

TAB 6

ENTI DEL CAMPIONE
SWAP E UPFRONT

(in euro)

AREE TERRITORIALI	ANNO 2004					
	DEBITO COMPLESSIVO (a)	SWAP (b)	INC % (b/a)	UPFRONT (c)	INC % (c/a)	INC % (c/b)
PIEMONTE	370.983.656	160.269.988	43,20	597.672	0,16	0,37
LOMBARDIA	511.416.893	161.692.828	31,62	2.389.816	0,47	1,48
VENETO	393.522.926	61.004.501	15,50	445.047	0,11	0,73
FRIULI V.G.	326.713.815	153.297.347	46,92	1.077	0,00	0,00
LIGURIA	182.686.489	83.195.034	45,54	30.000	0,02	0,04
E.ROMAGNA	526.132.490	66.348.070	12,61	800.000	0,15	1,21
NORD	2.311.456.270	685.807.768	29,67	4.263.612	0,18	0,62
TOSCANA	733.877.722	244.650.272	33,34	153.000	0,02	0,06
UMBRIA	65.810.741	46.483.890	70,63	574.000	0,87	1,23
MARCHE	236.076.664	79.200.100	33,55	719.936	0,30	0,91
LAZIO	249.305.527	204.517.403	82,03	1.971.497	0,79	0,96
CENTRO	1.285.070.654	574.851.665	44,73	3.418.432	0,27	0,59
ABRUZZO	299.794.468	129.162.326	43,08	3.184.428	1,06	2,47
MOLISE	38.228.668	1.229.026	3,21	250.000	0,65	20,34
CAMPANIA	161.341.182	51.728.187	32,06	1.246.500	0,77	2,41
PUGLIA	373.957.653	174.767.125	46,73	5.257.682	1,41	3,01
BASILICATA	38.881.020	21.843.955	56,18	334.000	0,86	1,53
CALABRIA	170.941.933	154.250.406	90,24	3.003.078	1,76	1,95
SICILIA	106.059.069	61.769.325	58,24	2.321.000	2,19	3,76
SARDEGNA	193.935.155	15.489.062	7,99	0	0,00	0,00
SUD-ISOLE	1.383.139.149	610.239.412	44,12	15.596.688	1,13	2,56
TOTALE	4.979.666.073	1.870.898.845	37,57	23.278.732	0,47	1,24

* al netto di finanziamenti pluriennali e debiti a breve termine

TAB 6

ENTI DEL CAMPIONE
SWAP E UPFRONT

(in euro)

AREE TERRITORIALI	ANNO 2003					
	DEBITO COMPLESSIVO (a)	SWAP (b)	INC % (b/a)	UPFRONT (c)	INC % (c/a)	INC % (c/b)
PIEMONTE	331.715.223	152.632.379	46,01	223.291	0,07	0,15
LOMBARDIA	458.371.923	97.278.046	21,22	1.195.416	0,26	1,23
VENETO	286.171.193	49.012.653	17,13	445.047	0,16	0,91
FRIULI V.G.	357.499.370	148.342.418	41,49	0	0,00	0,00
LIGURIA	173.803.197	81.450.800	46,86	0	0,00	0,00
E.ROMAGNA	349.023.526	66.348.070	19,01	800.000	0,23	1,21
NORD	1.956.584.431	595.064.366	30,41	2.663.755	0,14	0,45
TOSCANA	742.289.308	229.292.745	30,89	153.000	0,02	0,07
UMBRIA	33.623.267	33.791.363	100,50	574.000	1,71	1,70
MARCHE	176.470.760	39.274.214	22,26	519.936	0,29	1,32
LAZIO	177.307.231	176.836.221	99,73	1.971.497	1,11	1,11
CENTRO	1.129.690.565	479.194.543	42,42	3.218.432	0,28	0,67
ABRUZZO	280.636.879	134.163.691	47,81	2.226.428	0,79	1,66
MOLISE	40.045.000	12.290.026	30,69	250.000	0,62	2,03
CAMPANIA	136.754.838	33.902.521	24,79	450.000	0,33	1,33
PUGLIA	253.410.885	174.558.260	68,88	5.217.431	2,06	2,99
BASILICATA	42.219.277	21.511.066	50,95	300.000	0,71	1,39
CALABRIA	154.272.361	128.317.634	83,18	2.786.078	1,81	2,17
SICILIA	62.420.854	32.123.409	51,46	705.000	1,13	2,19
SARDEGNA	178.564.898	15.489.062	8,67	0	0,00	0,00
SUD-IOLE	1.148.324.993	552.355.670	48,10	11.934.937	1,04	2,16
TOTALE	4.234.599.989	1.626.614.579	38,41	17.817.124	0,42	1,10

* al netto di finanziamenti pluriennali e debiti a breve termine

PARTE II

LA FINANZA LOCALE NELL'ESERCIZIO 2003

4 La finanza locale nel quadro della finanza pubblica

I conti pubblici hanno risentito nel 2003 di uno scenario non favorevole caratterizzato da uno sviluppo ridotto dell'economia¹⁰³. Le avversità del ciclo si sono riflesse negativamente nell'intera area dell'euro.

Secondo le linee del documento di programmazione la politica di bilancio doveva necessariamente essere sorretta dalla realizzazione di riforme strutturali in diversi settori, mirate a creare condizioni di migliore operatività per i soggetti economici.

In particolare la realizzazione della riforma fiscale incentrata sulla riduzione del carico tributario per i redditi medio bassi avrebbe dovuto stimolare i consumi privati e operare effetti anche sull'occupazione, incoraggiando l'offerta di lavoro e favorendo l'emersione. Inoltre, si intendeva accelerare la realizzazione di infrastrutture di qualità e valorizzare il patrimonio dello Stato¹⁰⁴.

Altre misure, invece, dovevano essere rivolte a contenere la crescita della spesa attraverso interventi, come quelli già adottati per la sanità, atti ad introdurre elementi di maggior rigore e di delimitazione dell'impegno finanziario sostenibile nell'ambito delle procedure di bilancio.

Già in sede di predisposizione della relazione previsionale e programmatica si doveva, tuttavia, prendere atto delle incertezze che caratterizzavano il quadro internazionale e che la dinamica della crescita italiana si profilava inferiore alle previsioni.

Il livello di indebitamento netto riportato nel 2003, ha superato la soglia del 3 % del PIL ed è stato pari al 3,2%¹⁰⁵, registrando un peggioramento rispetto al 2,7% dell'anno precedente¹⁰⁶. Questo risultato, che dimostra un peggioramento dei conti pubblici che si è registrato anche in altri grandi paesi europei, è stato provocato dalla difficoltà di trovare un equilibrio tra i vincoli imposti, la crescita modesta e la linea di riduzione della pressione fiscale perseguita.

Nel 2003 gli effetti delle misure temporanee adottate e la riduzione della spesa per interessi hanno contribuito a contenere il livello dell'indebitamento netto, fattori questi che potrebbero non ripetersi per gli esercizi successivi nei quali la situazione della finanza pubblica si dimostra più problematica. Per il 2003 si registra un peggioramento del saldo primario che comunque permane positivo. Il risparmio delle amministrazioni pubbliche è tornato ad essere negativo¹⁰⁷.

¹⁰³ Nella sede previsionale del DPEF 2003-2006 era stato ipotizzato uno scenario positivo rispetto al precedente periodo di programmazione, in quanto il quadro internazionale sembrava caratterizzato da un miglioramento delle prospettive di sviluppo. Nella nota di aggiornamento si doveva, tuttavia, prendere atto che le previsioni di crescita andavano riviste al ribasso. Nel 2003 si è registrato un ulteriore rallentamento della crescita del PIL che ha raggiunto appena lo 0,3%, risultando significativamente inferiore alle previsioni a causa del peggioramento del quadro macroeconomico.

