

DELIBERAZIONE

PAGINA BIANCA



Deliberazione n. 6/2003

Corte dei Conti

Sezione Autonomie

Composta dai magistrati:

Presidente Fulvio **Balsamo**
Presidente agg.to Giuseppe Salvatore **Larosa**

Consiglieri Giuseppe **Ranucci**, Enrico **Marotta**, Giovanni **Sferra**, Andrea **Liotta**,
Guido **Maccagno**, Teresa **Bica**, Stefano **Imperiali**, Francesco **Petronio**,
Maria Luisa **De Carli**, Carmela **Iamele**, Elio **Berarducci**;

I Referendario Cinzia **Barisano**

Visto l'art. 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito con modifiche dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, e successive modificazioni e integrazioni, secondo cui la Sezione riferisce annualmente al Parlamento, entro il 31 luglio, i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa delle Province e dei Comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti nonché sulla gestione degli Enti i cui rendiconti si chiudano in disavanzo ovvero rechino l'indicazione di debiti fuori bilancio;

Visto l'art. 227 del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che conferma la competenza della Sezione per il referto di cui al citato art. 13 del decreto legge n. 786 del 1981, come fissato dalla legge di conversione n. 51 del 1982;

Visti gli articoli. 28, comma 7, e 32, comma 5, del sopracitato T.U., che estendono alle Comunità montane i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni e l'art. 227, comma 4, dello stesso T.U., il quale prevede che, ai fini del consolidamento dei conti pubblici, la Sezione può richiedere i rendiconti di tutti gli altri Enti locali;

Visto l'art. 9 del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite della stessa Corte n. 14 del 16 giugno 2000, che stabilisce che la Sezione Enti Locali, istituita con il citato art. 13 del decreto legge 786 del 1981, convertito nella legge n. 52 del 1981, assume la denominazione di "Sezione autonomie" ed "esercita i controlli finanziari e le analisi comparative sull'andamento delle gestioni degli enti locali previsti dalla legge medesima e successive modifiche e integrazioni" e che, inoltre, la medesima Sezione riferisce al Parlamento, almeno una volta in ciascun esercizio finanziario, sull'andamento generale della finanza regionale e locale anche tenuto conto dei referti delle sezioni regionali e con riferimento al rispetto del quadro delle compatibilità generali di finanza pubblica poste dall'Unione europea e dal bilancio dello Stato;

Vista la deliberazione n. 5 del 16 luglio 2002, con la quale questa Sezione ha definito, ai fini della relazione da presentare al Parlamento entro il 31 luglio 2003, il piano delle rilevazioni ed i criteri di esame delle gestioni finanziarie degli Enti locali per l'esercizio finanziario 2001;

Uditi nelle adunanze dei giorni 15 e 22 maggio e 4 e 9 giugno 2003 i magistrati relatori sulle singole parti della relazione;

Udita, nell'adunanza del 9 giugno 2003, la relazione finale del Presidente agg. Giuseppe Larosa;

Nell'odierna adunanza, convocata per l'esame del testo finale della relazione,

APPROVA

l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sull'andamento generale della gestione finanziaria degli Enti locali per l'esercizio finanziario 2001 e sulla gestione di cassa degli stessi Enti per l'esercizio 2002.

Ordina che copia della presente deliberazione, con l'allegata relazione, sia trasmessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Copia della deliberazione, con annessa relazione, sarà altresì comunicata, a cura della Segreteria della Sezione, alle Amministrazioni interessate.

Così deliberato nell'adunanza del 9 giugno 2002.

Il Relatore

F.to (Dott. Giuseppe Larosa)

Il Presidente

F.to (Dott. Fulvio Balsamo)

La presente deliberazione è stata depositata in segreteria il 17 giugno 2003.

Il Dirigente

F.to (Dott.ssa Giuliana Pecchioli)

SINTESI E CONCLUSIONI

1. Evoluzione del sistema normativo

La relazione della Sezione sull'esercizio finanziario 2001 si apre con un esame dell'evoluzione del sistema normativo con particolare riferimento all'attuazione della riforma del titolo V, parte II, della Costituzione.

In particolare, viene svolto un primo esame delle problematiche attuative anche alla luce della legge di adeguamento dell'ordinamento alla riforma costituzionale di recente emanazione (L. 5 giugno 2003, n.131).

La legge affronta tre temi di fondo di notevole complessità: l'attuazione dell'art. 117 della Costituzione, l'esercizio della potestà legislativa concorrente e l'individuazione delle funzioni amministrative conferite, prevedendo anche le correlative risorse finanziarie, di mezzi e di personale che dovranno essere trasferite in base all'art. 118.

