

popolazione degli Enti. Nella procedura relativa agli Enti maggiori viene svolto un monitoraggio da parte del Ministero per l'interno sulla consistenza finanziaria dei conti di tesoreria e allorché questi scendono al di sotto del limite di giacenza determinato in percentuale sul fondo ordinario spettante, vengono erogate d'ufficio risorse tali da riportare la consistenza entro il predetto limite²⁸. L'applicazione delle procedure di monitoraggio limitata agli Enti di maggiori dimensioni tende ad attribuire i contributi solo nella misura necessaria al fabbisogno degli Enti; la riduzione degli Enti sottoposti a monitoraggio si inserisce nella linea innovativa volta a realizzare progressivamente l'uscita degli Enti locali dal sistema di tesoreria unica. Infatti nel corso dello sviluppo del sistema SIOPE²⁹ è stato sospeso nei confronti di un limitato numero di Enti locali il sistema di monitoraggio ed i trasferimenti sono stati fatti affluire direttamente ai tesorieri. Tale iniziativa è rivolta a sperimentare gli effetti del superamento del sistema di tesoreria unica ai sensi dell'art. 1 comma 79 della legge n. 311 del 2004.

I flussi di parte corrente di risorse trasferite dal bilancio dello Stato risultano ridotti rispetto al 2004, ciò è in parte dovuto al fatto che nel 2005, diversamente dall'esercizio precedente, l'erogazione dei trasferimenti erariali non è avvenuta nella misura totale neppure in termini di competenza. Le risorse del bilancio del Ministero dell'interno si sono dimostrate insufficienti anche in termini di cassa con conseguente difficoltà ad erogare le quote spettanti per gli anni 2003 e precedenti. Nel 2005 è stato comunque erogato il saldo del contributo ordinario relativo al 2003, mentre il contributo ordinario per il 2005 è stato erogato nella misura del 77%.

Le linee tracciate sul lato delle entrate sono nel segno della continuità e non emergono sviluppi verso ulteriori livelli di autonomia di entrata, restando ancora da stabilire il quadro di un compiuto federalismo fiscale.

2.2 Analisi dei flussi di cassa 2005 nel complesso degli Enti

Nell'esaminare gli andamenti rilevabili dalla cassa per l'esercizio 2005³⁰ vengono presi in esame nell'insieme i dati delle Province e dei Comuni.

Per il 2005 sono stati considerati dalla R.G.S. 104 Province e 8.084³¹ Comuni. I Comuni oggetto di analisi rappresentano un insieme inferiore rispetto a quello trattato nell'esercizio precedente (8.093) per cui attraverso procedure di stima il dato dei Comuni per gli esercizi 2004 e 2005 è stato riportato all'universo.

Il totale delle entrate correnti di tutti gli Enti assomma a 53.953 milioni di euro quanto a riscossioni totali, dimostrando una flessione del 0,44% rispetto all'esercizio precedente.

²⁷ In assenza di una nuova disciplina in materia i trasferimenti sono stati determinati in misura sostanzialmente corrispondente a quelli dell'anno precedente.

²⁸ La situazione di accumulo di residui conseguente all'impiego di sistemi di erogazione dei trasferimenti atti a limitare la giacenza presso i tesorieri, che ha caratterizzato la fine degli anni '90 è andata progressivamente a ridursi. Nel periodo 1998-2001, dopo che la prima applicazione delle misure di contenimento aveva causato il prosciugamento delle giacenze di tesoreria riducendole ad un livello prossimo al limite oltre il quale possono essere disposte le erogazioni, si è rilevata una crescita costante e sostenuta degli incassi di trasferimenti che ha riportato gli incassi del titolo a livelli fisiologici. Inoltre dal 2001 queste misure sono state lenite.

²⁹ Sul progetto si veda diffusamente la Relazione della Sezione delle autonomie sulla gestione finanziaria degli Enti locali esercizi 2003 e 2004 approvata con deliberazione n. 6 del 2005 pag. 33 e 34.

³⁰ Va avvertito che i dati dell'esercizio precedente presi a riferimento per individuare gli andamenti sono stati completati e, quindi possono divergere da quelli esposti nella relazione dello scorso anno.

³¹ Nel 2005 sono stati trattati per la prima volta i dati delle quattro Province della Regione Sardegna di nuova istituzione (legge regionale n. 9 del 12 luglio 2001). Il numero dei Comuni trattato, pur permanendo molto elevato, risulta inferiore rispetto a quello del 2004. La differente composizione della base dati in questo caso avrebbe avuto un effetto distorsivo sulla determinazione dell'andamento del biennio per cui si è ritenuto opportuno riproporzionare le basi di dati dei due ultimi esercizi secondo il criterio della omogeneità del dato per abitante. In tal modo la base dati del 2004 e 2005 è stata riportata all'universo rendendo più affidabile il confronto. Diversamente per le Province va considerato che la modifica della base dati risponde ad una situazione effettivamente in atto; peraltro non tutta la spesa di quelle di nuova istituzione può essere considerata aggiuntiva, in quanto quella destinata allo svolgimento delle funzioni era comunque effettuata dagli Enti dalle quali esse si sono scorporate, mentre gli aumenti riguardano essenzialmente la spesa per l'organizzazione generale che dovrebbe avere un limitato impatto sui dati complessivi del comparto.

Le entrate tributarie del complesso degli Enti si attestano a 28.463 milioni di euro, con una flessione del 0,09% che dimostra una sostanziale stasi, situazione questa diversa da quella degli esercizi precedenti, nei quali la crescita veniva spinta dalla devoluzione delle ulteriori quote della compartecipazione all'Irpef.

Il totale delle entrate raggiunge i 99.780 milioni di euro³² aumentando del 4,06% rispetto al 2004, con ciò dimostrandosi una dinamica di crescita, dovuta alle sole entrate in conto capitale a loro volta sostenute dall'indebitamento, inferiore rispetto a quella dell'esercizio precedente.

La spesa complessiva raggiunge i 102.423 milioni di euro, con un aumento pari al 4,28% all'interno del quale si nota che cresce la spesa in conto capitale (al lordo delle partite finanziarie)³³, mentre la componente finalizzata agli investimenti propri dell'ente e la spesa corrente sono in calo.

