

Raffronto entrate spese

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

Va evidenziato che i saldi che verranno presi di seguito in esame non sono coincidenti con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli enti locali che, peraltro, sono rivolti ad operare un confronto in termini di previsioni, accertamenti ed impegni, piuttosto che evidenziare le differenze in termini di cassa⁵². Quest'ultimo dato, peraltro, non risentendo della gestione dei residui, fornisce risultati meno soggetti ad alterazioni e di immediata evidenza.

Saldo gestione di parte corrente

(milioni di euro)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Entrate correnti +	33.564	45.436	44.315	45.538	44.682	45.517
Spese correnti -	39.679	40.251	42.033	42.235	42.284	44.054
Rimborso prestiti (int. III e IV) -	4.400	3.971	3.128	2.791	3.179	3.560
TOTALE	-10.516	1.215	-846	512	-781	-2.097

Il saldo tra le spese correnti e le correlative entrate pone in evidenza un disavanzo di 2.097 milioni di euro. La tendenza al peggioramento del saldo è in linea con le risultanze del 2003 (disavanzo di 781 milioni di euro).

Si evidenzia quindi un peggioramento non indifferente (circa 1.316 milioni) della situazione economica di cassa dei Comuni che è un risultato indicativo in termini di equilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente. Questo risultato, che ha risentito della ripresa della spesa corrente, si dovrebbe riflettere sul computo per il patto di stabilità.

Il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale comporta, invece, un limitato avanzo pari a 55 milioni, a fronte dei 167 dell'esercizio precedente.

Entrate/spese in conto capitale

(milioni di euro)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti +	12.459	14.961	16.863	16.602	18.234	18.977
Accensione di prestiti (cat. III e IV) +	6.625	7.346	5.425	5.810	6.009	7.653
Spese in conto capitale -	17.177	19.524	23.341	22.822	24.076	26.575
Saldo gestione investimenti	1.907	2.783	-1.053	204	167	55

Questo risultato deriva da una dinamica in crescita sia dei pagamenti che delle correlative entrate per le quali va notato un aumento delle accensioni di prestiti.

Una parziale spiegazione alla diversa situazione dei saldi esaminati, ove solo quello corrente evidenzia un disavanzo, può essere riferita all'impiego temporaneo di fondi in conto capitale per sopperire a momentanee difficoltà di cassa.

In sintesi le tendenze emerse per il 2004 mettono in evidenza una situazione di luci ed ombre dove vanno valutate positivamente la crescita delle entrate tributarie anche in assenza di ulteriori devoluzioni tributarie e il perdurante aumento degli investimenti. Al contrario può destare preoccupazione l'aumento dei pagamenti correnti ad un ritmo superiore al tasso d'inflazione programmata.

⁵² 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.

Conclusioni

Dall'esame effettuato sulle risultanze di cassa per il 2004 si è evidenziato, per le Province, un aumento delle entrate correnti ridotto rispetto all'esercizio precedente, mentre per i Comuni tali entrate riprendono a crescere dopo il limitato calo del 2003. L'andamento delle entrate per entrambe le categorie di enti deriva dall'azione congiunta dell'incremento delle entrate tributarie e delle entrate extratributarie e dalla flessione dei trasferimenti.

Sempre in termini di cassa, si è evidenziato per le Province un aumento consistente dei pagamenti correnti (10,35%), mentre nei Comuni si assiste ad un aumento meno rilevante (4,19%), ma ben più vivace rispetto al 2003.

Tra le componenti della spesa corrente delle Province e dei Comuni si nota quella per il personale che cresce rapidamente a causa degli effetti del rinnovo contrattuale.

La spesa in conto capitale delle Province e dei Comuni dimostra un aumento dinamico specie nelle prime, permanendo la spinta al rilancio degli investimenti, in relazione all'avvio di nuove iniziative e attraverso la realizzazione dei programmi d'investimento in corso d'attuazione. Ciò può essere connesso allo svolgimento delle nuove funzioni assegnate alle Province che richiedono interventi anche in conto capitale. La situazione dei Comuni è di analogo segno, ma con dinamica meno accentuata.

Quanto al finanziamento degli interventi in conto capitale si nota, sia nelle Province che nei Comuni, un aumento delle riscossioni per accensioni di prestiti che fa intravedere un più esteso ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti. Le emissioni di prestiti obbligazionari sono in rapida crescita in entrambe le categorie di enti.

Il saldo tra le entrate correnti e le correlative spese mette in evidenza nelle Province un avanzo che diminuisce sensibilmente rispetto all'esercizio precedente. Ciò è imputabile al più blando ritmo di crescita delle entrate correnti rispetto alle correlative spese. Nei Comuni si nota invece un disavanzo crescente rispetto a quello riscontrato nel 2003. Tale risultato può essere imputato alla ripresa della crescita delle spese correnti.

Nei Comuni il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale evidenzia un ridotto avanzo pari a 55 milioni di euro, mentre nelle Province tale risultato è di segno negativo. Le tendenze del 2004 continuano ad evidenziare una situazione non omogenea tra le Province e i Comuni. Nelle prime si incrina l'equilibrio della crescita sul fronte dell'entrata e della spesa, ove solo quest'ultima continua ad espandersi al ritmo dell'esercizio precedente. Prosegue il dinamismo di tali istituzioni, nelle quali il processo di trasferimento delle funzioni ha comportato un notevole sviluppo, ma emergono segnali di squilibrio sia sul fronte della spesa corrente che su quello dell'indebitamento.

Per i Comuni si interrompe la situazione di generale ristagno e le entrate e le spese correnti riprendono a crescere. Si ripristinano i margini operativi per la ripresa della spesa che cresce in misura leggermente superiore all'entrata. Va notato che per tale categoria di enti resta largamente inattuato il processo di conferimento delle funzioni.

3.2.3 Analisi dei dati di competenza delle Amministrazioni locali - esercizio 2004

Per fornire un quadro più completo sulle tendenze della finanza degli enti locali relativamente all'esercizio 2004 anticipatamente rispetto alla rendicontazione ufficiale, oltre all'analisi dei dati di cassa rilevati dalla Ragioneria Generale dello Stato, sono stati impiegati dati di competenza raccolti alla chiusura dell'esercizio⁵³. Tali dati risentono della provvisorietà della rilevazione effettuata immediatamente dopo la chiusura dell'esercizio utilizzando scritture contabili redatte dal servizio finanziario dell'ente suscettibili di variazioni in sede di rendicontazione.

Per valutare compiutamente i dati dell'esercizio 2004 forniti dalle Province e dai Comuni di maggiori dimensioni, essi sono stati inseriti in una serie storica costruita facendo riferimento ai dati degli stessi enti presenti nella banca dati della Sezione delle autonomie.

La rilevazione dei dati di competenza consente di valutare andamenti di maggiore significatività rispetto a quelli desumibili attraverso l'esame dei flussi di cassa, in quanto questi ultimi possono risentire di situazioni momentanee che tendono a regolare il flusso in relazione ad obiettivi prestabiliti, mentre il dato di competenza dovrebbe rilevarsi maggiormente assestato.

