

degli obiettivi programmatici e sulla verifica degli stessi, sulla base di indirizzi espressi su casi concreti ad integrazione della normativa applicativa che in genere non vengono divulgati.⁶⁹

3.3.4 Province

Per l'aggregato delle Province va riportato, in primo luogo, che l'indagine è stata effettuata sui risultati di 96 enti, che costituiscono l'universo di quelli soggetti alla normativa nazionale sul patto di stabilità interno.

Nella tabella di seguito riportata sono stati calcolati gli obiettivi programmatici 2004 per l'intero aggregato delle Province e vengono rilevati gli andamenti, nel biennio posto a raffronto, delle singole voci rilevanti per il patto.⁷⁰

Anche nel 2004 si evidenzia che il saldo finanziario registrato in termini di competenza e di cassa sopravanza l'obiettivo con un risultato positivo notevole, più elevato di quello registrato nel precedente esercizio. D'altronde tale risultato era prevedibile in quanto l'obiettivo programmatico risultava meno impegnativo di quello dell'anno precedente, che è stato agevolmente raggiunto, venendo applicata ad esso la riduzione del TIP.

Le Province, infatti, sono state notevolmente avvantaggiate dall'interpretazione del calcolo del saldo programmatico 2004 fornita dal Ministero dell'economia e delle finanze con la circolare 5/2004, che parte dal risultato del 2001 aggiornato con l'applicazione del miglioramento del 7% e poi peggiorato in relazione alla misura del TIP. In questo modo non è stato considerato il notevole scarto positivo registrato nel 2003 al quale i risultati del 2004 vanno ad aggiungersi.

Nel caso in cui fosse stato interpretato diversamente il co. 10 dell'art. 29 della l. n. 289/2002 e gli obiettivi programmatici fossero stati calcolati sulla base del disavanzo finanziario effettivamente conseguito nel 2003, probabilmente molte Province, avendo registrato un avanzo assai considerevole in quell'anno, avrebbero avuto difficoltà a ripetere tale risultato anche nell'anno successivo.

L'elaborazione dei dati raccolti per il 2004 ha dimostrato, infatti, che applicando la riduzione del TIP al saldo finanziario effettivamente registrato nel 2003, e non al programmatico, in almeno 7 ambiti regionali il complesso delle Province non avrebbe raggiunto l'obiettivo di cassa dimostrando una flessione del saldo finanziario tra il 2003 ed il 2004 superiore all'1,7%.

La tabella riferita ai dati di tutte le 96 Province esaminate evidenzia che nel complesso il saldo finanziario registrato nel 2004 sopravanza l'obiettivo programmatico con un differenziale positivo notevole: lo scarto positivo per il saldo di competenza, già piuttosto rilevante nel 2003, si eleva a 864,8 milioni di euro, mentre l'obiettivo di cassa è stato realizzato con uno scarto meno consistente (circa 525 milioni) e cresce meno rapidamente rispetto all'esercizio precedente.

La presenza di scarti così elevati fa dubitare della incisività delle misure adottate nei confronti delle Province.

I dati complessivi nell'ultimo biennio posto a raffronto evidenziano un incremento significativo delle entrate proprie con ruolo traente delle entrate tributarie, a prescindere dalla compartecipazione -assegnata nel 2003 per la prima volta- che nel 2004 fa registrare un andamento in calo, presumibilmente per via dei recuperi da effettuare. Si nota anche un calo dei trasferimenti dallo Stato sia in conto capitale che di parte corrente; registrano una flessione anche le risorse trasferite dagli altri enti partecipanti al patto e dalla U.E., sia di parte corrente che in conto capitale, con l'unica eccezione degli accertamenti di trasferimenti in conto capitale dalla U.E.

⁶⁹ Per il 2004 il Ministero dell'economia e delle finanze ha comunicato che le spese relative all'attribuzione dei fondi statali ai beneficiari del reddito minimo d'inserimento possono essere considerate, ai soli fini del patto, come una gestione per conto terzi ed essere allocate nel titolo VI dell'entrata e nel titolo IV della spesa, rimanendo quindi escluse dalle spese rilevanti per il patto. A tale indirizzo è stata poi data diffusione dal Ministero dell'interno con la circolare f.l. 19/2004.

⁷⁰ Al riguardo si precisa che in questa fase non è stata effettuata la verifica rispetto al rendiconto in quanto non è ancora trascorso il termine per l'approvazione.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. 1 - Province - obiettivi consolidati.

(migliaia di euro)

ENTRATE	Accertamenti		Incassi	
	2003	2004	2003	2004
Addizionale consumo energia elettrica	693.407	707.631	697.583	714.330
Compartecipazione Irpef	452.516	407.940	434.799	346.182
Imposta provinciale di trascrizione	1.082.295	1.183.988	1.096.963	1.200.919
Imposta sulle assicurazioni R.C. auto	1.930.264	2.014.183	1.940.976	2.050.157
Altre entrate tributarie	244.709	240.866	244.960	252.393
TOTALE TITOLO I	4.403.191	4.554.608	4.415.281	4.563.981
TOTALE TITOLO I (al netto della compart. Irpef)	3.950.675	4.146.668	3.980.482	4.217.799
TOTALE TITOLO II	3.761.839	3.622.330	3.551.889	3.454.625
- Trasferimenti correnti da Stato	1.103.728	1.032.495	1.053.362	1.024.481
- Trasferimenti correnti da U.E.	101.795	66.720	88.006	61.734
- Trasferimenti corr. dagli altri enti partecipanti al patto	2.522.042	2.489.910	2.375.765	2.336.990
ENTRATE TITOLO II	34.274	33.205	34.756	31.420
TOTALE TITOLO III	454.957	546.747	414.464	508.817
TOTALE TITOLO IV	3.339.147	3.004.686	2.209.462	1.993.281
- Proventi dalla dismissione di beni immobiliari	81.845	76.315	66.921	68.059
- Proventi dalla dismissione di attività finanziarie	777.889	335.579	699.718	423.197
- Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	309.267	239.019	319.766	267.069
- Trasferimenti in conto capitale da U.E.	33.096	80.234	14.711	9.364
- Trasferimenti in conto capitale dagli altri enti partecipanti al patto	1.913.637	1.723.639	930.037	952.616
- Riscossione di crediti	147.488	452.095	118.889	204.410
- Altre rettifiche	0	0	0	0
ENTRATE TITOLO IV	75.925	97.805	59.420	68.566
ENTRATE NETTE	4.515.831	4.824.425	4.489.122	4.826.602
SPESE	Impegni		Pagamenti	
	2003	2004	2003	2004
TITOLO I - SPESE CORRENTI	7.602.953	7.600.973	6.690.208	7.387.718
- Interessi passivi	353.772	367.143	349.732	357.555
- Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla U.E.	100.831	58.395	41.675	54.920
- Spese per calamità naturali	14.699	4.841	13.339	9.236
- Spese per elezioni amministrative	32.846	58.794	52.211	21.827
- Spese connesse a funzioni statali e regionali trasferite o delegate	2.985.127	2.907.063	2.441.690	2.745.719
- Spese correnti per i rimborsi eseguiti allo Stato	232.787	250.538	214.118	289.394
- Maggiori oneri per rinnovo contratto personale	10.522	18.074	1.384	28.939
- Altre rettifiche	0	0	0	0
SPESE CORRENTI NETTE	3.872.369	3.936.125	3.576.059	3.880.128
SALDO FINANZIARIO	643.462	888.300	913.063	946.474
Obiettivo programmatico 2004 (saldo progr. 2003 - 1,7%)		23.477		421.667

Sotto il profilo della competenza, nel biennio, le entrate finali rilevanti per il patto aumentano del 6,83%; sul versante della cassa, invece, l'aumento delle entrate nette è del 7,52%.