Emerge, poi, che nel momento in cui l'attuazione della riforma del titolo V sta per essere concretizzata, sono in corso altri progetti di riforma costituzionale che incidono sui contenuti già novellati del titolo V.

2. Attuazione della riforma del Titolo V parte II della Costituzione

L'accavallarsi di queste iniziative ed il ritardo con il quale la riforma sta trovando attuazione non giovano alla certezza dei rapporti tra le istituzioni e rendono la loro azione meno efficace.

Lo scenario futuro appare caratterizzato da momenti di incertezza, in particolare nel settore finanziario, nel quale, non essendosi tuttora chiarita la struttura del federalismo fiscale, si intravedono difficoltà per una stringente programmazione della spesa.

Nell'attuale momento nel quale la politica di spesa deve essere improntata a criteri di assoluto rigore dovendo essere razionalizzata e riqualificata la spesa corrente, è necessario ricercare soluzioni che minimizzino l'impatto di tali azioni sui servizi offerti ai cittadini e ciò può avvenire in un contesto di risorse certe e di programmazione.

In questo contesto difficile, gli Enti locali dovranno assumere un novero rilevante di nuovi compiti potendo contare anche su risorse conferite e tributi devoluti che dovranno essere contenuti nel quadro di compatibilità finanziarie complessive.

L'inadeguatezza delle risorse assegnate per l'avvio del sistema di decentramento spinto potrebbe produrre la necessità di azionare la leva fiscale da parte degli Enti, assistendosi, così, ad una traslazione dell'onere di imposizione fiscale dal centro verso gli Enti decentrati.

Nell'attuazione del nuovo sistema emergono, poi, la necessità di rendere operativo il sistema perequativo e quella di salvaguardare la stabilità finanziaria degli Enti.

Per poter assicurare una adeguata conoscenza della situazione sottostante e per il corretto funzionamento dei meccanismi di riequilibrio e di monitoraggio della stabilità, è necessario che il sistema contabile si dimostri idoneo alla rilevazione degli equilibri di bilancio e della situazione finanziaria degli Enti. Ciò potrà avvenire a fronte di un sistema uniforme, affidabile e trasparente, che ponga anche principi di armonizzazione con i sistemi contabili delle altre componenti della Repubblica. Una necessità imprescindibile è, infatti, quella dell'allineamento dei sistemi contabili adottati dai diversi livelli di governo, da cui discende la possibilità di rilevare le situazioni economiche e finanziarie sulla base di parametri obiettivi ed uniformi.

Questo problema è stato affrontato nella legge di adeguamento dell'ordinamento che ha previsto una delega per il riordino dell'ordinamento contabile. La disciplina che ne seguirà dovrebbe da un lato tener conto della necessità di non imbrigliare l'azione degli Enti in modelli eccessivamente standardizzati e dall'altro non disattendere la pressante esigenza di armonizzazione e di coordinamento finanziario.

3. Controlli su Regioni, Province e Comuni nel nuovo assetto costituzionale

Sono esaminate le prospettive dei controlli esterni su Regioni, Province e Comuni, dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione, disposta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, e tenendo anche conto della recente legge La Loggia (n. 131/2003) per l'attuazione della citata riforma della legge fondamentale.

Nel nuovo assetto costituzionale, la necessità di controlli da parte di un'istituzione come la Corte dei conti, autonoma e indipendente da tutte le articolazioni della Repubblica, unica e nel contempo articolata su tutto il territorio nazionale, è divenuta in effetti ancor più pressante. Occorre infatti assicurare il coordinamento della finanza pubblica ed il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario; il corretto utilizzo delle previste risorse perequative e aggiuntive e una puntuale determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni; un compiuto coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale.

Si pone inoltre in evidenza come il controllo della Corte dei conti costituisca un'essenziale funzione priva di un qualsiasi carattere impeditivo o sanzionatorio, e caratterizzata invece da finalità di informazione a tutte le articolazioni della Repubblica sui reali andamenti delle gestioni finanziarie e amministrative, di collaborazione al continuo miglioramento delle gestioni, di garanzia dei necessari equilibri del sistema, nello spirito della sentenza della Corte costituzionale n.29 del 1995.

4. La finanza locale nel 2002: prime risultanze

La situazione dell'economia e della finanza pubblica nel 2002 costituisce un indispensabile presupposto per comprendere il ruolo svolto dalla finanza locale e per verificare se gli obiettivi indicati nella programmazione e dai provvedimenti della manovra annuale di bilancio siano stati realizzati. Nel 2002 i risultati dei conti pubblici hanno risentito del rallentamento della crescita del PIL, risultata inferiore alle attese.

