

atteso il completamento del quadro per l'attuazione del federalismo fiscale, è stata protratta la durata del congelamento di ulteriori applicazioni dell'addizionale facoltativa all'Irpef.

La sospensione dell'applicazione delle addizionali locali all'Irpef dovrebbe, infatti, essere rimossa a seguito della introduzione di un assetto organico nel quale siano posti i principi del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario non ancora determinato.

Sempre in tema di entrate va notata l'introduzione di un'addizionale comunale sui diritti d'imbarco di passeggeri sugli aeromobili<sup>28</sup> e la conferma delle disposizioni sulla compartecipazione all'Irpef per le Province e per i Comuni.

Nel ribadire il principio costituzionale dell'esclusiva finalizzazione dell'indebitamento al finanziamento di spese d'investimento, la legge finanziaria ha fornito indicazioni sulle operazioni finanziarie che costituiscono indebitamento e sulle attività che costituiscono investimenti.

La disposizione (art. 3 commi 16,17,18 e 19) contribuisce a far chiarezza su tale delicata questione e rende di maggiore concretezza il precetto del divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese correnti.

L'art.3, co. 28 ha offerto agli enti locali la possibilità di utilizzare le entrate derivanti dal plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali per spese aventi carattere non permanente connesse alle stesse finalità previste per l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione: reinvestimento delle quote accantonate per l'ammortamento, copertura dei debiti fuori bilancio, salvaguardia degli equilibri di bilancio e investimenti.

I trasferimenti erariali a favore degli enti locali vengono ancora determinati con riferimento alla disciplina recata dalla legge 289 del 2002 (finanziaria 2003) con l'incremento derivante dall'applicazione del tasso d'inflazione programmato. Ne risulta un incremento delle risorse da assegnare pari a 180 milioni di euro. Tale incremento è destinato per la metà agli enti sottodotati e per il restante alla generalità dei Comuni. È previsto un contributo ulteriore di complessivi 50 milioni di euro destinato ai Comuni con popolazione inferiore a 3000 abitanti per le medesime finalità di quelli del fondo nazionale ordinario per gli investimenti. Viene elevato il contributo per le unioni di Comuni.

Anche per il 2004 tuttavia è stata confermata l'applicazione della riduzione di un ulteriore 1 per cento dei trasferimenti erariali, disposta dall'art. 24 della legge finanziaria per il 2002.

La disciplina del patto di stabilità interno non ha subito nel 2004 innovazioni rilevanti e continua a costituire l'intervento principale per modulare i flussi di entrata e di spesa delle amministrazioni locali. Tale sistema ha preso le mosse dalle misure di limitazione del fabbisogno poste per il 1998, sviluppandosi in modo più articolato al fine di realizzare l'integrazione degli enti decentrati nei programmi di stabilità<sup>29</sup>.

Nella disciplina vigente per il 2004, le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti erano tenuti alla riduzione del disavanzo finanziario attraverso una serie di azioni relative al contenimento della spesa corrente e allo sviluppo delle entrate; gli obiettivi del patto si appuntavano esclusivamente su aspetti finanziari non essendo più richiesta la rilevazione del debito<sup>30</sup> e riguardavano esclusivamente il saldo sia in termini di cassa che di competenza, non costituendo più un obiettivo autonomo il contenimento dell'andamento della spesa corrente richiesto nel 2002.

<sup>28</sup> Tale addizionale, prevista inizialmente per il solo anno 2004, è stata portata a regime con il d.l. 29 marzo 2004 n.80, convertito nella legge 28 maggio 2004, n. 140.

<sup>29</sup> L'istituto, introdotto dall'art. 28 della legge 23.12.1998, n. 448 opera con riferimento alla riduzione dei disavanzi attraverso gli strumenti di monitoraggio e di contenimento del disavanzo, mentre la misura relativa alla riduzione del rapporto tra debito locale e PIL dal 2002 non è stata riproposta. Le azioni richieste dal "patto", che hanno esplicato effetti a partire dall'esercizio 1999, nei primi anni hanno richiesto misure di correzione rispetto al disavanzo tendenziale che si sarebbe formato senza operare interventi e successivamente hanno fissato obiettivi di riduzione riferiti ai risultati ottenuti dagli stessi enti nel primo anno del triennio considerato.

<sup>30</sup> Circa la rilevazione del debito pubblico locale si veda il successivo capitolo dedicato all'argomento.

Viene confermato che gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il personale degli enti locali restano a carico degli stessi enti e i maggiori oneri per il biennio 2002-2003 non sono considerati a decorrere dal 2003 ai fini del calcolo del disavanzo finanziario del patto di stabilità interno<sup>31</sup>.

Il divieto di procedere ad assunzioni a tempo determinato continua ad operare, restando altresì vigente la particolare disciplina derogatoria rispetto a tale generale divieto. Gli enti locali che abbiano rispettato il patto di stabilità interno possono procedervi, purché si adeguino ai criteri di contenimento della spesa indicati nei documenti di finanza pubblica e comunque nel limite del 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel 2003<sup>32</sup>.

In materia di acquisto di beni e servizi va riportata la parziale abrogazione dell'art. 24 della legge n. 289 del 2002 che non ha riguardato l'ultimo periodo del comma 3, nonché i commi 6 bis e 7. Ne è risultato un notevole ridimensionamento dei vincoli in materia di acquisto di beni e servizi derivanti dalle disposizioni volte ad imporre l'obbligo di ricorrere alle convenzioni quadro definite dalla CONSIP per procedere agli acquisti, di utilizzare i prezzi delle convenzioni come base d'asta al ribasso per gli acquisti in maniera autonoma.<sup>33</sup>

Sul fronte della spesa corrente viene quindi meno l'efficacia delle disposizioni che avevano imposto a, determinate condizioni, il ricorso alle convenzioni Consip per le forniture e gli appalti di servizi, venendo così dimesso l'impianto limitativo della libera determinazione delle condizioni contrattuali con il quale si pensava di incidere sulla riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi e si ritorna alle regole di mercato.

Per quanto concerne le entrate tariffarie non si registrano sostanziali innovazioni<sup>34</sup>, salvo proroga da 4 a 5 anni della fase di transizione, entro la quale gli enti che abbiano raggiunto nel 1999 un grado di copertura dei costi superiore all'85% devono definire la tariffa del servizio rifiuti urbani che consenta la piena copertura dei costi.

Lo sviluppo degli investimenti risulta condizionato dalla riduzione dei fondi erariali a sostegno della spesa in conto capitale e dalla difficoltà di liberare risorse dalla parte corrente dei bilanci. La spinta nel settore dovrebbe essere rimessa essenzialmente all'indebitamento che, essendo venuto meno dal 2001 l'obiettivo del patto di stabilità relativo al limite dello *stock* del debito parametrato al PIL<sup>35</sup>, incontra minori ostacoli. A tale ultimo riguardo va aggiunto che anche nel 2004 il ricorso al mercato poteva ancora avvenire a condizioni di non elevata onerosità.

Nella legge finanziaria per il 2002, proprio per non comprimere i margini d'intervento in tale settore, era stata prevista la possibilità di adottare modalità innovative di finanziamento anche finalizzate alla ristrutturazione del debito, rimandando ad un regolamento approvato solo nel dicembre 2003 la determinazione delle regole in detta materia.

<sup>31</sup> Si tratta degli oneri relativi al solo incremento retributivo dello 0,99% riconosciuto in seguito agli accordi del 4 e 6 febbraio 2002 e dei maggiori oneri di personale per l'attività istruttoria relativa al condono edilizio.