Le variazioni del titolo I della spesa nel biennio 2003-2004 risultano di segno diverso per la competenza e per la cassa. Infatti gli impegni risultano pressoché stabili e in leggera flessione (-0,03%), mentre i pagamenti aumentano ancora in maniera rilevante (10,43%), ma in modo comunque inferiore a quanto registrato in precedenza (tra il 2001 ed il 2003 l'aumento si attestava al 28,48%).

Tra le voci evidenziate si registra il maggiore aumento nelle spese connesse a funzioni statali e regionali trasferite o delegate, ma solo in termini di cassa. Questo fenomeno, rilevato anche nell'analisi relativa ai flussi di cassa delle Province, può essere messo in relazione al pagamento di residui relativamente alle spese impegnate nel 2003 per le funzioni di nuova attribuzione.

L'aumento complessivo della spesa corrente per cassa può essere, quindi, in parte addebitato alla spesa per le funzioni di nuovo conferimento, tuttavia si tratta di spesa che è esclusa nel computo del saldo.

Nel 2004, nonostante si verifichi, rispetto al 2003, una crescita meno intensa della spesa delle Province, quella rilevante per il patto si dimostra in notevole aumento in termini di cassa (8,5%); analoga situazione si nota sul versante della competenza, ove a fronte di una lieve diminuzione della spesa corrente si registra un aumento dell'1,65% di quella netta rilevante per il patto.

Quanto notato può essere messo in relazione con i maggiori oneri per il rinnovo del contratto di lavoro del personale dipendente che ha gravato in modo particolare sull'esercizio 2004: dall'analisi dei dati di cassa è risultato infatti che la spesa per il personale nelle Province è in aumento del 14,20%.

Al riguardo va riportato che la voce a dedurre relativa ai maggiori oneri per il rinnovo del contratto del personale nel 2004 risulta in notevole aumento in termini di pagamenti rispetto all'esercizio precedente; il che dimostrerebbe che nell'esercizio 2004 si sono addensati in termini di pagamenti gli effetti sulla spesa a causa del rinnovo contrattuale.

Per tale motivo nell'esercizio 2004 sono stati detratti dai pagamenti netti circa 29 milioni di euro che, raffrontati ai pagamenti per il personale rilevati nei flussi di cassa, appaiono di livello adeguato⁷¹.

Dall'osservazione effettuata si rileva che, anche nel 2004, gli obiettivi stabiliti per le Province non si sono dimostrati di grande impegno e ciò è avvenuto in relazione al sistema di calcolo dell'obiettivo. La situazione in rapido cambiamento nella dinamica dell'entrata e della spesa delle Province, rilevata nell'esercizio precedente, nel 2004 viene ad assestarsi, mentre perdurano gli effetti sui pagamenti per le funzioni conferite ed emerge una crescita rilevante dei pagamenti per il personale.

Anche osservando la situazione per singola Provincia si conferma, sia nella gestione della competenza che della cassa, che il contenimento del saldo è stato diffusamente ottenuto e solo 2 Province –sulla base dei dati provvisori trasmessi– non avrebbero raggiunto gli obiettivi⁷².

La provincia di Verbano Cusio Ossola, di recente istituzione, non ha raggiunto l'obiettivo di cassa con uno scarto negativo considerevole, in quanto per rispettare il patto nel precedente esercizio ha attuato manovre di contenimento dei pagamenti, rinviandoli anche all'esercizio successivo. Ciò ha comportato nel 2004 una velocità di cassa elevata sin dai primi mesi che, nonostante le manovre attuate, ha influito in modo determinante sul mancato rispetto dell'obiettivo. Un ulteriore motivo è costituito dalla parziale detrazione delle spese per le funzioni delegate dalla regione, in quanto sono state rallentate nel 2004 le erogazioni dei correlativi trasferimenti⁷³.

Anche la provincia di Belluno ha fatto presente che l'obiettivo di cassa ha risentito del risultato ottenuto nel 2003 rinviando all'esercizio successivo un notevole volume di pagamenti. L'incremento dei residui passivi riportati nel successivo esercizio non ha consentito di contenere i pagamenti al livello necessario per il rispetto del saldo nel 2004.

Dalla documentazione degli enti che hanno mancato l'obiettivo si nota in entrambi i casi che non è stato possibile arginare la spesa corrente e la programmazione effettuata non è riuscita a prevedere interventi sufficienti per il raggiungimento dell'obiettivo di cassa.

La situazione aggregata a livello regionale del rispetto degli obiettivi si rileva piuttosto omogenea ed in tutte le regioni il complesso delle Province riesce a raggiungere gli obiettivi, sia

⁷¹ I pagamenti complessivi per il personale nelle Province si attestano nel 2004 a 2.067 milioni di euro

⁷² Il rispetto di entrambi gli obiettivi fissati per il saldo, che costituisce la condizione necessaria per poter procedere ad assunzioni di personale e non subire le limitazioni alla spesa ed all'indebitamento previste, avviene in 94 Province. Solo quelle di Verbano-Cusio-Ossola, e Belluno non raggiungono l'obiettivo di cassa.

⁷³ I trasferimenti regionali nei limiti dei quali poteva essere operata la detrazione delle spese per funzioni delegate sono stati incassati per un minore importo di 2,3 milioni di euro.

di cassa che di competenza, anche con un margine positivo spesso rilevante; tuttavia confrontando i saldi finanziari 2003 e 2004 si è notato che in 7 regioni su 17 –per la gestione di cassa– l'importo di tale scarto è in calo ben oltre il valore del tasso d'inflazione programmata; per la gestione di competenza detto trend si registra solo in due regioni.

Tab. 2 - Province - Rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità 2004

Competenza

(migliaia di euro)

REGIONE	n. Province esaminate	Saldo programmatico 2003	Saldo programmatico 2004	Saldo finanziario 2004	Scostamento da obiettivo
PIEMONTE	8	22.326	21.946	78.115	56.169
LOMBARDIA	11	231.869	227.927	381.012	153.085
LIGURIA	4	18.845	18.524	43.495	24.971
VENETO	7	144.526	142.069	193.970	51.901
EMILIA ROMAGNA	9	94.893	93.280	124.879	31.599
TOSCANA	10	59.055	58.051	118.260	60.209
UMBRIA	2	5.744	5.646	11.276	5.630
MARCHE	4	8.405	8.262	14.449	6.187
LAZIO	5	82.681	81.275	128.089	46.814
ABRUZZO	4	-29.294	-29.792	2.637	32.429
MOLISE	2	-9.490	-9.651	-5.912	3.739
CAMPANIA	5	-28.085	-28.563	74.335	102.898
PUGLIA	5	-31.906	-32.449	-3.178	29.271
BASILICATA	2	-26.879	-27.336	-18.831	8.505
CALABRIA	5	-41.938	-42.651	-19.259	23.392
SICILIA	9	-336.220	-341.936	-229.583	112.353
SARDEGNA	4	-56.325	-57.283	-5.454	51.829
Totale complessivo	96	23.883	23.477	888.300	864.823

Cassa

(migliaia di euro)