La manovra finanziaria per il 2002 è stata realizzata in modo da non indebolire, con decisi interventi correttivi, l'economia già fiaccata dal quadro internazionale in atto.

Per gli Enti locali non si rilevano interventi che si discostino in modo rilevante dalle linee tracciate in precedenza e la novità di maggior interesse è costituita dalla messa a regime dell'assegnazione della compartecipazione del 4,5% dell'Irpef ai Comuni.

Sul fronte dei trasferimenti, oltre alle riduzioni necessarie per compensare detta assegnazione che in linea di principio non avrebbe dovuto incidere sul volume delle risorse attribuite, è stato disposto il mantenimento delle precedenti dotazioni di fondi, incrementate del tasso d'inflazione programmato ed assoggettate ad una riduzione dell'1%, che è stata in parte compensata.

E' stato confermato il controllo sui saldi effettuato con l'applicazione del patto di stabilità interno, la cui disciplina si è dimostrata maggiormente incisiva prevedendo limitazioni anche alla spesa corrente.

Nel 2002, nonostante l'evoluzione negativa del quadro macroeconomico, dall'elaborazione del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche si è rilevato che l'indebitamento netto si è attestato al 2,3% del prodotto interno lordo, riportando, quindi, un miglioramento rispetto al 2,6% dell'anno precedente. Il saldo primario, pur riducendosi di 0,4 punti percentuali, è rimasto positivo.

5. Analisi dei flussi di cassa nel 2002

Dai dati di cassa per il 2002, raccolti dalla Ragioneria Generale dello Stato, si è evidenziato, per le Province, un aumento sostenuto delle entrate correnti. Tale andamento è il prodotto dell'azione congiunta dell'andamento vivace delle entrate tributarie e dei trasferimenti. Per i Comuni considerati nell'insieme, senza distinzioni di popolazione, si nota, invece, una leggera flessione, anche in termini nominali, dell'incremento delle entrate extratributarie.

Sempre in termini di cassa, si è evidenziata, per le Province, una crescita consistente dei pagamenti di parte corrente, mentre per i Comuni si è notata una sostanziale riduzione, che ha invertito la situazione di crescita riscontrata nell'esercizio precedente. Tra le componenti della spesa corrente dei Comuni, si nota che quella per il personale continua a crescere lievemente e quella per acquisto di beni e servizi diminuisce, ma in modo non particolarmente rilevante. Nel rapporto di composizione la spesa del personale rappresenta ancora nel 2002 l'elemento di maggior consistenza rispetto agli altri componenti, pur presentando in diminuzione il relativo indice.

Un aumento dinamico si rinviene nei pagamenti in conto capitale delle Province; ciò dimostra che la spinta al rilancio degli investimenti riprende vigore, ma non tanto in relazione all'avvio di nuove iniziative, quanto attraverso la più rapida realizzazione dei programmi d'investimento in corso d'attuazione. Diversa è la situazione dei Comuni ove tale spinta è meno sostenuta.

Quanto al finanziamento degli interventi in conto capitale, si nota un aumento delle riscossioni per accensioni di prestiti che farebbe intravedere un minore ricorso alle economie derivanti dalla parte corrente dei bilanci.

Il saldo tra le entrate correnti e le correlative spese mette in evidenza nelle Province un avanzo che diminuisce lievemente rispetto a quello riscontrato nel 2001. Nei Comuni si nota, invece, un disavanzo che si riduce rispetto all'esercizio precedente; tale risultato può essere imputato all'andamento ristagnante delle spese correnti.

Il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale evidenzia nei Comuni un ridotto disavanzo, pari a 295 milioni di euro, che modifica la situazione di maggiore disavanzo dell'esercizio precedente. Ciò è addebitabile all'andamento meno dinamico dei pagamenti rispetto alle correlative entrate; peraltro, data la natura della spesa in esame, la formazione di un limitato disavanzo di cassa può essere valutata positivamente.

Le tendenze del 2002 fanno rilevare una situazione piuttosto sperequata tra Comuni e Province. Per queste ultime si nota, sia sul fronte dell'entrata che su quello della spesa, una linea espansiva che corrisponde ad un momento di vitalità di tali istituzioni, nelle quali il processo di trasferimento delle funzioni ha dimostrato un certo dinamismo.

Per i Comuni si nota un generale ristagno con rilevante riduzione della capacità di spesa, dovendosi rilevare una riduzione dei margini di operatività che si manifesta alla vigilia dell'attuazione del processo di conferimento delle funzioni.

6. Patto di stabilità interno

La misura di coordinamento della finanza pubblica predisposta al fine di assicurare la stabilità finanziaria del comparto degli Enti territoriali, costituita dal patto di stabilità interno, è giunta al quarto anno di applicazione; la disciplina relativa è apparsa caratterizzata da una continua mutevolezza; infatti essa non ha mai avuto una vita che eccede l'esercizio entro il quale deve essere applicata ed è stata stabilita di anno in anno attraverso la legge finanziaria.