<sup>32</sup> Nella finanziaria 2005 sono state soppresse le misure relative al blocco del *turn-over*, per recepire gli effetti della recente sentenza della Corte costituzionale n. 390 del 2004 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'undicesimo co. dell'articolo 34 della legge n. 289 del 2002 (Finanziaria 2003) e del sessantesimo co. dell'articolo 3 della l. n. 350 del 2003 (Finanziaria 2004), limitatamente alle parti in cui dispongono che le assunzioni a tempo indeterminato devono, comunque, essere contenute entro percentuali predeterminate. Le disposizioni censurate ad avviso della Consulta non si limitano a fissare un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma pongono un precetto specifico e puntuale sull'entità della copertura delle vacanze di organico verificatesi nel 2002 e nel 2003, imponendo un tetto che si risolve in una indebita invasione dell'area dell'organizzazione della struttura amministrativa riservata alle autonome determinazioni degli enti locali. La legge statale può prescrivere criteri e obiettivi per l'esercizio dell'autonomia di questi enti, ma non può imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare.

<sup>33</sup> Nel caso di acquisti di importo inferiore a 50.000 euro i prezzi stabiliti dalle convenzioni dovevano essere utilizzati come base d'asta al ribasso.

<sup>34</sup> L'art. 3 co. 25 della legge n. 350 ha introdotto modifiche ai criteri per la ripartizione del fondo per il contenimento delle tariffe dei servizi pubblici locali a seguito dell'assoggettamento all'IIVA dei servizi affidati a soggetti esterni alle amministrazioni.

<sup>35</sup> Infatti l'ulteriore azione del patto interno riferita alla riduzione dello stock di debito, che prevedeva misure incentivanti relative al mancato pagamento della penale per l'estinzione anticipata dei mutui della Cassa Depositi e Prestiti, non è stata prevista dalla finanziaria per il 2002 e da quelle successive.

La finanziaria per il 2004 non appare contenere rilevanti innovazioni per enti locali e dimostra ancora che la finanza locale resta per una parte significativa derivata, non vedendo la luce le proposte di nuovi modelli derivanti dall'attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Permangono, inoltre, difficoltà per la debole dinamica dei trasferimenti e il sostanziale blocco della leva fiscale, mentre si prospetta la necessità di provvedere alla copertura degli oneri derivanti dall'applicazione del nuovo contratto del personale.

Le condizioni non favorevoli evidenziate, tuttavia, hanno richiesto un maggiore impegno rispetto alla manovra finanziaria effettuata per il 2004 ed è stato necessario intervenire con ulteriori misure introdotte attraverso la decretazione d'urgenza con il decreto legge n. 168 del 12 luglio 2004 (convertito nella legge 30 luglio 2004, n. 191). Gli interventi contenuti nella manovra aggiuntiva si imperniano essenzialmente sulla riduzione della spesa corrente, focalizzando l'attenzione su specifiche voci di spesa.

Il c.d. "decreto taglia spese" ha stabilito interventi particolari con riferimento alle amministrazioni locali ed è intervenuto in corso d'esercizio, stabilendo misure che si affiancano a quelle del patto di stabilità interno e ne dovrebbero corroborare l'efficacia.

La necessità di operare correzioni in corso d'esercizio, diversamente modulata a seconda che gli enti siano o meno in regola con le prescrizioni del patto di stabilità interno, comporta la revisione di programmi già avviati e mette alla prova i sistemi conoscitivi e di programmazione degli enti.

Le misure di maggiore rilievo, che dovrebbero realizzare l'impatto di tale provvedimento sulla gestione finanziaria dell'esercizio 2004, riguardano la contrazione della spesa per acquisto di beni e servizi.

La reintroduzione della obbligatorietà delle convenzioni Consip intervenuta nella seconda metà dell'esercizio, dovrebbe accrescere la quota di acquisti effettuata direttamente tramite le convenzioni oppure utilizzando i parametri di qualità prezzo ivi stabiliti.

La riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi, ha rilievo centrale nella manovra correttiva, mira al contenimento della crescita della spesa corrente ed è applicabile ai servizi che non siano correlati a diritti soggettivi dell'utente<sup>36</sup>.

La riduzione delle spese di consulenza, studio, ricerca ha una portata autonoma rispetto alle altre previsioni dell'art. 1, co. 11, del ripetuto d.l. 168 e viene perseguita imponendo una percentuale di riduzione rispetto alla spesa effettuata allo stesso titolo nel triennio.

La manovra aggiuntiva costituisce per certi versi un cambiamento d'indirizzo nello stabilire i limiti entro i quali si deve realizzare il contributo degli enti locali alla stabilità della finanza pubblica, venendo posto l'accento esclusivamente sul versante della spesa. Si tratta di una linea che si coniuga con l'obiettivo di riduzione della pressione fiscale e tiene conto delle difficoltà del contesto economico nel quale non appare prevedibile uno sviluppo delle entrate in assenza di interventi correttivi<sup>37</sup>.

La fondamentale linea direttrice, desumibile dagli indirizzi generali di finanza pubblica per gli enti locali nell'esercizio 2004, permane quella di assicurare la stabilità finanziaria del comparto in un contesto che presenta maggiori elementi di problematicità ed in cui emerge la necessità di intervenire direttamente su alcune componenti di spesa, per le quali sussistono margini di modulabilità. Il complesso di queste misure potrebbe incidere sulla possibilità di fornire adeguati servizi per la collettività e impone una utilizzazione ottimale delle risorse, richiedendo un affinamento dei controlli interni e delle azioni rivolte ad assicurare una sana gestione.

<sup>36</sup> Si tratta di una espressione di per sé non idonea a qualificare esattamente una categoria di servizi pubblici locali e necessita di un intervento interpretativo che è stato svolto in prima istanza da parte delle associazioni rappresentative degli enti. Alcuni interventi sulla portata del decreto n. 168 del 2004 sono stati attuati anche dalla Corte dei conti nella sede della funzione consultiva di recente attribuita alle Sezioni regionali di controllo e da questa Sezione centrale attraverso l'emanazione di atti d'indirizzo.

<sup>37</sup> L'indirizzo di incentrare l'asse delle manovre di finanza pubblica sulle riduzioni di spesa si è maggiormente esplicitato nella legge finanziaria per il 2005. La Corte dei conti nella sede della relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa (aprile 2005) ha osservato come in tale esercizio poco meno del 60% del contenimento programmato della spesa totale (pari a 9,5 miliardi di euro) riguardi i conti degli enti decentrati (in particolare enti territoriali).

### 3.1.4 I risultati del 2004

Dall'elaborazione del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche<sup>38</sup> per il 2004, si rileva che l'indebitamento come nell'anno precedente ha superato la soglia del 3%, attestandosi al 3,2% del prodotto interno lordo e superando i 43 miliardi di euro<sup>39</sup>. Il saldo primario permane positivo e si riduce all'1,8% in rapporto al PIL, registrando un peggioramento nel triennio. Il risparmio delle amministrazioni pubbliche permane negativo.

Lo scostamento rispetto alle previsioni della Relazione previsionale e programmatica è prevalentemente dovuto alla crescita ridotta, infatti nel 2004 la crescita del PIL è risultata ancora debole, attestandosi al 1,2 per cento in termini reali<sup>40</sup>.

In tale esercizio l'evoluzione del quadro macroeconomico ha comportato riflessi negativi, e la congiuntura si è dimostrata non favorevole. Il gettito tributario ha avuto una flessione che riflette il calo dell'apporto delle imposte indirette, e in particolare di quelle in conto capitale, nelle quali sono contabilizzati gli effetti delle sanatorie fiscali. La pressione fiscale, infatti, ha registrato una diminuzione di un punto percentuale di PIL rispetto all'anno precedente (dal 42,6% nel 2003 al 41,7% nel 2004).

Le spese in conto capitale mostrano nel 2004 un calo del 4,9 per cento rispetto all'esercizio precedente; si tratta di un risultato che riflette gli effetti della cartolarizzazione di poste di notevole dimensione come le dismissioni immobiliari e i conferimenti di capitale ad aziende in perdita.

Le uscite correnti hanno dimostrato una dinamica espansiva nel comparto delle regioni e degli enti locali rispetto all'amministrazione centrale ove l'incremento risulta inferiore alla crescita nominale del PIL<sup>41</sup>.