REGIONE	Province esaminate	Saldo programmatico 2003	saldo programmatico 2004	saldo finanziario 2004	scostamento da obiettivo
PIEMONTE	8	59.458	58.447	66.802	8.355
LOMBARDIA	11	294.510	289.503	392.686	103.183
LIGURIA	4	31.127	30.598	39.337	8.739
VENETO	7	176.602	173.600	192.834	19.234
EMILIA ROMAGNA	9	116.200	114.224	131.871	17.647
TOSCANA	10	79.240	77.893	135.798	57.905
UMBRIA	2	4.129	4.059	6.559	2.500
MARCHE	4	16.483	16.203	19.860	3.657
LAZIO	5	147.513	145.006	150.475	5.469
ABRUZZO	4	-9.037	-9.190	2.467	11.657
MOLISE	2	-5.722	-5.820	-2.017	3.803
CAMPANIA	5	2.930	2.880	32.832	29.952
PUGLIA	5	-11.732	-11.931	10.101	22.032
BASILICATA	2	-22.133	-22.509	-19.219	3.290
CALABRIA	5	-33.354	-33.921	-11.366	22.555
SICILIA	9	-305.207	-310.396	-207.593	102.803
SARDEGNA	4	-46.727	-47.521	5.047	52.568
Totale complessivo	96	428.960	421.667	946.474	524.807

Il comparto Province si è attenuto sostanzialmente alle regole imposte dal patto di stabilità interno; le condizioni del contesto tuttavia si sono dimostrate ancora favorevoli ad ottenere questo risultato, i rari casi di mancato rispetto derivano da situazioni particolari e riguardano esclusivamente la gestione di cassa. Le entrate proprie si sono sviluppate senza richiedere uno sforzo fiscale aggiuntivo e la crescita della spesa, pur avendo riguardato anche le componenti rilevanti per il saldo, è stata compensata dalle maggiori entrate e dalle detrazioni previste per il rinnovo del contratto del personale e per i rimborsi effettuati allo Stato⁷⁴. Va notato infine che dopo il notevole incremento del 2003 si registra un lieve calo della spesa corrente in termini di competenza.

3.3.5 Comuni

È necessario premettere che l'analisi dell'insieme di Comuni, effettuata in questa sede non copre l'universo degli enti interessati al patto nel 2001; infatti in tale esercizio erano coinvolti tutti i Comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti, mentre l'esame svolto dalla Sezione ha riguardato, anche quest'anno, esclusivamente i Comuni obbligati all'invio del rendiconto e dei documenti allegati, vale a dire i Comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti.

Peraltro dell'intera platea di enti considerati, solo 1.015 Comuni⁷⁵ sono entrati a far parte della banca dati sul patto di stabilità. Ciò, è addebitabile a varie cause; prima tra le quali la mancata o tempestiva trasmissione dei modelli; inoltre risulta ancora una volta rilevante il numero di modelli non fruibili ai fini dell'indagine, sia per incompletezza dei dati, che per erronea compilazione o non omogeneità delle informazioni fornite rispetto alla disciplina tracciata dalle circolari ministeriali.

L'esame per l'aggregato dei Comuni viene condotto su due distinti insiemi: il primo è costituito dai Comuni più grandi (con popolazione superiore a 60.000 abitanti); il secondo da tutti gli altri Comuni assoggettati al patto di stabilità interno, con esclusione di quelli con popolazione compresa tra i 5.000 e gli 8.000 abitanti.

Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti

L'insieme dei Comuni più grandi fa registrare un livello di adempimento alle richieste istruttorie abbastanza elevato: vengono esaminati 87 enti su 92.

Si nota che nel complesso dei Comuni di maggiori dimensioni il saldo finanziario registrato sia in termini di competenza che di cassa nel 2004 sopravanza l'obiettivo programmatico con un differenziale positivo meno elevato rispetto a quello rilevato per le Province.

Al riguardo viene in evidenza, nel biennio posto a raffronto, un aumento diffuso delle entrate proprie al netto della compartecipazione all'Irpef, con buoni livelli di variazione. La tassa rifiuti si rileva in flessione in termini di incassi, mentre è in aumento quanto ad accertamenti. Tra le imposte, l'Ici è quella in aumento più rapido per incassi e l'addizionale Irpef per accertamenti. Crescono rapidamente le altre entrate tributarie. Si nota, inoltre, un incremento limitato degli incassi di entrate extratributarie, che flettono per la competenza. I trasferimenti dallo Stato di parte corrente aumentano limitatamente quanto a incassi, mentre risultano in calo deciso per la competenza; quelli in conto capitale si riducono drasticamente in entrambe le gestioni. Si registra, inoltre, una notevole diminuzione delle risorse in conto capitale trasferite dalla U.E.

⁷⁴ Le fonti di entrata tributaria delle Province consistono essenzialmente in devoluzioni di gettito; nel 2004 si rilevano aumenti dinamici nelle imposte di trascrizione e di Rc auto. Si tratta di entrate legate al mercato dell'auto che in prospettiva potrebbero risentire della crisi del settore.

⁷⁵ I dati riportati si riferiscono all'insieme di enti che hanno inviato i modelli del patto di stabilità idonei a fornire tutte le informazioni necessarie al calcolo e alla verifica degli obiettivi.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. 3 - Comuni >60.000 abitanti - Obiettivi consolidati.

(migliaia di euro)

ENTRATE	Accertamenti		Incassi	
	2003	2004	2003	2004
ICI	4.018.819	4.071.774	4.119.509	4.360.585
Addizionale Irpef	479.114	491.077	499.719	518.324
Compartecipazione Irpef	2.546.005	2.588.970	2.546.341	2.573.965
TARSU	1.513.515	1.593.518	1.423.854	1.393.449
Altre entrate tributarie	779.120	805.752	724.674	831.549
TOTALE TITOLO I	9.336.573	9.551.091	9.314.097	9.677.872
TOTALE TITOLO I (al netto della compartecipazione Irpef)	6.790.568	6.962.121	6.767.756	7.103.907
TOTALE TITOLO II	5.261.259	4.624.408	4.901.677	4.568.284
- Trasferimenti correnti da Stato	3.557.064	3.132.529	3.223.710	3.264.683
- Trasferimenti correnti da U.E.	17.558	25.329	18.446	17.742
- Trasferimenti corr. dagli altri enti partecipanti al patto	1.620.184	1.403.151	1.600.006	1.229.594
ENTRATE TITOLO II	66.453	63.399	59.515	56.265
TOTALE TITOLO III	3.701.659	3.626.706	3.412.022	3.447.074
TOTALE TITOLO IV	11.015.784	10.580.903	9.671.160	9.583.944
- Proventi dalla dismissione di beni immobiliari	656.916	749.039	522.995	505.438
- Proventi dalla dismissione di attività finanziarie	546.768	431.304	487.404	481.622
- Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	1.546.353	543.101	1.179.748	494.576
- Trasferimenti in conto capitale da U.E.	83.397	41.260	41.223	26.457
- Trasferimenti in conto capitale dagli altri enti partecipanti al patto	1.040.651	930.907	401.177	568.622
- Riscossione di crediti	6.096.627	6.499.056	6.126.799	6.320.835
- Altre rettifiche	-	-	-	-
ENTRATE TITOLO IV	1.045.072	1.386.236	911.814	1.186.394
ENTRATE NETTE	11.603.752	12.038.462	11.151.107	11.793.640
SPESE	Impegni		Pagamenti	
	2003	2004	2003	2004
TITOLO I - SPESE CORRENTI	17.076.208	17.371.527	16.263.608	16.689.747
- Interessi passivi	1.030.601	1.023.179	1.015.131	974.921
- Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla U.E.	40.592	57.829	43.850	46.133
- Spese per calamità naturali	14.556	4.008	3.942	6.056
- Spese per elezioni amministrative	10.698	14.071	6.538	12.395
- Spese correnti per i rimborsi eseguiti allo Stato	582	20.461	573	28.828
- Maggiori oneri per rinnovo contratto personale	46.571	69.526	21.037	90.243
- Altre rettifiche	20.402	187	4.175	0
SPESE CORRENTI NETTE	15.912.206	16.182.266	15.168.362	15.531.171
SALDO FINANZIARIO	-4.308.454	-4.143.804	-4.017.255	-3.737.531
Obiettivo programmatico 2004 (saldo progr. 2003-1,7%)		-5.150.669		-5.119.979

La spesa corrente risulta in crescita, sia in termini di impegni che di pagamenti totali, il maggiore aumento si registra nella cassa. Tale tendenza resta immutata a seguito delle detrazioni che per i Comuni non riguardano le spese connesse a funzioni statali e regionali trasferite o delegate. Le spese correnti sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla U.E. crescono notevolmente quanto agli impegni, in minore grado in termini di pagamenti.