Come si dirà più avanti, le risultanze del patto di stabilità per il 2002 mettono in evidenza che le Province sono state in grado di raggiungere l'obiettivo del saldo anche con uno scarto positivo considerevole.

Per i Comuni complessivamente considerati si nota che il raggiungimento dell'obiettivo del saldo è avvenuto con uno scostamento positivo rilevante. Anche l'analisi dell'aggregato regionale evidenzia il rispetto dell'obiettivo in tutte le Regioni.

Dall'esame della situazione dei singoli Enti (Province e Comuni) emerge che l'adempimento congiunto dei tre obiettivi (relativi al saldo finanziario, ai pagamenti ed agli impegni della spesa corrente) non è stato ottenuto da un numero rilevante di Province e di Comuni e ciò ha inciso sull'attuazione delle politiche del personale di tali Enti.

7. Indebitamento

L'obiettivo programmatico del rilancio, soprattutto a livello locale, degli investimenti pubblici, che trovano la loro principale fonte finanziaria nel ricorso all'indebitamento, nelle forme previste e tipizzate dalla legge, incontra comunque un limite nella concorrente esigenza di

contenere l'esposizione debitoria degli Enti entro margini tali da garantire la stabilità degli equilibri di bilancio. Le possibilità per gli Enti locali di contrarre debiti per finanziare gli investimenti soggiacciono pertanto a stringenti vincoli e condizioni, dettati dal TUEL e da altre disposizioni di legge o regolamentari, alcuni di carattere generale, validi per tutte le forme di indebitamento, altri specifici per la contrazione dei mutui passivi.

Per quanto riguarda le recenti linee evolutive del sistema, costituisce un cambiamento di grande rilievo la statuizione a livello costituzionale del principio della finalizzazione esclusiva dell'indebitamento degli Enti locali alle spese per investimenti, contenuta nel testo novellato dell'art. 119 della Costituzione. Essa implica che, in disparte le situazioni di diritto transitorio, non sarà più possibile con la legislazione ordinaria prevedere o confermare deroghe al predetto principio.

Al fine di contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica, è stato inoltre riconosciuto al Ministero dell'economia un potere di coordinamento dell'accesso al mercato dei capitali di tutti gli Enti di autonomia territoriale, i contenuti e le modalità del quale avrebbero dovuto essere disciplinati in norme regolamentari, che però a lunga distanza dal termine previsto non sono state adottate.

L'obiettivo del patto di stabilità interno concernente la riduzione del rapporto del debito degli Enti locali con il PIL, posto per il periodo di programmazione 1999/2001 e non più rinnovato per gli anni successivi, anche per l'esercizio 2001, come per i precedenti, ha avuto uno scarso livello di adesione da parte degli Enti che vi erano tenuti, per vari ordini di motivi. Anche in forza delle direttive impartite dal Governo centrale, esso è stato interpretato come un obiettivo meramente programmatico, sprovvisto di sanzioni, e quindi facoltativo.

Ha avuto una partecipazione limitata anche nel 2001 la facoltà concessa agli Enti dal 1999 di estinguere anticipatamente i mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti, con esonero dal pagamento della onerosa penale prevista dalla normativa, a condizione che presentassero un piano finanziario quinquennale di riduzione del rapporto debito/PIL almeno del 10%.

A seguito di una specifica indagine in cui sono stati considerati 79 Province e 862 Comuni, è emerso che la consistenza del debito, formata dalla somma delle passività accumulate negli anni decurtata delle quote di capitale rimborsate, ammonta nel complesso a 31.921 meuro nel 2000, a 33.561 meuro nel 2001 ed a 34.997 meuro nel 2002, con una variazione in aumento nell'ultimo anno pari al 4,27%. Il rapporto del debito con il PIL, nel campione di Enti considerati, mostra dunque un lieve incremento, risultando essere il 2,73% nel 2000, il 2,75% nel 2001 ed il 2,78% nel 2002.

Se il patto di stabilità interno e comunque le misure generali restrittive di finanza pubblica hanno coinvolto gli Enti territoriali nel partecipare al risanamento dell'ingente debito pubblico nazionale, il debito degli Enti stessi tende comunque a crescere, in quanto il ricorso a detta forma di finanziamento per sostenere le spese di investimento, nonostante gli sviluppi dell'autonomia finanziaria, resta pur sempre un percorso obbligato per gli Enti di autonomia territoriale.