L'elaborazione tempestiva di dati di competenza per gli enti locali può assolvere alle esigenze di conoscenza che riguardano la situazione dei conti pubblici, specie in relazione alle verifiche finalizzate alla formazione di un conto consolidato delle pubbliche amministrazioni da presentare alla UE. Con la presente indagine si è inteso, quindi, completare il quadro sintetico sugli andamenti più aggiornati della finanza locale, già esaminati in termini di cassa, offrendo anche uno spaccato sulla gestione di competenza dell'ultimo triennio.

Sintetizzando le linee che ha tracciato la manovra per il 2004, si notano le seguenti direttrici:

- sostanziale conferma dei criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali stabiliti per il 2003, non essendo stata introdotta una nuova disciplina in materia⁵⁴;
- blocco della possibilità di modificare l'aliquota dell'addizionale all'Irpef e di ulteriori applicazioni della stessa;
- parziale blocco del tum over;
- misure per la riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi introdotte dal d.l. n. 168 del 2004;
- applicazione del patto di stabilità interno con limitazioni al peggioramento del saldo nella misura del TIP (1,7%).

Le risultanze di seguito esaminate si riferiscono ad un insieme di 92 Province e 81 Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti. Si tratta degli enti che avevano fornito le informazioni sui dati di competenza dell'esercizio 2004 unitamente ai prospetti del patto di stabilità interno per i quali si è potuta ricostruire la serie storica dei dati dal 2002 al 2004. Nella selezione dei dati da considerare ci si è limitati alle informazioni contabili maggiormente significative, al fine di poter valutare l'andamento complessivo delle entrate e delle spese e definire i saldi di gestione più rilevanti.

Per quanto riguarda gli esercizi 2002 e 2003 i dati sono stati estratti dal sistema informativo dei rendiconti, mentre per quanto riguarda il 2004 sono state utilizzate le informazioni fornite dagli enti nei prospetti relativi al patto di stabilità interno integrate con i dati richiesti mediante un apposito modello inviato alle Amministrazioni locali nell'ambito dell'istruttoria svolta per l'acquisizione delle risultanze del patto per il 2004 (nota n. 17021 del 23 dicembre 2004 della Sezione delle autonomie)

⁵³ Le informazioni relative sono state raccolte congiuntamente ai dati del patto di stabilità interno per il 2004 che già forniscono informazioni sulla competenza per le voci rilevanti (Tit I e II delle entrate e spese correnti). La richiesta di limitati ulteriori dati relativi alla gestione di competenza unitamente ai dati già rilevati per il patto di stabilità interno ha consentito per le Province e per i Comuni con popolazione oltre 60.000 di disporre di prime sintetiche informazioni sulla gestione dell'esercizio 2004.

⁵⁴ 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%. Il sistema di erogazione si svolge con due distinte procedure articolate in più fasi a seconda della popolazione degli enti.

Le tabelle che seguono sono state elaborate al fine di fornire sintetiche indicazioni sulla gestione di competenza del 2004; esse rappresentano il *trend* degli accertamenti delle entrate e degli impegni delle spese, l'andamento e la composizione delle entrate correnti, l'andamento della spesa corrente ed i saldi di parte corrente e degli investimenti.

Province

Entrate

Il totale delle entrate correnti delle Province esaminate nel 2004 ammonta a 8.507 milioni di euro quanto ad accertamenti in conto competenza, con una flessione dell'1,38% rispetto all'esercizio precedente che registrava, invece, un aumento del 6,59% sul risultato del 2002. Nel 2004 le entrate correnti di competenza fanno pertanto rilevare una inversione di tendenza e la crescita rilevata nel 2003 non si ripropone nel 2004, soprattutto per le entrate tributarie che si elevano del 3,82% contro il 18,92% dell'esercizio precedente.

Tab. 1: Province - Entrate correnti

	(milioni di euro)				
	2002	2003	2004	Variazione %	Variazione %
	A	B	C	(B/A)	(C/B)
Entrate tributarie	3.609	4.292	4.456	18,92	3,82
<i>R.C. auto</i>	1.705	1.910	1.969	12,02	3,09
<i>imposta di trascrizione</i>	976	1.027	1.158	5,23	12,76
<i>Compartecipazione Irpef</i>	—	428	399		-6,78
Trasferimenti	4.096	3.860	3.512	-5,76	-9,02
<i>Trasferimenti corr.da Stato</i>	1.588	1.118	963	-29,60	-13,86
Entrate extratributarie	388	474	539	22,16	13,71
TOTALE	8.093	8.626	8.507	6,59	-1,38

La minore crescita delle entrate tributarie rispetto al 2003 trova ragione nel fatto che in tale esercizio era stata assegnata per la prima volta la compartecipazione all'Irpef alle Province, mentre nel 2004 il quadro di riferimento è rimasto invariato. La crescita del titolo I è dovuta interamente all'azione delle entrate tributarie in precedenza assegnate alle Province per le quali si nota (specie per l'imposta di trascrizione) una valida dinamica.

Il trend dei trasferimenti rimane di segno negativo in tutto il triennio; il risultato dell'esercizio 2003 trae origine da due spinte di segno opposto: gli effetti delle nuove assegnazioni di funzioni e di risorse e la detrazione per compensare la quota Irpef di nuova istituzione. La flessione della categoria II registrata nell'ultimo esercizio trova ragione nel fatto che nel 2003 sono state assegnate le quote di addizionale elettrica relative ad esercizi pregressi e nella situazione di stallo dei trasferimenti di funzioni e di risorse alle Province dopo le assegnazioni dell'esercizio precedente.

Gli accertamenti di tributi per il complesso degli enti esaminati assommano nel 2004 a 4.456 milioni di euro e costituiscono nel rapporto di composizione delle entrate correnti la quota principale passando dal 44,59% rilevato nel 2002 al 52,38% del 2004. Tuttavia, la crescita si dimostra ben inferiore a quella del 2003 e appare legata soprattutto all'aumento considerevole dell'imposta di trascrizione.

Tab. 2: Province - composizione % delle entrate correnti

	2002	2003	2004
Entrate tributarie	44,59	49,76	52,38
Trasferimenti	50,61	44,75	41,28
Entrate extratributarie	4,79	5,50	6,34
TOTALE	100,00	100,00	100,00

Il totale generale delle entrate delle Province fa registrare nell'ultimo biennio una crescita dello 0,97%, mostrando un forte rallentamento rispetto al biennio 2002/2003 che riportava invece una crescita dell'11,73%. Determina tale risultato il calo del titolo II e del titolo IV, mentre aumentano le entrate per accensione di prestiti. (Vedi tabella 6/A in fondo al capitolo)

Spese

Dal complesso dei dati di competenza relativi alle Province esaminate nel 2004 si nota, diversamente da quanto rilevato sul fronte della cassa, una lieve flessione della spesa corrente. Infatti il titolo I della spesa ha comportato 7.404 milioni di euro di impegni di competenza con una variazione in diminuzione rispetto all'esercizio precedente pari allo 0,51% che si oppone alla crescita (9,23%) registrata nel biennio 2002/2003. Questa flessione si verifica a seguito dell'assestamento delle variazioni in aumento prodotte dalla assegnazione di nuove funzioni che nel 2003 si sono dimostrate molto rilevanti.