Tra le altre voci escluse nel computo del saldo sono presenti due nuove tipologie di spesa da dedurre: quella per i rimborsi allo Stato e quella per i maggiori oneri del contratto del personale che nel 2001, anno base per il computo dell'obiettivo, non erano contemplate; il complesso di queste nuove esclusioni, in forte espansione rispetto all'esercizio precedente, assomma quanto a pagamenti a 119 milioni di euro e risulta rilevante al fine di contenere la crescita delle spese correnti nette. Tra le altre voci escluse dal computo, si nota un aumento rilevante delle spese per elezioni amministrative, mentre diminuiscono gli interessi passivi.

La spesa considerata ai fini del saldo, al pari di quella corrente lorda, risulta in aumento sia quanto ad impegni (1,70%) che quanto a pagamenti (2,39%).

Infatti nel 2004, per i Comuni più grandi, non persiste la notevole moderazione della spesa corrente registrata nell'esercizio precedente (risultata in calo rispetto al 2001) e si assiste ad una limitata tendenza espansiva che può essere, almeno in parte, addebitata agli effetti dei

rinnovi contrattuali che si sono concentrati nel 2004. Tale situazione si riverbera sulla spesa rilevante per il patto, che cresce proporzionalmente sia in termini di impegni che di cassa. La tendenza in crescita della spesa corrente è accompagnata da quella ascendente degli incassi di entrate che rende possibile il conseguimento dell'obiettivo programmatico. Le entrate nette rilevanti per il saldo aumentano nel biennio del 3,75% in termini di accertamenti e del 5,76% in termini di incassi, consentendo ai Comuni di ottenere un risultato conforme a quello atteso.

Gli obiettivi del saldo di competenza e di cassa, pur rimanendo di segno negativo, sono stati rispettati (riduzione del disavanzo) con differenziali che nell'aggregato sono di importo più rilevante rispetto al 2003; lo scarto raggiunge i 1.006,8 milioni per la competenza e 1.382,4 milioni per la cassa.

Gli obiettivi stabiliti per i Comuni si sono dimostrati impegnativi e per il loro rispetto le azioni sono state svolte sia sul versante dell'entrata che su quello della spesa. Gli interventi sull'entrata si dimostrano non automatici, in quanto gli aumenti riguardano diffusamente le entrate tributarie nelle quali, per i Comuni, le possibili manovre sia sul fronte della disciplina che su quello dell'accertamento sono ancora elevate; anche le misure attuate sulla spesa si sono rivelate efficaci riuscendo a comprimerne la dinamica entro livelli di variazione non elevati.

Tab. 4 - Comuni >60.000 abitanti - rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità 2004

REGIONE	enti esaminati	Comuni che rispettano l'obiettivo	
		COMPETENZA	CASSA
PIEMONTE	4	4	4
LOMBARDIA	11	11	11
LIGURIA	2	2	2
VENETO	5	5	5
EMILIA ROMAGNA	12	12	12
TOSCANA	11	11	11
UMBRIA	2	2	2
MARCHE	2	2	2
LAZIO	3	3	2
ABRUZZO	2	2	2
CAMPANIA	10	9	9
PUGLIA	7	7	7
BASILICATA	1	1	1
CALABRIA	4	4	3
SICILIA	8	7	7
SARDEGNA	3	3	3
Totale complessivo	87	85	83

Osservando la situazione per singolo Comune si conferma, sia nella gestione della competenza che della cassa, che il contenimento del saldo è stato diffusamente ottenuto e solo 4 Comuni non hanno raggiunto gli obiettivi⁷⁶.

I Comuni di Caserta e Caltanissetta non raggiungono l'obiettivo per entrambe le gestioni, cassa e competenza, mentre non rispettano il solo obiettivo di cassa i Comuni di Guidonia Montecelio e il comune di Lamezia Terme. Questi ultimi due Comuni erano risultati inadempienti anche nell'esercizio 2003.

Il primo ha imputato il mancato rispetto dell'obiettivo di cassa alla difficoltà di riscuotere le entrate, mentre non è possibile ritardare i pagamenti oltre i 30 giorni dalla presentazione della fattura.

Il comune di Lamezia Terme ha evidenziato che il mancato raggiungimento degli obiettivi appare legato più che ad anomalie nella gestione dell'ultimo esercizio al carattere

⁷⁶ Il rispetto di entrambi gli obiettivi fissati per il saldo, che costituisce la condizione necessaria per poter procedere ad assunzioni di personale e non subire le limitazioni alla spesa ed all'indebitamento previste, avviene in 83 Comuni maggiori su 87. Tra i Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti, Guidonia Montecelio, Caserta, Lamezia Terme e Caltanissetta non hanno raggiunto gli obiettivi programmati.

rigido dell'intero impianto normativo del patto che non ha consentito di neutralizzare eventi eccezionalmente favorevoli verificatisi nel 2001 che non si sono ripetuti nel 2003.

Il mancato rispetto dell'obiettivo di cassa e di competenza nel comune di Caserta viene imputato alle manovre di contenimento per rispettare il patto nel precedente esercizio che hanno comportato nel 2004 una velocità di cassa elevata oltre alla necessità di impegnare spese rinviate nel 2003.

Il comune di Caltanissetta, che non ha raggiunto ambedue gli obiettivi, ha dimostrato difficoltà sia sul fronte dell'acquisizione delle entrate che su quello del contenimento della spesa.

Nonostante le azioni intraprese da tali enti per rispondere alle indicazioni fondamentali del patto, il livello troppo elevato degli obiettivi, rapportato ai risultati del 2001, non ha consentito l'esito sperato: infatti, l'entità finanziaria del risultato 2001 prodotto in presenza di situazioni favorevoli non ripetibili, non ha reso sufficienti le manovre finalizzate al contenimento della spesa o allo sviluppo dell'entrata.

Nel complesso il 97,7% dei Comuni maggiori rispetta l'obiettivo del saldo di competenza ed il 95,4% quello del saldo di cassa. La situazione osservata a livello regionale del rispetto degli obiettivi si rileva piuttosto omogenea, in tutte le regioni si verifica nel complesso dei Comuni il rispetto degli obiettivi a livello aggregato per quanto concerne i saldi programmatici di competenza e di cassa.

Si è notato, peraltro, che sul versante della cassa in 7 regioni il dato consolidato del disavanzo finanziario si espande notevolmente tra il 2003 e il 2004; sul versante della competenza un'analogha situazione si nota in solo tre regioni comprese tra quelle con il disavanzo di cassa in forte aumento.

Il comparto dei Comuni più grandi si è attenuto sostanzialmente alle regole imposte dal patto di stabilità interno anche in presenza di un contesto non favorevole per il raggiungimento di questo risultato; le entrate proprie, infatti, si sono sviluppate attraverso sforzo fiscale aggiuntivo, la spesa corrente ha ripreso a crescere, ma a livelli non elevati.