La spesa delle amministrazioni decentrate assume ritmi superiori a quelli degli anni precedenti, nella dinamica osservata la componente dei redditi da lavoro dipendente risulta in notevole espansione per via della contabilizzazione degli effetti dei rinnovi contrattuali.

Nel quadriennio 2001-2004 il percorso di stabilizzazione dei conti pubblici ha fatto registrare una battuta d'arresto, essendo stato ottenuto il mantenimento dei conti pubblici entro la soglia del 3 per cento solo nell'esercizio 2002.

Il rapporto tra il debito pubblico e il PIL si è ridotto nel 2004 (pari al 106,6%), valore appena inferiore a quello dell'esercizio precedente che supera l'obiettivo corretto in sede di relazione di cassa.

### 3.2 Analisi dei flussi di cassa delle Amministrazioni locali - esercizio 2004

Al fine di esprimere prime valutazioni sulla gestione degli enti locali relative all'ultimo esercizio concluso, non essendo ancora stata effettuata la rendicontazione ufficiale, sono stati impiegati i dati di cassa per il 2004 rilevati dalla Ragioneria Generale dello Stato<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> La notifica alla Commissione Europea presentata dall'ISTAT il 1° marzo 2005 ed integrata da un successivo comunicato (11 marzo) ha reso noti i principali dati di consuntivo per il 2004. A seguito della mancata certificazione da parte di Eurostat i risultati sono revisionati con un comunicato in data 24 maggio 2005.

<sup>39</sup> In occasione della notifica all'UE l'ISTAT ha comunicato importanti revisioni dei consuntivi del triennio 2001-2003 che presentano per l'intero periodo un maggiore indebitamento di poco inferiore a 30 miliardi di euro. Secondo la revisione del 24 maggio 2004 il rapporto indebitamento PIL risulta superiore alla soglia del 3% anche nel 2003.

<sup>40</sup> Dato riportato nella notifica alla Commissione europea - integrata da un successivo comunicato dell'Istat (11 marzo) - che hanno diffuso i principali dati di consuntivo relativi al quadro macroeconomico e di finanza pubblica per il 2004. In tale occasione l'Istat ha reso note importanti revisioni dei consuntivi di finanza pubblica per l'intero triennio 2001-2003 che nel complesso sono per ciascun anno di segno peggiorativo e fanno emergere un quadro dei conti pubblici più critico.

<sup>41</sup> Cfr.: Corte dei conti Sezioni riunite relazione sulla tipologia delle coperture sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre - dicembre 2004.

<sup>42</sup> In particolare il Ministero dell'Economia e Finanze tramite l'Ispettorato Generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni è chiamato a svolgere un monitoraggio sulla situazione finanziaria delle pubbliche amministrazioni decentrate che si concretizza attraverso l'acquisizione periodica dei dati di cassa di tutti gli enti locali. Le informazioni relative, che vengono raccolte dagli uffici periferici del dicastero sulla base di prospetti compilati dai tesoriери degli enti, alimentano il sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato (SIRGS- sistema "flussi di cassa").

La rilevazione periodica dei flussi di cassa ha preso le mosse dalla legge n. 468 del 1978 nella quale è stato introdotto il concetto di unitarietà della finanza pubblica attraverso la nozione di settore pubblico allargato.

Il processo di regionalizzazione che in quello stesso periodo andava a realizzarsi imponeva la necessità di disporre di dati di maggiore dettaglio sulla finanza delle regioni a statuto ordinario, nello stesso tempo emergevano elementi di tensione dal settore della finanza degli enti locali, ponendosi la necessità di consolidare il loro debito.

L'unitarietà della finanza pubblica è stata perseguita nella legge n. 468 secondo le direttrici della normalizzazione dei conti, del coordinamento finanziario e del consolidamento. In questo senso operano le rilevazioni di cassa finalizzate alla elaborazione della relazione trimestrale di cassa, omogeneizzando in uno schema comune le operazioni di incasso e pagamento effettuate dai soggetti del settore pubblico il cui risultato differenziale viene a determinare il livello del fabbisogno.

Le crescenti esigenze di conoscenza che riguardano la situazione dei conti pubblici, specie in relazione alle verifiche finalizzate alla elaborazione di un conto consolidato delle pubbliche amministrazioni da presentare alla UE, hanno condotto nel tempo al perfezionamento del sistema delle rilevazioni di cassa. L'attuale sistema di classificazione per la raccolta dei dati degli enti locali è stabilito attraverso decreti del Ministro dell'economia e finanze che recano lo schema tipo di prospetto per la rilevazione dei dati periodici della gestione di cassa<sup>43</sup>. Una rilevante innovazione al riguardo è stata apportata dal decreto del 24 giugno 2002 con il quale sono stati individuati i codici di bilancio stabiliti dall'art. 3 del D.P.R. n. 194 del 1996 e sono state definite la descrizione e la numerazione delle voci economiche. I nuovi elenchi dei codici di bilancio e la descrizione e numerazione delle voci economiche, completano la classificazione dei "codici parlanti" della contabilità degli enti locali, stabilendo riferimenti uniformi anche per le risorse dell'entrata. Le rilevazioni alle quali sono finalizzati tali codici riguardano la gestione di cassa appuntandosi sulla codificazione delle reversali e dei mandati.

Ove si realizzasse l'integrazione dei codici utilizzati per le rilevazioni di cassa con quelli di bilancio<sup>44</sup>, essa costituirebbe un evidente passo in avanti verso la uniformità dei dati di bilancio degli enti locali, potendosi omogeneizzare anche i dati di entrata sino al dettaglio della risorsa. Tale uniformità, come si è detto, costituisce un elemento rilevante al fine della rilevazione dei dati e della formazione di aggregati significativi.

Sul punto è intervenuto anche l'art.28 della legge finanziaria per il 2003 che al co. 3 ha stabilito l'obbligo, finalizzato a garantire la corrispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell'art. 104 del Trattato istitutivo della Comunità europea e delle norme conseguenti, di codificare con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale tutti gli incassi, i pagamenti e i dati di competenza economica rilevati dalle pubbliche amministrazioni<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Il sistema di classificazione adottato per la raccolta di questi dati è stato modificato con due decreti in data 15 novembre 2002, che hanno determinato lo schema tipo di prospetto per la rilevazione dei dati periodici sulla gestione di cassa che le province i comuni e le comunità montane trasmettono allo stesso dicastero. La revisione del precedente schema tipo del prospetto di rilevazione si è resa necessaria a seguito delle modificazioni introdotte dal decreto del 24 giugno 2002 con il quale sono stati individuati i codici di bilancio stabiliti dall'art. 3 del D.P.R. n. 194 del 1996 e sono state definite la descrizione e la numerazione delle voci economiche.

<sup>44</sup> Come è noto l'art. 162 co. 1 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) impone che il bilancio finanziario degli enti locali sia redatto in termini di sola competenza. Resta ancora non definita la questione di stabilire se il D.M. del 2002 imponga anche l'automatica integrazione dei codici di bilancio con quelli da esso introdotti; infatti se è vero che il bilancio di previsione riguarda la sola fase della competenza, il rendiconto si estende a dar conto della gestione di cassa anche se essa non è sottoposta al vincolo autorizzatorio. Pertanto esiste una inscindibile integrazione tra gli atti di gestione del bilancio ed il documento stesso che scongiurerebbe di tenere distinte le codificazioni di bilancio da quelle relative alla gestione di cassa.

<sup>45</sup> L'art. 28 della legge finanziaria per il 2003 è stato impugnato dinanzi alla Corte costituzionale dalla Regione autonoma Valle d'Aosta, in quanto ritenuto lesivo della sfera di competenza legislativa regionale per aver attribuito al Ministero dell'Economia e delle Finanze il potere di acquisire informazioni sul comportamento di enti ed organismi pubblici e per aver imposto la codificazione omogenea su tutto il territorio nazionale degli incassi, dei pagamenti e dei dati di competenza economica, secondo criteri da stabilirsi con successivi decreti ministeriali, sentita la Conferenza unificata.