Entrate (Province e Comuni)

(milioni di euro)			
	2004	2005	Variazione %
TITOLO I – Entrate tributarie	28.489	28.463	-0,09
TITOLO II – Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della Regione e di altri Enti pubblici anche in rapporto alle funzioni delegate dalla Regione	15.870	15.881	0,07
TITOLO III – Entrate extratributarie	9.834	9.609	-2,29
TITOLO IV – Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti	21.038	23.218	10,36
TITOLO V – Entrate derivanti da accensione di prestiti	12.439	13.956	12,20
TITOLO VI – Entrate da servizi per conto di terzi	8.215	8.653	5,33
TOTALE DEI TITOLI	95.885	99.780	4,06

Spese (Province e Comuni)

(milioni di euro)			
	2004	2005	Variazione %
TITOLO I – Spese correnti	51.654	51.662	0,02
TITOLO II – Spese in conto capitale	30.873	32.215	4,35
TITOLO III – Spese per rimborso di prestiti	7.290	9.536	30,81
TITOLO IV – Spese da servizi per conto di terzi	8.401	9.010	7,25
TOTALE DEI TITOLI	98.218	102.423	4,28

Entrate/Spese correnti (Province e Comuni)

(milioni di euro)			
	2004	2005	Variazione %
Entrate correnti +	54.193	53.953	-0,44
Spese correnti -	51.654	51.662	0,02
Rimborso prestiti -	4551	7355	61,61
Saldo della gestione di parte corrente	-2.012	- 5.064	151,69

³² Tale importo è al netto delle partite non attribuite (incassi da regolarizzare) che alla data della rilevazione dei dati assommavano a 395 milioni di euro per le Province e a 4.109 milioni di euro per i Comuni. Anche il dato della spesa complessiva di seguito riportato non considera i pagamenti da regolarizzare nella misura di 162 milioni di euro per le Province e 1.632 per i Comuni.

³³ Al riguardo va precisato che nella sistematica del bilancio degli Enti locali tra le entrate del titolo IV e le uscite del titolo II sono inserite voci riguardanti operazioni finanziarie che, pur dovendo essere comunque finalizzate ad iniziative in conto capitale per il tramite di altri soggetti, non attuano in via diretta, né attraverso il trasferimento di fondi, interventi di investimento, e concorrono comunque a formare il complesso della entrata e della spesa in conto capitale.

Entrate/spese in conto capitale (Province e Comuni)

	2004	2005	(milioni di euro) Variazione %
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti +	21.038	23.218	10,36
Accensione di prestiti +	9.706	11.721	20,76
Spese in conto capitale -	30.873	32.215	4,35
TOTALE	-129	2.724	-2211,63

Nell'esercizio 2005 le entrate complessive di cassa crescono meno dei precedenti esercizi e il calo di quelle correnti è compensato da un aumento di quelle in conto capitale dovuto a una decisa crescita del ricorso all'indebitamento. Per le entrate correnti la ricomposizione in corso con lo sviluppo delle entrate proprie a scapito dei trasferimenti non prosegue. A differenza di quanto rilevato negli esercizi precedenti tutti i titoli delle entrate proprie sono in calo, mentre i trasferimenti restano sostanzialmente invariati (0,07).

La dinamica della spesa corrente si dimostra stabile (0,02) mentre perdura, seppure ridotta, la crescita del titolo II. Nel complesso al continuo graduale sviluppo delle entrate in conto capitale si oppone un lieve calo di quelle correnti che può destare qualche motivo di perplessità.

Le misure adottate sulla spesa corrente a partire dalla emanazione del d.l. 168 del 2004, che ha posto limitazioni alla effettuazione della spesa per acquisto di beni e servizi e di altre specifiche tipologie di spesa potrebbero essersi dimostrate efficaci in quanto essa si dimostra in lievissimo aumento dopo anni di crescita ben più vivace.

2.2.1 Province**Entrate**

Va premesso che nel 2005 la banca dati delle Province si è estesa rispetto al passato a seguito della istituzione di nuove Province da parte della Regione Sardegna; ciò comporta che i raffronti con esercizi precedenti si svolgono su insiemi non omogenei e tendenzialmente il dato di crescita che ne risulta dovrebbe superare quello effettivo. Gli scostamenti dovrebbero risultare comunque limitati e riguardare le entrate trasferite e la spesa corrente per il funzionamento. Il totale delle entrate correnti delle 104 Province esaminate ammonta a 8.891 milioni di euro quanto a riscossioni totali, con una crescita (2,96%) ben più elevata rispetto all'esercizio precedente nel quale si attestava all'1,88%.

Entrate correnti

	2003	2004	(milioni di euro) 2005
Entrate tributarie	4.365	4.547	4.561
Trasferimenti	3.682	3.571	3.742
Entrate extratributarie	429	517	588
Totale	8.476	8.635	8.891

Nel 2005 l'aumento dei flussi di cassa di entrate correnti delle Province prosegue ad un ritmo superiore a quello del 2004. La situazione delle Province è stata caratterizzata nell'esercizio 2003 da una notevole crescita che non si è riproposta in quello successivo. Detta situazione è stata sostanzialmente determinata dagli effetti delle nuove assegnazioni di funzioni e di risorse avvenute in tale anno. Nel 2005 la crescita delle entrate proprie risulta non elevata, ma, a differenza dell'esercizio precedente, non si compensa con la riduzione dei trasferimenti anch'essi in aumento.

Le riscossioni di tributi assommano nel 2005 a 4.561 milioni di euro e fanno registrare nel biennio un aumento del 0,31%. Tale crescita, seppure ben inferiore a quella del 2004, è

sostenuta dalla dinamica di crescita delle imposte già assegnate a tali Enti, infatti quelle connesse alla trascrizione al PRA ed alle responsabilità civile ramo auto risentono della ripresa del settore. Le tasse e le altre entrate tributarie sono invece in calo.

Le imposte comportano incassi per 4.467 milioni di euro aumentando dello 0,72%, mentre diminuiscono le tasse del 14,29%, che comunque raggiungono solo 18 milioni di euro; anche gli altri tributi sono in calo (-16,48%). Va comunque considerato che l'unica categoria che ha un peso rilevante nel titolo I è quella delle imposte.

Per il complesso delle Province esaminate i trasferimenti correnti assommano in termini di cassa a 3.742 milioni di euro e fanno registrare un aumento del 4,79%.

L'aumento delle risorse effettivamente trasferite riguarda maggiormente i trasferimenti dallo Stato (8,48%) piuttosto che quelli dalle Regioni (2,66%).

Dal complesso degli elementi ora esaminati può rilevarsi che nell'esercizio 2005 lo sviluppo del titolo II dell'entrata è imputabile ai maggiori trasferimenti dello Stato³⁴, che comunque non hanno risentito della istituzione delle nuove Province.