¹⁰⁴ Anche il processo di devoluzione di poteri dello Stato alle Regioni e agli enti locali era stato considerato tra i fattori che possono contribuire allo sviluppo dell'economia italiana, in quanto esso non costituisce esclusivamente un trasferimento di poteri politici, ma anche l'apertura di vastissimi settori di attività ad operatori diversi. Si andava a profilare, quindi, l'ingresso nella catena produttiva dei servizi, in luogo di strutture di tipo burocratico, sia di soggetti operanti sul mercato che di appartenenti al c.d. terzo settore.

¹⁰⁵ Il risultato riportato nella relazione sul rendiconto generale dello Stato della Corte dei conti (2,4% nel 2003 e 2,3 % nel 2002) è stato sottoposto a revisione in senso peggiorativo dall'Istat in occasione della presentazione dei dati di finanza pubblica per il 2004. Dalla comunicazione del 24 maggio 2005 effettuata a seguito dei rilievi mossi da Eurostat il rapporto indebitamento/PIL risulta al di sopra della soglia del 3% nel quadriennio 2001-2004 con esclusione del 2002.

¹⁰⁶ L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è aumentato dai 34.463 milioni di euro del 2002, ai 41.755 milioni.

¹⁰⁷ Dati riportati nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche presentato dall'ISTAT il 1° marzo 2004 e successivamente sottoposti a revisione.

Nella relazione sul rendiconto generale dello Stato si evidenzia che il quadro della finanza pubblica per il 2003 fa registrare segnali preoccupanti dovuti alla riemersione del disavanzo corrente che dimostra la difficoltà di un riequilibrio strutturale dei conti, il ritorno ad un'evoluzione di tutte le componenti della spesa primaria superiore alla dinamica del PIL, ed in particolare i consumi intermedi e i redditi da lavoro dipendente.

L'andamento delle spese al netto degli interessi si dimostra sostanzialmente omogeneo tra le amministrazioni centrali e amministrazioni locali.

4.1 La manovra finanziaria

La manovra finanziaria per il 2003 è stata impostata facendo riferimento ad un contesto nel quale erano ancora attesi un miglioramento delle prospettive e l'avvio di una fase espansiva del ciclo economico. Le misure introdotte dalla legge finanziaria per il 2003 sono state calibrate nell'intento di non compromettere le condizioni per una crescita economica in un contesto di stabilità dei prezzi, il cui avvio veniva perseguito attraverso l'attuazione di riforme strutturali¹⁰⁸.

Relativamente agli enti locali la disciplina per il 2003 non contiene innovazioni di fondo e si pone in linea di continuità con le precedenti.

L'assegnazione ai Comuni della quota base del 4,5% dell'Irpef¹⁰⁹ avviata dall'esercizio 2002, nel 2003 è stata elevata al 6,5%; nello stesso esercizio è stata istituita una compartecipazione alla medesima imposta anche per le Province all'1%. La natura tributaria di tale entrata trova fondamento nella parametrizzazione al gettito Irpef, anche se le somme attribuite non provengono direttamente dal prelievo effettuato¹¹⁰.

Le modalità di assegnazione della compartecipazione all'Irpef, la cui incidenza è stata elevata rispetto all'esercizio precedente, comportano tendenzialmente la neutralità rispetto alla quantità complessiva delle risorse, infatti le somme erogate vengono portate in diminuzione dai trasferimenti statali.

Per quanto concerne le entrate tributarie va anche segnalato che la finanziaria per il 2003, in attesa di una legge quadro sul federalismo fiscale, ha previsto il congelamento di ulteriori applicazioni e aumenti dell'addizionale facoltativa all'Irpef. Infatti ogni iniziativa al riguardo è stata rinviata alla introduzione di un assetto organico nel quale siano posti i principi del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario alla cui realizzazione avrebbe dovuto concorrere l'opera di una commissione all'uopo istituita.

Va notato che l'addizionale facoltativa all'Irpef nei primi tre anni di applicazione e sino alla introduzione del blocco delle aliquote aveva avuto un andamento crescente, essendo aumentato il numero degli enti che vi hanno fatto ricorso e avendo molti enti progressivamente innalzato l'aliquota¹¹¹.

L'impossibilità di operare manovre in aumento per il 2003 può aver indotto gli enti a spostare l'asse delle loro azioni verso i tributi locali tradizionali.

La finanziaria 2003 contiene all'art. 31 una serie di disposizioni relative ai trasferimenti prevedendo, tra l'altro, per quelli ordinari, consolidati e perequativi, l'applicazione della

¹⁰⁸ Gli interventi correttivi, volti ad assicurare il pieno rispetto degli obiettivi assunti in sede europea, miravano a non indebolire l'economia, che aveva risentito del quadro internazionale sfavorevole che si era registrato nel 2002, e ad attuare le condizioni per la ripresa.

¹⁰⁹ Questa misura è stata introdotta dalla legge finanziaria per il 2001 a decorrere dall'esercizio successivo.

¹¹⁰ la determinazione della quota di compartecipazione non avviene sulla base degli importi effettivamente riscossi a titolo di Irpef per l'ultimo esercizio in ciascun comune, ma secondo stime effettuate dal Ministero dell'economia e finanze e viene effettivamente erogata dal Ministero degli interni. Non è dubbio, tuttavia, che le entrate derivanti dalla applicazione della quota Irpef dal punto di vista dei bilanci comunali debbano essere considerate di natura fiscale e conseguentemente allocate al titolo I categoria I: imposte.

¹¹¹ Si veda al riguardo il capitolo della parte sulla evoluzione del sistema normativo, dedicato allo "stato di attuazione della riforma costituzionale avviata con la legge n. 3 del 2001".

variazione corrispondente al tasso di inflazione programmato ed, inoltre, una riduzione di un ulteriore 1% dei trasferimenti erariali, disposta dall'art. 24 della legge finanziaria per il 2002¹¹².

Nel 2003 si sono avvertiti concretamente, specie per le Province, gli effetti del trasferimento agli enti locali delle risorse del personale e dei beni a seguito del conferimento delle funzioni avviato dalla legge n. 59 del 1997. In linea di principio le maggiori spese dovute al progressivo avvio dello svolgimento delle funzioni conferite dovrebbero trovare una tendenziale corrispondenza sul fronte delle entrate nell'ambito del sistema di finanziamento delle funzioni trasferite introdotto dalla citata legge n. 59¹¹³.

Per quanto concerne le entrate tariffarie non si registrano sostanziali innovazioni, mentre va segnalato un ulteriore slittamento nella messa a regime della tariffa sui rifiuti.

Sul fronte della spesa corrente si segnala l'introduzione di disposizioni che impongono, a determinate condizioni, per le forniture e gli appalti di servizi, il ricorso alle convenzioni Consip nonché di disposizioni restrittive per la trattativa privata. Viene stabilito inoltre che gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali sono posti a carico degli enti.

Nel 2003, prosegue la somministrazione dei fondi erariali attraverso procedure che determinano un afflusso di cassa per gli enti diluito nel tempo e parimenti evitano la concentrazione delle erogazioni da parte dello Stato in un breve periodo¹¹⁴. La carenza di fondi ha imposto, tuttavia, il pagamento della terza rata in percentuale ridotta¹¹⁵.

La disciplina per il 2003 del patto di stabilità interno risulta meno cogente rispetto a quella dell'esercizio precedente ed impone alle Province e ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti la riduzione del disavanzo finanziario attraverso una serie di azioni relative al contenimento della spesa corrente e allo sviluppo delle entrate. Gli obiettivi del patto si appuntano esclusivamente su aspetti finanziari non essendo più richiesta la rilevazione del debito e riguardano esclusivamente il saldo sia in termini di cassa che di competenza, non costituendo più un obiettivo autonomo il contenimento dell'andamento della spesa corrente.

La fondamentale linea direttrice nei confronti degli enti locali per il 2003 consiste nella attivazione di strumenti di controllo della spesa per contenerne la dinamica in linea con gli obiettivi programmatici generali, mentre il congelamento delle possibilità di manovra delle leve fiscali ha ristretto il campo dei possibili interventi per assicurare la stabilità finanziaria del comparto.