Tra le tipologie consentite di ricorso ai mercati finanziari, la forma prevalente è quella dei mutui e prestiti, che nel 2002 coprono l'86% del debito per le Province ed il 90% per i Comuni. Seguono in ordine di grandezza le emissioni di prestiti obbligazionari, che sono rispettivamente il 10,6% nelle Province e l'8,7% nei Comuni.

Quanto alla provenienza dei mutui e prestiti, in base agli istituti finanziatori, i contratti con la Cassa depositi e prestiti coprono nel 2002 il 62,11% del totale della raccolta. Quelli con gli istituti del sistema bancario il 34,3%. Un ruolo marginale rivestono i finanziamenti concessi dall'INPDAP, ormai ad esaurimento, e dall'Istituto per il credito sportivo.

La finalizzazione dei mutui e prestiti ed in genere di tutte le forme di indebitamento di Province e Comuni al sostegno delle spese per investimenti è assolutamente prevalente in quasi tutte le aree del Paese, in quanto copre più del 95% degli impieghi. Ciò in quanto la possibilità di contrarre mutui per spese correnti è stata finora consentita agli Enti locali solo per alcune fattispecie di ripianamento di situazioni deficitarie tassativamente previste dalla legge.

8. Analisi generale della finanza locale nel 2001

La verifica degli obiettivi di finanza pubblica affidati al comparto degli Enti locali dalla programmazione e dai provvedimenti della manovra annuale di bilancio è stata condotta premettendo l'esame della situazione dell'economia e della finanza pubblica determinatasi al termine dell'esercizio 2001.

L'esercizio 2001 si è caratterizzato per l'inversione della tendenza al riequilibrio dei conti pubblici, che aveva dimostrato un'evoluzione positiva a partire dal 1993. La causa di ciò può esser rinvenuta nel rallentamento dell'economia che ha interessato tutti i paesi dell'area dell'euro, nella quale la crescita del prodotto si è attestata all'1,5% rispetto al 3% delle previsioni e l'indebitamento netto si è collocato intorno all'1,3% rispetto allo 0,6% programmato.

Anche l'Italia, come altri paesi europei, in tale esercizio non è riuscita a centrare gli obiettivi programmatici, pur ottenendo risultati che dimostrano una tenuta superiore a quella di altri grandi paesi. La previsione del livello dell'indebitamento netto allo 0,8% è stata disattesa, essendosi questo elevato al 2,6%. Si segnala che l'indebitamento netto è peggiorato sensibilmente rispetto al 2000 e che l'avanzo primario è diminuito di 0,4 punti di PIL, discostandosi dall'obiettivo

Quanto alla spesa corrente, si nota una dinamica molto sostenuta della spesa sanitaria per l'elevata crescita delle prestazioni sanitarie anche a causa dell'andamento della spesa farmaceutica.

La pressione fiscale ha fatto registrare una minima riduzione (era al 42,4% nel 2000) e si è collocata ad un livello superiore a quello medio dei paesi europei.

Sul fronte delle entrate, oltre alla evoluzione dell'imposizione diretta connessa al gettito dell'autotassazione e ad alcune imposte sostitutive, hanno avuto influenza rilevante le operazioni di cartolarizzazione riguardanti parte del patrimonio immobiliare degli Enti di previdenza e la cessione della gestione del lotto.

Il debito pubblico si è marginalmente ridotto nel rapporto con il prodotto interno lordo, con ciò discostandosi dall'obiettivo di riduzione di circa 4 punti percentuali, ed è aumentato in termini di consistenza di circa 43 milioni di euro, raggiungendo la percentuale del 106% del PIL.

L'aumento del fabbisogno complessivo del settore pubblico, passato dal 2,9% al 3,4%, può essere messo in relazione alla situazione del debito che si mantiene a livelli molto distanti rispetto a quello dei maggiori paesi europei.

La quota di spese delle amministrazioni regionali e locali si è dimostrata ancora in crescita, tendenza questa che si protrae da un quinquennio. Le autonomie territoriali nel loro complesso fanno registrare una dinamica di spesa che è risultata ben più elevata di quella del totale delle amministrazioni pubbliche.

Le linee di sviluppo della finanza locale risultano influenzate dall'attuazione del decentramento a costituzione invariata introdotto dalle leggi della fine degli anni '90 e, a seguito della riforma introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001, dovrebbero ricevere un'ulteriore spinta. A partire dall'inizio degli anni '90 la finanza locale ha intrapreso il cammino verso il raggiungimento di una piena autonomia attraverso una serie di tappe tra le quali resta ancora dominante l'introduzione dell'imposta comunale sugli immobili. Gli sviluppi più recenti vedono peraltro una maggiore rilevanza di altre forme di imposizione e specialmente l'assegnazione di quote di compartecipazione a tributi erariali. Si tratta della compartecipazione all'IRPEF (introdotta con l'art. 67, comma 3, della legge finanziaria 2001), che è commisurata al 4,5% del riscosso e viene attribuita a ciascun comune in proporzione dell'ammontare fornito dal Ministero dell'economia e delle finanze sulla base dei dati disponibili.