Le misure di contenimento stabilite dal patto di stabilità interno per il 2004⁵⁵, anche se non perseguono come obiettivo diretto la riduzione della spesa corrente rilevante ai fini del patto stesso, possono avere influito nella determinazione di tale risultato. 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.

Il totale generale della spesa aumenta del 2,53% pur a fronte della leggera flessione delle spese correnti e di quella più marcata delle spese in conto capitale. A tale risultato contribuisce l'impennata delle spese per rimborso prestiti (Vedi tabella 6/A).

Tab. 3: Province - spese correnti

	(milioni di euro)				
	2002	2003	2004	var. %	var. %
	A	B	C	B/A	C/B
Titolo I	6.813	7.442	7.404	9,23	-0,51
Interessi passivi	329	338	354	2,74	4,73
Totale	6.484	7.104	7.050	9,56	-0,76

Raffronto entrate spese

L'esposizione dei dati per le Province si conclude ponendo a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci⁵⁶.

Tab. 4: Province - saldo gestione di parte corrente

	(milioni di euro)		
	2002	2003	2004
	A	B	C
Entrate correnti +	8.093	8.626	8.507
Spese correnti -	6.813	7.442	7.404
Rimborso prestiti (tit. III -int. 1°) -	515	475	930
SALDO	765	709	173

Il saldo di parte corrente delle Province resta positivo in tutto il triennio esaminato, tuttavia nell'ultimo esercizio l'avanzo nella situazione economica di competenza si assottiglia notevolmente riducendosi di 536 milioni di euro. Analoga situazione si verifica sul fronte della cassa.

⁵⁵ Va notato che anche nel 2004 le Province avevano la possibilità di detrarre dalla spesa corrente le spese per le nuove funzioni.

⁵⁶ I saldi che presi in esame non sono del tutto coincidenti con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli enti locali che tengono anche conto della gestione dei residui.

Tab. 5: Province - saldo gestione investimenti

	(milioni di euro)		
	2002	2003	2004
	A	B	C
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti +	2.732	3.340	2.951
Accensione di prestiti (tit. V - cat. 1 [^]) +	1.341	1.763	2.234
Spese in conto capitale -	5.034	6.072	5.858
SALDO	- 961	- 969	- 673

Il saldo della gestione degli investimenti, invece, si presenta di segno negativo, tuttavia, il disavanzo decresce nell'esercizio 2004.

Comuni

Entrate

Il totale delle entrate correnti degli 81 Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti esaminati, ammonta a 16.945 milioni di euro quanto ad accertamenti in conto competenza, portandosi ad un livello inferiore rispetto a quello del 2002 con un calo del 2,92% rispetto all'esercizio 2003.

Analizzando il ruolo delle diverse componenti, si rileva un incremento delle entrate tributarie ed un calo dei trasferimenti che nell'esercizio 2004 non dovrebbe trovare spiegazione nella detrazione della quota di compartecipazione, che è rimasta invariata rispetto all'esercizio precedente e potrebbe derivare dall'assegnazione di partite arretrate avvenuta nel 2003.

L'aumento del 2,54% delle entrate tributarie si verifica in assenza di significative modificazioni delle regole, anzi svolge un'incidenza negativa il blocco dell'addizionale Irpef e il progressivo passaggio alla tariffa per i rifiuti.

La compartecipazione all'Irpef ridimensiona notevolmente la crescita registrata nel biennio precedente, nel quale la quota era stata elevata rispetto al 2002. I tributi comunali più tradizionali, l'ICI e la TARSU, si dimostrano in aumento; quest'ultima, in controtendenza rispetto alla flessione rilevata nel 2003 e nonostante il progressivo passaggio a tariffa della tassa rifiuti, riprende a crescere (+ 3,54%).

Nella composizione delle entrate correnti prosegue la tendenza allo sviluppo di quelle proprie, specialmente tributarie a scapito dei trasferimenti.

Tab. 1: Comuni - entrate correnti

	(milioni di euro)				
	2002	2003	2004	Variazione %	Variazione %
	A	B	C	(B/A)	(C/B)
Entrate tributarie	8.356	8.992	9.220	7,61	2,54
ICI	3.809	3.905	3.934	2,52	0,74
Addizionale Irpef	432	483	468	11,81	-3,11
Compartecipazione Irpef	1.777	2.491	2.551	40,18	2,41
Tarsu	1.719	1.441	1.492	-16,17	3,54
Trasferimenti	5.711	4.814	4.179	-15,71	-13,19
Trasferimenti corr. da Stato	3.922	3.246	2.800	-17,24	-13,74
Entrate extratributarie	3.370	3.649	3.546	8,28	-2,82
TOTALE	17.437	17.455	16.945	0,10	-2,92

Tab. 2: Comuni - composizione % delle entrate correnti

	2002	2003	2004
Entrate tributarie	47,92	51,52	54,41
Trasferimenti	32,75	27,58	24,66
Entrate extratributarie	19,33	20,91	20,93
TOTALE	100,00	100,00	100,00

La dinamica delle entrate correnti rilevata nella gestione di competenza del 2004 si allinea con il calo dei flussi di cassa dovuto alla riduzione delle entrate trasferite ed in particolare dei trasferimenti dallo Stato.

Le variazioni registrate nell'ultimo periodo potrebbero essere poste in relazione al rallentamento delle erogazioni dallo Stato ed alle compensazioni effettuate nel caso in cui la quota Irpef assegnata ecceda l'importo dei trasferimenti.

Il totale generale delle entrate dei Comuni esaminati fa registrare nell'ultimo biennio una flessione dell'1,35% mostrando una forte inversione di tendenza rispetto al biennio 2002/2003, che riportava una crescita del 10,47% dovuta alle entrate in conto capitale. Determina tale risultato il calo dei titoli II, III, IV e VI accompagnato anche da un rallentamento della crescita dei titoli I e V (Vedi tabella 6/B in fondo al capitolo).

Spese

La spesa corrente fa registrare per il complesso dei Comuni un aumento contenuto (1,76%), raggiungendo i 16.520 milioni di euro di impegni nel 2004. Questa crescita si oppone alla diminuzione dell'esercizio precedente (-0,92 %). L'andamento della spesa corrente nel 2004 risente degli impegni conseguenti all'approvazione del nuovo contratto del personale per il comparto enti locali. Si nota, all'interno del dato complessivo in crescita, che gli interessi passivi registrano un moderato calo.

Le misure stabilite dal patto di stabilità interno per il 2004, limitate alla riduzione del disavanzo in termini di impegni e di pagamenti, hanno dispiegato minori effetti sul versante della spesa corrente dei Comuni che riprende a crescere, seppure in modo contenuto ed inferiore rispetto a quanto rilevato sul fronte della cassa.