Nel 2005 nelle Province aumentano sia le entrate proprie che i trasferimenti, infatti anche le riscossioni del titolo III aumentano del 13,73% raggiungendo 588 milioni di euro rispetto ai 517 milioni di euro del 2004.

Dai dati relativi al complesso degli Enti esaminati per il 2005 si rileva il seguente rapporto di composizione delle entrate correnti in termini di cassa:

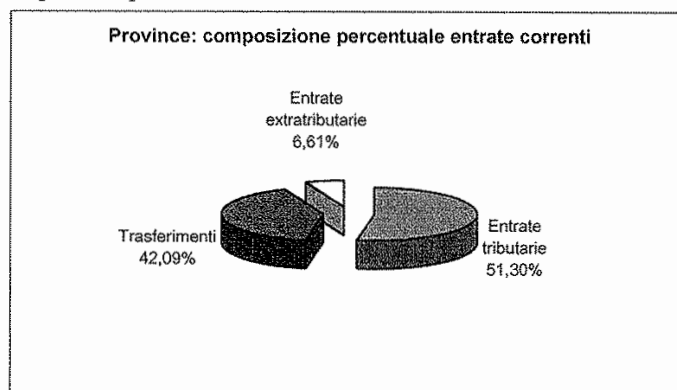
Entrate correnti

Composizione %	2003	2004	2005
Entrate tributarie	51,50	52,66	51,30
Trasferimenti	43,44	41,35	42,09
Entrate extratributarie	5,06	5,99	6,61
TOTALE	100,00	100,00	100,00

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

Appare di immediata evidenza come il calo del peso dei trasferimenti verificatosi negli ultimi esercizi, specie in concomitanza con l'assegnazione della quota IRPEF si interrompe e riprende la loro crescita.

Va notato, infine l'aumento significativo per cassa delle entrate extratributarie che rimangono comunque una quota ridotta.



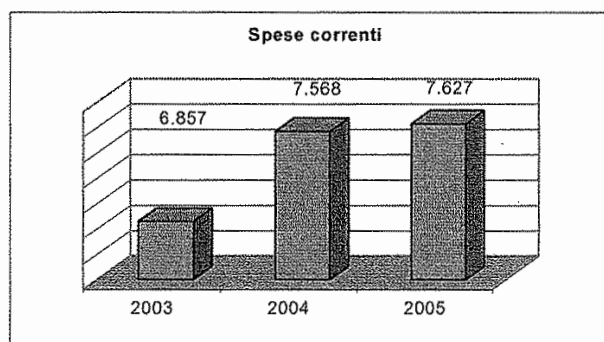
³⁴ Il flusso in entrata di trasferimenti dello Stato sembra non risentire della incompleta erogazione dovuta alla insufficiente dotazione di cassa dei capitoli del Ministero dell'Interno.

L'osservazione del rapporto di composizione in un periodo biennale non riesce a mettere in evidenza lo sviluppo di tendenze di maggiore respiro che sono in atto da tempo ed i cui ulteriori sviluppi risultano condizionati dalla messa a regime di un sistema di maggiore autonomia finanziaria. Lo sviluppo dei trasferimenti registrato nel 2005, si oppone alle precedenti tendenze, la crescita dei tributi è poco incisiva essendosi esauriti gli effetti in termini di variazione delle devoluzioni tributarie che hanno inciso significativamente sull'assetto delle entrate delle Province.

Spese

Tra le misure adottate che hanno incidenza sulla parte passiva dei bilanci assumono particolare rilievo quelle di contenimento stabilite dal Patto di stabilità interno per il 2005, che da tale esercizio perseguono come obiettivo diretto la riduzione della spesa rilevante ai fini del Patto stesso. Va notato che a tali fini nel 2005 la disciplina si concentrava sul controllo della spesa con limitate esclusioni e permaneva la possibilità per le Province di detrarre le spese per le nuove funzioni. Altre misure non prive di incidenza sono quelle introdotte dalla legge finanziaria rivolte a limitare alcune specifiche componenti di spesa. Incidono, inoltre, sulla fluidità della spesa le limitazioni alla facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere.

Dal complesso dei dati relativi alle Province esaminate si nota che la tendenza alla crescita impetuosa della spesa corrente registrata per cassa nel 2004 non si ripropone, infatti, il titolo I della spesa ha comportato 7.627 milioni di euro di pagamenti totali con una ridotta variazione in aumento (0,78%). In termini assoluti l'aumento rispetto all'esercizio precedente, ammonta a 59 milioni di euro. Questo aumento ridotto dopo due anni nei quali le variazioni prodotte dalla assegnazione di nuove funzioni si sono dimostrate molto rilevanti potrebbe indicare un assestamento della dinamica dei pagamenti degli interventi avviati in conseguenza.



Si rileva, pertanto, che la mole dei pagamenti della spesa corrente evidenzia una crescita inferiore al tasso programmato d'inflazione che può trovare spiegazione nella stabilizzazione del quadro delle funzioni conferite alle Province rispetto a quanto avvenuto negli esercizi precedenti. È da notare inoltre che anche l'entrata ha una crescita ridotta rispetto al passato, ma comunque più intensa di quella della spesa.

La spesa per il personale fa registrare per il complesso delle Province un calo del 2,9%, raggiungendo i 2.007 milioni di euro di pagamenti totali nel 2005. Questa situazione si determina in quanto nell'esercizio 2004 è avvenuto il pagamento degli arretrati 2002-2003 derivanti dal rinnovo contrattuale.

Nel rapporto di composizione la spesa del personale rappresenta per l'esercizio in esame il 26,31 % di quella corrente, e risulta più elevata rispetto all'esercizio precedente.

Anche la spesa per acquisto di beni fa registrare una tendenza discendente (-0,74%) mentre aumenta dell'1,75% quella per la prestazione di servizi nonostante le misure poste dalla

legge finanziaria e la sua rilevanza ai fini del rispetto dei limiti del Patto di stabilità interno. Nel complesso la dinamica di tali interventi di spesa assume toni contenuti e sembra essersi dimostrata in parte sensibile alle misure introdotte dalla legge finanziaria.

La spesa in conto capitale per la prima volta soggetta alle limitazioni del Patto di stabilità interno presenta una notevole diminuzione, passando dai 4.280 milioni di euro del 2004 a 3.991 (6,75%). Tale diminuzione sarebbe molto più marcata ove si considerassero le spese per investimento al netto delle partite finanziarie.