Il contesto presenta maggiori elementi di problematicità connessi allo sviluppo del procedimento di trasferimento delle funzioni alle Province e alla ridotta dinamica dei trasferimenti erariali che non riesce ad assicurare la conservazione dei livelli precedenti in termini reali.

¹¹² È previsto, inoltre, un incremento pari a 60 milioni di euro relativo alla dotazione del fondo sviluppo investimenti e la concessione di un contributo per i comuni con meno di 3.000 abitanti, entro il limite di 25.000 euro per ciascun ente, fino a 112 milioni di euro totali. La finanziaria per il 2003 prosegue nella linea di assegnare trasferimenti rivolti alle unioni di comuni ed altri con specifica finalizzazione.

¹¹³ Sul punto si veda più diffusamente il capitolo dedicato al sistema di finanziamento delle funzioni della parte I di questa relazione.

¹¹⁴ Le procedure di monitoraggio riguardano un numero ridotto di enti: le Province e i Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti. Va ricordato che per la gran parte degli enti sin dall'esercizio 2001 è stato rimosso il blocco avviato nel 1997 che condizionava l'effettivo pagamento dei trasferimenti al livello delle giacenze. Il D.M. del 21 febbraio 2002 continua a regolare le procedure di pagamento, stabilendo date predeterminate per i versamenti nelle tesorerie.

¹¹⁵ La scansione temporale dei pagamenti dei fondi ordinario, consolidato perequativo e dei fondi per il federalismo amministrativo, è articolata in tre rate con scadenza a gennaio, maggio e ottobre.

4.2 Il patto di stabilità interno nel 2003

Le regole per il patto di stabilità interno per l'anno 2003 sono state definite nell'ambito della manovra finanziaria; la disciplina, infatti, è stata stabilita dall'art. 29 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) che qualifica le relative disposizioni alla stregua di principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli artt. 117 e 118, comma 2, della Costituzione.

Nel 2003 la disciplina del patto di stabilità interno si dimostra meno costringente nei confronti degli enti locali rispetto a quella dell'esercizio precedente, in quanto l'azione sulla spesa corrente non costituisce più un obiettivo autonomo rispetto al contenimento del saldo. L'intervento del legislatore rivolto a comprimere la formazione di disavanzi eccessivi da parte del comparto delle autonomie torna a concentrarsi sul saldo e la nuova disciplina del patto riporta l'istituto alla originaria previsione di uno strumento atto a indicare i risultati da raggiungere, lasciando libera la scelta delle modalità per il loro raggiungimento.

Destinatari di tali disposizioni continuano ad essere le Province ed i Comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti, fatta eccezione per gli enti locali ricompresi nella circoscrizione delle Province autonome di Trento e Bolzano e nelle Regioni a statuto speciale che abbiano concordato con il Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 31 marzo del 2003, regole differenti da quelle nazionali, recepite poi dalla normativa provinciale o regionale speciale.

Diversamente da quanto previsto per l'anno 2002 l'obiettivo del patto di stabilità è focalizzato esclusivamente sul miglioramento del saldo finanziario, venendo abbandonata la linea di specifici ed ulteriori obiettivi programmatici riferiti direttamente alla spesa. Il contenimento del disavanzo finanziario deve essere valutato sia in termini di cassa che di competenza e solo il raggiungimento dell'obiettivo in entrambe le gestioni consente agli enti di potersi considerare adempienti alle regole del patto¹¹⁶.

Nel 2003 il calcolo degli obiettivi programmatici non considera il criterio di un tendenziale peggioramento dei saldi finanziari e viene richiesto alle Amministrazioni di raggiungere un risultato positivo in termini assoluti computato in maniera differente per le Province e per i Comuni. Ciò comporta –a prima vista– un impegno molto più gravoso per le prime, tenute a migliorare il saldo finanziario realizzato nel 2001 di ben 7 punti percentuali, mentre per i Comuni è sufficiente non peggiorarlo.

La disciplina stabilita nel 2003 per le Province trova ragione nella circostanza che in tale esercizio esse si sono avvantaggiate del favorevole andamento dei tributi propri ed inoltre è stata assegnata per la prima volta la compartecipazione all'Irpef. Alle sole Province, inoltre è consentita la depurazione dalle spese correnti complessive di quelle sostenute per l'esercizio di funzioni statali e regionali trasferite o delegate. Queste circostanze spiegano il significativo livello di miglioramento del saldo imposto alle Province che tiene conto del contesto favorevole prodottosi indipendentemente rispetto alle scelte gestionali degli amministratori.

Possono essere detratte dalle spese correnti delle Province quelle per i rimborsi allo Stato (come ad esempio quelli per il personale ATA) ai sensi dell'art. 31 c. 12 della legge n. 289 del 2002¹¹⁷.

Per i Comuni, non è prevista la esclusione dalla spesa rilevante per il saldo di quelle connesse all'esercizio di funzioni statali e regionali trasferite o delegate, peraltro a tale categoria di enti viene imposto un risultato finanziario che appare meno impegnativo (mantenimento del saldo del 2001).

¹¹⁶ L'attuazione dell'impianto normativo, che risulta compiuto e dettagliato, viene assicurata attraverso la Circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 7 del 4 febbraio 2003, nonché il decreto interministeriale MEF/Interno del 24 giugno 2003.

¹¹⁷ Tali spese sono definite dal Regolamento recante i criteri e le modalità per il recupero su entrate proprie di somme dovute da Province e Comuni approvato con Decreto del Ministro dell'Interno del 17 novembre 2003.

A differenza di quanto previsto dalla disciplina per il 2002, la compartecipazione Irpef non concorre più alla determinazione del saldo tra le entrate finali e le spese correnti; nel 2002 la mancata esclusione aveva determinato un miglioramento pressoché automatico dei saldi finanziari¹¹⁸.

La disciplina del patto per il 2003 è stata integrata dall'art. 3, comma 50, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, (finanziaria 2004) che ha previsto la possibilità di depurare dalla spesa per la determinazione del saldo quella sostenuta per il personale inerente all'applicazione del CCNL 2002-2003¹¹⁹.

Nel 2003 la disciplina del patto è corroborata da una serie di verifiche per lo svolgimento delle quali appare fondamentale il ruolo degli organi di controllo interno, impegnati non solo nella attestazione finale del raggiungimento degli obiettivi, ma coinvolti anche in una attività di programmazione dei flussi finanziari cui la normativa del 2003 dà particolare rilevanza.

Il comma 17 dell'art. 29 citato ha infatti introdotto la programmazione annuale e trimestrale dei flussi finanziari, che si svolge attraverso la previsione cumulativa articolata per trimestri del saldo finanziario di cassa. 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 stabiliti¹²⁰.

Il mancato rispetto dell'obiettivo trimestrale comporta l'applicazione di limitazioni che, più che configurare delle sanzioni, 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 annuale¹²¹.

La programmazione trimestrale dei flussi di cassa riguarda tutti gli enti locali soggetti alle regole del patto, non solo le Province ed i Comuni di grandi dimensioni, e tale attività si dimostra rilevante per la corretta gestione degli andamenti finanziari secondo le regole del patto interno. L'attività di monitoraggio dei flussi finanziari svolta dal Ministero dell'economia e delle finanze si affianca per le Province ed i Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti ai compiti di verifica affidati agli organi di controllo interno¹²².

Quanto alla rilevazione dei risultati è stabilito che l'esito positivo della verifica sul rispetto degli obiettivi può essere autocertificato dall'ente con le forme e le modalità ritenute più opportune, mentre nel caso in cui l'ente non avesse rispettato i parametri del patto è compito del Collegio dei revisori darne comunicazione al Ministero dell'interno.

¹¹⁸ Restano incluse nel calcolo del saldo le spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dallo Stato e dagli altri enti partecipanti al patto, rimanendo sottratte solo quelle correlate a trasferimenti dall'Unione europea che, peraltro, normalmente transitano per la Regione e non vengono assegnati direttamente all'ente locale beneficiario, nonché le spese eccezionali sostenute per elezioni amministrative o calamità naturali.

