sola gestione di competenza, concerne il miglioramento del saldo finanziario e coinvolge la totalità dei Comuni senza distinzione in base alla classe demografica. Al fine di accertare l'effettiva stabilità dei risultati conseguiti, la verifica del raggiungimento dell'obiettivo viene effettuata con riferimento all'intero triennio 2000-2002 ed anche il saldo programmatico 2000 (parametro di riferimento per la verifica triennale) viene calcolato sulla base di un intervallo temporale pluriennale per evitare che sia ancorato ad andamenti di un singolo esercizio (in pratica viene considerata la media del saldo finanziario degli esercizi 1997, 1998 e 1999 ed il parametro viene poi aggiornato annualmente sulla base del tasso effettivo di inflazione). Peraltro, affinché tale criterio non risultasse penalizzante per taluni Comuni, con successiva deliberazione n. 729 del 28 marzo 2003 si è consentito di optare tra il saldo programmatico 2000 calcolato su base triennale, ovvero riferito al solo esercizio 1999. Al conseguimento o meno dell'obiettivo triennale¹⁰⁶ sono associate misure premianti ovvero sanzioni che insistono sulle risorse da assegnare ai Comuni nel periodo 2000-2005.

Il secondo obiettivo previsto dal patto di stabilità provinciale concerne il contenimento del debito locale; si tratta di un risultato non obbligatorio e pertanto ad esso non sono connessi premi o penalizzazioni, viene piuttosto richiesta agli Enti locali un'analisi ed un monitoraggio

¹⁰⁵ Con successivo accordo, stipulato in forma provvisoria il 3 dicembre 2003, è stata stabilita la disciplina del patto di stabilità provinciale per il 2004. Rimangono invariate le modalità di calcolo dell'obiettivo programmatico che, quale parametro di riferimento ha, ovviamente, i dati del conto del bilancio del 2002, mentre alle voci di spesa che si possono portare in detrazione dall'ammontare del titolo I si aggiungono le spese ai sensi dell'art. 43 del decreto del Presidente della Giunta provinciale n. 30/2000 e le spese per il personale sostitutivo per maternità.

¹⁰⁶ Il monitoraggio dell'attività finanziaria viene svolto dall'Osservatorio Economico-Finanziario presso la Provincia sulla base di prospetti che, ai sensi della deliberazione succitata con la quale sono state disposte -tra l'altro- modifiche ed integrazioni alla disciplina per il triennio 2000-2002, gli Enti locali provvedono a compilare e a trasmettere.

della propria situazione debitoria, anche grazie al supporto offerto dall'Osservatorio in termini di valutazioni approfondite svolte sulla base di specifici indicatori.¹⁰⁷

La disciplina del patto nella Regione Valle d'Aosta

La Regione Valle d'Aosta ha disciplinato il patto di stabilità interno con la legge regionale n. 14 del 2002 e con la legge regionale n. 25 dello stesso anno.¹⁰⁸

La disciplina suddetta tiene conto dei principi contenuti nella normativa nazionale, ma se ne differenzia in relazione sia alla peculiarità delle norme regionali in materia di finanza e contabilità dei Comuni sia alle caratteristiche dei Comuni valdostani.

Gli Enti soggetti alle regole del patto sono tutti i Comuni indipendentemente dalla loro dimensione demografica e la normativa si concentra su due obiettivi: il primo, a carattere obbligatorio, è il miglioramento del saldo finanziario, ossia la verifica di quanto e come si sia modificata la capacità dell'ente di finanziare con risorse proprie le spese correnti e riguarda sia la gestione di cassa che di competenza, mentre il secondo, facoltativo, è la riduzione del debito locale.

Nel primo obiettivo ciò che rileva, pertanto, non è tanto la presenza di un eventuale saldo negativo,¹⁰⁹ ma che nel tempo il saldo dimostri una tendenza al miglioramento.

La disciplina regionale prevede la possibilità, onde consentire un corretto confronto tra gli esercizi considerati, di tener conto di eventuali modificazioni strutturali dei flussi di entrata e di spesa che possono provocare discontinuità nella serie temporale dei saldi. L'anno 2002 costituisce il primo periodo temporale in cui si applica la disciplina regionale e pertanto l'unico vincolo è quello di monitorare il saldo e di avviare intanto un sistema di controlli che verrà messo a punto ed affinato progressivamente.

I risultati del patto per il 2002 nelle Province autonome e nella Valle d'Aosta

Va preliminarmente notato che le discipline derogatorie introdotte in materia di patto di stabilità interno per gli Enti locali, appaiono nel complesso ispirate alla normativa nazionale - e non sarebbe potuto essere diversamente - dalla quale mutuano le linee di fondo, tuttavia esse introducono meccanismi applicativi specifici che rendono impossibile ogni confronto con aggregati più vasti di Enti.

¹⁰⁷ La disciplina del patto di stabilità per il triennio 2003-2005 è stata stabilita con provvedimento n. 730 del 28 marzo 2003 della Giunta provinciale. La finalità rimane quella di garantire sempre un maggior rigore nella gestione di bilancio, in termini di contenimento della spesa corrente e di potenziamento delle entrate proprie, ma con riguardo alla valutazione del raggiungimento degli obiettivi è stato introdotto un elemento di novità rispetto al passato al fine di tener conto della rilevanza che la finanza derivata riveste per le realtà locali: il criterio della personalizzazione. Il saldo finanziario viene determinato, per la sola gestione di competenza, come differenza tra entrate correnti -al netto dei trasferimenti provinciali (Fondo ordinario, Fondo perequativo, Fondo specifici servizi comunali), dei contributi in c/annualità e della quota del Fondo investimenti minori utilizzata in parte corrente- e spese correnti, al netto degli interessi passivi. Il parametro di riferimento per la verifica del raggiungimento dell'obiettivo nel triennio 2003-2005 è costituito dal saldo finanziario 2002, annualmente aggiornato al tasso di inflazione effettivo. Per i Comuni con saldo finanziario negativo e limitata capacità di autofinanziamento è stato introdotto, come accennato, il criterio della "personalizzazione" della crescita del disavanzo consentita, stabilendo un nesso tra l'andamento del disavanzo finanziario dei singoli Enti e le quote a ciascuno spettanti sull'incremento annuo del Fondo perequativo. La verifica del raggiungimento dell'obiettivo dovrà essere effettuata solo al termine del triennio sulla base dei dati di consuntivo 2005, tuttavia saranno monitorati anche i risultati conseguiti annualmente che potranno costituire un valido elemento di valutazione per orientare le amministrazioni locali nella propria gestione di bilancio e consentire di verificare la coerenza delle risultanze parziali rispetto all'obiettivo triennale. A supporto dell'impianto normativo è previsto solo un sistema premiante per i Comuni cosiddetti "virtuosi" incentrato su maggiori trasferimenti in c/capitale. Permane anche nel triennio 2003-2005 la previsione del secondo obiettivo del patto vale a dire la riduzione del rapporto tra debito locale residuo e valore aggiunto provinciale.