Da tali dati si rileva che la forte spinta allo sviluppo degli investimenti nelle Province evidenziata dal 2003 in concomitanza con l'assegnazione di nuove funzioni che comportano interventi in conto capitale si spegne. Va notato, tuttavia, che le minori erogazioni di spesa in conto capitale sono congruenti con le misure inserite nel Patto di stabilità del 2005, essendo sottoposta a limiti anche la crescita di tale comparto.

Le accensioni di mutui e prestiti risultano in calo (-5,36%) passando da 1.175 milioni di euro del 2004 a 1.112. In questo contesto si nota peraltro una crescita della emissione di prestiti obbligazionari (2,52%), tuttavia più blanda di quella dell'esercizio precedente.

Il dato relativo all'intero titolo IV in calo (-13,98%) risulta coerente con la diminuzione della spesa per investimenti (- 6,75%).

Passando all'esame dei pagamenti totali relativi a tutti i titoli della spesa si nota che per l'insieme delle Province esaminate il totale dei pagamenti di spesa ammonta nel 2005 a 14.094 milioni di euro con un calo dello 0,23%.

Raffronto entrate spese

L'esposizione dei dati di cassa delle Province per il 2005 si conclude ponendo a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci.

Va evidenziato che i saldi che verranno presi di seguito in esame non possono coincidere con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli Enti locali che peraltro sono rivolti ad operare un confronto in termini di previsioni, accertamenti ed impegni oltre che evidenziare le differenze in termini di cassa. Il dato di cassa, peraltro, non risentendo del riaccertamento dei residui fornisce risultati meno soggetti ad alterazioni e di immediata evidenza. Inoltre il livello di aggregazione dei dati di cassa disponibili non avrebbe comunque consentito di inserire nel calcolo alcuni elementi (quali l'avanzo di amministrazione) contemplati nello schema dei risultati differenziali previsto dalla contabilità, ma dei quali manca l'evidenza nelle rilevazioni di cassa.

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

Saldo di parte corrente

	(milioni di euro)		
	2003	2004	2005
Entrate correnti +	8.476	8.635	8.891
Spese correnti -	6.857	7.568	7.627
Rimborso prestiti -	461	934	1.075
Saldo gestione di parte corrente	1.005	133	189

L'avanzo nella situazione economica di cassa delle Province passa da 133 a 189 milioni di euro con un aumento di circa 56 milioni di euro. Tale risultato, indicativo di un sostanziale equilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente, si realizza a seguito dell'attenuazione della dinamica delle spese correnti che peraltro nel 2005 trovano compensazione nel corrispondente sviluppo delle entrate correnti ed in relazione alla diminuzione del rimborso prestiti.

Va aggiunto che questo miglioramento si dovrebbe riflettere parzialmente anche sui risultati del Patto di stabilità, in quanto la minore crescita delle spese del titolo I, dal quale

possono essere detratte le spese per nuove funzioni, ha incidenza nella determinazione dell'obiettivo.

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

Entrate/spese in conto capitale

(milioni di euro)

	2003	2004	2005
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti +	2.295	2.046	1.760
Accensione di prestiti +	1.234	2.048	2.007
Spese in conto capitale -	3.851	4.280	3.991
Saldo gestione investimenti	-322	-186	-224

In questo caso si nota, invece, un limitato incremento del disavanzo pari a 224 milioni di euro.

Questo risultato deriva da una dinamica in flessione delle entrate incluse quelle per accensione di prestiti lievemente più spinta rispetto a quella dei correlativi pagamenti.

Data la natura della spesa in esame la formazione di un limitato disavanzo di cassa potrebbe dimostrare un pieno impiego delle fonti di finanziamento.

Nel complesso le tendenze emerse per il 2005 mettono in evidenza per le Province una situazione di assestamento nella quale la crescita delle entrate correnti si dimostra più vivace di quella delle correlative spese. L'andamento della spesa in conto capitale può essere considerato in linea con gli indirizzi della legge finanziaria anche se sarebbe stato maggiormente auspicabile che la riduzione avesse interessato anche il livello dei pagamenti correnti che comunque si evolve a un tasso inferiore a quello programmato d'inflazione.

Si nota infine un calo del ricorso a mutui e lo sviluppo del ricorso alle emissioni obbligazionarie.

2.2.2 Comuni

Entrate

Nel 2005 anche la banca dati dei Comuni si presenta diversa rispetto al precedente esercizio, essendosi ridotti a 8.084 il numero dei Comuni esaminati rispetto ai 8.093 del precedente esercizio; ciò avrebbe comportato che i raffronti con esercizi precedenti si sarebbero svolti su insiemi non omogenei e tendenzialmente il dato di crescita sarebbe risultato inferiore a quello effettivo. Per questo motivo si è ritenuto opportuno riproporzionare la base dati in esame riportando gli insiemi del 2004 e del 2005 all'universo secondo il criterio dell'omogeneità del dato per abitante³⁵.

Il totale delle entrate correnti dei Comuni senza distinzione di popolazione che formano l'aggregato assomma a 45.062 milioni di euro quanto a riscossioni totali, con un calo dell'1,09%.

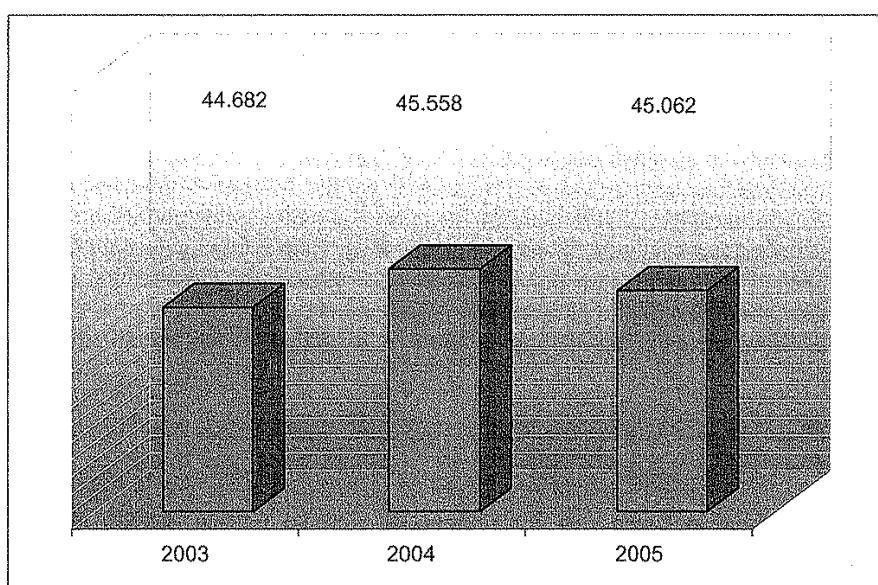
Entrate correnti

(milioni di euro)

	2003	2004	2005
Entrate tributarie	22.991	23.942	23.902
Trasferimenti	12.616	12.299	12.139
Entrate extratributarie	9.075	9.317	9.021
TOTALE	44.682	45.558	45.062

³⁵ I Comuni considerati nel 2005 erano 8.088 contro gli 8.093 Comuni del 2004; entrambe gli esercizi sono stati riportati per stima al dato corrispondente a 8.099 Enti.