¹¹⁹ In particolare è consentito portare in detrazione dalle spese di personale il maggior onere corrispondente allo 0,99% del "monte salari" risultante dal conto annuale 2002, inoltre possono essere detratte le spese di personale per l'attività istruttoria connessa al rilascio delle pratiche di condono di cui all'art. 32, comma 40, del d.l. n. 269 del 2003 convertito nella legge n. 326 del 2003.

¹²⁰ Il compito di valutare la coerenza degli obiettivi trimestrali e di verificare al termine di ogni trimestre il rispetto degli stessi è affidato al Collegio dei revisori; nell'ipotesi di esito negativo del controllo, il Collegio è tenuto a darne comunicazione all'ente e al Ministero dell'economia e delle finanze.

¹²¹ L'ente inadempiente è obbligato nel trimestre successivo ad operare un contenimento dei pagamenti tale da consentire il raggiungimento dei successivi obiettivi. Inizialmente il comma 17 dell'art. 29 prevedeva una limitazione dei 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 tale norma prevedendo una limitazione nei pagamenti commisurata allo sforzo necessario per rientrare nel saldo programmatico determinato.

¹²² Tali enti sono tenuti ad inviare i prospetti previsti con il decreto interministeriale MEF/Interno del 24 giugno 2003 in cui vengono rappresentate le informazioni relative al patto sia per la gestione di cassa che di competenza.

4.2.1 I risultati del 2003

La disciplina del patto di stabilità nel 2003 è rivolta essenzialmente a stabilire limitazioni al saldo finanziario degli enti¹²³ che comportano da un lato la moderazione della spesa corrente al netto degli interessi e delle altre voci stabilite dalla normativa e dall'altro l'attuazione di uno sforzo fiscale aggiuntivo per consentire una maggiore dinamica della spesa assoggettata. Le limitazioni del patto non influiscono sulla spesa in conto capitale e non prendono in considerazione lo stock di debito che nelle prime versioni del patto era sottoposto a specifiche misure.

Nel 2003 il Ministero dell'economia e delle finanze ha fornito elementi sull'andamento del patto di stabilità interno in sede di audizione presso la V commissione bilancio e programmazione della Camera. In tale occasione è stato evidenziato, per quanto riguarda gli andamenti dell'indebitamento netto delle amministrazioni locali, che Province e Comuni nel loro complesso registrano a partire dal 2000 una progressiva crescita di tale risultato con un aumento dell'incidenza percentuale sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche. Per quanto riguarda il monitoraggio del patto di stabilità interno sono state poste in rilievo buone risultanze sia per le Province che per i Comuni, in quanto il risultato è stato complessivamente raggiunto da ciascuna delle due categorie di enti con differenziali positivi molto rilevanti, specie per le Province. Un numero ristrettissimo di enti sottoposti al monitoraggio risultava, al momento di effettuazione dell'analisi, non aver rispettato gli obiettivi fissati. Dall'esame svolto si nota come il rispetto del patto di stabilità interno, pur ottenuto con ampi margini, non impedisca il manifestarsi di tendenze non favorevoli in ordine all'indebitamento netto delle Province e dei Comuni, dimostrando che le misure introdotte non si rivelano precisamente convergenti con quelle che impongono allo Stato il mantenimento di un determinato livello di indebitamento netto. Il saldo finanziario emula tale risultato di contabilità nazionale, ma se ne discosta per taluni aspetti non irrilevanti. Questo genere di considerazioni potrebbe avere indotto il legislatore della finanziaria 2005 ad una revisione estesa della precedente disciplina prevedendone l'applicazione a pressoché tutte le componenti della spesa.

Anche la Sezione delle autonomie ha svolto nella precedente relazione una prima verifica sul rispetto degli obiettivi fissati per il 2003 da parte delle Province e dei Comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti sulla base dei prospetti raccolti con apposita istruttoria¹²⁴. Gli elementi rilevati dalla Corte risultavano nell'insieme convergenti con quelli esposti dal Ministero dell'economia e finanze, emergendo che il comparto degli enti locali si era complessivamente adeguato alle regole del patto di stabilità interno per l'esercizio 2003. Infatti, come di consueto, i risultati del patto per i Comuni e le Province nell'insieme si sono dimostrati coerenti con l'obiettivo, mentre potevano destare motivo di preoccupazione le particolari situazioni di alcuni enti risultati inadempienti. Al riguardo va precisato che le rilevazioni sono state svolte sulla base di situazioni rilevate in prossimità della chiusura dell'esercizio, antecedentemente alla rendicontazione, per cui i risultati, specie quelli relativi alla gestione di competenza, risentivano di elementi di provvisorietà.

La pressoché generale adempienza che emergeva dalle analisi effettuate poteva in parte derivare dalla non eccessiva onerosità degli obiettivi posti ed anche dalla possibilità di adattamento derivanti dalla applicazione delle regole attraverso interpretazioni che facilitavano il raggiungimento degli obiettivi.

Quasi tutte le Province esaminate rispettavano l'obiettivo del saldo in termini di competenza ed in termini di cassa.

¹²³ Per l'esercizio in esame gli obiettivi riguardavano esclusivamente il saldo finanziario espresso sia in termini di cassa che di competenza la cui variazione per le Province doveva essere in miglioramento di 7 punti percentuali. Per i Comuni era sufficiente, invece, mantenere invariato il saldo del 2001.

¹²⁴ Si tratta di un insieme di enti più ampio rispetto a quelli monitorati dal Ministero dell'economia e delle finanze che, tuttavia, non abbraccia tutti i Comuni assoggettati al patto interno.

I risultati delle Province si inquadravano in una situazione di ampio adempimento già rilevata nelle precedenti relazioni. Tuttavia va notato, specie per l'esercizio 2003, che la situazione suddetta, oltre che derivare da comportamenti virtuosi, ha certamente risentito della esclusione dalla spesa, accordata esclusivamente alle Province, di una serie di voci di rilevante significatività e dell'andamento favorevole delle entrate.

Per i Comuni, il rispetto degli obiettivi, pur restando diffuso, si verificava in minore percentuale rispetto alle Province e le situazioni di inadempienza si riscontravano maggiormente nelle aree meridionali ed insulari.

La onerosità degli obiettivi assegnati, come di consueto, andava valutata tenendo conto della specifica disciplina per il 2003 che era stata calibrata imponendo ai Comuni vincoli più incisivi rispetto all'esercizio precedente: era espressamente prevista l'esclusione della quota Irpef dal calcolo ai fini del rispetto del patto di stabilità e non venivano applicate correzioni per tener conto degli effetti dell'inflazione rispetto al saldo del 2001.

Dal complesso di tali elementi si era rilevato come le Province non hanno avuto la necessità di svolgere azioni incisive sulla spesa, anche in considerazione del fatto che l'avvenuta assegnazione di nuove funzioni ha comportato l'espansione delle spese non assoggettate alla disciplina del patto. Diversamente i Comuni in una situazione di scarsa dinamicità delle entrate rilevanti per il patto (dovuta anche alla esclusione della compartecipazione Irpef) hanno dovuto concentrare gli interventi per il rispetto del patto sul fronte della spesa.

4.2.2 Il patto di stabilità nelle Regioni a statuto speciale

Le Regioni a statuto speciale, che in base ai loro statuti di autonomia e alle relative norme di attuazione hanno competenza primaria in materia di finanza locale, possono stabilire una disciplina autonoma per il patto di stabilità degli enti locali appartenenti al loro territorio. Tale facoltà attribuita dall'art. 29, comma 18 della legge 289 del 2002 (finanziaria 2003) è stata esercitata dapprima dalle Province autonome di Trento e Bolzano, quindi dalla Valle d'Aosta e dal Friuli Venezia Giulia.

Per un quadro generale della normativa introdotta si fa riferimento alla relazione dello scorso anno, mentre vengono di seguito riportate in sintesi le discipline adottate e le principali modificazioni di recente introduzione.