Per i Comuni maggiori, pur non essendo intervenute particolari modificazioni nella disciplina delle entrate di loro competenza e perdurando il blocco per ulteriori applicazioni dell'addizionale all'Irpef, si rinviene in linea generale una valida dinamica di crescita delle voci di entrata rilevanti nel biennio, che si rileva tuttavia meno accentuata rispetto a quelli di minori dimensioni.

**Tab. 5 - Comuni >60.000 abitanti - Rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità 2004
Competenza**

REGIONE	enti esaminati	Saldo programmatico 2003	Saldo programmatico 2004	Saldo finanziario 2004	Scostamento da obiettivo
PIEMONTE	4	-477.395	-485.511	-399.865	85.646
LOMBARDIA	11	-432.482	-439.834	-297.585	142.249
LIGURIA	2	-218.206	-221.916	-210.098	11.818
VENETO	5	-249.879	-254.127	-173.356	80.771
EMILIA ROMAGNA	12	-285.177	-290.025	-223.548	66.477
TOSCANA	11	-209.786	-213.352	-103.574	109.778
UMBRIA	2	-71.211	-72.422	-65.737	6.685
MARCHE	2	-47.205	-48.007	-40.035	7.972
LAZIO	3	-832.406	-846.557	-679.476	167.081
ABRUZZO	2	-35.966	-36.577	-23.496	13.081
CAMPANIA	10	-798.930	-812.512	-765.418	47.094
PUGLIA	7	-258.554	-262.949	-159.873	103.076
BASILICATA	1	-24.974	-25.399	-23.630	1.769
CALABRIA	4	-112.078	-113.983	-94.169	19.814
SICILIA	8	-900.340	-915.646	-798.432	117.214
SARDEGNA	3	-109.982	-111.852	-85.512	26.340
Totale complessivo	87	-5.064.571	-5.150.669	-4.143.804	1.006.865

(migliaia di euro)

Cassa

(migliaia di euro)

REGIONE	enti esaminati	Saldo programmatico 2003	Saldo programmatico 2004	saldo finanziario 2004	scostamento da obiettivo
PIEMONTE	4	-408.993	-415.946	-387.212	28.734
LOMBARDIA	11	-218.568	-222.284	-140.401	81.883
LIGURIA	2	-232.602	-236.556	-228.515	8.041
VENETO	5	-179.150	-182.196	-115.135	67.061
EMILIA ROMAGNA	12	-249.370	-253.609	-127.137	126.472
TOSCANA	11	-218.373	-222.085	-107.892	114.193
UMBRIA	2	-67.987	-69.143	-67.592	1.551
MARCHE	2	-43.529	-44.269	-41.638	2.631
LAZIO	3	-1.240.140	-1.261.222	-563.312	697.910
ABRUZZO	2	-31.479	-32.014	-26.968	5.046
CAMPANIA	10	-747.176	-759.878	-757.284	2.594
PUGLIA	7	-272.823	-277.461	-179.125	98.336
BASILICATA	1	-23.974	-24.382	-23.681	701
CALABRIA	4	-101.794	-103.524	-84.323	19.201
SICILIA	8	-892.987	-908.168	-796.768	111.400
SARDEGNA	3	-105.449	-107.242	-90.548	16.694
Totale complessivo	87	-5.034.394	-5.119.979	-3.737.531	1.382.448

Comuni con popolazione tra 8000 e 60.000 abitanti

Anche i dati relativi al secondo insieme dei Comuni (con popolazione compresa tra 8.000 e 60.000 abitanti) evidenziano che il saldo finanziario di competenza riportato nel 2004, pur rilevandosi ancora in disavanzo, migliora e consente il conseguimento dell'obiettivo programmatico con un differenziale positivo notevole, pari a circa 947 milioni di euro per il saldo di cassa e a 1.043,6 milioni per quello di competenza, restando tali valori sostanzialmente stabili rispetto a quelli riscontrati nel 2003.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. 6 - Comuni >8.000 <60.000 abitanti - Obiettivi consolidati.

ENTRATE	(migliaia di euro)			
	Accertamenti		Incassi	
	2003	2004	2003	2004
ICI	3.096.406	3.209.875	3.043.866	3.364.477
Addizionale Irpef	422.457	451.243	435.268	481.037
Compartecipazione Irpef	1.673.043	1.626.558	1.659.559	1.622.895
TARSU	1.284.693	1.335.034	1.204.480	1.256.703
Altre entrate tributarie	612.877	660.341	586.743	643.409
TOTALE TITOLO I	7.089.476	7.283.051	6.929.916	7.368.521
TOTALE TITOLO I (al netto della compartecipazione Irpef)	5.416.433	5.656.493	5.270.357	5.745.626
TOTALE TITOLO II	2.827.417	2.533.200	2.705.466	2.588.532
-Trasferimenti correnti da Stato	1.820.236	1.549.130	1.760.674	1.589.021
-Trasferimenti correnti da U.E.	20.122	14.855	10.594	15.554
-Trasferimenti corr. dagli altri enti partecipanti al patto	874.935	863.678	825.912	879.958
ENTRATE TITOLO II	112.124	105.537	108.286	103.999
TOTALE TITOLO III	2.551.637	2.623.651	2.512.740	2.581.583
TOTALE TITOLO IV	3.654.882	4.180.627	2.923.871	3.162.527
- Proventi dalla dismissione di beni immobiliari	463.035	392.126	421.518	386.166
- Proventi dalla dismissione di attività finanziarie	102.827	36.074	91.347	48.545
- Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	259.640	354.338	223.180	236.507
- Trasferimenti in conto capitale da U.E.	56.706	75.949	28.540	42.060
- Trasferimenti in conto capitale dagli altri enti partecipanti al patto	1.225.832	1.615.158	804.914	884.127
- Riscossione di crediti	155.104	172.199	156.234	162.210
- Altre rettifiche	3.229	750	3.731	1.087
ENTRATE TITOLO IV	1.388.509	1.534.033	1.194.407	1.401.825
ENTRATE NETTE	9.468.703	9.919.714	9.085.790	9.833.033
SPESE	Impegni		Pagamenti	
	2003	2004	2003	2004
TITOLO I - SPESE CORRENTI	11.413.995	11.631.054	11.019.186	11.444.334
- Interessi passivi	577.960	581.809	573.222	593.085
- Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla U.E.	51.228	47.685	44.882	48.202
- Spese per calamità naturali	42.991	34.946	43.239	34.694
- Spese per elezioni amministrative	10.069	20.915	7.871	19.205
- Spese correnti per i rimborsi eseguiti allo Stato	11.547	18.352	9.420	14.359
- Maggiori oneri per rinnovo contratto personale	32.737	50.325	15.483	66.345
- Altre rettifiche	10.503	6.886	12.800	8.353
SPESE CORRENTI NETTE	10.676.960	10.870.136	10.312.269	10.660.091
SALDO FINANZIARIO	-1.208.257	-950.422	-1.226.479	-827.058
Obiettivo programmatico 2004 (saldo progr. 2003 - 1,7%)		-1.994.092		-1.774.178

Le entrate nette di competenza aumentano del 4,76% e quelle di cassa dell'8,22%.

Le entrate tributarie sono in dinamico aumento eccetto la compartecipazione all'Irpef che comunque non viene considerata nel computo del saldo; il titolo I al netto di tale depurazione aumenta del 4,43% in termini di competenza e del 9,02% di cassa.