Nel 2001 fattori contingenti, dovuti all'attuazione del disegno di decentramento, hanno prodotto un aumento dell'incidenza dei trasferimenti dello Stato sul totale delle entrate. Infatti nel 2001 sono state trasferite alle Province tutte le risorse finanziarie riguardanti le funzioni conferite. Ai Comuni invece, a causa dell'insufficienza dei fondi assegnati dal Ministero dell'economia, nel 2001 non è stata attribuita alcuna risorsa, mentre il trasferimento è avvenuto nell'esercizio successivo.

Sul piano dell'ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali, non si registrano nel 2001 significative innovazioni, posto che nell'anno precedente la materia è stata strutturalmente riordinata con il d. lgs. n. 267 del 2000. Vanno segnalati: un ulteriore differimento dell'obbligo di applicare al bilancio l'ammortamento dei beni patrimoniali, obbligo poi trasformato in facoltà; il rinvio dell'introduzione della contabilità economica per i Comuni con popolazione inferiore a tremila abitanti; termine per la fissazione di aliquote e tariffe di tributi e servizi locali ancorato a quello per la deliberazione del bilancio di previsione; entro il predetto termine possono essere adottati i regolamenti che disciplinano le entrate proprie, che tuttavia decorrono dal 1° gennaio, anche se approvati successivamente.

La più rilevante misura di coordinamento della finanza pubblica predisposta al fine di assicurare la stabilità finanziaria del comparto degli Enti territoriali è ancora costituita, come si è già accennato, dal patto di stabilità interno, che è uno strumento derivato dal patto di stabilità e crescita sottoscritto dall'Italia con il trattato di Amsterdam del 1997 ed ha la funzione di trasporre nell'ordinamento interno, con riferimento agli Enti di autonomia territoriale, le regole alle quali lo Stato si è assoggettato con il trattato. La relativa disciplina, giunta al quarto anno di applicazione, è apparsa caratterizzata da continua mutevolezza; infatti essa non ha mai avuto durata eccedente l'esercizio entro il quale doveva essere applicata ed è stata stabilita di anno in anno attraverso la legge finanziaria. Per il 2001 sono state previste misure per gli Enti inadempienti (peraltro introdotte dalla finanziaria 2002) che incidono sulla facoltà di procedere ad assunzioni di personale e si notano una minore rigidità complessiva del sistema adottato e l'affidamento dei controlli alle stesse associazioni rappresentative degli Enti locali che avrebbero dovuto riferire alla conferenza per i rapporti Stato-Città-Autonomie. Vengono inoltre esclusi dall'osservanza delle norme sul patto di stabilità i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti; ciò tuttavia non può esimere tali Enti dal rispetto dei principi dell'equilibrio finanziario e della stabilità immanenti nel sistema.

9. Il patto di stabilità interno 2001 e 2002

La realizzazione di un assetto di tipo tendenzialmente federale, che la recente riforma costituzionale impone, ha reso necessaria l'introduzione di strumenti che rafforzino il collegamento tra responsabilità di spesa e di entrata, essendo oggettivamente aumentati, con la maggiore discrezionalità attribuita, i rischi che il sistema delle autonomie possa produrre disavanzi.

La disciplina del patto di stabilità per il 2001 è apparsa meno incisiva rispetto a quella dell'esercizio precedente, non essendo stato riproposto il sistema premiante e non essendo previste sanzioni.

La limitazione alla facoltà di procedere ad assunzioni di personale sulla base del risultato ottenuto in tale esercizio, che costituisce l'unica sanzione prevista, infatti, è stata introdotta in un momento successivo con la legge finanziaria per il 2002.

L'esame svolto, che ha riguardato sia i dati tratti dai prospetti di rilevazione che quelli dei rendiconti, ha messo in luce che permangono difficoltà nell'applicazione della normativa che regola l'istituto, dovute alla sua complessità ed alla continua mutevolezza.

Anche nella difficoltà di applicazione della disciplina imposta dal patto di stabilità interno, resta fermo che i comportamenti degli Enti che non si dimostrassero allineati con la necessità di salvaguardare la stabilità potrebbero provocare effetti che esorbitano dagli ambiti territoriali di loro competenza, riverberandosi sul conto delle pubbliche amministrazioni. E' quindi imprescindibile l'esigenza per ciascuna componente del sistema di governo, sia essa centrale o locale, che le altre non si indebitino senza limitazioni, in quanto le situazioni di equilibrio finanziario verrebbero a gravare inevitabilmente sull'intero sistema.