La disciplina della Provincia autonoma di Trento risale all'esercizio 1999 ed è contenuta nella legge provinciale n. 3. Per il triennio 2003-2005 sono state introdotte regole¹²⁵ che si discostano in parte da quelle relative al triennio 2000-2002, l'obiettivo è sempre stabilito con riferimento al saldo finanziario che si riferisce alla parte corrente del bilancio ed alla sola gestione di competenza. Tale saldo può peggiorare nell'esercizio 2003 rispetto a quello precedente di una percentuale non superiore al tasso d'inflazione effettivamente riscontrata.

Anche la Provincia autonoma di Bolzano ha previsto con la legge provinciale 25 gennaio 2000, n. 2 –ancor prima dell'entrata in vigore della finanziaria del 2003– una disciplina particolare del patto che è stata integrata nella legge provinciale recante disposizioni in materia di finanza locale. La disciplina concreta è stabilita mediante accordi tra il presidente della giunta provinciale e il comitato per gli accordi finanziari dei Comuni e resta vigente per la durata di una legislatura. La disciplina vigente per il 2003 reca misure incidenti sulla spesa corrente la cui crescita dovrebbe essere contenuta entro il 6% rispetto all'esercizio 2001. Sono previste voci a detrarre che si discostano largamente da quelle stabilite dalla normativa nazionale.

La Valle d'Aosta ha stabilito una disciplina del patto interno a livello regionale introdotta con le leggi regionali n. 14 e n. 25 del 2002. Gli obiettivi, che riguardano tutti i Comuni indipendentemente della popolazione, si appuntano sul saldo finanziario e in via facoltativa è prevista anche una verifica della situazione dell'indebitamento.

¹²⁵ Con deliberazione n. 730 del 28 marzo 2003 successivamente modificata e dalle deliberazioni n. 496 in data 5 marzo e n. 524 in data 18 marzo.

La Regione Friuli Venezia Giulia è stata l'ultima ad avvalersi della facoltà di stabilire una disciplina autonoma sul patto di stabilità interno che è stata introdotta nell'esercizio 2003 con la legge regionale n. 1 dello stesso anno. La disciplina riguardava il saldo finanziario con obiettivi omologhi a quelli posti dalla normativa nazionale, salvo che risultavano meno costrittivi venendo applicata una correzione pari al tasso d'inflazione reale riscontrato nel 2002 ed essendo stabilite ulteriori voci che non concorrono alla determinazione del saldo.

Con la legge regionale 26 gennaio 2004, n. 1 è stata introdotta una nuova disciplina del patto di stabilità interno relativa alle Province ed ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti della Regione stessa. I criteri e le modalità per l'attuazione sono rimessi ad un regolamento del presidente della Regione approvato con decreto del 30 marzo 2004.

L'obiettivo fondamentale è costituito dal saldo finanziario che nel 2004 deve essere pari a quello dell'esercizio 2003 aggiornato con il tasso d'inflazione effettiva. Le voci detraibili dal saldo si rifanno nelle linee generali a quelle previste dalla normativa nazionale, salvo che per quanto riguarda l'esclusione dalla spesa corrente delle Province di una quota pari al mancato gettito dell'imposta sulle assicurazioni responsabilità civile veicoli a motore. Un ufficio della Regione¹²⁶ riceve la documentazione dagli enti e svolge l'attività di monitoraggio.

La normativa derogatoria stabilita per le Regioni a statuto speciale ha preso le mosse dall'art. 29, comma 18, della legge finanziaria per il 2003 e può essere attivata previo accordo con il Ministero dell'economia e delle finanze, nel quale viene determinato per ciascun esercizio il livello delle spese correnti e dei relativi pagamenti. Le Regioni ad autonomia differenziata provvedono, quindi, ad assicurare per gli enti locali dei rispettivi territori il raggiungimento delle finalità che il patto di stabilità interno persegue attraverso la disciplina generale rivolta agli enti locali delle restanti Regioni.

Tale procedura deve essere inquadrata in uno schema logico che si impernia sulla natura di principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica che viene *ex professo* attribuita alle disposizioni contenute nelle leggi statali relative al patto di stabilità interno per gli enti territoriali. Partendo da questa premessa si ricavano due ordini di conseguenze: il primo è che le misure introdotte dalle Regioni a statuto speciale devono conseguire gli stessi risultati della normativa nazionale in termini di effetti attesi dall'applicazione del patto interno; il secondo, che le discipline particolari dovrebbero discostarsi da quella generale, alla quale è attribuita la natura di principio, solo per tenere in considerazione la particolarità delle norme sulla finanza locale previste per il proprio territorio, mentre lo schema portante dovrebbe essere comune.

Il riscontro dell'efficacia delle misure adottate nelle norme particolari poste dalle Regioni a statuto speciale impone la necessità di quantificare *ex ante* gli effetti attesi, secondo criteri omologhi a quelli con i quali tale quantificazione viene effettuata in ambito nazionale e, quindi, un'attività di monitoraggio atta a confrontare i risultati ottenuti con gli obiettivi.

Dall'esame delle norme poste nella materia, si nota che in alcuni casi le discipline si rilevano differenti anche nell'impostazione generale rispetto a quella nazionale alla quale dovrebbero ispirarsi e che non tutte le modificazioni stabilite rispondono ad effettive esigenze di adeguamento alla normativa regionale sugli enti locali. Nell'insieme si nota che alcune particolarità proprie delle discipline speciali (come l'applicazione dell'inflazione reale piuttosto che quella programmata e la presenza di ulteriori voci a dedurre dalla spesa) rendono i vincoli meno stringenti rispetto a quelli previsti dalla normativa nazionale.

Sul piano dei risultati per l'esercizio 2003, che sono stati comunicati dai competenti uffici delle Regioni che hanno posto normative derogatorie, va osservato che la particolarità delle diverse discipline non rendono possibili comparazioni e non consentono di esprimere precise valutazioni in ordine a come essi vadano considerati in termini di analisi complessiva della finanza locale.

¹²⁶ La Direzione centrale per le relazioni internazionali e per le autonomie locali.

Si nota in sintesi che per la Provincia di Trento, nella quale l'obiettivo riguardava esclusivamente il saldo in termini di competenza, meno della metà dei Comuni sottoposti al monitoraggio ha raggiunto l'obiettivo di miglioramento del saldo finanziario. Nel complesso il risultato ottenuto dagli enti "virtuosi" va imputato maggiormente all'incremento delle entrate piuttosto che alla riduzione delle spese. Il livello di indebitamento, che viene rilevato, anche se si tratta di un obiettivo non vincolante, risulta per il totale dei Comuni della Provincia di Trento sostanzialmente stabile attestandosi sui 429 milioni di euro ed aumentando dello 0,04%.

Nella Provincia autonoma di Bolzano, nella quale la disciplina si rivolgeva alle spese correnti che nel 2003 dovevano aumentare in termini di competenza non oltre il 6% rispetto all'esercizio 2001, dei 94 Comuni assoggettati, 89 hanno osservato il suddetto parametro. Le spese correnti totali dei Comuni nel 2003 risultano aumentate del 2,59%, mentre quelle in conto capitale hanno subito un incremento del 5,52%.

Nella Valle d'Aosta l'unico Comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti è quello di Aosta che nel 2003 ha riportato un saldo finanziario in linea con l'obiettivo di contenimento. La normativa regionale ha assoggettato al patto anche i Comuni sotto la soglia dei 5.000 abitanti per i quali emergono maggiori difficoltà anche in relazione al fatto che, data l'esiguità dei bilanci, anche piccole variazioni possono avere influenza sul saldo finanziario.