¹⁰⁸ A seguito della concertazione con il Consiglio permanente degli Enti locali, ha completato il quadro regolamentare con il Protocollo di Intesa e la Disciplina del patto formalizzati nella delibera della Giunta regionale del 31 marzo 2003.

¹⁰⁹ Tra le entrate che concorrono alla determinazione del saldo finanziario è compreso l'intero titolo I, il titolo II fatta eccezione dei contributi e trasferimenti correnti dallo Stato, da parte di organismi comunitari ed internazionali e da altri Enti del settore pubblico, nonché i contributi regionali e statali destinati alla copertura delle rate di ammortamento mutui, l'intero titolo III, una quota del titolo IV corrispondente al 30% dei proventi relativi alla concessioni edilizie. Per quanto riguarda la parte "spesa" è computato il titolo I con esclusione degli interessi passivi e delle spese eccezionali per calamità naturali e per elezioni amministrative.

Questa situazione che nell'esistente non comporta particolari conseguenze, in quanto tutti i Comuni interessati sono di dimensioni tali da non rientrare in quelli monitorati, porta a riflettere su quello che potrebbe essere lo scenario della finanza locale ove venisse estesa anche al di fuori dell'ambito delle Regioni ad autonomia differenziata la facoltà di disporre di discipline in deroga e di modelli contabili non standardizzati.

Di seguito vengono esposti i dati relativi al patto di stabilità forniti dalle Regioni interessate. Nel complesso si rileva un'estesa adempienza alle regole stabilite, ma la particolarità delle situazioni non consente valutazioni particolari al riguardo.

Provincia di Bolzano

Il monitoraggio e la verifica delle risultanze del patto è stato svolto da parte dell'Ufficio Vigilanza della Provincia. Dai dati trasmessi relativamente al 2002 emerge che tutti i Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti hanno rispettato il patto, conseguendo una riduzione delle spese correnti di oltre 46 milioni di euro (pari al 18,63% rispetto al dato del 2000) ed in particolare per il Comune di Bolzano viene segnalata una forte riduzione delle spese correnti (-27,58%) connessa all'affidamento a terzi di alcuni servizi comunali.

Dai dati aggregati relativi ai 7 Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti¹¹⁰ risulta la seguente situazione:

Risultati aggregati dei Comuni della Provincia di Bolzano con popolazione superiore a 8.000 abitanti

(migliaia di euro)

	spese correnti A	spese una tantum B	interessi passivi C	servizi trasferiti/ delegati D	nuovi servizi E	Totale (A-B-C-D-E)	variazione assoluta 2002/2000	variazione %
2000	285.251	8.578	15.872	12.867	0	247.934	-46.196	-18,63%
2002	245.251	8.549	21.173	13.625	166	201.738		

Provincia di Trento

Risultati aggregati dei Comuni nella Provincia di Trento per il triennio 2000-2002 con popolazione superiore a 8.000 abitanti¹¹¹

(migliaia di euro)

	Saldo programmatico A	Saldo finanziario B	Scostamento in valore assoluto (B-A)	Scostamento in valore %
2000	-70.818	-68.222	2.596	3,7%
2001	-72.659	-71.646	1.014	1,4%
2002	-74.620	-72.519	2.101	2,8%

Dalle risultanze rappresentate si evidenzia che in ciascuno degli esercizi di riferimento i 6 Comuni considerati hanno raggiunto complessivamente l'obiettivo programmato con un margine positivo del 3,7% nel 2000, del 1,4% nel 2001 e del 2,8% nel 2002; tuttavia si nota che l'andamento del disavanzo finanziario presenta un *trend* di crescita con una impennata tra il 2000 ed il 2001 (pari a 3.423 migliaia di euro che in valore percentuale costituiscono il 5% di peggioramento) ed un aumento decisamente più contenuto tra il 2001 ed il 2002 (in questo caso la variazione negativa è di 874 migliaia di euro, pari a -1,2%). Con riguardo alla situazione dei singoli Enti va detto che solo un Comune non ha centrato l'obiettivo nel triennio, mentre tre Enti hanno raggiunto l'obiettivo programmatico in tutti e tre gli esercizi di riferimento; nel 2000 cinque Comuni hanno conseguito il risultato di contenimento del saldo, nel 2001 gli Enti sono tre e nel 2002 quattro.

¹¹⁰ Si tratta dei Comuni di Appiano S.S.d.V., Bolzano, Bressanone, Brunico, Laives, Lana, Merano

¹¹¹ Si tratta dei Comuni di Arco, Mori, Pergine Valsugana, Riva del Garda, Rovereto, Trento.

Valle d'Aosta.

Per la Valle d'Aosta nell'anno 2002 è disponibile il dato di Aosta, unico Comune con popolazione superiore ad 8.000 abitanti. Peraltro si tratta del primo anno di vigenza della disciplina in deroga che non richiedeva particolari interventi.

(migliaia di euro)

ENTRATE	ACCERTAMENTI c/competenza	RISCOSSIONI c/comp.+ residui
titolo I - entrate tributarie	10.120	10.392
titolo III - entrate extratributarie	8.775	8.491
Trasferimenti con vincolo di destinazione (titolo II)	3.247	3.247
di cui contributi e trasferimenti per funzioni delegate (titolo II)	0	0
30% dei proventi per concessioni edilizie destinabili al finanziamento di opere di manutenzione del patrimonio immobiliare comunale (titolo IV)	345	345
Totale entrate	22.487	22.475

SPESE	IMPEGNI c/competenza	PAGAMENTI c/comp.+ c/residui
titolo I - spese correnti	39.596	39.000
Interessi passivi	764	763
Calamità naturali	0	0
Elezioni amministrative	0	0
Totale spese	38.832	38.237
Saldo finanziario	-16.345	-15.762

Come già detto l'anno 2002 costituisce il primo esercizio di applicazione della disciplina del patto di stabilità regionale ed il vincolo è circoscritto al corretto monitoraggio del saldo finanziario. Per l'esercizio 2003 invece è previsto l'obbligo di mantenere detto saldo ancorato a quello dell'anno precedente eventualmente incrementato, quale limite massimo, del 2,5% (pari a -16.753 migliaia di euro in termini di competenza).