La diminuzione dei flussi di cassa di entrate correnti del 2005 è dovuta sia alle entrate proprie che a quelle trasferite. Le variazioni registrate nell'ultimo periodo per i trasferimenti dello Stato non dovrebbero essere poste in relazione alla manovra sulle disponibilità di tesoreria detenute dagli Enti decentrati; infatti dal 2003 tali limitazioni sono state adottate solo nei confronti degli Enti di maggiori dimensioni. Le misure relative alla erogazione dei trasferimenti statali producono effetti meno incisivi rispetto ai primi esercizi di vigenza sia per il progressivo affievolimento dell'efficacia che per l'alleggerimento dei vincoli. Nell'osservazione di un periodo più ampio si nota che le maggiori oscillazioni relative ai flussi di entrate correnti dei Comuni riguardano la composizione piuttosto che il complesso delle risorse acquisite. Tuttavia l'andamento si dimostra ondivago e si nota che nel periodo 2000-2005 esse riescono a conservarne la misura solo in termini nominali, non tenendo il passo dell'andamento dell'inflazione.



Le riscossioni di tributi per il complesso degli Enti esaminati assommano nel 2005 a 23.902 milioni e fanno registrare nel biennio un calo dello 0,17%. Va notato che negli ultimi due esercizi la quota Irpef non ha subito variazioni ed è rimasta sospesa la facoltà di inasprire le aliquote dell'addizionale facoltativa all'Irpef.

Nella prima categoria del titolo I relativa alle imposte si registra un calo del 1,64%. L'entrata preponderante di tale titolo è costituita dall'ICI, che nella fase di maturità dimostra un momento di debolezza, mentre la compartecipazione Irpef, che dall'esercizio 2002 in poi ha impresso una forte accelerazione alla dinamica del titolo, continua a crescere in modo non impetuoso.

Per la categoria delle tasse a differenza di quella delle imposte si nota un aumento (4,22%). Prosegue quindi, la crescita delle riscossioni delle tasse. Tendenza questa che non si connette all'andamento della tassa rifiuti che risulta in flessione, probabilmente a seguito del lento sviluppo del processo di defiscalizzazione.

Per gli altri tributi si nota un aumento notevole che tuttavia, data la ridotta dimensione della categoria, si eleva in cifra assoluta a soli 88 milioni.

Per il complesso degli Enti esaminati i trasferimenti correnti assommano in termini di cassa a 12.139 milioni contro i 12.299 del 2004 e fanno registrare una flessione del 1,30%.

La diminuzione delle risorse effettivamente trasferite ai Comuni deriva principalmente da quelle provenienti dallo Stato, infatti per tale categoria si passa dai 7.522 milioni del 2004 ai 7.382 dell'esercizio successivo, con una diminuzione in cifra assoluta di 140 milioni di euro pari all'1,86%.

Tale calo può essere fatto risalire alla incompleta erogazione dei trasferimenti ed agli effetti delle procedure di monitoraggio.

L'andamento dei contributi da organismi comunitari è in notevole calo.

Dal complesso degli elementi ora esaminati può rilevarsi che nell'esercizio 2005 la contrazione relativa al titolo II dell'entrata è essenzialmente imputabile ai trasferimenti erariali e attribuibile alle limitate dotazioni del Ministero, specie con riferimento alla cassa.

Tornando alle entrate correnti si rileva che per il complesso degli Enti le riscossioni del titolo III nel 2005 raggiungono i 9.021 milioni di euro rispetto agli 9.317 milioni di euro del 2004 con un calo del 3,18%, che interrompe la tendenza ascendente delle entrate extratributarie.

Dai dati relativi al complesso degli Enti esaminati per il 2005 si rileva il seguente rapporto di composizione delle entrate correnti in termini di cassa:

Entrate correnti

	2003	2004	2005
Composizione %	%	%	%
Entrate tributarie	51,51	52,55	53,02
Trasferimenti	28,19	26,99	26,98
Entrate extratributarie	20,30	20,45	20,00
TOTALE	100,00	100,00	100,00

Nell'ultimo esercizio in un contesto di contrazione delle entrate correnti quelle tributarie guadagnano terreno su quelle trasferite. Risultano in calo anche le entrate extratributarie.

L'andamento notato potrebbe confermare quanto osservato negli ultimi anni circa la debolezza del settore dei tributi tradizionali e le difficoltà di realizzazione della tassa rifiuti.

L'osservazione del rapporto di composizione in un periodo più ampio dimostra che le entrate tributarie conservano un ruolo traente anche in un contesto di flessione.

Da tali dati si rileva inoltre che gli scostamenti riguardano tutti i titoli, con variazioni che fanno ridimensionare l'incidenza delle entrate trasferite a vantaggio di quelle tributarie, mentre si interrompe la ripresa delle entrate extratributarie. Questi fattori comportano un innalzamento a circa l'80% del livello di autonomia finanziaria.

Spese

Le misure stabilite dal Patto di stabilità interno per il 2005, incidono direttamente sulla spesa corrente. Altre misure non prive di incidenza sulla fluidità della spesa sono quelle che limitano in qualche modo la facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere, che tuttavia sono limitate agli Enti più grandi.

I dati relativi ai Comuni esaminati dimostrano una sostanziale stabilità della spesa corrente (-0,12%); infatti nel 2005 il titolo I della spesa ha comportato 44.035 milioni di euro di pagamenti totali.

Si rileva, pertanto, che la situazione del 2005 prosegue una linea di moderazione della mole dei pagamenti che si era notata negli esercizi anteriori al 2004 ed interrotta in tale esercizio. Questa situazione rispecchia i limiti derivanti dal rispetto dell'obiettivo di saldo del Patto di stabilità interno, corroborati nella disciplina più recente da un controllo in corso d'esercizio delle dinamiche di cassa. L'andamento rilevato nel 2005 può, anche trovare ragione nella dinamica in flessione delle correlative entrate.