Nella Regione Friuli Venezia Giulia nella quale la disciplina per il 2003 si discostava in modo meno evidente da quella nazionale e tuttavia prevedeva l'applicazione del tasso d'inflazione reale in aggiunta alle percentuali di correzione dei saldi previste a livello nazionale, si nota, sia per i Comuni che per le Province, un'estesa attuazione degli obiettivi imposti con differenziali positivi piuttosto rilevanti. Tale situazione si discosta da quella rilevata nell'esercizio 2002¹²⁷ nel quale il 79,5% dei Comuni friulani riusciva a rispettare l'obiettivo del saldo finanziario e, rispetto ai tre obiettivi, la Regione si caratterizzava per una situazione di adempimento ridotta nel raffronto nazionale.

4.2.3 Verifiche sul raggiungimento degli obiettivi

L'esame dei risultati per l'esercizio 2003 viene nuovamente effettuato in questa sede sulla base dei dati definitivi trasmessi da tutti gli enti locali soggetti alla normativa del patto di stabilità e verificati, per i Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti e per le Province, anche con il supporto del rendiconto per tale esercizio, acquisito dalla Sezione delle autonomie¹²⁸. I dati analizzati si riferiscono pertanto a n. 2.100 enti (96 Province e 2.094 Comuni).

Sono stati quindi eseguiti i controlli in ordine al rispetto dei limiti posti al saldo finanziario dalla normativa per il 2003, nonché un monitoraggio dell'andamento nel triennio considerato delle singole voci che concorrono alla determinazione dei saldi, verificandone altresì la congruenza con le poste contabili iscritte nei rendiconti.

La rilettura delle risultanze del patto alla luce dei dati definitivi ha consentito a diversi enti di superare la condizione di inadempienza rilevata a fine esercizio utilizzando scritture di bilancio provvisorie impiegate per il monitoraggio del IV trimestre del 2003; ciò a conferma del fatto che, come più volte sottolineato nelle circolari applicative del Ministero dell'economia e delle finanze, l'approvazione del rendiconto individua il termine ultimo per la verifica del raggiungimento degli obiettivi del patto.

Sulla base di questi riscontri definitivi il numero degli enti inadempienti si riduce e tra quelli soggetti al monitoraggio da parte della Ragioneria generale dello Stato, solo una Provincia e 5 Comuni non hanno raggiunto gli obiettivi programmati.

¹²⁷ In tale esercizio la normativa nazionale imponeva obiettivi più stringenti essendo estesi alla spesa corrente.

¹²⁸ Con la deliberazione n. 7 del 2004, nel contesto della raccolta dei rendiconti e della documentazione allegata, è stata reiterata la richiesta dei modelli di monitoraggio del patto di stabilità pubblicati dal MEF con decreto del 24 giugno 2003 per le Province ed i Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti ed è stata estesa anche a tutti gli altri Comuni soggetti alla normativa attraverso l'impiego di un prospetto standardizzato, elaborato allo scopo dalla Corte ed inviato a tali enti per la compilazione.

L'esame dell'esattezza formale degli adempimenti richiesti dalla normativa che, come di consueto, precede l'analisi dei dati finanziari relativi al patto, è risultata meno complessa rispetto al precedente esercizio dal momento che i dati sono stati raccolti su base uniforme¹²⁹. È stata comunque svolta una significativa attività istruttoria finalizzata a rendere omogenee le informazioni provenienti dagli enti, visto che la complessità della disciplina attuativa del patto genera frequentemente dubbi interpretativi, risolti di volta in volta dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato presso il Ministero dell'economia e delle finanze che gestisce operativamente il patto di stabilità ed esercita nei confronti degli enti una funzione di ausilio. Le indicazioni aggiuntive del MEF incidono sulle modalità di calcolo degli obiettivi programmatici e sulla verifica degli stessi, tenendo conto delle particolari situazioni rappresentate dalle amministrazioni interessate¹³⁰.

L'esame comparato delle voci rilevanti per il patto come risultanti dagli specifici modelli e dai conti consuntivi evidenzia alcune disomogeneità nell'impostazione contabile adottata, soprattutto relativamente al titolo I dell'entrata. In particolare la quota di compartecipazione all'Irpef, che dal 2003 è espressamente esclusa dal computo del saldo, è stata imputata nel bilancio ora tra le entrate tributarie, ora tra i trasferimenti correnti; a volte la compartecipazione è evidenziata ai fini del patto di stabilità come previsto dal modello ministeriale, altre volte è direttamente esclusa dal totale del titolo¹³¹. Anche nell'ambito del titolo IV dell'entrata si è rilevato in alcuni casi un non perfetto allineamento con le voci del rendiconto, dovuto ad una diversa contabilizzazione delle medesime poste¹³². Questi comportamenti differenziati, pur creando qualche difficoltà nell'attività di verifica che deve essere mirata anche alla ricerca dei dati contabili allocati in maniera non univoca, non interferiscono peraltro con il risultato sostanziale del patto di stabilità.

Sotto il profilo della omogeneizzazione degli esercizi finanziari a confronto va ricordata, invece, la possibilità, introdotta dall'art. 3, comma 50, della legge 24.12.2003, n. 350, finanziaria per il 2004, di detrarre i maggiori oneri derivanti dal nuovo contratto del personale, che è stata applicata per la prima volta con riferimento all'esercizio 2003¹³³.

Da un punto di vista della correttezza degli adempimenti, si nota una maggiore attitudine rispetto agli anni precedenti da parte dei Comuni di dimensioni medio-piccole ad un attento monitoraggio dei vincoli del patto. Tale comportamento potrebbe essere messo in relazione alla estensione, dal 2003, del sistema sanzionatorio a tutti gli enti soggetti al patto e nel ruolo di verifica a tal fine affidato al collegio dei revisori.

Per gli enti non sottoposti al monitoraggio del Ministero dell'economia e finanze, la funzione affidata all'organo di revisione economico-finanziaria è di cruciale rilevanza per

¹²⁹ Per ovviare alle difficoltà riscontrate nell'analisi del 2002 è stato elaborato un apposito modello per i Comuni non soggetti al monitoraggio, per i quali il decreto del 24 giugno 2003 non aveva stabilito la modulistica.

¹³⁰ Nell'ambito di tale funzione di supporto alle amministrazioni nell'applicazione della normativa sul patto di stabilità è stata data l'indicazione di detrarre dalle entrate finali del 2001 i minori introiti derivanti dalla nuova disciplina dell'addizionale sui consumi di energia elettrica (art. 10, comma 11, della l. n. 133/99) ed i minori introiti derivanti dalle esenzioni disposte in materia di pubblicità (art. 10, comma 3, della l. n. 448/2001 e art. 2bis della l. 75/2002); ciò al fine di compensare lo squilibrio finanziario determinato dal fatto che tali entrate nel 2001 figuravano tra i tributi locali, mentre nel 2003 sono computate tra i trasferimenti correnti da Stato e pertanto escluse dal concorso alla quantificazione degli incassi netti rilevanti ai fini del patto di stabilità. Inoltre è stata autorizzata la detrazione dalle spese correnti dei Comuni capofila delle spese relative ad accordi di programma diretti a finanziare progetti di assistenza di una serie di enti locali facenti parte del piano di zona; in questo caso, infatti, il Comune capofila funge da intermediario finanziario nell'erogazione dei fondi che non sono strettamente destinati a finanziare i servizi di un singolo Comune, ma l'intero progetto.

¹³¹ Tale comportamento, che è risultato piuttosto diffuso, non rileva dal punto di vista sostanziale nel calcolo degli obiettivi e dei saldi del patto di stabilità, ma comporta delle apparenti incongruenze tra i dati del patto e quelli da rendiconto in ordine al totale del titolo I, nel patto maggiore rispetto al rendiconto, e del titolo II il cui importo nel patto risulta in taluni casi inferiore.

¹³² Così è avvenuto in una Provincia che ha allocato tra i proventi dalla dismissione di attività finanziarie (titolo IV, cat. 1^) risultanti dal patto importi che, nel rendiconto, trovano imputazione tra le riscossioni derivanti da mutui e prestiti obbligazionari depositati presso la tesoreria provinciale (nella categoria 6^ dello stesso titolo).