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

Le classificazioni introdotte dall'art. 28 sono finalizzate alla realizzazione di nuove modalità per la rilevazione dei flussi di cassa attraverso l'introduzione di un sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE).

La realizzazione di tale progetto, che si fonda sulla rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери delle amministrazioni pubbliche, dovrebbe consentire il superamento della inadeguatezza conoscitiva e temporale della modalità di rilevazione trimestrale sui flussi di cassa e ovviare, attraverso l'omogeneità delle rilevazioni, alle differenze informative che provengono da dati rilevati attraverso differenti sistemi contabili.

Gli effetti che si produrranno sul sistema di rilevazione dei dati di cassa che dovrà avvenire secondo criteri omogenei per tutte le pubbliche amministrazioni favoriranno il coordinamento tra la finanza pubblica nazionale e quella decentrata e potranno fornire un supporto all'attività conoscitiva necessaria per l'attuazione del federalismo fiscale.

Le rilevazioni di cassa consentono, infatti, di acquisire in modo tempestivo informazioni anche sull'andamento dei conti della finanza locale con particolare riferimento alla situazione dei fondi di cassa e l'eventuale presenza di deficit, alle giacenze presso il conto di tesoreria ed alla situazione di liquidità. Tali informazioni potranno diventare più tempestive e più complete attraverso il sistema di trasmissione telematica con effetti favorevoli in ordine alla conoscibilità dei conti pubblici anche a vantaggio degli stessi enti che potranno disporre di maggiori elementi per orientare le proprie politiche di bilancio.

I dati suddetti, se vagliati nell'aggregato, possono fornire utili indicazioni sugli andamenti generali della finanza pubblica, specie considerando l'apporto della finanza locale nella formazione del fabbisogno delle pubbliche amministrazioni. Tale ultima valutazione verrà resa più semplice in presenza di classificazioni omogenee che favoriscono il consolidamento dei dati dei diversi comparti della pubblica amministrazione.

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

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

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

### 3.2.1 Risultati di cassa del 2004

Attraverso i dati di cassa è possibile fornire un'analisi delle tendenze in termini di finanza locale con una valenza macroeconomica, tenendo conto dei dati aggregati per il comparto formati sulla base dell'insieme di enti presi in considerazione dalla RGS<sup>46</sup>.

Nell'ambito dei risultati del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche può inquadrarsi l'azione svolta nel 2004 da parte degli enti locali. Al riguardo va avvertito che i risultati esposti dall'ISTAT sono stati elaborati seguendo lo schema contabile tracciato dal SEC95, mentre le rilevazioni che seguono si riferiscono al dato di cassa rilevato in termini di riscossioni e pagamenti dalla RGS.

Nel 2004 sono stati sostanzialmente confermati i criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali stabiliti per il 2003, in quanto è mancata una nuova disciplina in materia. I trasferimenti sono stati determinati applicando una maggiorazione commisurata al tasso d'inflazione programmata rispetto a quelli dell'anno precedente e una ulteriore riduzione dell'1 per cento. Il sistema di erogazione si svolge con due distinte procedure articolate in più fasi a seconda della popolazione degli enti. Nella procedura relativa agli enti maggiori viene svolto un monitoraggio da parte del Ministero per l'interno sulla consistenza finanziaria dei conti di tesoreria e allorché questi scendono al di sotto del limite di giacenza determinato in percentuale sul fondo ordinario spettante, vengono erogate d'ufficio risorse tali da riportare la consistenza entro il predetto limite.

La situazione di accumulo di residui conseguente all'impiego di sistemi di erogazione dei trasferimenti atti a limitare la giacenza presso i tesorieri, che ha caratterizzato la fine degli anni '90, è andata progressivamente a ridursi. Nel periodo 1998-2001, dopo che la prima applicazione delle misure di contenimento aveva causato il prosciugamento delle giacenze di tesoreria riducendole ad un livello prossimo al limite oltre il quale possono essere disposte le erogazioni, si è rilevata una crescita costante e sostenuta degli incassi di trasferimenti che ha riportato gli incassi del titolo a livelli fisiologici. Inoltre dal 2001 queste misure sono state lenite; infatti, le procedure di monitoraggio si applicano solo agli enti di maggiori dimensioni e si è manifestata una linea innovativa volta a realizzare progressivamente l'uscita degli enti locali dal sistema di tesoreria unica.

Ancora in tema di trasferimenti erariali è da dire che su di essi gravano alcune ritenute per compensare situazioni di diverso genere ed in particolare per la attribuzione della quota Irpef e dell'addizionale sull'energia elettrica. Dall'esercizio 2002 la decurtazione più rilevante è quella della quota base di compartecipazione all'Irpef, elevata al 6,5 per cento nell'esercizio successivo che per molti enti dovrebbe assorbire interamente il trasferimento dello Stato.

Nell'anno 2004, diversamente da quelli precedenti, l'erogazione dei trasferimenti erariali è avvenuta nella misura totale in termini di competenza, mentre le risorse del bilancio del Ministero dell'interno si sono dimostrate insufficienti in termini di cassa.

### 3.2.2 Analisi dei flussi di cassa 2004 nel complesso degli enti

Nell'esaminare gli andamenti rilevabili dalla cassa per l'esercizio 2004<sup>47</sup> vengono presi in esame nell'insieme i dati delle Province e dei Comuni.

<sup>46</sup> Come di consueto, al fine di stabilire l'affidabilità dei dati in argomento sono stati posti a confronto voci contabili tratte dal sistema della Sezione per l'esercizio 2003 con gli omologhi dati di cassa RGS. Tale confronto ha fatto rilevare scostamenti di entità trascurabile con riferimento ai titoli di bilancio, mentre analizzando gli scostamenti con riferimento ad elementi più dettagliati si rilevano punte più elevate di quelle registrate nel complesso, ma tali da non impedire un attendibile impiego dei dati in argomento. Infatti, nelle fondamentali ripartizioni contabili si nota uniformità di classificazione, univocità che scema addentrando in maggiori dettagli. È emerso in particolare che la quota di compartecipazione all'Irpef, che nelle rilevazioni di cassa è inserita nelle entrate tributarie, cat. I, nei bilanci è stata in alcuni casi allocata tra i trasferimenti dello Stato.

<sup>47</sup> Va avvertito che i dati dell'esercizio precedenti presi a riferimento per individuare gli andamenti sono stati completati e, quindi possono divergere da quelli esposti nella relazione precedente. Nelle serie storiche superiori al triennio i dati riportati in lire sono stati convertiti in euro.

Il totale delle entrate correnti di tutti gli enti considerati dalla R.G.S., e cioè 100 Province e 8.088 Comuni senza distinzione di popolazione, assomma a 54.152 milioni di euro quanto a riscossioni totali, aumentando dell'1,87% rispetto all'esercizio precedente<sup>48</sup>.

Le entrate tributarie del complesso degli enti si attestano a 28.468 milioni di euro, con un aumento del 4,06% ben inferiore di quello registrato nell'esercizio precedente, che risentiva della devoluzione delle ulteriori quote della compartecipazione all'Irpef.

Il totale delle entrate raggiunge i 95.798 milioni di euro,<sup>49</sup> aumentando del 5,44% rispetto al 2003, e dimostrando una maggiore dinamica di crescita rispetto all'esercizio precedente; nel 2004 le entrate in conto capitale, rispetto a quelle correnti, aumentano con maggior ritmo (11,64% contro 1,86%), particolarmente per l'espansione dell'indebitamento, determinato in parte dalla rinegoziazione di prestiti.

La spesa complessiva raggiunge i 98.137 milioni di euro, con un aumento rilevante pari all'8,33%, all'interno del quale si nota che la componente finalizzata agli investimenti cresce più rapidamente della spesa corrente anche se con un differenziale minore rispetto al 2003.