4.2.3 Verifiche sul raggiungimento degli obiettivi - note metodologiche

La Sezione ha svolto nella precedente relazione una prima verifica dei risultati raggiunti dalle Province e dai Comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti nell'esercizio 2002 sulla base degli elementi raccolti in prossimità della chiusura dell'esercizio a seguito di un'apposita richiesta istruttoria.¹¹²

L'esame ha riguardato i risultati raggiunti nell'esercizio 2002 dai Comuni e dalle Province¹¹³ sulla base dei prospetti relativi al calcolo dei tre obiettivi programmatici per il 2002, nonché dei prospetti di monitoraggio di fine anno dai quali si evidenzia il conseguimento o meno degli stessi.

Con la deliberazione n. 7 del 2003, nel contesto della raccolta dei rendiconti e della documentazione allegata, è stata reiterata la richiesta di tali elementi, estendendo l'analisi anche ai Comuni di popolazione compresa tra i 5.000 e gli 8.000 abitanti.

La verifica dell'esattezza formale degli adempimenti richiesti dalla normativa che, come di consueto, precede l'analisi dei dati finanziari relativi al patto, è risultata particolarmente complessa dal momento che solo per le Province ed i Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti il Ministero dell'Economia e Finanze aveva emanato in data 30 aprile 2002 il decreto concernente i prospetti e le relative istruzioni per il monitoraggio del fabbisogno e degli adempimenti relativi al patto di stabilità interno per l'anno 2002, di cui all'art. 24, commi 10,11

¹¹² Con la nota n. 31 del 7 gennaio 2003 sono stati richiesti gli elementi per la verifica del rispetto del patto di stabilità interno alle Province e ai Comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti.

¹¹³ L'indagine ha presentato i risultati di 995 Enti (88 Province e 907 Comuni) rappresentando il livello di realizzazione di ciascuno dei tre obiettivi programmatici.

e 12, della legge n. 448 del 2001. Per tutti gli altri Enti, essendo stato soppresso dalla legge finanziaria per il 2003 l'obbligo di trasmissione al Ministero dell'Economia e Finanze delle informazioni concernenti il rispetto degli obiettivi programmatici, i dati necessari ai fini dell'indagine sono stati tratti da prospetti non sempre standardizzati, in quanto elaborati ad uso esclusivo interno dell'amministrazione.

Ciò ha comportato nella sede della prima verifica una significativa e complessa attività istruttoria finalizzata a rendere omogenee le informazioni provenienti dai Comuni di dimensioni medio-piccole, da cui è emersa, fra l'altro, una scarsa attitudine di tali Enti al monitoraggio dei vincoli del patto che trova ragione nella circostanza che è venuta meno per essi la previsione normativa concernente il sistema sanzionatorio e di controllo da parte del MEF.

Per ovviare a tale situazione di disomogeneità, che avrebbe reso problematico il confronto dei dati e meno attendibili i risultati, la richiesta della documentazione è stata riproposta con esclusione delle Province e dei Comuni sottoposti al monitoraggio, facendo riferimento al modello 3 allegato al decreto del Ministero dell'Economia e Finanze del 30 aprile 2002 che, sulla base delle indicazioni fornite nella circolare n. 7 del 4 febbraio 2003, costituisce lo schema da utilizzare per la verifica dei risultati del patto di stabilità interno per il 2002. In tal modo anche gli Enti non soggetti al monitoraggio da parte del MEF sono stati invitati ad utilizzare il modello atto a rilevare i risultati di fine esercizio.

In sostanza nell'esercizio 2002 è avvenuto che, pur permanendo l'obbligo esteso a tutti i Comuni con la sola esclusione di quelli più piccoli (inferiori a 5.000 abitanti), ma venendo sottoposti ad uno stringente monitoraggio da parte del Ministero dell'Economia e delle finanze solo le Province e i Comuni più grandi, la normativa applicativa posta dal decreto interministeriale e dalla circolare applicativa ha previsto una modulistica completa solo per gli Enti di maggiori dimensioni, sostanzialmente rimettendo agli altri Enti la verifica dei loro stessi risultati in vista dell'esercizio della facoltà di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato.

Va inoltre segnalato che, per quanto riguarda le modalità di calcolo degli obiettivi, la circolare n. 11 del 26 febbraio 2002 del Ministero anzidetto esemplificava esclusivamente il computo degli obiettivi riferiti all'evoluzione del saldo finanziario e al contenimento dei pagamenti di spesa corrente, inducendo gli Enti a comportamenti diversificati in ordine al calcolo dell'obiettivo riferito al contenimento degli impegni della spesa corrente.

I Comuni che non avevano utilizzato il modello di monitoraggio del patto di stabilità annesso al decreto del 30 aprile 2002 hanno avuto occasione di adeguarvisi in sede di adempimento di quanto richiesto con la delibera n. 7 del 2002 della Sezione delle Autonomie. In tal modo è stato possibile superare in gran parte le difficoltà riscontrate nella prima analisi a causa della disomogeneità della modulistica. Tuttavia non tutti i Comuni si sono comportati in modo conforme alle indicazioni; peraltro va considerato al riguardo che nell'analisi sul 2002 sono stati inclusi per la prima volta i Comuni con popolazione compresa tra i 5.000 e gli 8.000 abitanti.¹¹⁴

Come di consueto, l'analisi dei dati relativi al patto è stata preceduta da un esame analitico della documentazione inviata e dalla verifica dell'esattezza formale degli adempimenti richiesti e, quindi, della corrispondenza tra i dati esposti nei modelli e gli omologhi dati riportati nel rendiconto.¹¹⁵ In particolare per i Comuni si sono notati comportamenti non univoci nell'allocatione della quota di IRPEF devoluta tra le entrate tributarie o i trasferimenti.

È stata pertanto costituita una banca dati delle voci contabili rilevanti per il patto di stabilità interno riferite all'esercizio 2000 –utilizzate ai fini del calcolo del saldo programmatico

¹¹⁴ Il mancato utilizzo del modello ministeriale, oltre ai casi di assoluta inutilizzabilità dei dati, ha comportato in sede di analisi la perdita del dettaglio delle entrate che vengono considerate ai fini del patto, essendo rappresentato esclusivamente il dato finale degli incassi netti. Tra i Comuni esaminati 337 non hanno reso i dati nella forma idonea a consentire tale controllo.