Sul fronte della spesa si evidenzia, invece, una crescita di quelle correnti, modesta in termini di competenza (1,90%) e più accentuata per cassa (3,86%), che stante il notevole aumento della detrazione delle spese sostenute per le elezioni amministrative e l'introduzione di quella per i maggiori oneri del contratto di lavoro, nonché di quella per i rimborsi eseguiti allo Stato si riverbera affievolita sulla quantificazione finale degli impegni netti (1,81%) e dei pagamenti netti (3,37%).

Analizzando sul fronte della competenza le voci escluse dal saldo si notano in calo i trasferimenti correnti dallo Stato, dalla U.E. e dagli enti partecipanti al patto, mentre aumentano i trasferimenti di capitali da parte delle stesse categorie di enti.

Per quanto concerne, invece, le detrazioni dalla spesa, come si è detto, la voce che risulta in maggiore aumento riguarda le elezioni amministrative. I Comuni, diversamente dalle Province, non potevano detrarre dal saldo le spese effettuate per le funzioni di recente conferimento.

Una detrazione di recente introduzione (è stata applicata per la prima volta nel 2003) è connessa alla vicenda dei rinnovi contrattuali ed è commisurata alla quota dello 0,99% del

monte salari; essa ha comportato la riduzione delle spese rilevanti per 50 milioni di impegni e 66 milioni di pagamenti. Si tratta di importi di una certa significatività, che incidono in un contesto in cui la spesa evolve in maniera più decisa rispetto all'esercizio precedente anche risentendo degli effetti dei rinnovi contrattuali. La detrazione per i rimborsi eseguiti allo Stato, anch'essa di recente istituzione, è in deciso aumento in entrambe le gestioni.

Nel complesso, la situazione dei Comuni meno grandi appare in crescita sul fronte dell'entrata e della spesa; si nota anche per questo insieme che il rispetto del patto viene realizzato non solo attraverso un'azione di contenimento della spesa corrente, ma giovandosi anche dello sviluppo delle entrate.

Per i Comuni minori gli obiettivi del saldo di cassa e di competenza sono stati pressoché parimenti rispettati, tuttavia il livello di adempimento è risultato meno elevato di quello riscontrato nell'insieme dei Comuni di maggiori dimensioni. L'andamento delle entrate rilevanti per il patto risulta più dinamico rispetto ai Comuni maggiori, mentre la spesa si rileva più difficile da contenere. Sia nella gestione della competenza che della cassa le manovre per il rispetto del saldo programmatico, nell'insieme osservato, hanno avuto esito positivo e, sui 928 Comuni esaminati, 58 non raggiungono l'obiettivo di competenza e 68 non raggiungono l'obiettivo di cassa.

Dall'esame dei dati esposti si nota che gli obiettivi del saldo di competenza e di cassa sono stati rispettati dai Comuni in minor grado rispetto alle Province.

Tab. 7 - Comuni <60.000 abitanti - rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità 2004

REGIONE	enti esaminati	Comuni che rispettano l'obiettivo	
		COMPETENZA	CASSA
PIEMONTE	64	62	63
LOMBARDIA	168	153	156
LIGURIA	21	20	20
VENETO	115	108	112
EMILIA ROMAGNA	84	79	77
TOSCANA	72	69	70
UMBRIA	16	16	16
MARCHE	34	32	33
LAZIO	39	37	38
ABRUZZO	19	18	18
MOLISE	3	2	2
CAMPANIA	78	73	69
PUGLIA	86	81	79
BASILICATA	8	8	8
CALABRIA	23	22	21
SICILIA	78	71	61
SARDEGNA	20	19	17
Totale complessivo	928	870	860

**Tab. 8 - Comuni compresi tra 8.000 e 60.000 abitanti -
Rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità 2004
Competenza**

(migliaia di euro)

REGIONE	enti esaminati	Saldo programmatico 2003	Saldo programmatico 2004	Saldo finanziario 2004	Scostamento da obiettivo
PIEMONTE	64	-94.048	-95.647	-12.923	82.724
LOMBARDIA	168	-111.955	-113.858	89.280	203.138
LIGURIA	21	-4.661	-4.740	33.331	38.071
VENETO	115	-104.901	-106.685	-3.935	102.750
EMILIA ROMAGNA	84	-9.587	-9.750	53.759	63.509
TOSCANA	72	-48.413	-49.236	56.637	105.873
UMBRIA	16	-48.453	-49.277	-35.100	14.177
MARCHE	34	-68.918	-70.090	-53.396	16.694
LAZIO	39	-126.587	-128.739	-57.544	71.195
ABRUZZO	19	-34.373	-34.957	-5.304	29.653
MOLISE	3	-12.327	-12.537	-10.279	2.258
CAMPANIA	78	-328.481	-334.065	-241.127	92.938
PUGLIA	86	-242.787	-246.914	-186.738	60.176
BASILICATA	8	-30.615	-31.135	-23.102	8.033
CALABRIA	23	-90.827	-92.371	-59.074	33.297
SICILIA	78	-519.720	-528.555	-437.164	91.391
SARDEGNA	20	-84.106	-85.536	-57.743	27.793
Totale complessivo	928	-1.960.759	-1.994.092	-950.422	1.043.670

Cassa

(migliaia di euro)

REGIONE	enti esaminati	Saldo programmatico 2003	Saldo programmatico 2004	saldo finanziario 2004	scostamento da obiettivo
PIEMONTE	64	-59.311	-60.319	21.464	81.783
LOMBARDIA	168	-89.046	-90.560	126.636	217.196
LIGURIA	21	-4.289	-4.362	44.201	48.563
VENETO	115	-67.094	-68.235	40.934	109.169
EMILIA ROMAGNA	84	12.424	12.213	115.580	103.367
TOSCANA	72	-18.832	-19.152	59.993	79.145
UMBRIA	16	-47.805	-48.618	-36.457	12.161
MARCHE	34	-70.670	-71.871	-40.686	31.185
LAZIO	39	-129.317	-131.515	-79.294	52.221
ABRUZZO	19	-43.569	-44.310	-23.456	20.854
MOLISE	3	-9.903	-10.071	-6.975	3.096
CAMPANIA	78	-287.974	-292.870	-261.862	31.008
PUGLIA	86	-233.697	-237.670	-197.441	40.229
BASILICATA	8	-31.412	-31.946	-23.089	8.857
CALABRIA	23	-88.347	-89.849	-65.411	24.438
SICILIA	78	-489.403	-497.723	-449.892	47.831
SARDEGNA	20	-86.276	-87.743	-51.303	36.440
Totale complessivo	928	-1.744.521	-1.774.178	-827.058	947.120

Il livello di adempimento si rileva di poco meno elevato rispetto a quello delle Province e dei Comuni più grandi e si dimostra omogeneo in quanto i casi di mancato raggiungimento dell'obiettivo sono distribuiti in modo diffuso nelle diverse aree territoriali.

L'obiettivo meno rispettato è quello del saldo di cassa (92,67%). La situazione aggregata a livello regionale del rispetto degli obiettivi dimostra che in tutte le regioni si verifica nel complesso dei Comuni il rispetto per quanto concerne i saldi programmatici.

Anche il comparto dei Comuni di dimensioni meno elevate si è attenuto sostanzialmente alle regole imposte dal patto di stabilità interno; le condizioni del contesto sono state relativamente favorevoli ed il raggiungimento di questo risultato è dovuto ad una ripresa della crescita dei tributi locali. Le entrate proprie si sono sviluppate più dinamicamente e le spese correnti mostrano una crescita non elevata.

3.3.6 Conclusioni

Tra gli interventi di contenimento della spesa della manovra del 2004 una delle linee direttrici di maggior rilievo è costituita dal patto di stabilità interno, dal quale si attendevano effetti sulla stabilità finanziaria degli enti locali.