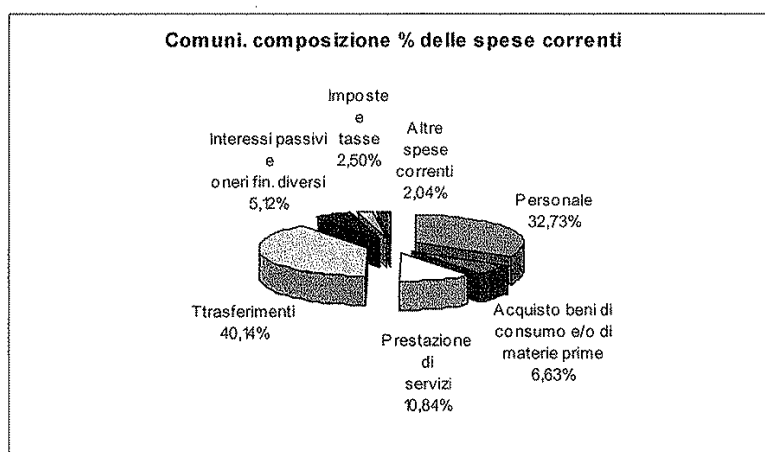
La spesa per il personale dei Comuni dopo l'aumento notevole del 2005 nel quale ha raggiunto i 14.414 milioni di euro di pagamenti diminuisce (-4,99%) riprendendo corpo la

progressiva perdita di rilevanza di tale intervento di spesa. L'andamento in calo della spesa del personale è dovuta al fatto che essa aveva risentito nel 2004 dei pagamenti conseguenti all'approvazione del nuovo contratto per il comparto Enti locali e alla corresponsione degli arretrati.

Nel rapporto di composizione la spesa del personale si riduce nell'esercizio in esame al 32,73% di quella corrente.

Anche la spesa per acquisto di beni di consumo e materie prime registra una tendenza discendente (-4,02%).

La spesa per prestazione di servizi aumenta (3,13%), mentre cala la spesa per interessi (-1,08%).



Passando all'esame degli interventi in conto capitale si nota che per l'insieme degli Enti esaminati il totale dei pagamenti di spesa del titolo II ammonta nel 2005 a 28.224 milioni di euro con un aumento del 6,14%.

Tale incremento delle erogazioni di spesa in conto capitale si verifica nonostante la presenza dei vincoli imposti dal Patto di stabilità, che per la prima volta ha inteso arginare la crescita di tale comparto.

Analizzando il dato della spesa in conto capitale si nota tuttavia che le voci che corrispondono agli investimenti diretti (acquisizione di capitali fissi) risultano in netto calo (-8,76%), mentre aumenta impetuosamente la spesa per acquisizione titoli (108,55%). Tale tendenza può essere considerata come un effetto diretto della disciplina del Patto di stabilità interno per il 2005 che escludeva tali interventi dalla spesa rilevante determinando così una decisa spinta alla esternalizzazione dei servizi affidandone la gestione a società partecipate.

La notevole crescita delle emissioni di prestiti obbligazionari più che raddoppiata³⁶ compensa la crescita modesta dell'assunzione di mutui e prestiti (0,13%), determinando un maggiore finanziamento degli investimenti con ricorso al mercato, infatti il titolo V (accensione prestiti) aumenta del 15,08%.

³⁶ Circa l'andamento delle emissioni di prestiti obbligazionari si registra un'operazione di notevole impatto da parte del Comune di Milano che emette titoli per circa 1.350.000 euro in più rispetto all'anno precedente.

Raffronto entrate spese

L'esposizione dei dati di cassa dei Comuni per il 2005 si conclude ponendo a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci.

I saldi che verranno presi di seguito in esame non coincidono con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli Enti locali e tendono prevalentemente ad evidenziare la presenza di disavanzi di cassa³⁷.

Saldo gestione di parte corrente

(milioni di euro)

	2003	2004	2005
Entrate correnti +	44.682	45.558	45.062
Spese correnti -	42.284	44.086	44.035
Rimborso prestiti -	3.179	3.617	6.280
TOTALE	-781	-2.145	- 5.253

Il saldo tra le spese correnti e le correlative entrate pone in evidenza un disavanzo di 5.253 milioni di euro. La tendenza al peggioramento del saldo prosegue dal 2003 e nell'ultimo esercizio è determinata da una impennata del rimborso prestiti obbligazionari.

Si nota un peggioramento non indifferente (circa 3.108 milioni) della situazione economica di cassa dei Comuni che è un risultato indicativo di un precario equilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente imputabile alla flessione delle entrate correnti.

Il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale comporta, invece, un notevole avanzo pari a 3.341 milioni, a fronte dei 75 dell'esercizio precedente.

Entrate/spese in conto capitale

(milioni di euro)

	2003	2004	2005
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti +	18.234	18.992	21.458
Accensione di prestiti +	6.009	7.658	9.714
Spese in conto capitale -	24.076	26.575	27.831
Saldo gestione investimenti	167	75	3.341

Questo risultato deriva da una dinamica in crescita più lenta dei pagamenti rispetto alle entrate correlate nell'ambito delle quali va notato un deciso aumento percentuale delle accensioni di prestiti.

Si nota che, anche non depurando le partite finanziarie dalla gestione degli investimenti, si genera una notevole liquidità non utilizzata.

La diversa situazione dei saldi esaminati, ove solo quello corrente evidenzia un disavanzo, può avere consentito agli Enti l'impiego temporaneo di fondi in conto capitale per sopperire a momentanee difficoltà di cassa generate dalla parte corrente del bilancio.

In sintesi le tendenze emerse per il 2005 mettono in evidenza una situazione di luci ed ombre dove vanno valutate negativamente la diminuzione delle entrate tributarie che avviene in assenza di ulteriori devoluzioni tributarie, mentre può valutarsi favorevolmente la sostanziale stasi dei pagamenti correnti.

³⁷ Il livello di aggregazione dei dati di cassa disponibili non avrebbe comunque consentito di inserire nel calcolo alcuni elementi contemplati nello schema dei risultati differenziali previsti dalla contabilità.

2.2.3 Conclusioni

Dall'esame effettuato sulle risultanze di cassa per il 2005, si è evidenziata per le Province una situazione di complessivo assestamento ove perdura la crescita delle entrate correnti, nei Comuni invece tali entrate sono in calo. L'andamento delle entrate si dimostra opposto nelle due categorie di Enti e nelle Province si verifica l'incremento delle entrate tributarie, di quelle extratributarie e dei trasferimenti, mentre nei Comuni la flessione riguarda tutti i titoli.

Sempre in termini di cassa si è evidenziato per le Province un aumento dei pagamenti di spesa corrente, mentre nei Comuni si assiste ad un lieve calo.