¹¹⁵ La mancata coincidenza dei dati inseriti nei modelli rispetto a quelli del conto non rappresenta di per sé un'anomalia, essendo diverso il momento delle scritture, ma richiede un vaglio per stabilire le cause. Nei casi di scostamenti rilevanti che avrebbero potuto comportare effetti distorsivi sul calcolo del disavanzo, sono state avviate attività istruttorie.

2002— nonché dei dati finanziari riferiti al 2002 necessari alla verifica del rispetto dell'obiettivo, secondo le modalità previste dalla disciplina ministeriale.

L'attenzione è stata puntata sia sulla gestione di cassa, che su quella di competenza¹¹⁶ con riguardo al saldo finanziario e all'obiettivo di contenimento della spesa corrente.

L'attività istruttoria connessa all'esame analitico dei prospetti inviati dagli Enti ha messo in luce incongruenze e inesattezze nella rappresentazione dei dati che, come per il passato, vanno in parte addebitate alla complessità dei meccanismi di calcolo degli obiettivi e agli equivoci cui si presta la sovrapposizione delle disposizioni normative e ministeriali, mutevoli di anno in anno e non sempre tempestive rispetto alle scadenze contabili degli Enti locali.¹¹⁷

L'indagine presenta i risultati di 1.857 Enti (99 Province, 88 Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti e 1.670 Comuni con popolazione compresa fra i 5.000 ed i 60.000 abitanti).¹¹⁸

Tra i Comuni esaminati non sono ricompresi, come esposto in precedenza, quelli delle Province autonome di Trento e Bolzano e della Regione autonoma Valle d'Aosta che hanno adottato una disciplina particolare dell'istituto.

Nel 2002 la disciplina del patto di stabilità interno, finalizzata a coinvolgere le Regioni e gli Enti locali nell'attuazione degli impegni comunitari, è stata improntata a criteri di maggiore rigore rispetto al passato, infatti all'obiettivo relativo al saldo finanziario si è affiancato anche quello di contenere la spesa corrente, e sono state stabilite sanzioni incisive. Tuttavia, come riportato nella parte introduttiva, con successivi interventi legislativi la disciplina relativa alle sanzioni è stata lenita.

Non è stato tuttavia riproposto l'intervento relativo al contenimento del debito pubblico locale rispetto al prodotto interno lordo che è coerente con l'analogo obiettivo stabilito in sede comunitaria e potrebbe essere funzionale a tenere sotto controllo, anche a soli fini conoscitivi, la situazione debitoria degli Enti che, in momenti di ristrettezze finanziarie, potrebbe assumere tendenze espansive.

La realizzazione degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno da parte del comparto Enti locali come nell'esercizio precedente è stata oggetto di verifiche da parte del Ministero dell'Economia e Finanze limitatamente alle Province e ai Comuni più grandi, nella logica di focalizzare l'attenzione su quegli Enti la cui gestione può avere un impatto significativo a livello macroeconomico. Peraltro si tratta di verifiche concomitanti che, anche attraverso strumenti di programmazione periodica dei flussi di cassa, possono svolgere effetti concreti sul risultato conseguito.

Diversamente l'indagine della Corte coinvolge tutti gli Enti locali soggetti alle regole del patto e quindi non solo le Province ed i Comuni di grandi dimensioni. L'indagine complessiva prende in esame l'applicazione del patto di stabilità interno e la rilevanza delle azioni correttive conseguenti per la gestione degli andamenti finanziari da parte degli Enti locali. Nelle verifiche per l'esercizio 2002 sono state considerate sia le grandezze macroeconomiche, che l'apporto dei singoli Enti; infatti le regole del patto hanno la valenza di incidere sui rapporti finanziari di livello macro, tenendo a freno le spinte di potenziale disavanzo provenienti dagli Enti decentrati, per cui una valutazione d'insieme appare appropriata.¹¹⁹

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

¹¹⁶ In alcuni casi i prospetti di verifica del rispetto dell'obiettivo di riduzione della spesa corrente risultano compilati solo in termini di cassa.

¹¹⁷ L'osservazione ed il monitoraggio del rispetto del patto sono risultati poi particolarmente complessi in quanto, se da una parte i modelli rappresentativi degli obiettivi e dei risultati mostrano l'attitudine a fotografare i dati di cassa dell'Ente ad un determinato momento, dall'altra la situazione economico-finanziaria presenta un carattere di fluidità a cavallo dei due esercizi.

¹¹⁸ I restanti Enti tenuti all'invio degli allegati concernenti il patto di stabilità sono stati esclusi dall'analisi in quanto i prospetti non sono stati acquisiti in tempo utile per l'elaborazione dei dati, ovvero perché incompleti, elaborati in forma non standardizzabile o, ancora, non esatti nelle modalità di calcolo seguite per la definizione del saldo programmatico 2002.

¹¹⁹ Nella finanziaria per il 2000 mancava una chiara indicazione della imputazione degli effetti del raggiungimento degli obiettivi, distinguendo all'interno del comparto delle autonomie territoriali a seconda della categoria di Ente. Dal 2001 è stato invece abbandonato il metodo di imputare i risultati all'intero comparto.

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

Sul fronte della verifica degli adempimenti del patto va aggiunto che le associazioni rappresentative degli Enti stessi hanno provveduto ad avviare iniziative riguardo a tale attività prevedendo di svolgere un monitoraggio delle spese, delle entrate e dei saldi di bilancio rilevanti per il patto di stabilità.¹²⁰

Province

Tutte le 100 Province hanno ottemperato alla richiesta della Sezione autonomie producendo la documentazione sul patto di stabilità interno per il 2002, tuttavia i risultati esposti nella relazione riguardano 99 amministrazioni poiché non sono risultati utilizzabili i prospetti inviati dalla Provincia di Crotona.¹²¹

Seguendo la prassi già consolidata negli anni scorsi, l'esame analitico dei prospetti inviati dalle Province è stato integrato dalla verifica della coerenza con gli omologhi dati tratti dal conto del bilancio.