#### Entrate (Province e Comuni)

	(milioni di euro)		
	2003	2004	Variazione %
<b>TITOLO I</b> - Entrate tributarie	27.356	28.468	4,06
<b>TITOLO II</b> - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della Regione e di altri enti pubblici anche in rapporto alle funzioni delegate dalla Regione	16.298	15.857	-2,71
<b>TITOLO III</b> - Entrate extratributarie	9.504	9.827	3,40
<b>TITOLO IV</b> - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti	20.529	21.023	2,41
<b>TITOLO V</b> - Entrate derivanti da accensione di prestiti	9.427	12.422	31,77
<b>TITOLO VI</b> - Entrate da servizi per conto di terzi	7.739	8.201	5,97
<b>TOTALE DEI TITOLI</b>	<b>90.853</b>	<b>95.798</b>	<b>5,44</b>

#### Spese (Province e Comuni)

	(milioni di euro)		
	2003	2004	Variazione %
<b>TITOLO I</b> - Spese correnti	49.142	51.622	5,05
<b>TITOLO II</b> - Spese in conto capitale	27.927	30.855	10,48
<b>TITOLO III</b> - Spese per rimborso di prestiti	5.715	7.273	27,26
<b>TITOLO VI</b> - Spese da servizi per conto di terzi	7.806	8.387	7,44
<b>TOTALE DEI TITOLI</b>	<b>90.590</b>	<b>98.137</b>	<b>8,33</b>

#### Entrate/Spese correnti (Province e Comuni)

	(milioni di euro)		
	2003	2004	Variazione %
Entrate correnti +	53.158	54.152	1,87
Spese correnti -	49.142	51.622	5,05
Rimborso prestiti (int. III e IV) -	3.640	4.473	22,88
<b>Saldo della gestione di parte corrente</b>	<b>376</b>	<b>-1.943</b>	<b>-616,76</b>

<sup>48</sup> Nel 2003 erano state trattate 100 Province e 8.093 Comuni e l'importo delle entrate correnti raggiungeva i 53.128 milioni di euro.

<sup>49</sup> Tale importo è al netto delle partite non attribuite (incassi da regolarizzare) che alla data della rilevazione dei dati assommavano a 667 milioni di euro per le Province e a 4.686 per i Comuni. Anche il dato della spesa complessiva di seguito riportato non considera i pagamenti da regolarizzare nella misura di 167 milioni di euro per le Province e 1.627 per i Comuni.

**Entrate/spese in conto capitale (Province e Comuni)**

	(milioni di euro)		
	2003	2004	Variazione %
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti +	20.529	21.023	2,41
Accensione di prestiti (cat. III e IV)+	7.243	9.702	33,95
Spese in conto capitale -	27.927	30.855	10,48
<b>TOTALE</b>	<b>-155</b>	<b>-130</b>	<b>-16,13</b>

Dall'esame delle tabelle sopra riportate si nota che le tendenze fondamentali per le entrate sono quelle già rilevate negli esercizi precedenti; continua con una notevole attenuazione dei valori la ricomposizione dell'entrata, con sviluppo delle entrate tributarie a scapito dei trasferimenti e di quelle da indebitamento, cresciute considerevolmente. La dinamica della spesa corrente assume toni di crescita più marcata e perdura la spinta per la realizzazione di investimenti e per un maggior rimborso di prestiti. Nel complesso ciò dimostra per le entrate una tenuta complessiva del comparto e un continuo graduale sviluppo di quelle proprie, mentre il ritmo di crescita della spesa corrente assume toni marcati e può destare qualche motivo di perplessità. Al riguardo va notato come il legislatore abbia dimostrato una maggiore attenzione al versante della spesa a partire dalla emanazione del d.l. 168 del 2004 che ha posto anche nei confronti degli enti locali limitazioni alla effettuazione della spesa per acquisto di beni e servizi e di altre specifiche tipologie di spesa.

**Province****Entrate**

Il totale delle entrate correnti delle 100 Province esaminate ammonta a 8.635 milioni di euro quanto a riscossioni totali, con una crescita (1,88%) che si è sensibilmente ridotta rispetto all'esercizio precedente, nel quale si era elevata all'11,84%.

**Entrate correnti**

	(milioni di euro)		
	2002	2003	2004
Entrate tributarie	3.756	4.365	4.547
Trasferimenti	3.432	3.682	3.571
Entrate extratributarie	391	429	517
<b>Totale</b>	<b>7.579</b>	<b>8.476</b>	<b>8.635</b>

Nel 2004 l'aumento dei flussi di cassa di entrate correnti delle Province prosegue ad un ritmo ben inferiore a quello del 2003. La situazione del biennio evidenzia che la notevole crescita rilevata nell'esercizio precedente non si ripropone. Va notato che in tale esercizio nonostante l'assegnazione della quota Irpef, che viene detratta dai trasferimenti, questi ultimi si rilevavano in crescita vivace. Venivano in evidenza gli effetti delle nuove assegnazioni di funzioni e di risorse avvenute in tale anno. Nel 2004 la crescita delle entrate proprie, a differenza dell'esercizio precedente, si compensa parzialmente con la riduzione dei trasferimenti. L'andamento della categoria II, trova ulteriore ragione nella situazione di stallo dei trasferimenti di funzioni e di risorse alle Province dopo le assegnazioni dell'esercizio precedente.

Le riscossioni di tributi per il complesso degli enti esaminati assommano nel 2004 a 4.547 milioni di euro e fanno registrare nel biennio un aumento del 4,17%. Tale crescita, ben inferiore a quella del 2003, potrebbe in parte derivare dalla ripresa della dinamica di crescita dei tributi locali già assegnati a tali enti, mentre non dovrebbe risentire dell'assegnazione della quota dell'Irpef avvenuta per la prima volta nel 2003 e rimasta invariata.

L'unica categoria che risulta in aumento è quella delle imposte, che comportano incassi per 4.435 milioni di euro (4,43%), diminuiscono le tasse, che comunque raggiungono solo 21 milioni di euro con variazione del -4,55%; anche gli altri tributi sono in calo (-5,21%). Va comunque considerato che l'unica categoria che ha un peso rilevante nel titolo I è quella delle imposte.

Per il complesso delle Province esaminate i trasferimenti correnti assommano in termini di cassa a 3.571 milioni di euro e fanno registrare un calo del 3,01%.

La diminuzione delle risorse effettivamente trasferite riguarda sia i trasferimenti dallo Stato che quelli dalle regioni e assume una variazione maggiore per i trasferimenti da organismi comunitari. Dal complesso degli elementi ora esaminati può rilevarsi che nell'esercizio 2004 il calo relativo al titolo II dell'entrata è imputabile sia ai minori trasferimenti dello Stato<sup>50</sup>, che a quelli delle regioni che dovrebbero essere connessi allo stallo del processo di trasferimento delle funzioni. Il maggiore impulso all'utilizzazione di aiuti comunitari verificatosi nell'esercizio precedente in concomitanza delle scadenze non si ripete nel 2004.

Per il complesso delle entrate correnti si rileva, per le Province, che solo quelle proprie sono in aumento, infatti anche le riscossioni del titolo III nel 2004 raggiungono 517 milioni di euro rispetto ai 429 del 2003, con un aumento del 20,51%.