Le variazioni osservate per le Province potrebbero limitatamente riflettere la differente composizione della base di dati rispetto al 2004, mentre per i Comuni si è provveduto ad allineare attraverso stime la base dati.

Tra le componenti della spesa corrente delle Province e dei Comuni si nota che quella per il personale risulta in flessione a causa degli effetti provocati nel 2004 dalla corresponsione degli arretrati derivanti dal rinnovo contrattuale.

La spesa in conto capitale delle Province è in calo, mentre nei Comuni dimostra un limitato aumento che tuttavia non è dovuto alla effettiva realizzazione dei programmi d'investimento diretto che risulta in flessione, ma a partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale. Ciò può essere connesso alla esclusione delle suddette voci dalla spesa rilevante ai fini del Patto di stabilità interno.

Quanto al finanziamento degli interventi in conto capitale si osserva un calo delle riscossioni per accensioni di prestiti nelle Province mentre nei Comuni si verifica un'espansione rilevandosi per questi Enti un crescente ricorso all'indebitamento. Le emissioni di prestiti obbligazionari sono in crescita in entrambe le categorie di Enti.

Il saldo tra le entrate correnti e le correlative spese mette in evidenza nelle Province un avanzo che aumenta rispetto all'esercizio precedente. Ciò è imputabile al più blando ritmo di crescita delle spese correnti rispetto alle correlative entrate. Nei Comuni si nota invece un disavanzo crescente rispetto a quello riscontrato nel 2004. Tale risultato va imputato al forte aumento del rimborso prestiti oltre che al calo delle entrate correnti superiore a quello delle correlative spese.

Nei Comuni il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale presenta invece un avanzo crescente, mentre nelle Province tale risultato è di segno negativo.

Le tendenze del 2005 continuano ad evidenziare una situazione non omogenea tra le Province e i Comuni. Nelle prime prosegue la crescita sul fronte dell'entrata e della spesa, tuttavia quest'ultima si espande ad un ritmo ben inferiore a quello dell'esercizio precedente. La situazione di crescita impetuosa dei bilanci di tali istituzioni, nelle quali il processo di trasferimento delle funzioni ha comportato un notevole sviluppo, trova un momento di assestamento, ma il quadro finanziario risulta nel complesso equilibrato sia sul fronte della spesa corrente che su quello dell'indebitamento.

Per i Comuni si ripropone la situazione di generale ristagno notata nel 2003 e le entrate e le spese correnti flettono. Si riducono i margini operativi per la ripresa della spesa che tuttavia flette in misura inferiore all'entrata.

Il saldo corrente di cassa mostra un precario equilibrio e fa intravedere l'utilizzo, che dovrebbe essere solo temporaneo, di fondi vincolati agli investimenti per impieghi di parte corrente.

2.3 Il Patto di stabilità interno

2.3.1 Linee di fondo della nuova disciplina

La disciplina del Patto di stabilità interno per il 2005 si differenzia decisamente da quella degli esercizi precedenti, in quanto viene abbandonato il sistema fondato sull'evoluzione controllata del saldo finanziario e ne viene introdotto uno che appunta le misure esclusivamente sulla spesa. Il nuovo sistema, che evidenzia una decisa azione sulla dinamica della spesa nel comparto delle autonomie, si rileva per vari aspetti più costrittivo nei confronti degli Enti locali.

Le norme contenute nei commi da 21 a 30, 36 e da 39 a 41 dell'articolo unico della legge Finanziaria 2005, fissano in modo significativamente diverso rispetto agli anni precedenti le modalità del concorso degli Enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2005-2007.

I parametri per il rispetto del Patto di stabilità interno per il 2005 sono rivolti esclusivamente al contingentamento della spesa; infatti vengono stabiliti limiti sia per la spesa corrente che per quella in conto capitale relativi alla gestione di competenza e a quella di cassa. Il nuovo modello sembra divergere dalla originaria previsione di uno strumento atto a indicare i risultati da raggiungere, lasciando libera la scelta delle modalità per conseguirli: risulta infatti del tutto indifferente la realizzazione di politiche di entrata che non possono esplicare effetti sull'innalzamento dei livelli di spesa predeterminati.

In concomitanza con il passaggio del vincolo alla sola spesa è stato realizzato l'inserimento delle spese d'investimento tra le voci di spesa sottoposte a controllo. Tale nuovo vincolo, già annunciato in precedenti versioni del Patto, è stato introdotto dal 2005 pur permanendo la necessità di evitare misure tali da provocare ulteriori effetti recessivi nella già avversa congiuntura economica³⁸. Il limite esteso alla spesa in conto capitale, seppure affiancato da qualche strumento per lenirne gli effetti³⁹, avrebbe potuto incidere negativamente in quanto gli Enti locali sono stati, negli ultimi anni, tra le componenti più dinamiche della pubblica amministrazione nella spinta al rilancio degli investimenti pubblici.

Oltre a queste considerazioni di ordine generale, la gestione del vincolo da parte degli Enti avrebbe potuto risultare problematica, in quanto l'assoggettamento al Patto della spesa in conto capitale comporta la necessità di controllare una tipologia di spesa difficilmente riconducibile ad andamenti stabili e preventivabili nel tempo.

La realizzazione della spesa in conto capitale avviene sempre sulla base di programmi che hanno una cadenza pluriennale. Inserire elementi estranei nella determinazione dei limiti di spesa annuale può generare effetti distorsivi rispetto alla programmazione effettuata. Peraltro, proprio a ragione della rispondenza della spesa in conto capitale a specifici obiettivi e programmi, essa presenta minori elementi di stabilità e regolarità rispetto a quella corrente e può subire andamenti maggiormente fluttuanti. Fissare limiti predeterminati per una tipologia di spesa che risulta per sua natura variabile negli importi può dare luogo a difficoltà laddove, nel periodo preso in considerazione al fine di determinare la base per il limite di incremento, non siano stati effettuati programmi d'investimento significativi.

L'aver abbandonato il controllo del saldo, da sempre seguito sino all'esercizio 2004, costituisce, insieme all'estensione del vincolo alla spesa in conto capitale, la maggiore

³⁸ In occasione della discussione della legge Finanziaria per il 2005 sono state mosse osservazioni circa l'opportunità di questa norma, anche in relazione al fatto che in sede di Unione europea era stata avviata la revisione dei meccanismi del Patto di stabilità per gli Stati membri, tenendo conto dell'esigenza di attenuare gli interventi di aggiustamento nei momenti di bassa crescita economica.