Dall'analisi comparata tra le voci rilevanti ai fini del patto e quelle iscritte nei conti del 2002 è emerso uno scostamento piuttosto diffuso, ciò si riconnette con l'esigenza di armonizzazione i dati contabili dei due esercizi di riferimento 2000 e 2002. In particolare nell'impostazione data inizialmente dalla legge finanziaria per il 2002 veniva prevista la depurazione delle spese correlate all'esercizio delle funzioni conferite negli ultimi due anni solo ai fini del calcolo della crescita della spesa corrente, mentre analoga depurazione non era prevista per il saldo. Anche a seguito delle pressioni esercitate dalle associazioni rappresentative degli Enti tale situazione è stata corretta con un successivo intervento normativo in sede di decretazione d'urgenza. Tuttavia al momento della verifica dei risultati conseguiti nel corso dell'esercizio 2002, pur essendo emersa la rilevanza della questione, il quadro normativo era rimasto immutato. Per evitare che le maggiori spese derivanti dall'esercizio delle nuove funzioni incidessero sul saldo, sarebbe stato necessario operare una depurazione dalle spese finali 2002, allocandola in un rigo posto al disopra di quello di calcolo del saldo finanziario.

Dalla modificazione normativa sopravvenuta può trarsi chiaramente l'indicazione di inserire nel calcolo per il saldo la depurazione relativa alle c.d. "spese correnti correlate a modifiche legislative", tuttavia, anche per il fatto che dette innovazioni sono intervenute in un momento successivo a quello delle verifiche del monitoraggio di fine anno, non sono stati forniti dal Ministero dell'Economia e Finanze nuovi indirizzi applicativi, né è stato modificato il modello.

In questa situazione non chiara hanno operato le Province all'inizio del 2003 e alcune di esse hanno ritenuto di potersi avvantaggiare della detrazione successivamente introdotta, allocando nelle voci a dedurre già previste le spese per le nuove funzioni, tendenzialmente nelle spese eccezionali o in quelle sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione. Gli Enti che hanno così operato si sono avvantaggiati nel determinare l'obiettivo del saldo specialmente se non hanno previsto analoga depurazione nell'esercizio 2000 che costituiva la base per il calcolo.

La presente indagine della Sezione ha tenuto conto della modifica apportata all'art. 24 della legge finanziaria dall'art. 1 quater co. 12 del d.l. n. 50 del 2003 e, pertanto, ha escluso dal computo delle spese rilevanti per il saldo finanziario quelle correlate a modifiche legislative.

¹²⁰ In tale contesto si inserisce il progetto F.I.L.O. (finanza locale) promosso dall'ANCI-CNC.

¹²¹ Tale ente ha trasmesso tardivamente il prospetto relativo ai dati di monitoraggio a tutto il IV trimestre del 2000 e 2002 (mod. 2 annesso alla circolare del MEF n. 11/2002) dal quale si possono desumere i risultati conseguiti. Dai dati esposti risulta comunque che tale Provincia non ha conseguito l'obiettivo del saldo finanziario che aveva preventivato e neppure quelli di contenimento della spesa corrente.

Tale impostazione metodologica ha messo in evidenza, come evidenziato in prosieguo, un netto miglioramento dell'intero aggregato delle Province rispetto al risultato del saldo finanziario.

Anche sul versante degli incassi le rettifiche operate dalle Province per omogeneizzare i dati trattati nel triennio possono giustificare gli scostamenti riscontrati rispetto ai risultati del conto del bilancio (ad esempio per l'addizionale sui consumi di energia elettrica e la quota di compartecipazione all'IRAP inserita, a partire dal 2001, tra le entrate tributarie delle Province).

Il confronto con i dati dei rendiconti conferma in generale il principio che i disallineamenti vanno imputati fondamentalmente ai tempi più lunghi per la presentazione del rendiconto rispetto alla rilevazione delle risultanze di fine anno per il patto di stabilità; ciò si evidenzia maggiormente nell'indagine sul 2002 che ha riguardato anche la gestione degli impegni di parte corrente. Le poste riferite al titolo I e agli interessi passivi contabilizzate in bilancio risultano infatti in molti casi maggiori rispetto a quanto indicato nei prospetti del patto compilati a chiusura d'esercizio, quantificando in via provvisoria e spesso per difetto gli impegni di spesa in attesa della loro esatta determinazione a seguito della procedura di riaccertamento dei residui.

Va inoltre riportato che sono state effettuate rilevazioni relative alle spese con carattere di eccezionalità che, come è noto, costituiscono una posta che può prestarsi a iscrizioni discrezionali e potrebbe influire sull'andamento del saldo; per le Province si nota nel complesso che la loro incidenza sul totale delle voci a detrarre dalla spesa corrente risulta piuttosto rilevante.¹²²

Province - obiettivi consolidati.

(migliaia di euro)

ENTRATA	2000	2002		
Incassi netti	3.622.782	4.125.178		
SPESA	PAGAMENTI		IMPEGNI	
	2000	2002	2000	2002
TITOLO I - SPESE CORRENTI	4.490.434	6.126.362	5.192.759	6.980.519
Interessi passivi	338.341	347.511	338.993	352.744
Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di dest. dallo Stato, dalla U.E. e dagli altri Enti partecipanti al patto	909.468	1.818.777	1.171.166	2.237.165
Spese con carattere di eccezionalità	112.295	502.026	146.435	506.008
SPESE CORRENTI correlate a modifiche legislative	8.372	286.073	28.140	393.548
SPESE CORRENTI rilevanti ai fini del saldo finanziario	3.121.958	3.171.975	3.508.025	3.491.054
SPESE CORRENTI di cui all'art. 3 della legge n. 75/02	3.290	236	3.769	225
SPESE CORRENTI soggette al vincolo del 6%	3.125.248	3.172.211	3.511.794	3.491.279
SALDO FINANZIARIO	500.824	953.203		
Obiettivo programmatico		488.303		
Rispetto saldo		si		
Obiettivo pagamenti		3.312.763		
Rispetto obiettivo pagamenti		si		
Obiettivo pagamenti		3.722.502		
Rispetto obiettivo pagamenti		si		

Sul piano generale va rilevato che le Province sono state destinatarie della devoluzione di nuovi tributi, che ha avuto inizio dall'esercizio 1999, ed è avvenuta, di norma, eliminando una quota corrispondente di trasferimenti. Questa operazione, che è risultata nel primo esercizio di applicazione indifferente per il bilancio dell'Ente, incide favorevolmente sul saldo, in quanto, come è noto, i trasferimenti non vengono computati.

¹²² Quanto al peso crescente delle spese eccezionali nel triennio, è emerso che per le Province uno dei fattori più significativi che hanno contribuito a determinare questo andamento è dato dal fatto che tale voce è stata utilizzata in modo ricorrente per effettuare la depurazione dal saldo delle spese correlate a modifiche legislative che nel primo impianto normativo potevano essere detratte solo ai fini del calcolo del limite agli impegni e ai pagamenti. Non sono mancati casi di spese eccezionali rilevanti che rispondono, quanto a tipologie, a quelle ammesse dalla normativa come le spese per consultazioni elettorali, per eventi calamitosi, per sentenze esecutive e per rimborso di somme allo Stato o alle Regioni.