Sul piano macroeconomico, i risultati raggiunti dalle Province e dai Comuni si rilevano anche nel 2001 conformi agli obiettivi del saldo previsti dalla legge finanziaria, tuttavia emerge che i margini positivi vanno ad assottigliarsi.

Aumenta nel 2001 il numero delle Province che non rispettano l'obiettivo del saldo finanziario nei limiti stabiliti e queste, salvo in un caso, si collocano nelle Regioni meridionali ed insulari.

L'insieme dei Comuni di grandi dimensioni (oltre i 60.000 abitanti) conferma le difficoltà già rilevate nell'adeguarsi alla disciplina del patto. Esaminati nell'aggregato, tali Enti riportano un saldo finanziario che non si adegua all'obiettivo programmatico. In tale fascia di Comuni, inoltre, il numero di Enti che non raggiunge l'obiettivo è rilevante, mentre si dimostra migliore la situazione dei Comuni più piccoli, che fa registrare un buon livello di adempimento.

Il perdurare nel tempo degli interventi di riduzione del disavanzo ha prodotto, specie per gli Enti che hanno puntato maggiormente su manovre di cassa, l'aumento progressivo delle difficoltà. Infatti il differimento dei pagamenti che nel breve periodo può dare buoni risultati, se protratto nel tempo comporta l'impossibilità di ulteriori dilazioni, per cui devono essere messi in pagamento importi che si riferiscono ad esercizi precedenti e la via per il rispetto del saldo diventa angusta.

Le risultanze del patto di stabilità per il 2002 mettono invece in evidenza che le Province sono state in grado di raggiungere l'obiettivo del saldo anche con uno scarto positivo considerevole. Ciò è dovuto in particolare al *trend* positivo delle entrate proprie, prodotto dalla crescita automatica di tributi devoluti per dinamiche che esulano dalle azioni svolte direttamente degli Enti. Dall'analisi dei comportamenti dei singoli Enti si rileva che il vincolo che appare maggiormente rispettato è quello sugli impegni seguito da quello sui pagamenti e dal saldo finanziario. Quanto al limite dei pagamenti, si nota che le province della Lombardia, dell'Abruzzo e della Calabria, considerate come aggregato, non raggiungono l'obiettivo.

Va ricordato che nel 2002 il raggiungimento congiunto dei tre obiettivi del patto consente di non subire limitazioni nell'assunzione del personale in pianta stabile.

Per i Comuni complessivamente considerati si nota che il raggiungimento dell'obiettivo del saldo è avvenuto con uno scostamento positivo molto rilevante. Anche l'analisi dell'aggregato regionale evidenzia il rispetto dell'obiettivo in tutte le Regioni. Dall'esame della situazione dei singoli Enti emerge che l'obiettivo maggiormente rispettato è quello del saldo finanziario. Al riguardo non va sottaciuto che il conferimento della quota Irpef, che viene allocata nel titolo I del bilancio e non è stata esclusa dalle entrate rilevanti per il patto, ha reso tale obiettivo a portata di mano.

Per i Comuni anche i vincoli del contenimento della crescita al 6% per i pagamenti e gli impegni di spesa corrente risultano rispettati nell'insieme del comparto e nell'aggregato regionale.

L'adempimento congiunto dei tre obiettivi non è stato ottenuto da un numero rilevante di Province e di Comuni e ciò ha inciso sull'attuazione delle politiche del personale di tali Enti.

10. Entrate correnti

Gli accertamenti di competenza delle entrate correnti degli Enti esaminati (96 Province, 1.255 Comuni e 200 Comunità montane) aumentano del 7,35% nel 2001 (lire 78.729,5 miliardi), confermando la tendenza alla crescita delle disponibilità di nuove risorse nell'esercizio di riferimento, ormai ininterrotta da svariati anni. Come negli anni precedenti, i ritmi di crescita sono più elevati nelle Province (21,27%) e nelle Comunità montane (17,79%) che non nei Comuni (4,75%), a conferma che le prime sono ancora interessate al conseguimento di una più ampia autonomia finanziaria, laddove invece per i Comuni il processo di sviluppo autonomistico può dirsi maggiormente compiuto. Anche le Comunità montane realizzano un significativo incremento, pur non avendo entrate tributarie, dovuto evidentemente all'aumento dei trasferimenti (il cui peso sul totale degli accertamenti raggiunge l'81,49%) e ad una proficua gestione dei beni patrimoniali. Il risultato positivo degli accertamenti di competenza nel comparto è comunque per la massima parte influenzato dagli andamenti che si verificano nei Comuni, per la loro maggiore incidenza sul totale delle entrate, delle quali costituiscono oltre l'82%.