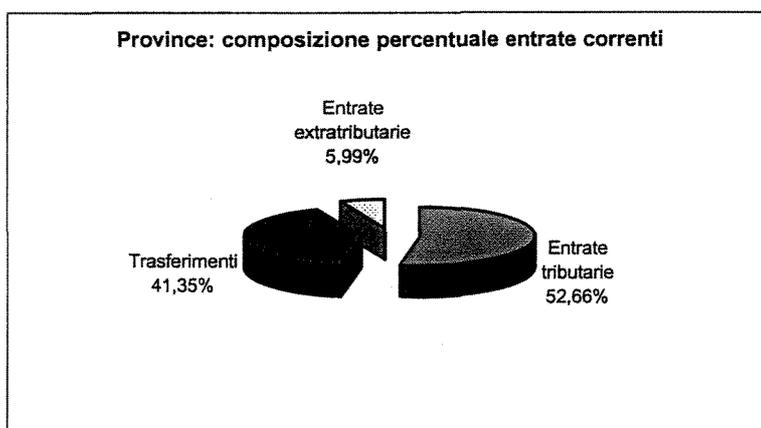
Dai dati relativi al complesso degli enti esaminati per il 2004 si rileva il seguente rapporto di composizione delle entrate correnti in termini di cassa:

#### Entrate correnti

Composizione %	2002	2003	2004
Entrate tributarie	49,56	51,50	52,66
Trasferimenti	45,28	43,44	41,35
Entrate extratributarie	5,16	5,06	5,99
<b>TOTALE</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Gli scostamenti riguardano tutti i titoli con limitate variazioni che fanno ridimensionare l'incidenza delle entrate trasferite a vantaggio di quelle proprie. Questi effetti non dovrebbero incidere esclusivamente sulla cassa e dovrebbero estendersi alla competenza.

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



L'osservazione del rapporto di composizione in un periodo biennale non riesce a mettere in evidenza lo sviluppo di tendenze di maggiore respiro che sono in atto da tempo ed i cui ulteriori

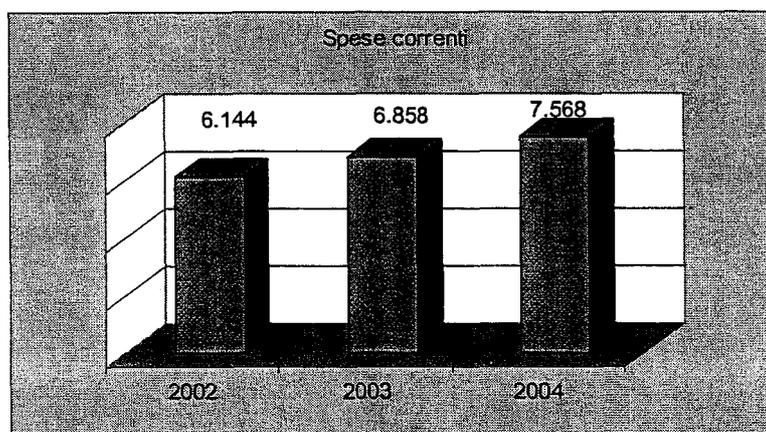
<sup>50</sup> Il minore flusso in entrata di trasferimenti dello Stato potrebbe derivare dalla incompleta erogazione dovuta alla insufficiente dotazione di cassa dei capitoli del Ministero dell'Interno. Inoltre risulta aver influito su tale flessione la circostanza che nell'esercizio 2003 sono stati pagati saldi relativi ad esercizi precedenti sino al 2002.

sviluppi risultano condizionati dalla messa a regime di un sistema di maggiore autonomia finanziaria. Lo sviluppo dei trasferimenti registrato nel 2003, non si ripropone nel 2004 e la crescita dei tributi è meno incisiva, essendosi esauriti gli effetti in termini di variazione delle devoluzioni tributarie che hanno inciso significativamente sull'assetto delle entrate delle Province.

### **Spese correnti**

Tra le misure adottate che hanno incidenza sulla parte passiva dei bilanci assumono particolare rilievo le misure di contenimento stabilite dal patto di stabilità interno per il 2004, che non perseguono come obiettivo diretto la riduzione della spesa corrente rilevante ai fini del patto stesso. Va notato che anche nel 2004 le Province avevano la possibilità di detrarre dalla spesa corrente le spese per le nuove funzioni. Altre misure non prive di incidenza sono quelle introdotte dal c.d. decreto "taglia spese", che tuttavia si rivolgeva ad alcune specifiche componenti di spesa ed escludeva comunque dalle limitazioni quelle connesse a diritti soggettivi degli utenti. Incidono, inoltre, sulla fluidità della spesa le limitazioni alla facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere.

Dal complesso dei dati relativi alle Province esaminate si nota che prosegue la tendenza alla crescita impetuosa della spesa corrente (10,35%), infatti nel 2004 il titolo I della spesa ha comportato 7.568 milioni di euro di pagamenti totali con una sensibile variazione in aumento rispetto all'esercizio precedente; in termini assoluti l'aumento ammonta a 1.310 milioni di euro. Questi aumenti si verificano nell'esercizio successivo al 2003 nel quale le variazioni in aumento prodotte dalla assegnazione di nuove funzioni si sono dimostrate molto rilevanti (11,60%) e potrebbero costituire una prosecuzione della dinamica sul fronte dei pagamenti degli interventi avviati in conseguenza.



Si rileva, pertanto, che la mole dei pagamenti della spesa corrente evidenzia una crescita ben superiore al tasso programmato d'inflazione che può trovare spiegazione nei mutamenti del quadro delle funzioni conferite alle Province intervenute nell'esercizio precedente, i cui effetti si sono riverberati anche sulla spesa del 2004; va notato, tuttavia, che analoga situazione non si nota in merito all'entrata.

La spesa per il personale fa registrare per il complesso delle Province una crescita del 14,20%, raggiungendo i 2.067 milioni di euro di pagamenti totali nel 2004. Questa crescita, ben più rilevante di quella del 2003, si può mettere in relazione agli oneri derivanti dal rinnovo contrattuale ed in parte potrebbe trovare spiegazione anche con l'avanzamento del processo di trasferimento delle risorse umane per lo svolgimento delle funzioni conferite.

Nel rapporto di composizione la spesa del personale rappresenta per l'esercizio in esame il 27,31 % di quella corrente, e si eleva rispetto all'esercizio precedente.

La spesa per acquisto di beni fa registrare una tendenza ascendente (2,26%) e, ancor più, quella per la prestazione di servizi che aumenta dell'11,53%; un fattore di crescita di tale ultima

categoria può essere rinvenuto nella esternalizzazione dei servizi pubblici, che potrebbe avere assunto maggior vigore dal 2003, dopo l'approvazione dell'apposita disciplina. Nel complesso la crescita di tali interventi di spesa assume toni rilevanti e non sembra essersi dimostrata sensibile alle misure introdotte dal d.l. n. 168 del 2004.

La spesa in conto capitale presenta un notevole aumento, passando dai 3.851 milioni di euro del 2003 ai 4.280 del 2004 (11,14%).

Da tali dati si rileva che la spinta al rilancio degli investimenti nelle Province, già rilevata nel 2003, prosegue nell'esercizio successivo. Va notato, inoltre, che le maggiori erogazioni di spesa in conto capitale sono congruenti con le misure inserite nel patto di stabilità del 2004, mentre nel 2005 verrà sottoposta a limiti anche la crescita di tale comparto.

Aumentano del 31,58% le accensioni di prestiti passando da 893 milioni di euro del 2003 a 1.175 milioni di euro del 2004. Si nota, inoltre, una crescita eclatante della emissione di prestiti obbligazionari.

Peraltro, il dato relativo all'accensione di prestiti che cresce, risulta coerente con l'aumento della spesa per investimenti, ma, rispetto all'esercizio precedente, si intravede un minore ricorso al finanziamento degli investimenti con economie della parte corrente dei bilanci.

Passando all'esame dei pagamenti totali relativi a tutti i titoli della spesa, si nota che, per l'insieme delle Province, esaminate il totale dei pagamenti ammonta nel 2004 a 14.452 milioni di euro, con un aumento del 15,31%.

#### **Raffronto entrate spese**

L'esposizione dei dati di cassa delle Province per il 2004 si conclude ponendo a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci.

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

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

#### **Saldo di parte corrente**

	(milioni di euro)		
	2002	2003	2004
Entrate correnti +	7.588	8.476	8.635
Spese correnti -	6.144	6.858	7.568
Rimborso prestiti (int. III e IV) -	439	461	913
<b>Saldo gestione di parte corrente</b>	<b>1.005</b>	<b>1.157</b>	<b>154</b>

Si pone pertanto in evidenza una notevole riduzione dell'avanzo che passa a 154 milioni di euro contro i 1.157 del 2003. Si evidenzia quindi una diminuzione di circa 1.000 milioni di euro dell'avanzo nella situazione economica di cassa delle Province, che è un risultato indicativo dell'equilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente. Questo risultato si realizza per il perdurante andamento vivace delle spese correnti che nel 2004 trova solo parziale compensazione nelle entrate correnti ed in relazione alla crescita rapida del rimborso prestiti, dato questo che si dimostra correlato allo sviluppo dell'indebitamento.