Va aggiunto che dal 2001 sono stati realizzati provvedimenti di attuazione del decentramento che hanno comportato effetti nel sistema di finanziamento, rilevanti in modo significativo per le Province.

Inoltre, nel biennio posto a raffronto, si nota un incremento significativo delle entrate finali che si riverbera quasi interamente sulle entrate considerate per il saldo che aumentano di circa 502 milioni di euro. Si registra anche un notevole incremento delle risorse vincolate trasferite dallo Stato, dalla U.E. e dagli altri Enti partecipanti al patto. Questo aumento può essere anche addebitato ad una maggiore diffusione dell'impiego di fondi strutturali provenienti dall'Unione Europea. Anche le spese c.d. eccezionali registrano tra il 2000 e il 2002 un consistente aumento.

La situazione prodotta dalla naturale espansione delle entrate devolute alle Province che hanno dimostrato un certo dinamismo, ha comportato nel 2002 una crescita sostenuta delle entrate rilevanti per il patto (incassi netti) che incide favorevolmente sulla determinazione del saldo.

Per quanto concerne la spesa corrente si nota che essa aumenta ad un ritmo parimenti sostenuto, sia in termini di competenza che di cassa, tuttavia, quella rilevante ai fini del calcolo del saldo ha un incremento moderato. Lo scostamento tra la crescita della spesa corrente e quella rilevante per il saldo è da mettere in relazione fondamentalmente alla esclusione dal computo di aggregati che si dimostrano di particolare significatività. Si tratta delle spese correlate a modifiche legislative, di quelle sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione da parte dello Stato, della U.E. e degli altri Enti partecipanti al patto, nonché di quelle eccezionali, delle quali è prevista la depurazione.

In sostanza a fronte di una crescita della spesa corrente emerge che è proprio la componente esclusa dal saldo a dimostrarsi in aumento e ciò è dovuto da un lato allo sviluppo del processo di trasferimento delle funzioni e dall'altro all'accelerazione dello svolgimento dei programmi di spesa finanziati con fondi comunitari.

Passando all'esame dei dati delle Province circa il rispetto dei tre obiettivi emerge la situazione rappresentata nel seguente prospetto:

Province - rispetto dei tre obiettivi del patto di stabilità 2002 (ripartizione per Regione)

Regione	Enti esaminati	rispetto dei 3 obiettivi		rispetto del limite del 2,5% del saldo		rispetto del limite del 6% dei pagamenti		rispetto del limite del 6% degli impegni	
		Province	% sul totale degli Enti esaminati	Province	% sul totale degli Enti esaminati	Province	% sul totale degli Enti esaminati	Province	% sul totale degli Enti esaminati
PIEMONTE	8	5	62,5	6	75,0	8	100,0	7	87,5
LOMBARDIA	11	9	81,8	11	100,0	10	90,9	10	90,9
LIGURIA	4	3	75,0	4	100,0	3	75,0	4	100,0
VENETO	7	7	100,0	7	100,0	7	100,0	7	100,0
FRIULI V. GIULIA	4	4	100,0	4	100,0	4	100,0	4	100,0
EMILIA ROMAGNA	9	9	100,0	9	100,0	9	100,0	9	100,0
TOSCANA	10	9	90,0	10	100,0	9	90,0	10	100,0
UMBRIA	2	2	100,0	2	100,0	2	100,0	2	100,0
MARCHE	4	3	75,0	4	100,0	4	100,0	3	75,0
LAZIO	5	5	100,0	5	100,0	5	100,0	5	100,0
ABRUZZO	4	2	50,0	4	100,0	3	75,0	3	75,0
MOLISE	2	1	50,0	1	50,0	2	100,0	1	50,0
CAMPANIA	5	3	60,0	4	80,0	3	60,0	4	80,0
PUGLIA	5	5	100,0	5	100,0	5	100,0	5	100,0
BASILICATA	2	2	100,0	2	100,0	2	100,0	2	100,0
CALABRIA	4	3	75,0	3	75,0	3	75,0	3	75,0
SICILIA	9	8	88,9	9	100,0	8	88,9	8	88,9
SARDEGNA	4	4	100,0	4	100,0	4	100,0	4	100,0
Totale complessivo	99	84	84,8	94	94,9	91	91,9	91	91,9

I dati esposti evidenziano che le Province hanno rispettato gli obiettivi in grado elevato: sia quello relativo al saldo finanziario che quelli che impongono limiti alla spesa corrente in termini di impegni e di pagamenti. Ciò dimostra che le manovre di contenimento hanno raggiunto effetti appropriati. Anche il rispetto dell'obiettivo del saldo è apparso di minore difficoltà, sia per la nuova impostazione adottata che per la dinamica favorevole delle entrate.

Come già accennato in precedenza, la modificazione del comma 3 dell'art. 24 della legge finanziaria, introdotta dal d.l. n. 50, ha prodotto l'inversione della tendenza che si era registrata in sede di prima verifica dei risultati raggiunti per il patto di stabilità interno nel 2002; infatti nella precedente relazione si è notato che l'obiettivo del saldo si dimostrava di più difficile conseguimento.

Il rispetto di tutti gli obiettivi fissati per il 2002, che costituisce la condizione necessaria per poter procedere ad assunzioni di personale, avviene in 84 Province su 99 (84,8%) rilevandosi una minore adempienza negli Enti del nord ovest e del sud.

L'allocazione geografica degli Enti che non raggiungono tutti gli obiettivi è estesa, con una prevalenza dell'area meridionale, nella quale in due Regioni solo il 50% delle Province raggiunge tutti e tre gli obiettivi.

Relativamente al saldo emerge una situazione piuttosto diversificata a livello regionale che evidenzia l'addensarsi dei casi di mancato rispetto in 4 Regioni con una netta prevalenza dell'area meridionale.

Delle 99 amministrazioni provinciali considerate, 94 -pari al 94,9%- hanno raggiunto il saldo programmatico 2002; detta percentuale si eleva al 100% in 14 Regioni. Il livello di realizzazione più basso dell'obiettivo si registra in Molise (50%).

I risultati conseguiti dalle Province in ordine all'obiettivo relativo al saldo finanziario nel 2002 sono sintetizzati per Regione nella seguente tabella.