¹³³ I maggiori oneri che possono essere portati in detrazione sono solo quelli relativi all'incremento retributivo dello 0,99% riconosciuto quale recupero del differenziale tra i tassi di inflazione programmata e quella effettiva del biennio precedente.

garantire l'effettività della normativa e l'applicazione del sistema di limitazioni della spesa a carico degli enti inadempienti. Infatti è al collegio dei revisori che spetta l'onere della comunicazione al Ministero dell'economia e finanze e al Ministero dell'interno del mancato rispetto dell'obiettivo annuale; nel caso in cui il collegio si rendesse inadempiente è prevista una responsabilità personale dei singoli membri¹³⁴. Inoltre, il collegio dei revisori è coinvolto nelle attività di verifica in corso di gestione attraverso la valutazione della congruenza della gestione del bilancio con i saldi di cassa previsti in sede di programmazione dei flussi finanziari e di declinazione trimestrale degli obiettivi del patto.

Va inoltre ricordato che per la prima volta gli obiettivi programmatici sono sostanzialmente differenti per i Comuni e per le Province, derivandone altresì una diversificazione in ordine alle modalità di calcolo dei saldi finanziari. Si tratta di impostazioni diverse non solo nel dettaglio, ma ispirate ad un modello non omogeneo. Infatti alle Province viene imposto un miglioramento incisivo del saldo, temperato, peraltro, dalla depurazione concessa delle spese sostenute per le nuove funzioni, in ragione del fatto che si prospettava la prosecuzione della crescita delle entrate rilevanti che avrebbe dato impulso al raggiungimento dell'obiettivo; per i Comuni, invece, lo scenario si profilava meno dinamico e solo uno sforzo sulla spesa corrente avrebbe potuto consentire di rispettare il patto che imponeva di non peggiorare il saldo finanziario realizzato nel 2001.

4.2.4 Province

Per l'aggregato delle Province va riportato in primo luogo che l'indagine è stata completata rispetto a quella effettuata nella scorsa relazione per cui è aumentato il numero delle Province esaminate che ora sono 96 e costituiscono l'universo di quelle tenute alla osservanza delle regole nazionali del patto di stabilità interno.

Nella tabella di seguito riportata sono stati calcolati gli obiettivi programmatici 2003 per l'intero aggregato delle Province e vengono evidenziati gli andamenti, nel triennio posto a raffronto, delle singole voci rilevanti per il patto.¹³⁵

Si evidenzia che nel complesso delle Province il saldo finanziario registrato sia in termini di competenza che di cassa nel 2003 sopravanza l'obiettivo programmatico con un differenziale positivo notevole, più elevato di quello già rilevato. Al riguardo viene in evidenza che, pur riscontrandosi un aumento diffuso delle entrate e delle spese sia per l'esercizio 2001 che per quello 2003, dovuto alla estensione degli enti presi in considerazione, si verifica un assottigliamento dello scarto positivo dell'esercizio 2001, che costituisce il parametro per fissare l'obiettivo 2003, per cui l'obiettivo programmatico è diventato meno ambizioso. Per questa stessa ragione lo scarto positivo nelle nuove rilevazioni è ancora più rilevante.

Sempre dai dati complessivi si nota, nel triennio posto a raffronto, un incremento significativo delle entrate proprie con ruolo traente delle entrate tributarie, anche a prescindere dalla compartecipazione assegnata nel 2003 per la prima volta. Si nota anche un aumento dei trasferimenti dallo Stato in conto capitale, mentre quelli di parte corrente risultano in calo per via della deduzione della quota Irpef. Si registra, inoltre, un notevole incremento delle risorse trasferite dagli altri enti partecipanti al patto e dalla UE, sia di parte corrente che in conto capitale. Questi aumenti possono essere addebitati al conferimento di funzioni da parte delle Regioni ed a un più diffuso impiego di fondi strutturali provenienti dall'Unione Europea.

Il titolo I della spesa fa registrare nel triennio aumenti molto rilevanti sia in termini di impegni (27,26%) che di pagamenti totali (28,48%). Aumentano in maniera dirompente le spese connesse a funzioni statali e regionali trasferite o delegate. Le spese correnti sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla UE crescono notevolmente quanto agli impegni, ma ristagnano in termini di pagamenti.

¹³⁴ Art. 29, comma 16, della legge n. 289 del 2002.

¹³⁵ Al riguardo si precisa che è stato possibile effettuare la verifica rispetto al conto del bilancio e che sono stati rilevati scostamenti rilevanti solo nella voce riscossione crediti che è esclusa dalla entrata corrente.

L'aumento della spesa corrente è da addebitare particolarmente al settore delle funzioni conferite, che come è noto viene escluso nel computo del saldo. Va aggiunto che rispetto al 2001 sono presenti due nuove tipologie di spesa da dedurre dal saldo: quella per i rimborsi allo Stato e quella per i maggiori oneri del contratto del personale. Il complesso di queste esclusioni riporta la crescita della spesa a livelli moderati e consente alle Province di ottenere un risultato conforme a quello atteso.

Infatti nel 2003, nonostante si verifichi, rispetto al 2001, una crescita eclatante della spesa delle Province, da addebitare al conferimento di nuove funzioni, quella rilevante per il patto cresce del 4,86% in termini di cassa; tale situazione, alla quale si affianca la tendenza ascendente degli incassi di entrate nette del 17,75%, ha concorso al conseguimento dell'obiettivo programmatico 2003. Gli obiettivi del saldo di competenza e di cassa sono stati ampiamente rispettati dalle Province con differenziali che nell'aggregato sono di segno positivo e di importo molto rilevante.

Tab. 1 - Province - obiettivi consolidati.

(migliaia di euro)

ENTRATE	Accertamenti		Incassi	
	2001	2003	2001	2003
Addizionale consumo energia elettrica	635.834	694.074	632.358	697.401
Compartecipazione Irpef *	0	452.516	0	440.062
Imposta provinciale di trascrizione	1.042.255	1.084.508	1.047.030	1.097.461
Imposta sulle assicurazioni R.C. auto	1.516.888	1.923.833	1.518.363	1.940.986
Altre entrate tributarie	224.507	244.238	236.591	246.204
TOTALE TITOLO I	3.419.484	4.399.169	3.434.342	4.422.114
TOTALE TITOLO I (al netto della compart. Irpef)	3.419.484	3.946.653	3.434.342	3.982.052
TOTALE TITOLO II	3.171.972	3.877.442	2.742.620	3.546.808
- Trasferimenti correnti da Stato	1.196.336	1.105.097	1.019.131	1.046.411
- Trasferimenti correnti da U.E.	43.330	177.527	15.696	86.601
- Trasferimenti corr. dagli altri enti partecipanti al patto	1.907.695	2.560.210	1.690.145	2.379.006
ENTRATE TITOLO II	24.611	34.608	17.648	34.790
TOTALE TITOLO III	326.647	453.662	332.395	414.140
TOTALE TITOLO IV	1.494.243	3.408.691	1.227.493	2.209.314
- Proventi dalla dismissione di beni immobiliari	45.660	81.857	48.775	66.921
- Proventi dalla dismissione di attività finanziarie	366.105	776.480	381.362	699.718
- Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	206.300	307.194	202.513	319.689
- Trasferimenti in conto capitale da U.E.	10.412	30.026	15.817	14.711
- Trasferimenti in conto capitale dagli altri enti partecipanti al patto	746.496	1.923.003	481.833	928.719
- Riscossione di crediti	68.649	188.167	67.355	119.017
- Altre rettifiche	0	0	0	0
ENTRATE TITOLO IV	50.621	101.964	29.838	60.539
ENTRATE NETTE	3.821.363	4.536.887	3.814.223	4.491.521
SPESE	Impegni		Pagamenti	
	2001	2003	2001	2003
TITOLO I - SPESE CORRENTI	5.980.353	7.610.619	5.206.959	6.690.218
- Interessi passivi	342.582	353.613	340.822	349.732
- Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla U.E.	44.854	100.396	33.975	41.223
- Spese per calamità naturali	8.099	14.961	22.735	13.339
- Spese per elezioni amministrative	161.667	33.396	18.896	93.984
- Spese connesse a funzioni statali e regionali trasferite o delegate	1.624.109	2.971.598	1.369.648	2.399.144
- Spese correnti per i rimborsi eseguiti allo Stato	0	228.366	7.557	212.520
- Maggiori oneri per rinnovo contratto personale	0	8.757	0	972
- Altre rettifiche	0	0	0	0
SPESE CORRENTI NETTE	3.799.042	3.899.532	3.413.326	3.579.304
SALDO FINANZIARIO	22.321	637.355	400.897	912.217
Obiettivo programmatico 2003 (saldo fin. 2001 + 7%)		23.883		428.960

* NOTA: il dato è stato comunicato da 58 Province su 96.