Va aggiunto che questo peggioramento si dovrebbe riflettere parzialmente anche sul computo del saldo del patto di stabilità, in quanto l'incremento delle spese si verifica nel titolo I che è incluso dal computo delle entrate rilevanti dal quale possono essere detratte le spese per nuove funzioni.

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

#### Entrate/spese in conto capitale

	(milioni di euro)		
	2002	2003	2004
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti +	2.106	2.295	2.046
Accensione di prestiti (cat. III e IV) +	955	1.234	2.048
Spese in conto capitale -	3.418	3.851	4.280
<b>Saldo gestione investimenti</b>	<b>-357</b>	<b>-322</b>	<b>-186</b>

In questo caso si nota, invece, un limitato disavanzo pari a 186 milioni di euro, a fronte dei 322 milioni di euro di disavanzo dell'esercizio precedente. Questo risultato deriva da una maggiore dinamica delle entrate specie per accensione di prestiti rispetto ai correlativi pagamenti.

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

La tendenza al minore ricorso all'autofinanziamento può essere messa in relazione alla difficoltà di comprimere la spesa corrente in un momento di espansione dei compiti assegnati alle Province ed al venir meno della misura del patto di stabilità che pone limiti alla crescita dell'indebitamento; va notato inoltre, che la ripresa degli investimenti si conforma anch'essa agli indirizzi espressi in tal sede, volti ad esercitare un controllo selettivo della spesa senza comprimere gli interventi in conto capitale.

Nel complesso, le tendenze emerse per il 2004 mettono in evidenza per le Province una situazione che non evolve positivamente, in quanto la crescita delle entrate correnti è meno vivace di quella delle correlative spese.

Mentre l'andamento degli investimenti può essere considerato in linea con le aspettative, potrebbe destare preoccupazione quello dei pagamenti correnti, che evolve a un tasso ben superiore di quello programmato d'inflazione, anche se tale incremento dovrebbe essere imputato, almeno in parte, allo svolgimento di nuove funzioni conferite nel 2003. Si nota, infine, una crescita del ricorso a mutui ed un notevole ricorso alle emissioni obbligazionarie.

## Comuni

### Entrate

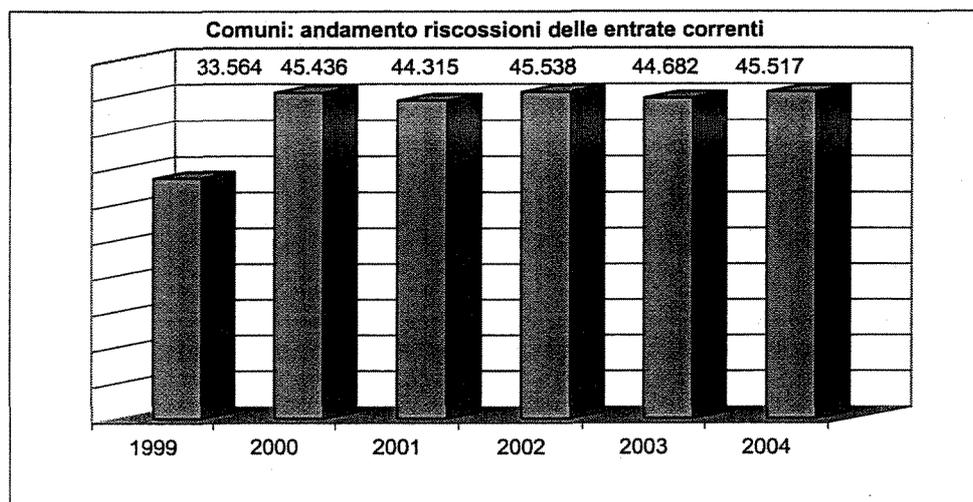
Il totale delle entrate correnti degli 8.093 Comuni esaminati assomma a 45.517 milioni di euro quanto a riscossioni totali, riportandosi quasi al livello del 2002 dopo il calo dell'1,88% evidenziato nell'esercizio 2003.

#### Entrate correnti

	(milioni di euro)					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Entrate tributarie	16.406	15.959	16.402	20.005	22.991	23.921
Trasferimenti	16.106	18.633	18.815	16.735	12.616	12.286
Entrate extratributarie	1.051	10.845	9.098	8.798	9.075	9.310
<b>TOTALE</b>	<b>33.564</b>	<b>45.436</b>	<b>44.315</b>	<b>45.538</b>	<b>44.682</b>	<b>45.517</b>

Nel 2004 si nota un aumento dei flussi di cassa di entrate correnti dell'1,87% dovuto alle entrate proprie. Le variazioni registrate nell'ultimo periodo non dovrebbero essere poste in relazione alla manovra sulle disponibilità di tesoreria detenute dagli enti decentrati; infatti dal 2003 tali limitazioni sono state adottate solo nei confronti degli enti di maggiori dimensioni. Le misure relative all'erogazione dei trasferimenti statali producono effetti meno incisivi rispetto ai primi esercizi di vigenza, sia per il progressivo affievolimento dell'efficacia, che per

l'alleggerimento dei vincoli. Nell'osservazione di un periodo più ampio si nota che, una volta venuta meno l'efficacia delle misure restrittive introdotte dal 1997, i flussi di entrate correnti dei Comuni si sono stabilizzati con limitate oscillazioni, ma riescono a conservarne la misura solo in termini nominali, non tenendo il passo dell'andamento dell'inflazione.



Le riscossioni di tributi per il complesso degli enti esaminati assommano nel 2004 a 23.921 milioni e fanno registrare nel biennio un aumento del 4,05%, inferiore a quello rilevato nel precedente esercizio nel quale la quota Irpef era stata elevata al 6,5%. L'aumento dovrebbe, quindi, essere maggiormente ascritto ad una ripresa della dinamica espansiva dei tributi locali tradizionali, piuttosto che all'Irpef devoluta ai Comuni, e all'addizionale facoltativa all'Irpef, perdurando il blocco delle aliquote.

Nella prima categoria del titolo I relativa alle imposte, sino all'esercizio 2002 l'entrata di gran lunga preponderante era costituita dall'ICI, che nella fase di maturità aveva dimostrato una ridotta capacità di espansione, mentre l'assegnazione della compartecipazione Irpef ha impresso una forte accelerazione alla dinamica dell'entrata. L'andamento della categoria delle imposte nel 2004 non ne risulta condizionato e l'aumento delle riscossioni totali a 18.894 milioni di euro (4,16%) dovrebbe essere attribuibile ai tributi locali preesistenti.

Per la categoria delle tasse si nota un aumento superiore a quello delle imposte (5,08%). Per gli altri tributi si nota una notevole diminuzione in cifra assoluta di circa 34 milioni ed in percentuale del -4,60. Non si ripropone, quindi, il calo delle riscossioni delle tasse, tendenza emersa nell'esercizio 2001 e connessa all'andamento della tassa rifiuti a seguito delle difficoltà dovute alla modificazione delle procedure di riscossione ed al progressivo passaggio alla tariffa.

Per il complesso degli enti esaminati i trasferimenti correnti assommano in termini di cassa a 12.286 milioni contro i 12.616 del 2003 e fanno registrare una flessione del 2,62%.

La diminuzione delle risorse effettivamente trasferite ai Comuni deriva principalmente da quelle provenienti dallo Stato; infatti per tale categoria si passa dai 7.884 milioni del 2003 ai 7.514 dell'esercizio successivo, con una diminuzione in cifra assoluta di 370 milioni di euro pari al 4,69%.