Province - Rispetto dell'obiettivo del saldo 2002

REGIONE	Province esaminate	Saldo finanz. 2000	saldo programmatico 2002	saldo finanziario 2002	scostamento da obiettivo	
					val.ass.	%
PIEMONTE	8	74.893	73.021	92.278	19.257	26,37
LOMBARDIA	11	297.830	290.384	349.391	59.007	20,32
LIGURIA	4	17.241	16.810	38.126	21.316	126,81
VENETO	7	164.598	160.483	210.112	49.629	30,92
FRIULI V. GIULIA	4	-21.433	-21.969	-19.571	2.398	10,91
EMILIA ROMAGNA	9	98.014	95.564	151.282	55.718	58,30
TOSCANA	10	80.805	78.785	120.308	41.523	52,70
UMBRIA	2	12.993	12.668	15.962	3.294	26
MARCHE	4	23.996	23.396	34.894	11.498	49,14
LAZIO	5	101.169	98.640	156.882	58.242	59,05
ABRUZZO	4	-10.500	-10.763	2.448	13.211	122,75
MOLISE	2	-9.092	-9.319	-7.913	1.406	15,09
CAMPANIA	5	40.114	39.111	63.183	24.072	61,55
PUGLIA	5	3.474	3.387	27.299	23.912	705,96
BASILICATA	2	-20.865	-21.387	-777	20.610	96,37
CALABRIA	4	-36.559	-37.473	-19.500	17.973	47,96
SICILIA	9	-278.622	-285.588	-224.416	61.172	21,42
SARDEGNA	4	-37.232	-38.163	-36.785	1.378	3,61
Totale complessivo	99	500.824	488.303	953.203	464.900	95,21

L'obiettivo del saldo fa rilevare un elevato livello di adempimento, giovando allo scopo l'andamento dinamico delle entrate rilevanti per il patto; si nota, inoltre, un notevole miglioramento del saldo stesso che si osserva nel dato aggregato.

Il prospetto è stato costruito aggregando i dati del saldo finanziario 2000 di tutte le Province appartenenti ad una stessa Regione; detto saldo aumentato o diminuito del 2,5%

costituisce un “virtuale” obiettivo programmatico di livello regionale con cui è stato raffrontato il saldo finanziario 2002 realizzato complessivamente dalle Province di ciascuna Regione.

Si evidenzia che in tutte le Regioni le Province che hanno conseguito il proprio obiettivo individuale, hanno consentito anche il rispetto del saldo programmatico individuato a livello aggregato per l'intera Regione. In generale si rileva che lo scostamento rispetto agli obiettivi preventivati è positivo e si eleva al 95,21%; data la volatilità del dato del saldo si riscontrano scostamenti molto rilevanti nei diversi ambiti regionali.¹²³

Si registrano tre picchi positivi: la Liguria che migliora il proprio risultato di oltre 21 milioni di euro rispetto al saldo programmatico, l'Abruzzo che passando da un disavanzo finanziario ad un saldo positivo, migliora di oltre 13 milioni di euro e la Puglia che realizza nel 2002 un saldo effettivo che sopravanza di oltre 23 milioni di euro quello programmatico.

Si evidenzia, inoltre, che nel complesso delle Province il saldo finanziario registrato nel 2002 sopravanza l'obiettivo programmatico con un differenziale positivo notevole, pari a circa 464 milioni di euro; infatti il saldo, in linea con l'andamento già registrato per il patto 2001, migliora oltre le attese e la situazione di avanzo del 2002 diventa ancora più consistente (da 500 a 953 milioni di euro).

Province – rispetto del limite del 6% dei pagamenti

(in migliaia di euro)

REGIONE	n. Province esaminate	Pagamenti 2000	Obiettivo pagamenti 2002	Pagamenti 2002	Scostamento da obiettivo	Variazione %
PIEMONTE	8	270.829	287.079	268.147	18.932	6,59
LOMBARDIA	11	416.030	440.992	444.470	-3.478	0,79
LIGURIA	4	103.051	109.234	95.701	13.533	12,39
VENETO	7	197.211	209.044	176.559	32.485	15,54
FRIULI V. GIULIA	4	80.512	85.343	83.982	1.361	1,59
E.ROMAGNA	9	243.754	258.379	230.992	27.387	10,60
TOSCANA	10	226.837	240.447	234.211	6.236	2,59
UMBRIA	2	55.941	59.297	58.108	1.189	2,01
MARCHE	4	94.818	100.507	98.174	2.333	2,32
LAZIO	5	273.358	289.759	285.128	4.631	1,60
ABRUZZO	4	83.620	88.637	88.851	-214	0,24
MOLISE	2	26.066	27.630	24.988	2.642	9,56
CAMPANIA	5	221.875	235.188	238.535	-3.348	1,42
PUGLIA	5	185.285	196.402	187.449	8.953	4,56
BASILICATA	2	45.580	48.315	30.253	18.062	37,38
CALABRIA	4	109.055	115.598	120.513	-4.915	4,25
SICILIA	9	403.775	428.002	414.743	13.259	3,10
SARDEGNA	4	87.651	92.910	91.407	1.503	1,62
Totale complessivo	99	3.125.248	3.312.763	3.172.211	140.552	4,24

¹²³ La revisione dei dati alla luce della modifica legislativa intervenuta, nonché l'acquisizione dei dati delle Province mancanti hanno comportato modificazioni profonde ai risultati di tre Regioni: Piemonte, Liguria e Puglia che nell'esposizione relativa allo stesso esercizio 2002 effettuata nella precedente relazione non erano riuscite nel complesso a rispettare l'obiettivo del saldo.

Province – rispetto del limite del 6% degli impegni

(in migliaia di euro)

REGIONE	n.Province esaminate	Impegni 2000	Obiettivo impegni 2002	Impegni 2002	Scostamento da obiettivo	Variazione %
PIEMONTE	8	294.736	312.420	305.816	6.604	2,11
LOMBARDIA	11	511.087	541.752	500.971	40.781	7,53
LIGURIA	4	93.302	98.900	79.091	19.809	20,03
VENETO	7	250.463	265.491	234.222	31.269	11,78
FRIULI V. GIULIA	4	83.571	88.585	86.941	1.644	1,86
EMILIA ROMAGNA	9	264.265	280.121	271.139	8.982	3,21
TOSCANA	10	262.995	278.775	253.738	25.037	8,98
UMBRIA	2	58.506	62.016	52.576	9.440	15,22
MARCHE	4	102.502	108.652	108.766	-114	0,10
LAZIO	5	323.265	342.661	326.199	16.462	4,80
ABRUZZO	4	88.978	94.317	89.250	5.067	5,37
MOLISE	2	20.769	22.015	24.468	-2.453	11,14
CAMPANIA	5	242.253	256.788	251.276	5.512	2,15
PUGLIA	5	204.453	216.720	208.458	8.262	3,81
BASILICATA	2	49.129	52.077	34.783	17.294	33,21
CALABRIA	4	104.311	110.570	132.144	-21.574	19,51
SICILIA	9	460.985	488.644	432.613	56.031	11,47
SARDEGNA	4	96.224	101.997	98.828	3.169	3,11
Totale complessivo	99	3.511.794	3.722.502	3.491.279	231.223	6,21

L'esame degli obiettivi di contenimento della spesa in termini di impegni e di pagamenti evidenzia che in entrambi i casi il dato complessivo è in linea con l'obiettivo con uno scarto positivo (6,21% per il primo vincolo e 4,24% per il secondo).