Tab. 3: Comuni - spese correnti

	(milioni di euro)				
	2002	2003	2004	var. %	var. %
	A	B	C	B/A	C/B
Titolo I	16.385	16.234	16.520	-0,92	1,76
<i>Interessi passivi</i>	1.043	975	970	-6,52	-0,51
Totale	15.342	15.259	15.550	-0,54	1,91

La spesa totale di competenza dei Comuni è in crescita nel 2004 del 3,95%, con una dinamica pertanto più lenta rispetto al biennio precedente, che faceva registrare un aumento dell'8,80%. Svolgono un ruolo determinante in tal senso la spesa corrente che cresce dell'1,76% e soprattutto la spesa in conto capitale che aumenta del 10,54 %. Gli impegni di spesa per rimborso prestiti e per servizi per conto terzi vengono, invece, notevolmente contenuti favorendo un risultato complessivo di minore crescita rispetto a quella conseguita nel biennio precedente (Vedi tabella 6/B).

Raffronto entrate spese

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

Come già evidenziato, i saldi che verranno presi di seguito in esame non sono del tutto coincidenti con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli enti locali.

Peraltro, non risentendo della gestione dei residui, forniscono risultati meno soggetti ad alterazioni e di immediata evidenza.

Il saldo di gestione di parte corrente presenta un peggioramento progressivo dal 2002 al 2004 passando da un disavanzo di 356 ad uno di 1.395 milioni di euro, anche se l'andamento negativo nell'ultimo biennio (2003/2004) risulta rallentato.

Tab. 4: Comuni - saldo gestione di parte corrente

	(milioni di euro)		
	2002	2003	2004
	A	B	C
Entrate correnti +	17.437	17.455	16.945
Spese correnti -	16.385	16.234	16.520
Rimborso prestiti (tit. III - int. 1 ^a) -	1.408	2.208	1.820
SALDO	- 356	- 987	-1.395

Tab. 5: Comuni -saldo gestione investimenti

	(milioni di euro)		
	2002	2003	2004
	A	B	C
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti +	8.434	10.832	10.329
Accensione di prestiti (tit. V - cat. 1 ^a) +	3.131	3.880	4.359
Spese in conto capitale -	11.547	13.549	14.977
SALDO	18	1.163	-289

Il saldo di gestione degli investimenti, di segno positivo nei primi due anni, dopo un aumento registrato nel 2003, si dimostra nell'ultimo anno di segno negativo con una differenza di 1.462 milioni di euro.

Tab. 6/A: Province - Totale generale dell'entrata e della spesa - Dati di competenza

ENTRATE	(milioni di euro)				
	2002	2003	2004	Variazione % B/A	Variazione % C/B
	A	B	C		
TITOLO I - Entrate tributarie	3.609	4.292	4.456	18,92	3,82
TITOLO II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della Regione e di altri enti pubblici anche in rapporto alle funzioni delegate dalla Regione	4.096	3.860	3.512	-5,76	-9,02
TITOLO III - Entrate extratributarie	388	474	539	22,16	13,71
TITOLO IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti	2.732	3.340	2.951	22,25	-11,65
TITOLO V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	1.344	1.784	2.250	32,74	26,12
TITOLO VI - Entrate da servizi per conto di terzi	1.126	1.105	1.291	-1,87	16,83
TOTALE DEI TITOLI	13.295	14.855	14.999	11,73	0,97

SPESE	(milioni di euro)				
	2002	2003	2004	Variazione % (B/A)	Variazione % (C/B)
	A	B	C		
TITOLO I - Spese correnti	6.813	7.442	7.404	9,23	-0,51
TITOLO II - Spese in conto capitale	5.034	6.072	5.858	20,62	-3,52
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	518	496	947	-4,25	90,93
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	1.123	1.105	1.289	-1,60	16,65
TOTALE DEI TITOLI	13.488	15.115	15.498	12,06	2,53

FONTE: Corte dei conti

Tab. 6/B: Comuni - Totale generale dell'entrata e della spesa - Dati di competenza

(milioni di euro)

ENTRATE	2002	2003	2004	Variazione	Variazione
	A	B	C	% B/A	% C/B
TITOLO I - Entrate tributarie	8.356	8.992	9.220	7,61	2,54
TITOLO II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della Regione e di altri enti pubblici anche in rapporto alle funzioni delegate dalla Regione	5.711	4.814	4.179	-15,71	-13,19
TITOLO III - Entrate extratributarie	3.370	3.649	3.546	8,28	-2,82
TITOLO IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti	8.434	10.832	10.329	28,43	-4,64
TITOLO V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	3.597	4.280	4.932	18,99	15,23
TITOLO VI - Entrate da servizi per conto di terzi	2.192	2.409	2.297	9,90	-4,65
TOTALE DEI TITOLI	31.660	34.976	34.503	10,47	-1,35

(milioni di euro)

SPESE	2002	2003	2004	Variazione	Variazione
	A	B	C	% (B/A)	% (C/B)
TITOLO I - Spese correnti	16.385	16.234	16.520	-0,92	1,76
TITOLO II - Spese in conto capitale	11.547	13.549	14.977	17,34	10,54
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	1.861	2.608	2.400	40,14	-7,98
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	2.192	2.409	2.279	9,90	-5,40
TOTALE DEI TITOLI	31.985	34.800	36.176	8,80	3,95

FONTE: Corte dei conti

Conclusioni

Nell'esercizio 2004 si assiste ad una contrazione delle entrate correnti delle Province e dei Comuni determinata dal calo dei trasferimenti.

La situazione favorevole per le Province, determinatasi nell'esercizio 2003, si attenua e si nota una stasi nella spesa corrente dopo la crescita vivace dell'anno precedente. Emerge, inoltre, una flessione della spesa in conto capitale e si assottiglia l'avanzo della situazione economica di competenza.

Per i Comuni, si verifica un aumento delle entrate tributarie, pur in presenza di un quadro immutato delle regole. La spesa corrente riprende a crescere moderatamente dopo il calo del 2003. Il saldo di parte corrente presenta un peggioramento progressivo dal 2002 al 2004.

3.3 Il patto di stabilità interno per l'esercizio 2004

3.3.1 La disciplina del 2004

Nel 2004, diversamente da quanto si è avuto occasione di evidenziare negli esercizi precedenti, la disciplina del patto interno si è posta in linea di continuità con quella del 2003 e ciò ha determinato l'omogeneità delle misure finalizzate ad assicurare la stabilità della finanza pubblica rivolte agli enti locali nel biennio 2003-2004.

Va ricordato che la normativa per il 2003, contenuta nell'art. 29 della legge n. 289 del 2002, aveva stabilito una disciplina articolata per il primo esercizio che si estendeva all'intero triennio (anni 2003 - 2005), prevedendo per quelli successivi una crescita dei disavanzi ed una diminuzione degli avanzi che avrebbe dovuto essere contenuta nel limite del tasso d'inflazione programmato. Per il 2004 l'obiettivo programmatico, indistintamente per Comuni e Province, doveva essere pari al saldo programmatico di competenza e di cassa del 2003 con l'applicazione del tasso di inflazione programmato.

I commi 11 e 12 dell'art. 29 tracciavano le regole che sarebbero andate a regime dal 2005 e che prevedevano modifiche sostanziali alla determinazione dei saldi sia di cassa che di competenza, andando a modificare le voci che concorrono alla loro quantificazione.