Lo sviluppo del sistema di decentramento delle funzioni, che implica un quadro di maggiore indipendenza finanziaria degli enti, ha accresciuto la necessità di monitorare la stabilità del comparto autonomie ed ha comportato che le azioni per il contenimento dei livelli della spesa pubblica si siano progressivamente rivolte verso le amministrazioni decentrate.

Le decisioni relative all'adozione di misure correttive per assicurare la stabilità sono rimesse alle autonome scelte politiche degli enti che dovrebbero realizzare interventi di riduzione della spesa corrente supportati da azioni strutturali atte a selezionare gli interventi sostenibili; mentre nel breve periodo le possibilità di manovra si muovono in spazi piuttosto ristretti.

La normativa per il 2004 non si discosta sostanzialmente da quella dell'esercizio precedente ed è stata congegnata in modo da focalizzare il controllo sulla formazione di disavanzi da parte degli enti locali sul vincolo del saldo. Per il mancato adempimento degli obiettivi sono previste limitazioni alla gestione della spesa e all'indebitamento che, pur essendo di notevole impatto, appaiono congruenti con l'esigenza di ottenere il rispetto delle regole.

Il sistema di calcolo del saldo non è del tutto omogeneo; infatti solo per le Province è prevista l'esclusione dalle spese per le funzioni conferite nel limite dei correlativi trasferimenti, ma non è consentita analoga esclusione per i Comuni. Gli obiettivi programmatici sono impostati sulla stessa base per le Province i Comuni, e si fondano sul saldo programmatico dell'esercizio 2003 al quale viene applicato il tasso d'inflazione programmato. Va rilevato a questo riguardo che il saldo programmatico del 2003 era commisurato per i Comuni al saldo dell'esercizio 2001 invariato e per le Province allo stesso saldo migliorato del 7%.

Questa modalità di calcolo dell'obiettivo, derivante dall'interpretazione data all'art. 29 della legge n. 289 del 2002 nella sede della disciplina applicativa posta dal MEF, risulta vantaggiosa per gli enti che nel 2003 avevano raggiunto l'obiettivo con scarto positivo consistente, in quanto consente di non applicare nel computo dell'obiettivo 2004 il risultato concreto riportato, che avrebbe reso il saldo programmatico per il 2004 più impegnativo. Di tale modalità si avvantaggiano in particolare le Province che nel 2003 avevano riportato diffusamente ampi differenziali positivi.

La situazione delle entrate delle Province continua ad essere di maggiore dinamicità, ma nel 2004 si nota anche per i Comuni un aumento delle entrate che va addebitato ad una ritrovata vitalità dei tributi locali tradizionali.

Permangono linee applicative diverse: le Province si avvantaggiano ancora di un incremento automatico delle entrate e non hanno necessità di svolgere azioni molto incisive sui pagamenti, mentre si avverte un deciso contenimento della spesa corrente in termini di impegni. I Comuni operano sul fronte delle entrate oltre ad esercitare una certa limitazione della spesa.

L'indagine sul patto di stabilità interno nel 2004 è svolta su un insieme di enti che non abbraccia l'universo di quelli tenuti ad osservare le regole ed impiegando dati di fine esercizio; i risultati confermano il raggiungimento dell'obiettivo a livello di comparto, il saldo è caratterizzato da un miglioramento per entrambe le categorie di enti che comporta un notevole differenziale positivo rispetto all'obiettivo programmato.

Per l'insieme delle Province gli obiettivi di contenimento del saldo risultano nel complesso rispettati; in entrambi i casi il dato complessivo è in linea con l'obiettivo con uno scarto positivo ragguardevole. Analizzando la situazione di ciascun ente emerge che solo due Province non hanno rispettato l'obiettivo.

Per i Comuni, complessivamente considerati, si nota che il raggiungimento dell'obiettivo del saldo è avvenuto in minore percentuale di casi, ma anche in questa categoria lo scostamento positivo risulta piuttosto rilevante. Nell'aggregato regionale si rileva il completo rispetto di questo obiettivo in tutte le regioni. Tuttavia per i Comuni più grandi si nota in alcuni ambiti regionali che il disavanzo finanziario si espande notevolmente pur consentendo anche a livello aggregato il rispetto degli obiettivi.

Esaminando la situazione dei singoli enti per il rispetto di ciascuno dei due obiettivi si nota che quello maggiormente rispettato è il livello del saldo finanziario di competenza, mentre emergono difficoltà maggiori per la gestione di cassa.

Nel complesso può ritenersi che per le Province l'obiettivo del saldo dovrebbe essersi dimostrato meno impegnativo, per lo sviluppo automatico delle entrate proprie, mentre per i Comuni la situazione appare in evoluzione in quanto è riemerso un ruolo traente delle entrate rilevanti per il patto ed il livello invariato del saldo viene raggiunto non solo per l'efficacia delle azioni sul fronte della spesa.

Si nota che la situazione di Comuni più grandi presenta qualche differenza rispetto a quella dei Comuni di minori dimensioni, infatti nei primi la dinamica delle entrate risulta più debole e l'azione sulla spesa è più incisiva, mentre i Comuni più piccoli riescono ad azionare entrambe le leve per ottenere l'obiettivo del saldo.

Un supporto alla maggiore attenzione al rispetto degli obblighi imposti dalla disciplina del patto è derivato dal più incisivo coinvolgimento del collegio dei revisori e degli organi di gestione degli enti locali che, attraverso la programmazione dei flussi finanziari e il monitoraggio costante in corso d'esercizio, possono tempestivamente recepire e mettere in evidenza la necessità di interventi correttivi.

3.4 L'indebitamento nel 2004

3.4.1 La politica di indebitamento degli enti locali

La finanza locale si è trovata ad affrontare nel recente periodo elementi di forte criticità. Fenomeno, questo, che trova spiegazioni obiettive, la principale delle quali è nei vincoli severi posti dalle recenti finanziarie e dal decreto taglia spese.

Il processo di risanamento finanziario, nell'attuale contesto di difficile congiuntura economica, ha infatti coinvolto le autonomie territoriali con un crescente contributo loro richiesto nel perseguimento degli obiettivi di convergenza e stabilità fissati a livello europeo.

A fronte di una espansione dei compiti loro attribuiti, gli enti locali hanno visto progressivamente ridursi le proprie disponibilità finanziarie in termini reali, mentre le regole del patto di stabilità interno hanno progressivamente imposto un consistente miglioramento nell'evoluzione dei saldi dei loro bilanci e riduzione nell'evoluzione del trend di spesa, ivi compresa quella per investimenti.

La crisi di liquidità che è andata delineandosi ha sospinto gli enti territoriali ad un recupero finanziario affidato ad un più consistente ricorso al debito che segna infatti livelli crescenti, anche se il diffondersi di una sua gestione attiva ha, in qualche caso, contribuito ad una flessione del suo costo.

Le evidenze quantitative e qualitative del fenomeno e la problematicità assunta dall'estendersi dei correlati effetti, hanno formato oggetto di speciale indagine da parte di questa Corte che di recente ne ha riferito al Parlamento⁷⁷.

Gli aspetti di rilievo emersi da tale indagine hanno suggerito di proseguirla, estendendola all'anno 2004 e mantenendo l'analisi nei confronti di quegli stessi enti che, per dimensione piccola e media, sono risultati maggiormente esposti al rischio dei negativi effetti conseguenti ad un eccesso di indebitamento o ad una sua imprudente gestione.