Si accrescono del 13,18%, più significativamente che non nell'esercizio precedente in cui erano cresciute del 9,61%, le riscossioni di competenza per le tre categorie di Enti e l'incremento è maggiore nelle Province (18,83%) piuttosto che nei Comuni (11,75%).

Continua gradualmente a crescere il tasso di realizzazione delle entrate di competenza (riscossioni su accertamenti) attestatosi nel 2001 al valore del 65,70%, aggiungendo alcuni punti percentuali rispetto a quelli conseguiti nel 2000 (61,86%) e nel 1999 (58,40%), ma rimanendo ancora a livelli poco soddisfacenti per le entrate correnti, suscettibili per loro natura di esser riscosse in gran parte nell'esercizio di competenza.

Per effetto del significativo incremento delle entrate di competenza, continuano a diminuire per Comuni e Comunità montane, come era avvenuto nel 2000 e nel 1999, i nuovi residui formati nell'esercizio di riferimento (-2,32%), i quali invece per le Province, in controtendenza, aumentano del 27,43% e segnalano per questi Enti accresciute difficoltà delle riscossioni sulla competenza.

Quanto alla gestione dei residui pregressi, a fronte di una leggera contrazione degli accertamenti (-0,73%), si registra una sensibile diminuzione anche delle riscossioni (-4,47%), soprattutto nei Comuni (-5,24%). Conseguo che il tasso di smaltimento dei residui (riscossioni su accertamenti in conto residui) continua a scendere nel 2001, portandosi al 54,2%, rispetto al 59,49% realizzato nel 2000. Aumentano in conseguenza i residui da residui del 4,12% ed in misura minore (0,45%) anche quelli totali, di nuova formazione e pregressi, soprattutto per diminuzioni verificatesi nelle amministrazioni comunali (-1,11%) e nelle Comunità montane (-22,66%).

Aumentano del 6,63% le riscossioni totali (lire 77.556 miliardi), in misura minore rispetto alla competenza, per l'effetto compensativo della flessione delle riscossioni sui residui.

E' stata sospesa nel 2001 (legge n. 488/2001, art. 27.1) l'applicazione del nuovo sistema dei trasferimenti statali disciplinato dal d.lgs. n. 244 del 1997, prevista dal 1998 e più volte rinviata. Riguardo ai trasferimenti statali ordinari, si è così tornati, in via transitoria ed in attesa di una riforma organica, al regime giuridico del trasferimento storico, disciplinato nei primi anni '90, seppure con il correttivo della distribuzione di risorse aggiuntive secondo un criterio perequativo.

Per le amministrazioni provinciali, il già indicato incremento degli accertamenti di competenza è influenzato dagli aumenti verificatisi tanto nelle entrate proprie, tributarie (3,56%) e più vivacemente nelle extratributarie (7,93%), quanto soprattutto nei trasferimenti, cresciuti di oltre il 50%, in parte per l'attuazione del federalismo amministrativo che postula il contestuale trasferimento di funzioni e di risorse per esercitarle ed, in parte, per compensare le Province delle decurtazioni effettuate in passato sui trasferimenti stessi, eccedenti l'importo effettivo dei nuovi tributi ad esse devoluti. Anche nel 2001 le entrate tributarie restano, dal 1999, l'elemento più importante in rapporto al totale degli accertamenti di competenza (48,87%), ma presentano un indice in calo di circa dieci punti, mentre altrettanti ne conseguono i trasferimenti portandosi al 46,23%.

Per i Comuni, l'incremento degli accertamenti di competenza è influenzato dagli aumenti delle entrate extratributarie (5,61%) e, più ancora, dei trasferimenti (13,65%), mentre le entrate tributarie, pur rimanendo ancora al primo posto nel rapporto di composizione (con il 39,33% rispetto al 39,22% dei trasferimenti), sono diminuite del 3,23%. L'aumento dei trasferimenti è in parte dovuto alle contribuzioni aggiuntive effettuate per neutralizzare la perdita della compartecipazione al gettito tributario IRAP a decorrere dal 1.1.2001.

Quanto alle entrate extratributarie, la rilevata tendenza alla crescita moderata, che le contraddistingue da vari anni, è il sintomo di una rinnovata sensibilità dei Comuni verso una più oculata amministrazione del patrimonio e verso una gestione economica dei servizi pubblici attraverso l'utilizzo della leva tariffaria. In alcuni Enti, inoltre, è stata effettuata in via sperimentale la trasformazione della TARSU in tariffa, con conseguente diversa iscrizione in bilancio dei relativi introiti.