In quella sede era stato ipotizzato un sistema a regime dal 2005 in poi nel quale il saldo finanziario doveva essere determinato dal raffronto tra entrate finali al netto dei trasferimenti pubblici e spese finali al netto delle operazioni finanziarie. La disciplina dettata per il 2005 è stata successivamente superata da quella posta dalla legge finanziaria dello stesso anno, restando ferma la sola inclusione della spesa in conto capitale tra quella rilevante per il patto di stabilità interno. Le previsioni dell'art. 29 della legge n. 289 del 2002, invece, non sono state smentite per l'esercizio 2004, nel quale si è sostanzialmente applicata la normativa per l'anno precedente.

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

Le regole per il patto del 2004, infatti, sono rimaste quelle già tracciate dall'art. 29 della legge n. 289 del 2002 al co. 10, con le modifiche introdotte dall'art. 1 quater, co. 13, del d.l. n.50 del 2003, convertito con modificazioni nella legge 20 maggio 2003 n. 116⁵⁷.

La disciplina del patto, che è dichiaratamente posta a tutela dell'unità economica della Repubblica e si qualifica come norma di principio per il coordinamento della finanza pubblica, si concentra sul miglioramento del saldo finanziario, sia in termini di cassa che di competenza.

Le voci che concorrono alla determinazione del saldo finanziario programmatico rimangono le stesse definite per l'anno 2003, mentre le novità concernono l'esercizio di riferimento per il calcolo degli obiettivi.

Al riguardo va ricordato che la disciplina originaria per l'esercizio 2003 è stata integrata dalla legge finanziaria per il 2004 (legge n. 350 del 24.12.2003), che ha aggiunto, tra le spese che possono essere detratte dalla determinazione del saldo, quelle per il personale relative ai maggiori oneri derivanti dall'applicazione del CCNL 2002-2003, nel limite dello 0,99% del monte salari risultante dal conto annuale 2002.

La disciplina del 2004 riproduce quella dell'esercizio precedente, che era disomogenea tra Province e Comuni sia nelle voci da escludere che negli obiettivi di miglioramento del saldo. La principale differenza è data dal fatto che solo le Province potevano depurare dalle spese

⁵⁷ Le modificazioni riguardano la revisione del sistema sanzionatorio.

correnti quelle sostenute per l'esercizio di funzioni delegate o trasferite dallo Stato o dalle regioni nei limiti dei corrispondenti trasferimenti.

Gli obiettivi dell'anno 2004, come indicati al comma 10 dell'art. 29 della legge 289 del 2002, fanno riferimento al disavanzo finanziario dell'esercizio 2003 "determinato secondo quanto previsto nei precedenti commi". La disciplina applicativa, contenuta nella circolare del Ministero dell'Economia e Finanze n. 5 del 3 febbraio 2004 e nel decreto 31 marzo 2004, ha inteso che il riferimento al disavanzo del 2003 dovesse essere rivolto al saldo finanziario programmatico per il 2003 e non al risultato effettivamente ottenuto. In tal modo l'obiettivo per il 2004 è stato stabilito con riferimento all'esercizio 2001, non prendendo in considerazione i risultati dell'esercizio appena concluso e cioè il 2003. Per i Comuni assoggettati -sopra 5000 abitanti- il saldo finanziario di competenza e di cassa non deve superare il disavanzo del 2001 e per le Province deve essere pari almeno al disavanzo del 2001 migliorato del 7%; entrambi tali risultati devono essere ridotti o incrementati sulla base del tasso d'inflazione programmata.

In sostanza, la perdurante vigenza delle regole del patto di stabilità interno per il 2003 ha comportato che gli obiettivi fossero gli stessi stabiliti per l'anno precedente come previsti dalla disciplina applicativa e, quindi, l'obiettivo per il 2004 viene a coincidere con il saldo programmatico per il 2003 corretto attraverso l'applicazione dell'inflazione stimata.

La circolare n. 7 del 4 febbraio 2003 aveva già previsto la continuità della manovra nel 2004 sulla base dell'art. 29, co. 10, della legge 289 del 2002, che prevede che il saldo del 2004 non può essere superiore a quello del 2003, incrementato del tasso d'inflazione programmata indicata nel documento di programmazione economica e finanziaria (1,3%), tuttavia tale percentuale è stata successivamente elevata all'1,7%, tenendo conto delle indicazioni del DPEF 2004-2007.

Si è così realizzato per certi versi un ritorno alle modalità previste nelle prime versioni del patto nelle quali, piuttosto che riferirsi alla gestione realizzata nel precedente esercizio, si richiedevano interventi da attuare in un arco temporale più esteso.

Va notato al riguardo che resta indifferente il risultato raggiunto nel 2003 e il punto di riferimento è ancora stabilito nell'esercizio 2001. Perpetuare tale obiettivo significa sostanzialmente tener fermo il valore del saldo imposto per il 2003 e prevederne un'evoluzione coerente con quella dell'inflazione programmata, imponendo agli enti di operare le correzioni necessarie a neutralizzare i fattori tendenziali di peggioramento che eccedano tale misura.

Resta invece invariato il sistema dei controlli interni e delle modalità di monitoraggio esterno da parte del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato nonché, infine, il sistema sanzionatorio, o meglio, delle limitazioni conseguenti al mancato raggiungimento degli obiettivi programmatici determinati. In proposito si precisa che inizialmente il co. 17 dell'art. 29 prevedeva una limitazione nei pagamenti correnti "entro l'ammontare dei pagamenti effettuati alla stessa data e allo stesso titolo nell'anno 2001"; successivamente il d.l. 31 marzo 2003, n. 50, convertito con l. 20 maggio 2003 n. 116, ha modificato la norma prevedendo una limitazione nei pagamenti commisurata allo sforzo necessario per rientrare nel saldo programmatico determinato. Anche per il mancato rispetto dell'obiettivo trimestrale scattano delle limitazioni che, più che avere un valore sanzionatorio, vengono prospettate come rimedio immediato che l'amministrazione deve attivare per riassorbire lo scostamento verificatosi e consentire il raggiungimento degli obiettivi successivi fino a quello annuale; infatti l'ente inadempiente è obbligato nel trimestre successivo ad operare un contenimento dei pagamenti tale da consentire il raggiungimento dei successivi obiettivi.

Un aspetto significativo della normativa per il 2003 e il 2004 è costituito dalla programmazione trimestrale dei flussi di cassa che riguarda tutti gli enti locali soggetti alle regole del patto, non solo le Province ed i Comuni di grandi dimensioni. La rilevanza dell'attività di monitoraggio per la corretta gestione degli andamenti finanziari locali emerge anche dal concorso al processo di verifica delle spese, delle entrate e dei saldi di bilancio assegnato alle associazioni rappresentative degli enti locali.