Si tratta di Comuni e Province con popolazione compresa fra gli 8.000 e i 99.999 abitanti e, nell'ambito di questo "universo", sono stati individuati 138 Comuni e 11 Province, selezionati in base a specifici parametri, valevoli altresì ad assicurare adeguata rappresentatività a ciascuna realtà regionale. Seppure numericamente inferiori rispetto alla platea di enti cui nelle relazioni annuali sono generalmente rivolte le considerazioni della Corte, essi forniscono, tuttavia, elementi conoscitivi e indicazioni significative quanto alle tendenze e ai fenomeni finanziari attualmente in atto nell'universo delle autonomie locali.

La scelta ha del resto privilegiato parametri di identificazione coerenti con gli obiettivi dell'indagine, in quanto più direttamente legati ai fenomeni da scrutinare.

Priorità è stata perciò data alle amministrazioni comunali e provinciali che, per consistenza del debito e insufficienza dei margini di copertura, a stare ai risultati pregressi, sono apparse a più alto rischio, tenuto conto altresì del correlarsi di tali aspetti con alcuni determinanti di entrata e spesa influenti sull'equilibrio economico-finanziario. Quanto a questi, la correlazione fra evoluzione dell'indebitamento e spesa per investimento ha consentito l'individuazione del rapporto medio oltre il quale fissare un indice di criticità per la scelta.

Altro parametro di selezione è quello del ricorso a operazioni finanziarie derivate, anche per verificare il loro collegamento con l'esigenza di sostegno a bilanci in tensione a causa della recente flessione dei finanziamenti.

L'indagine, funzionale alla ricostruzione delle principali evidenze quantitative e qualitative dell'indebitamento locale, ha consentito fra l'altro di esaminare circa 150 contratti *interest rate swap* stipulati dagli enti fra il 2000 e il 2004 e trasmessi in copia unitamente alle relative delibere autorizzative.

⁷⁷ Cfr. Corte dei conti: "Indagine conoscitiva sugli effetti e le tecniche di controllo dei flussi di finanza pubblica in ordine all'andamento del debito, con particolare riferimento alla componente non statale" – Senato della Repubblica – V[^] Commissione, Novembre 2004; "Indagine conoscitiva sulle problematiche relative alla diffusione di strumenti finanziari derivati" – Camera dei deputati – VI[^] Commissione, 3 marzo 2005.

3.4.2 Recenti aperture normative per l'accesso al credito da parte degli enti locali

Il sostenuto ricorso al debito, riscontrabile nel recente periodo se, come detto, ha trovato la principale causa nella insufficiente evoluzione delle entrate locali, è stato al contempo favorito dalle recenti aperture normative introdotte in materia.

Già dai primi anni '90, il "via libera" ad emissioni obbligazionarie⁷⁸ e il venir meno del monopolio della Cassa dd.pp., in tema di accesso al credito da parte di Comuni e Province⁷⁹, hanno rappresentato un primo segnale in tale direzione⁸⁰. Sono però le più recenti regole, introdotte a partire dalla finanziaria 2002, a rappresentare una decisiva svolta, offrendo agli enti locali la possibilità di ampliare la propria capacità di indebitamento, sia in virtù della eliminazione di complessità procedurali, sia tramite la previsione di una gestione attiva delle passività.

L'art 41 della legge 28 dicembre 2001, n. 488 e il recente regolamento attuativo del dicembre 2003, modificando le disposizioni più restrittive recate dalla legge n. 724 del 1994, hanno inteso consentire agli enti territoriali più facile accesso al mercato dei capitali allo scopo di ridurre il costo del debito o di assicurarsi adeguate garanzie alla sua evoluzione.

È prevista espressamente la possibilità per gli enti territoriali di procedere ad estinzione anticipata di passività contratte dopo il 31 dicembre 1996, finanziata con collocamento di titoli obbligazionari o con rinegoziazione dei mutui, a condizione di ottenere una riduzione del valore finanziario delle passività totali. Altra novità è la rimozione di alcuni vincoli che avevano condizionato la gestione delle passività da parte degli enti territoriali. In particolare, è prevista la possibilità di emettere titoli obbligazionari con rimborso in unica soluzione alla scadenza (struttura *bullet*) e correlata costituzione di un fondo di ammortamento reinvestibile, oppure è consentito concludere operazioni di *swap* per l'ammortamento (*amortizing swap*). Infine, l'art.41 elimina l'obbligo di emissione alla pari, sin qui previsto, per i titoli obbligazionari degli enti territoriali, non più in linea con le esigenze di maggiore flessibilità richieste dai mercati finanziari.

All'attuazione di quanto disposto dall'art. 41 della finanziaria 2002 ha provveduto il Ministero dell'Economia e delle Finanze con regolamento approvato a fine anno 2003 (decreto 389/2003) che, oltre a regolare le procedure di coordinamento per l'accesso ai mercati dei capitali da parte degli enti territoriali, ha definito le operazioni in strumenti derivati consentite.

In particolare, sono state individuate le seguenti operazioni: *swap* di tasso di interesse (IRS), acquisto di *forward rate agreement*, acquisto di *cap* o *collar*⁸¹, mentre resta obbligatoria la copertura del rischio di cambio (*cross currency swap*)⁸². Sono inoltre previste "altre" operazioni derivate, risultanti dalla combinazione delle precedenti o comunque finalizzate alla

⁷⁸ L'art. 32 della legge 142 del 1990 ha riconosciuto anche agli enti locali la facoltà di deliberare l'emissione di prestiti obbligazionari. Il collegato alla finanziaria 1995, nel disciplinare le emissioni obbligazionarie degli enti territoriali, le ha condizionate a investimenti con valore attuale positivo (investimenti redditizi). La possibilità di attivare prestiti obbligazionari è ora sanzionata dall'art 205 del tu 267/2000.

⁷⁹ A partire dal 1990 l'accensione di prestiti con istituti di credito ordinario cessa di essere condizionata alla mancanza di disponibilità espressa dalla Cassa (v. art. 5, d.l. 31.10.1990 n. 310, conv. con l. 22.12.1990, n. 403 che abroga art. 4, co.11, d.l. 2.3.1989, n. 65, conv. con l. 155/1989).

⁸⁰ Ulteriori facilitazioni all'accesso al credito sono riferibili anche al miglioramento delle metodologie di finanziamento da parte della Cassa dd.pp., non solo tramite l'adeguamento dei tassi di interesse al tasso ufficiale di sconto, ma specie con la possibilità di scelta concessa a partire dal 18.2.1999 (D.M.T. 16.2.99) tra tasso fisso e variabile o estinzione anticipata alla pari con maggiorazione del tasso. A riguardo dei mutui indicizzati, con durata di dieci, quindici, venti anni, la Cassa dd.pp. ha stabilito un sistema di rimborso a quote di capitale costanti e con parametro di riferimento Euribor a sei mesi. Con decreto 16.2.2001 la Cassa ha eliminato lo *spread* sui mutui indicizzati.

⁸¹ Tali operazioni vanno effettuate nella forma c.d. "*plain vanilla*", prive di quelle opzioni che esporrebbero l'ente a ulteriori rischi conseguenti al movimento avverso dei tassi, né sono ammissibili leve o moltiplicatori di parametri finanziari.

⁸² L'art. 2 DM Tesoro 5.7.1996, n. 420 (*Regolamento per l'emissione dei prestiti obbligazionari*) contiene la previsione di emissione di *swap* da parte di enti locali. Si prevede infatti che le emissioni obbligazionarie in valuta debbano obbligatoriamente essere coperte dal rischio di cambio per evitare che le oscillazioni dei tassi di cambio possano svalutare il capitale sottostante.