In proposito si evidenzia che, pur essendo aumentato il numero di Enti esaminati rispetto alla precedente indagine condotta sullo stesso esercizio 2002,¹²⁴ il risultato positivo raggiunto sul versante del vincolo sui pagamenti e sugli impegni si attenua in termini percentuali in entrambe le gestioni. Ciò confermerebbe che, soprattutto gli impegni – che in totale fanno registrare una flessione dello scarto positivo di oltre un punto percentuale – sono stati sottostimati al momento delle prime verifiche sul patto.

Il dettaglio regionale mostra che solo in una Regione (la Calabria) le Province esaminate complessivamente non riescono a contenere adeguatamente la spesa sia in termini di cassa che di competenza, mentre la Lombardia, l'Abruzzo e la Campania mancano l'obiettivo dei pagamenti e il Molise e le Marche quello degli impegni.

Sul fronte della spesa si evidenzia, quindi, nonostante un significativo incremento del complesso di quella di parte corrente, una tenuta delle spese rilevanti per il patto, in quanto un analogo *trend* espansivo presentano le spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione da Stato, U.E. e da altri Enti partecipanti al patto e quelle con carattere di eccezionalità. L'azione congiunta di questi fattori ha favorito per le Province il raggiungimento di un risultato positivo in termini di contenimento della spesa.

La modifica della impostazione delle voci a detrarre dal saldo, congiuntamente ad una tendenza ascendente delle entrate hanno consentito alle Province di conseguire diffusamente l'obiettivo del saldo programmatico 2002.

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 2002 le spese per le nuove funzioni potevano essere dedotte dal calcolo.

¹²⁴ La relazione dello scorso anno presentava, infatti, i risultati di sole 88 Province.

Scendendo nell'analisi del rispetto del patto con riferimento ai singoli Enti, si nota che per le Province la situazione di adempienza rimane diffusa.

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

Comuni

È necessario premettere che l'analisi dell'insieme di Comuni, effettuata in questa sede, è estesa all'universo degli Enti interessati al patto nel 2002; infatti l'esame svolto dalla Sezione in tale esercizio ha riguardato tutti i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, mentre erano obbligati all'invio del rendiconto e dei documenti allegati esclusivamente i Comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti.

Peraltro, dell'intera platea di Enti considerati e cioè 2.237, solo 1.758 Comuni sono entrati a far parte della banca dati sul patto di stabilità. Ciò è addebitabile a varie cause prima tra queste la mancata trasmissione dei dati richiesti; risulta, tuttavia, ancora rilevante il numero di modelli non fruibili ai fini dell'indagine, sia per l'incompletezza dei dati che per erronea compilazione o non omogeneità delle informazioni fornite rispetto alla disciplina tracciata dalle circolari ministeriali.

L'esame dell'aggregato dei Comuni è stato condotto, come lo scorso anno, su due distinti insiemi. Il primo costituito dagli Enti di maggiori dimensioni (popolazione superiore a 60.000 abitanti) ed il secondo da tutti gli altri Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

L'insieme dei Comuni più grandi fa registrare un livello di adempimento elevato, in quanto la corretta esecuzione delle richieste di dati è stata facilitata dalla presenza del modello ufficiale e dell'avvenuto monitoraggio da parte del Ministero dell'Economia e Finanze. Tuttavia in questo insieme non stati elaborati i dati di 8 Enti sia a causa di modulistica incompleta, che di incoerenza dei dati, che per la tardiva ricezione dei modelli da parte della Sezione.¹²⁵

Nell'esame dei prospetti relativi ai Comuni sono state rilevate delle divergenze interpretative in ordine alle modalità tecniche di compilazione.

È rilevante anche per i Comuni la questione della possibilità di detrarre le spese correlate alle funzioni conferite negli ultimi due anni solo ai fini del calcolo dell'andamento della spesa corrente. Infatti, analogamente a quanto previsto per le Province, tali spese gravavano nel calcolo del saldo. Come già detto tale situazione, che rispondeva alla impostazione data dalla legge finanziaria per il 2002, è stata successivamente modificata con apposito intervento normativo, tuttavia al momento della verifica dei risultati conseguiti per tale esercizio il quadro della disciplina era ancora immutato.

La rappresentazione nei modelli utilizzati in sede di monitoraggio non consentiva la depurazione e per effettuarla sarebbe stato necessario operare la detrazione delle spese correlate a modifiche legislative da quelle finali.¹²⁶ Va aggiunto che per i Comuni non soggetti al monitoraggio la rilevazione dei dati per il 2002 effettuata dalla Corte è stata condotta

¹²⁵ Il Comune di Ragusa ha trasmesso documentazione incompleta dalla quale sono stati individuati gli obiettivi programmatici, ma, mancando il modello di monitoraggio di fine anno, non è stato possibile disporre di dati circa il raggiungimento dell'obiettivo. Il Comune di Gela ha trasmesso il modello presentando dati non coerenti che non hanno reso possibile l'inserimento nella banca dati. Altri quattro Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti hanno trasmesso tardivamente i modelli. Di questi ultimi Enti due solo hanno raggiunto tutti e tre gli obiettivi del patto per il 2002.

¹²⁶ Dalla modificazione normativa sopravvenuta può trarsi chiaramente l'indicazione di inserire nel calcolo per il saldo la depurazione relativa alle c.d. "spese correnti correlate a modifiche legislative", tuttavia, anche per il fatto che dette innovazioni sono intervenute in un momento successivo a quelle delle verifiche del monitoraggio di fine anno, non sono stati forniti dal MEF nuovi indirizzi applicativi, ne è stato modificato il modello.