Nella normativa per il 2003 e il 2004 è stato affidato un ruolo fondamentale agli organi di controllo interno, impegnati non solo nella verifica finale del raggiungimento degli obiettivi di cui si è detto in precedenza, ma coinvolti anche in una attività di programmazione dei flussi finanziari cui la normativa del 2003 dà particolare rilevanza. Infatti il co. 17 dell'art. 29 citato ha introdotto nella gestione del patto una fase fondamentale che è quella della programmazione annuale e trimestrale dei flussi finanziari, vale a dire della previsione cumulativa articolata per trimestri del saldo finanziario di cassa in coerenza con l'obiettivo programmatico annuale. La programmazione trimestrale dei flussi di cassa, come precisato dalla circolare n. 7 del 4 febbraio 2003 del MEF, viene effettuata tenendo conto delle riscossioni e dei pagamenti che possono verosimilmente verificarsi nel corso di ogni trimestre e deve risultare coerente con l'obiettivo annuale del saldo finanziario di cassa calcolato secondo i criteri stabiliti dalla normativa; ne consegue che i sub-obiettivi trimestrali, seppure alcuni momenti della gestione potrebbero anche evidenziarsi non in linea con l'obiettivo annuale, dovranno comunque garantire complessivamente il raggiungimento di quest'ultimo. Sempre al Collegio dei revisori il legislatore affida il compito di effettuare la valutazione di coerenza degli obiettivi trimestrali con quello annuale e di verificare poi, al termine di ogni trimestre, il rispetto degli stessi; nell'ipotesi di esito negativo del controllo, il Collegio è tenuto a darne comunicazione all'ente e al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'individuazione delle voci che concorrono alla determinazione del disavanzo finanziario viene facilitata, già dall'anno 2003, dalla precisa indicazione del codice di bilancio che identifica ogni singola posta da computare o depurare: si tratta dei codici attribuiti con il decreto interministeriale MEF/Interno del 24 giugno 2002 alle voci economiche del bilancio degli enti locali, ai sensi dell'art. 4, co. 1 del d.P.R. n. 194 del 1996⁵⁸.

Un cenno va rivolto, infine, alla decretazione d'urgenza con la quale è stata effettuata la manovra correttiva (d.l. n. 168 del 2004) che ha richiamato le disposizioni del patto di stabilità interno ed in particolare ha preso a riferimento i risultati raggiunti nel 2003 e sino al II trimestre 2004 per modulare diversamente le misure relative alla riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi.

Con la disciplina per il 2003 e il 2004 sembrava essersi modificato l'approccio al patto di stabilità interno, non più concepito come una serie di regole sempre mutevoli, dettate da manovre congiunturali, che, proprio per tale loro natura, tendevano a far considerare, soprattutto da parte degli enti di minori dimensioni, le attività connesse al patto meri adempimenti contabili da compiere nella sede del preventivo e del consuntivo. L'art. 29 della legge n. 289 del 2002 aveva delineato un complesso di regole sistematiche, proiettate nell'arco del triennio, che si proponevano durature, e dovevano entrare definitivamente a regime dal 2005.

Nonostante tali previsioni che avevano realizzato un modello complesso e ben articolato che dall'esercizio 2005 si sarebbe dimostrato più stringente, includendo tra le voci assoggettate ai vincoli del patto anche la spesa in conto capitale, il legislatore del 2005 ha abbandonato decisamente tale direttrice ponendo una disciplina innovativa.

La nuova disciplina del patto interno, se da un lato appare coerente con la linea seguita nelle più recenti manovre di finanza pubblica rivolte agli enti territoriali, che hanno via via spostato il fulcro delle misure sul fronte delle limitazioni di spesa, diverge dalla tradizionale impostazione fondata sul saldo, che a sua volta emula uno degli obiettivi del patto europeo.

⁵⁸ La circolare n. 5/2003, allegando i modelli esemplificativi per il calcolo ha messo in risalto che le voci contemplate nel calcolo del disavanzo possono essere esattamente individuate con riferimento ai codici di bilancio di cui al D.M. del 24 giugno 2002.

3.3.2 La nuova disciplina del patto di stabilità interno per il 2005 - linee generali

Nel 2005 è stata posta una disciplina del patto di stabilità interno che si differenzia decisamente da quella degli esercizi precedenti, rivelandosi per vari aspetti più costrittiva nei confronti degli enti locali ed evidenziando una decisa azione del legislatore rivolta a comprimere la dinamica della spesa nel comparto delle autonomie.

I commi da 21 a 30, 36 e da 39 a 41 dell'unico articolo della legge Finanziaria 2005, nello stabilire le modalità del concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2005-2007, fissano, in modo significativamente diverso rispetto agli anni precedenti, i parametri per il rispetto del patto di stabilità interno.

La disciplina per il 2005 è rivolta esclusivamente al contingentamento della spesa, fissando tetti per la gestione di competenza e per quella di cassa. Questo schema si discosta evidentemente dalla originaria previsione di uno strumento atto a indicare i risultati da raggiungere, lasciando libera la scelta delle modalità per il loro raggiungimento. Infatti, risulta del tutto indifferente la realizzazione di politiche di entrata che non possono esplicare effetti sull'innalzamento dei livelli di spesa predeterminati.

La novità più rilevante è costituita appunto dal fatto che le misure adottate sono rivolte a dare esclusivo risalto all'azione sulla spesa in tutte le sue componenti, mentre quella sul saldo viene completamente abbandonata. L'aggregato di spesa al quale devono essere applicati i limiti alla crescita per il 2005 è calcolato sia per la gestione di competenza che per quella di cassa quale somma delle spese correnti e di quelle in conto capitale al netto delle spese di personale (soggette ad apposita disciplina), di quelle per la sanità delle regioni, delle spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie e di altre attività finanziarie, dei conferimenti di capitale e delle concessioni di crediti, dei trasferimenti alle pubbliche amministrazioni, delle spese per interventi a favore dei minori e per calamità naturali. Per il solo anno 2005 possono essere detratte anche le spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dall'U.E., incluse le corrispondenti quote di parte nazionale.

L'art. 1 quater del d.l. 31 marzo 2005, n.44, convertito nella legge 31 maggio 2005, n. 88, modificando l'art. 1, co. 24, della legge finanziaria per il 2005, ha aggiunto ulteriori tipologie di spesa da detrarre dal calcolo di quelle soggette alle limitazioni del patto di stabilità interno. Si tratta delle spese per funzioni trasferite dalle regioni nei limiti dei corrispondenti trasferimenti, degli oneri per l'esecuzione di sentenze che danno luogo a debiti fuori bilancio, delle spese per la bonifica di siti inquinati.

L'esclusione delle spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie costituisce un incentivo a ricercare soluzioni gestionali esterne all'ente al fine di ridurre la spesa che transita dal bilancio. D'altra parte la spinta alla esternalizzazione dei servizi si era già evidenziata negli ultimi anni avendo trovato riferimento nella nuova disciplina sui servizi pubblici locali. La creazione di aziende e società a diretto controllo dell'ente locale, singolo o associato, può essere soluzione utile per perseguire gli obiettivi stringenti posti dal patto di stabilità interno⁵⁹.