La diminuzione delle erogazioni a carico del bilancio dello Stato, che costituisce uno sviluppo dell'autonomia finanziaria, può essere fatta risalire all'incompleta erogazione dei trasferimenti, agli effetti delle procedure di monitoraggio ed alla circostanza che il dato del 2003 ha risentito dell'erogazione di somme arretrate relative agli esercizi sino al 2002.

Va notato che l'andamento dei contributi da organismi comunitari resta in notevole crescita, dimostrando che perdura l'accelerazione delle procedure per l'impiego di tali fondi.

Dal complesso degli elementi ora esaminati può rilevarsi che nell'esercizio 2004 la contrazione relativa al titolo II dell'entrata è essenzialmente imputabile ai trasferimenti erariali e limitatamente attribuibile alle misure di contenimento operanti sulla cassa.

Tornando alle entrate correnti si rileva che per il complesso degli enti le riscossioni del titolo III nel 2004 raggiungono i 9.310 milioni di euro rispetto ai 9.075 milioni del 2003, con un aumento del 2,59% che consolida la tendenza ascendente delle entrate extratributarie.

Dai dati relativi al complesso degli enti esaminati per il 2004 si rileva il seguente rapporto di composizione delle entrate correnti in termini di cassa:

Entrate correnti						
(milioni di euro)						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Composizione %	%	%	%	%	%	%
Entrate tributarie	48,88	35,12	37,01	43,93	51,51	52,55
Trasferimenti	47,99	41,01	42,46	36,75	28,19	26,99
Entrate extratributarie	3,13	23,87	20,53	19,32	20,30	20,45
<b>TOTALE</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Anche nell'ultimo esercizio le entrate tributarie e quelle extratributarie guadagnano terreno su quelle trasferite. Non si riscontra l'andamento notato negli ultimi anni caratterizzato dalla debolezza del settore dei tributi tradizionali e dalle difficoltà di realizzazione della tassa rifiuti.

L'osservazione del rapporto di composizione in un periodo più ampio fa meglio intravedere a quali assetti tende la composizione delle entrate anche in termini di competenza. In particolare si presenta come elemento innovativo un riacquisito ruolo traente delle entrate tributarie anche in assenza di ulteriori quote di compartecipazione a tributi erariali.

Da tali dati si rileva inoltre che gli scostamenti riguardano tutti i titoli, con variazioni che fanno ridimensionare l'incidenza delle entrate trasferite a vantaggio di quelle tributarie, mentre continua la ripresa delle entrate extratributarie, che tuttavia presentano una quota inferiore a quella degli esercizi 2001 e 2002. Questi fattori comportano un innalzamento a circa il 73% del livello di autonomia finanziaria.

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

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

### **Spese correnti**

Le misure stabilite dal patto di stabilità interno per il 2004, anche se limitate alla riduzione del disavanzo in termini di impegni e di pagamenti, hanno rilievo anche sul versante della spesa corrente. Altre misure non prive di incidenza sulla fluidità della spesa sono quelle che limitano in qualche modo la facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere, che tuttavia dal 2001 sono limitate agli enti più grandi<sup>51</sup>.

Tuttavia dal complesso dei dati relativi ai Comuni esaminati emerge una tendenza all'aumento della spesa corrente (4,19%); infatti nel 2004 il titolo I della spesa ha comportato 44.054 milioni di euro di pagamenti totali con una variazione non irrilevante rispetto all'esercizio precedente, mentre nel 2002 tale comparto aveva fatto registrare un decremento. Si

<sup>51</sup> Le misure rivolte principalmente sulla cassa introdotte dalla fine degli anni '90 hanno prodotto una lievitazione non fisiologica dei residui passivi e la progressiva divaricazione dei dati di competenza da quelli di cassa che è stata parzialmente riassorbita in prosieguo. Indagini sul fronte dei residui possono essere svolte compiutamente solo attraverso l'esame dei dati dei conti consuntivi dai quali sono desumibili tutti gli elementi relativi alle fasi della spesa: impegni, pagamenti, residui.

rileva, pertanto, che nel 2004 non si conferma la stabilità della mole dei pagamenti, notata negli ultimi esercizi, che trova spiegazione nei limiti derivanti dal rispetto dell'obiettivo di saldo del patto di stabilità interno, corroborati nella disciplina più recente da un controllo in corso d'esercizio delle dinamiche di cassa. L'andamento rilevato nel 2004 può, quindi, trovare ragione nella ripresa delle entrate proprie che hanno diretta influenza nella formazione del saldo.

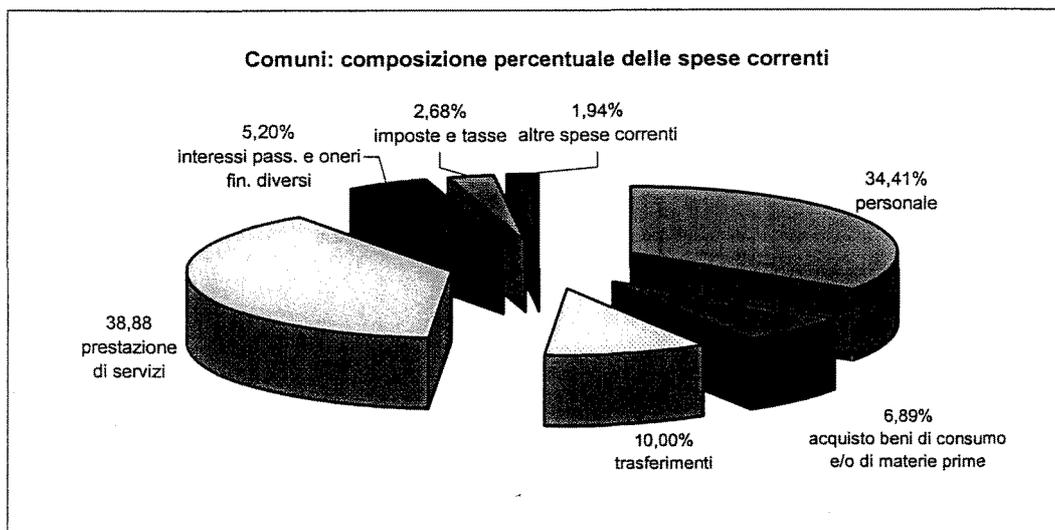
La spesa per il personale fa registrare per il complesso dei Comuni un aumento notevole, raggiungendo i 15.159 milioni di euro di pagamenti totali nel 2004 (12,69%). Questa crescita si oppone alla diminuzione dell'esercizio precedente (-0,17 %) e interrompe la progressiva perdita di rilevanza di tale intervento di spesa. L'andamento della spesa del personale risente dei pagamenti conseguenti all'approvazione del nuovo contratto per il comparto enti locali.

Anche nel rapporto di composizione la spesa del personale si eleva nell'esercizio in esame al 34,41% di quella corrente.

La spesa per acquisto di beni di consumo e materie prime registra invece una tendenza discendente (-5,36%).

Le prestazioni di servizi aumentano lievemente (1,06%) dimostrandosi poco rilevante lo sviluppo dell'esternalizzazione che, dopo l'approvazione dell'apposita disciplina, dovrebbe assumere maggior vigore.

Va notato, infine, un calo della spesa per interessi (-1,17%) rispetto alla sostanziale stabilità dell'esercizio precedente.



Passando all'esame degli interventi in conto capitale, si nota che per l'insieme degli enti esaminati il totale dei pagamenti del titolo II ammonta nel 2004 a 26.575 milioni di euro con un aumento del 10,38 %.

Tale incremento delle erogazioni in conto capitale si verifica anche in relazione al fatto che esse non subiscono vincoli da parte delle misure inserite nel patto di stabilità, che non ha inteso limitare la crescita di tale comparto.

Peraltro, il dato in aumento dell'accensione di prestiti (10,19%) e la notevole crescita delle emissioni di prestiti obbligazionari dimostrano un maggiore finanziamento degli investimenti con ricorso al mercato ed un meno esteso impiego dell'autofinanziamento.