Dall'osservazione effettuata si rileva che gli obiettivi stabiliti per le Province non si sono dimostrati di grande impegno e ciò è avvenuto in concomitanza di una situazione in rapido cambiamento nella dinamica della entrata e della spesa delle Province, i cui effetti probabilmente non potevano essere esattamente previsti.

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 una Provincia non ha raggiunto gli obiettivi¹³⁶.

La situazione aggregata a livello regionale del rispetto degli obiettivi si rileva piuttosto omogenea e solo nella Basilicata si verifica nel complesso delle Province il mancato rispetto per quanto concerne il saldo di competenza e di cassa.

Il comparto Province si è attenuto sostanzialmente alle regole imposte dal patto di stabilità interno; le condizioni del contesto tuttavia si sono dimostrate decisamente favorevoli ad ottenere questo risultato. Le entrate proprie si sono sviluppate senza richiedere uno sforzo fiscale aggiuntivo e la crescita della spesa ha riguardato principalmente le componenti non rilevanti per il saldo¹³⁷.

La quantificazione in termini finanziari dei risultati conseguiti dalle Province per ciascuno dei due obiettivi del patto 2003 viene esposta, per Regione, nelle seguenti tabelle, costruite aggregando i dati finanziari 2001 rilevanti per il patto di tutte le Province appartenenti ad una stessa Regione e calcolando sugli stessi i due obiettivi programmatici di livello regionale.

Tab. 2 - Province - Rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità 2003 competenza

(in migliaia di euro)

REGIONE	n. Province esaminate	Saldo finanziario 2001	Saldo programmatico 2003	Saldo finanziario 2003	Scostamento da obiettivo
PIEMONTE	8	20.865	22.326	61.215	38.889
LOMBARDIA	11	216.700	231.869	349.602	117.733
LIGURIA	4	17.612	18.845	27.102	8.257
VENETO	7	135.071	144.526	176.760	32.234
EMILIA ROMAGNA	9	88.685	94.893	114.512	19.619
TOSCANA	10	55.192	59.055	94.630	35.575
UMBRIA	2	5.368	5.744	14.172	8.428
MARCHE	4	7.855	8.405	12.141	3.736
LAZIO	5	77.272	82.681	122.754	40.073
ABRUZZO	4	-31.499	-29.294	-6.561	22.733
MOLISE	2	-10.204	-9.490	-7.740	1.750
CAMPANIA	5	-30.199	-28.085	9.331	37.416
PUGLIA	5	-34.308	-31.906	-17.246	14.660
BASILICATA	2	-28.902	-26.879	-28.899	-2.020
CALABRIA	5	-45.095	-41.938	-12.705	29.233
SICILIA	9	-361.527	-336.220	-251.585	84.635
SARDEGNA	4	-60.565	-56.325	-20.128	36.197
Totale complessivo	96	22.321	23.883	637.355	613.472

¹³⁶ 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 alle spese ed all'indebitamento previste, avviene in 95 Province. Solo la provincia di Matera risulta inadempiente per il saldo di cassa e di competenza. La situazione di inadempienza riconosciuta dal collegio dei revisori è stata prodotta da una soccombenza giudiziaria a seguito della quale è stato necessario in chiusura d'esercizio riconoscere e pagare debiti extrabilancio.

¹³⁷ Le fonti di entrata tributaria delle Province sono scarsamente manovrabili, consistendo essenzialmente in devoluzioni di gettito; quindi, i risultati positivi sul fronte delle entrate devono essere ascritti all'aumentata consistenza degli imponibili e all'assegnazione della compartecipazione.

cassa

(migliaia di euro)

REGIONE	Province esaminate	Saldo finanz. 2001	saldo programmatico 2003	saldo finanziario 2003	scostamento da obiettivo
PIEMONTE	8	55.568	59.458	72.192	12.734
LOMBARDIA	11	275.243	294.510	385.150	90.640
LIGURIA	4	29.091	31.127	35.226	4.099
VENETO	7	165.049	176.602	210.334	33.732
EMILIA ROMAGNA	9	108.598	116.200	136.164	19.964
TOSCANA	10	74.056	79.240	108.256	29.016
UMBRIA	2	3.859	4.129	12.605	8.476
MARCHE	4	15.405	16.483	21.973	5.490
LAZIO	5	137.863	147.513	153.604	6.091
ABRUZZO	4	-9.717	-9.037	705	9.742
MOLISE	2	-6.153	-5.722	-3.572	2.150
CAMPANIA	5	2.738	2.930	57.260	54.330
PUGLIA	5	-12.615	-11.732	842	12.574
BASILICATA	2	-23.799	-22.133	-26.475	-4.342
CALABRIA	5	-35.865	-33.354	-12.897	20.457
SICILIA	9	-328.180	-305.207	-224.809	80.398
SARDEGNA	4	-50.244	-46.727	-14.341	32.386
Totale complessivo	96	400.897	428.960	912.217	483.257

4.2.5 Comuni

Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti

L'analisi effettuata in questa sede è rivolta all'universo dei Comuni interessati al patto nell'esercizio 2003. Si tratta di un insieme di enti più esteso di quello tenuto all'invio del rendiconto alla Corte, riguardando anche i Comuni di popolazione compresa tra i 5.000 e gli 8.000 abitanti.

Non tutti i Comuni di tale dimensione tuttavia sono stati inseriti nella rilevazione che ha riguardato 2.004 enti¹³⁸. Ciò è addebitabile a varie cause, quali la mancata trasmissione dei modelli o modelli redatti in modo inesatto o incompleto.

L'esame viene condotto su due distinti insiemi: il primo è costituito dai Comuni più grandi (con popolazione superiore a 60.000 abitanti) e il secondo da tutti gli altri Comuni assoggettati al patto di stabilità interno.

Nell'insieme dei Comuni più grandi, che fa registrare un elevato livello di adempimento, vengono esaminati 92 enti soggetti alla disciplina nazionale del patto.

Si evidenzia che nel complesso dei Comuni di maggiori dimensioni il saldo finanziario, registrato sia in termini di competenza che di cassa, nel 2003 sopravanza l'obiettivo programmatico con un differenziale positivo meno elevato di quello rilevato per le Province.

Al riguardo viene in evidenza, nel triennio posto a raffronto, un aumento diffuso delle entrate proprie al netto della compartecipazione all'Irpef, ma con livelli di variazione contenuti. La taxa rifiuti si rileva in flessione in termini di accertamenti, mentre è in aumento quanto ad incassi. Tra le entrate tributarie l'addizionale Irpef è quella in aumento più rapido sia per accertamenti che per incassi. Si nota inoltre un incremento non irrilevante delle entrate extratributarie. I trasferimenti dallo Stato in conto capitale aumentano in maniera dirompente, mentre quelli di parte corrente risultano in calo per via della deduzione della quota Irpef. Si registra, inoltre, un notevole incremento delle risorse in conto capitale, trasferite dagli altri enti partecipanti al patto e dalla U.E.

La spesa corrente risulta in calo sia in termini di impegni che di pagamenti totali, la maggiore diminuzione 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, ma calano in termini di pagamenti.

¹³⁸ 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.