L'obiettivo legato a un determinato tetto di spesa rappresenta una notevole semplificazione degli adempimenti rispetto al riferimento a un prefissato saldo finanziario, in sede di programmazione, di gestione e di controllo concomitante e consuntivo⁶⁰; tuttavia esso lascia minori spazi alle possibilità di adattamento da parte degli enti. Sul piano della efficacia della misura va notato come il riferimento alla spesa in tutte le sue componenti, avvicinando

⁵⁹ Le spese per l'acquisizione di partecipazioni azionarie, conferimenti di capitale, concessioni di crediti e di altre di altre attività finanziarie quali l'acquisizione di titoli dovrebbero essere collocate nel titolo II, intervento 5, voce economica 63.

⁶⁰ L'obiettivo di saldo -sia esso rappresentato da un disavanzo massimo ammissibile o da un avanzo minimo da conseguire- implica la programmazione, la gestione e il controllo sia delle entrate, sia delle spese, sia della correlazione, necessariamente dinamica, tra entrate e spese.

l'aggregato preso in esame al fine dell'applicazione del patto di stabilità interno, rende più difficile il ricorso ad artifici contabili per allocare uscite nelle voci che possono essere dedotte.

Ulteriore e non trascurabile aspetto è che le manovre effettuate sul solo fronte della spesa non pongono alcun incentivo ad attuare politiche fiscali di maggiore rigore, in quanto i risultati che ne derivano non potrebbero essere comunque impiegati per la realizzazione dell'obiettivo.

La disciplina per il 2005 si dimostra innovativa, estendendo per un verso l'applicazione del patto di stabilità alla spesa in conto capitale e riducendo per altro verso i concreti spazi di discrezionalità a disposizione dei singoli enti, in conseguenza delle nuove modalità di definizione dei parametri-obiettivo.

L'effetto combinato di queste due innovazioni determina un significativo incremento, sul piano sia qualitativo che quantitativo, del contributo richiesto al sistema delle autonomie per il risanamento dei conti pubblici.

Tali modifiche alla disciplina del patto sembrano allontanare l'istituto dalla struttura del patto di stabilità e crescita dell' U.E., che incide su entrate e spese ed indica quale obiettivo un saldo. Infatti, i vincoli per la finanza pubblica nazionale, imposti in tale sede, riguardano il rapporto tra indebitamento netto e PIL, che deve essere contenuto nel 3% ed il rapporto tra debito e PIL, che deve essere ricompreso nel limite del 60%. Nelle prime versioni del patto interno entrambi tali vincoli erano stati riproposti, seppure con formulazioni diverse, per gli enti locali.

Sino al 2004 la disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali era modellata su uno schema incentrato sul controllo di un saldo, mentre ora si appiattisce sul contenimento della spesa. La nuova impostazione del patto, derivante dagli attuali indirizzi di politica economica nazionale, non prevede più come obiettivo principale quello di contenere il saldo finanziario, ma si ispira all'intento di stabilire un limite alla crescita della spesa pubblica, imposto attraverso la regola generale del limite di crescita della spesa al 2% nominale all'anno per i prossimi tre anni.

Questa impostazione non può non incidere sulle politiche di bilancio degli enti locali. Il controllo concentrato sulla spesa comporta limitazioni allo svolgimento delle funzioni, mentre il limite stabilito al saldo finanziario incentiva l'adozione di interventi per aumentare le entrate attraverso i quali è possibile erogare nuovi o migliori servizi.

Il patto si è, quindi, trasformato da una misura incidente sulla evoluzione programmata del saldo finanziario ad una per la crescita controllata della spesa. Tale deciso cambio di rotta, che pure risponde ad indirizzi generali di politica economica, che vanno rinvenuti nella direttrice di riduzione complessiva del carico fiscale e nella connessa necessità di concentrare le misure sul fronte della spesa, potrebbe, tuttavia, non ritenersi consono alla maggiore autonomia finanziaria e funzionale degli enti di autonomia territoriale affermata nella recente riforma costituzionale.

Un aspetto rilevante della nuova disciplina attiene alla riunificazione del metodo di calcolo per le Province e per i Comuni, venendo meno la situazione che aveva visto la vigenza di discipline differenti per il periodo 2003-2004. Non viene, infatti riproposta per le Province la possibilità di escludere dal calcolo del patto le spese a destinazione vincolata provenienti dall'attribuzione delle nuove funzioni decentrate⁶¹. Non annoverare, tra le esclusioni dalla spesa assoggettata al vincolo, quella per l'esercizio di funzioni statali trasferite nei limiti dei corrispondenti trasferimenti statali (che, nella precedente versione del patto, poteva essere detratta dalla spesa corrente) costituisce un notevole ostacolo al prosieguo del processo di trasferimento delle funzioni, in quanto le maggiori spese per le nuove attribuzioni verranno considerate nel limite di spesa e potranno, quindi, subire limitazioni nella loro effettiva esplicazione.

⁶¹ Quali la funzione della viabilità, prima di competenza dell'Anas, i centri per l'impiego (ex uffici collocamento), la motorizzazione civile ed altre.

Un'ulteriore innovazione riguarda l'inserimento delle spese d'investimento tra le voci di spesa sottoposte a controllo, mentre in precedenza esse erano escluse dal calcolo⁶². L'assoggettamento al vincolo delle spese d'investimento, sinora escluse, era già stato annunciato in precedenti versioni del patto e viene realizzato in concomitanza al passaggio del vincolo alla sola spesa. La ragione che sinora aveva giustificato l'esclusione della spesa d'investimento, costituita dalla necessità di non provocare ulteriori effetti recessivi nella già avversa congiuntura economica, non è stata più considerata. Gli enti locali sono stati, negli ultimi anni, tra le componenti più dinamiche della pubblica amministrazione nella spinta al rilancio degli investimenti pubblici; il limite esteso alla spesa in conto capitale, seppure affiancato da qualche strumento per lenirne gli effetti⁶³, potrebbe incidere negativamente sul ciclo.

3.3.3 I risultati del patto di stabilità interno nel 2004

L'esame dei risultati per l'esercizio 2004 viene svolto in questa sede sulla base dei dati di fine esercizio trasmessi dagli enti locali soggetti alla normativa del patto di stabilità. I dati sono stati raccolti attraverso un'apposita istruttoria, con la quale si è provveduto a richiedere alle Province ed ai Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti⁶⁴ i prospetti relativi alla verifica degli obiettivi; si tratta comunque di un insieme più ristretto rispetto all'intero ambito degli enti assoggettati alle regole del patto dal momento che non vengono considerati i Comuni con popolazione compresa tra 5.000 ed 8.000 abitanti. I dati analizzati si riferiscono pertanto a n. 1.111 enti (96 Province e 1.015 Comuni).

Non entrano a far parte dell'indagine le Province autonome di Trento e Bolzano, nonché i Comuni e le Province delle regioni a statuto speciale che in virtù della competenza legislativa primaria in materia di finanza locale ed in base ad accordi siglati con il Ministero dell'economia, hanno provveduto a disciplinare in maniera autonoma il patto di stabilità interno derogando alla normativa nazionale⁶⁵.

Le linee generali delle normative regionali sul patto di stabilità interno sono delineate nel capitolo relativo al patto di stabilità per l'anno 2003 al quale si rimanda, mentre non vengono espone le risultanze in quanto gli Uffici regionali o provinciali deputati al monitoraggio del patto degli enti locali di competenza non sono ancora in possesso di tutti i dati relativi al 2004.

La verifica dell'esattezza formale degli adempimenti richiesti dalla normativa, che precede l'analisi dei dati, è risultata di minore complessità in quanto per il 2004 è stato elaborato un modello di rilevazione che riproduce in modo completo il modello di monitoraggio riservato alle Province e ai Comuni più grandi; sotto l'aspetto sostanziale il controllo è stato appuntato sul rispetto degli obiettivi di saldo in termini di cassa e di competenza, nonché sul monitoraggio dell'andamento nel biennio considerato (2003-2004) delle singole voci incluse nel patto di stabilità.

⁶² In occasione della discussione della legge Finanziaria per il 2005 sono state avanzate proposte di modifica di questa norma, avvalorate dal fatto che la Commissione europea aveva avviato le procedure per rivedere le modalità di calcolo del patto di stabilità per gli Stati membri, esaminando proposte di esclusione delle spese per investimenti nell'ambito di un adattamento dei limiti nei momenti di bassa crescita economica.

⁶³ È possibile inoltre superare i limiti solo per spese d'investimento finanziate con proventi derivanti da alienazioni di beni immobili, mobili e da erogazioni a titolo gratuito e liberalità. Inoltre un parziale margine di flessibilità è stato previsto assegnando un ruolo alla Cassa depositi e prestiti Spa. La Cassa può sostituirsi al pagamento degli enti locali anticipando gli importi dovuti ai soggetti beneficiari di spese in conto capitale e rimborsabili entro il 31 dicembre 2006. Gli interessi passivi derivanti dall'anticipazione sono a carico del bilancio dello Stato.

⁶⁴ Con nota della Sezione delle autonomie n. 17021 del 23 dicembre 2004 sono stati richiesti alle Province ed ai Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti i modelli di monitoraggio del patto previsti dal decreto interministeriale MEF/Interno del 31 marzo 2004, mentre ai Comuni con popolazione compresa fra 8000 e 60000 abitanti è stata richiesta la compilazione di un apposito prospetto di verifica elaborato a tal fine dalla Corte.

⁶⁵ A tutt'oggi le regioni che hanno dettato una normativa particolare per il patto sono la Valle d'Aosta ed il Friuli Venezia Giulia, oltre alle due Province autonome.

Va sottolineato che le risultanze trasmesse dagli enti risentono della provvisorietà dei dati rilevati immediatamente dopo la chiusura dell'esercizio finanziario 2004, di solito utilizzando scritture contabili appositamente messe a disposizione dal servizio finanziario dell'ente, e pertanto suscettibili di variazioni in sede di rendicontazione. Pertanto, nell'ambito di un quadro complessivo della finanza locale ispirato a criteri di attualità e completezza di informazioni, si è inteso fornire in modo tempestivo una prima valutazione sull'andamento del patto di stabilità, pur nella consapevolezza che le situazioni di inadempienza rilevate potranno modificarsi una volta aggiornate le procedure di monitoraggio alla luce dei dati definitivi.

Sulla base, quindi, dei primi dati comunicati dagli enti e dei primi riscontri effettuati sulla banca dati⁶⁶ gli enti inadempienti sarebbero complessivamente 109 (2 Province e 107 Comuni di cui 4 con popolazione superiore a 60.000 abitanti).

L'obiettivo programmatico di cassa e di competenza di ciascun ente è stato calcolato (secondo quanto da ultimo precisato nella circolare n. 5 del 3 febbraio 2004 della Ragioneria generale dello Stato) sulla base del saldo programmatico 2003 aggiornato con l'applicazione del TIP (1,7%), mentre i dati riferiti all'esercizio 2003 da confrontare con il 2004 sono quelli risultanti dalla effettiva gestione del bilancio. Il riferimento al saldo programmatico 2003 comporta che l'obiettivo per il 2004 trae origine dai risultati dell'esercizio 2001 – base di calcolo per il saldo programmatico 2003 – e ciò ha reso necessario da parte della Sezione mettere in linea le banche dati riferite ai tre esercizi finanziari in questione al fine di poter calcolare gli obiettivi di ciascun ente e nello stesso tempo approfondire i risultati della gestione 2004 rispetto al 2003, nel rispetto dell'impianto metodologico delineato dalla circolare 5/2004 del MEF.

Questa impostazione, che per la prima volta scinde l'esercizio finanziario preso come base di calcolo per gli obiettivi da quello utilizzato per il monitoraggio degli andamenti, genera qualche perplessità⁶⁷ e soprattutto ha dato luogo ad interpretazioni non univoche da parte degli enti. In diversi casi infatti si è rilevato che i dati forniti nella colonna relativa alla gestione del 2003 non erano quelli effettivi dello schema di rendiconto o della chiusura di cassa, bensì importi "programmatici" ai fini del calcolo dell'obiettivo, vale a dire dati dell'esercizio 2001 ridotti o incrementati del TIP. Pertanto l'analisi dei dati finanziari relativi al patto è stata accompagnata da una verifica accurata circa l'esattezza formale degli adempimenti richiesti dalla normativa al fine di popolare la banca dati solo con informazioni omogenee.

In alcuni casi l'obiettivo programmatico per il 2004 non è risultato corrispondente al dato calcolato sulla base dei risultati del 2001⁶⁸.

È da evidenziare, poi, che nel 2003 sia le Province che i Comuni hanno riportato nel complesso un saldo finanziario, registrato sia in termini di competenza che di cassa, che sopravanza l'obiettivo programmatico con un notevole differenziale positivo. Se nel 2004 l'obiettivo fosse stato parametrato al risultato effettivo 2003 adeguato al TIP, lo scarto si sarebbe riassorbito e agli enti sarebbe stato richiesto uno sforzo maggiore. Invece il riferimento all'esercizio 2001 non ha tenuto conto del risultato 2003 che ha prodotto un diffuso superamento, specie per le Province, del risultato programmatico.

Come già in passato, si è rilevato che le indicazioni aggiuntive e specifiche fornite dalla Ragioneria generale, che gestisce operativamente il patto, incidono sulle modalità di calcolo

⁶⁶ Si precisa che sono stati utilizzati per il popolamento del database solo i modelli pervenuti entro il 20 maggio 2005.

⁶⁷ Finora l'esercizio preso come paradigma per il calcolo degli obiettivi era altresì riferimento per il monitoraggio periodico con i dati dell'esercizio in corso

⁶⁸ Si tratta della provincia di Forlì Cesena e della provincia di Roma. Entrambe riportano un obiettivo programmatico meno elevato rispetto a quello calcolato; la provincia di Roma avrebbe operato la correzione per bilanciare la quota ascrivibile al 2003 degli effetti prodotti dal contratto per il personale che si sono concentrati nell'esercizio 2004, mentre quella di Forlì Cesena avendo apportato rettifiche all'esercizio 2001 dopo avere comunicato al MEF l'obiettivo programmatico per il 2004, stante la immodificabilità del saldo finanziario, non ha tenuto conto delle recenti modifiche al dato 2001.