³⁹ I limiti per le spese d'investimento possono essere superati se esse vengono finanziate con proventi derivanti da alienazioni di beni immobili, mobili e da erogazioni a titolo gratuito e liberalità. Inoltre, in caso di splafonamento, è stato assegnato un ruolo particolare alla Cassa depositi e prestiti Spa. La Cassa può sostituirsi al pagamento degli Enti locali anticipando gli importi dovuti ai soggetti beneficiari di spese in conto capitale e rimborsabili entro il 31 dicembre 2006. Gli interessi passivi derivanti dall'anticipazione sono a carico del bilancio dello Stato.

innovazione della nuova disciplina che si concentra nel dare esclusivo risalto all'azione sulla spesa in tutte le sue componenti.

La nuova impostazione del Patto di stabilità interno per il 2005 si dimostra conforme agli indirizzi di politica economica nazionale che in tale esercizio risulta ispirata all'intento di fondo di porre un argine allo sviluppo della spesa pubblica, imposto attraverso la regola generale del limite di crescita della spesa entro il 2% nominale all'anno per i successivi tre anni.

In questa prospettiva le ripercussioni sulle politiche di bilancio degli Enti locali appaiono inevitabili; il controllo concentrato sulla spesa comporta infatti maggiori limitazioni. Mentre il limite stabilito al saldo finanziario incentiva l'adozione di interventi per aumentare le entrate attraverso i quali è possibile erogare nuovi o migliori servizi, il vincolo alla sola spesa disincentiva gli sforzi per acquisire maggiori risorse finanziarie in quanto le nuove entrate non potrebbero comunque essere utilizzate.

Il Patto si è, quindi, trasformato da una misura incidente sulla evoluzione programmata del saldo finanziario ad una per la crescita controllata della spesa. Tale deciso cambio di rotta, che pure risponde ad indirizzi generali di politica economica che vanno rinvenuti nella direttrice di riduzione complessiva del carico fiscale e nella connessa necessità di concentrare le misure sul fronte della spesa, non può non comportare una maggiore limitazione all'autonomia degli Enti locali.

2.3.2 Le regole per il 2005

Dall'esercizio 2005 le norme relative al Patto di stabilità interno hanno un campo di applicazione più esteso⁴⁰, infatti sono applicate oltre che alle Province, ai Comuni con popolazione oltre i 5.000 abitanti, alle Comunità montane e isolate con oltre 50.000 abitanti, Enti che in precedenza non erano stati assoggettati.

Per gli Enti locali l'obiettivo per il 2005 consiste nel contenere l'incremento delle spese correnti e delle spese in conto capitale nel limite del corrispondente ammontare della media delle spese del triennio 2001-2003 al quale è applicata una massima percentuale di possibile aumento. Il limite della spesa viene applicato sia sulla competenza (impegni) che sulla cassa (pagamenti totali). Questo limite non è fissato in modo univoco; infatti è consentita una crescita del 10% rispetto alla corrispondente spesa media sostenuta nei triennio 2001-2003 per tutti gli Enti e dell'11,5% per gli Enti che nello stesso triennio hanno registrato una spesa corrente media *pro-capite* inferiore a quella della classe demografica di appartenenza stabilita con apposito decreto ministeriale.

È stata così introdotta una disciplina meno rigorosa per gli Enti che hanno riportato un livello di pagamenti di spesa corrente storica inferiore alla media della loro classe demografica. L'indice preso in esame, tuttavia non necessariamente è indicativo dell'effettivo livello di spesa degli Enti. Infatti appare rilevante a questo fine il modello di gestione utilizzato per la erogazione dei servizi, che in alcuni casi può comportare una ridotta rappresentazione degli oneri nel rendiconto⁴¹.

L'aggregato di spesa al quale devono essere applicati i limiti alla crescita per il 2005 è indicato nell'art. 1 comma 24 della legge finanziaria per il 2005; esso viene calcolato, sia per la gestione di competenza che per quella di cassa, quale somma delle spese correnti ed in conto capitale al netto delle spese di personale (soggette ad apposita disciplina), di quelle per la sanità

⁴⁰ La disciplina introdotta dalla legge finanziaria per il 2005 prevedeva l'assoggettamento al Patto anche dei Comuni con popolazione compresa tra 3000 e 5000 abitanti, delle unioni di Comuni e delle Comunità montane e isolate con popolazione superiore a 10000 abitanti. Con il d.l. n. 44 del 2005 (convertito nella legge n. 88) è stato poi ridimensionato il novero degli Enti assoggettati al patto per il 2005.

⁴¹ Oltre alla questione della incidenza sui livelli di spesa delle modalità di gestione, va rilevato che Enti della stessa classe demografica possono erogare servizi di diversa ampiezza e diffusione. I Comuni capoluogo di Provincia o di Regione oppure quelli con sedi universitarie si fanno carico dei servizi di trasporto per la popolazione presente e non residente. Possono rilevarsi differenze di spesa pro capite tra Province che, pur appartenendo alla stessa classe demografica, hanno registrato assegnazioni di deleghe regionali di diversa rilevanza.

delle Regioni, delle spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie e di altre attività finanziarie, dei conferimenti di capitale e delle concessioni di crediti, dei trasferimenti alle pubbliche Amministrazioni, delle spese per interventi a favore dei minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria e delle spese per calamità naturali.

Alcune delle esclusioni previste⁴² sembrano costituire un incentivo per gli Enti locali a ridurre la spesa posta direttamente a carico del bilancio realizzando diverse soluzioni gestionali con l'affidamento di compiti a strutture esterne all'ente stesso che appaiono quindi contraddittorie rispetto alle stesse finalità del Patto. Soluzioni di questo genere sono sempre più perseguite affidando attività di pertinenza dell'ente alle istituzioni, aziende e società a diretto controllo. L'impiego di moduli gestori di questo genere può avere incidenza sul livello di spesa erogata e facilitare il raggiungimento degli stringenti obiettivi posti dal Patto di stabilità interno.

Per il solo anno 2005 possono essere detratte anche le spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dall' U.E. incluse le corrispondenti quote di parte nazionale.

La detrazione delle spese per trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche ribadisce i criteri di consolidamento in precedenza seguiti. Infatti la spesa da sottoporre a controllo è quella che esce effettivamente dal sistema pubblico, non rilevando le operazioni che si svolgono al suo interno.

La detraibilità delle spese per calamità naturali è limitata a quelle per le quali sia stata emanata l'ordinanza dello stato di emergenza.

Un aspetto rilevante della nuova disciplina attiene alla riunificazione del metodo di calcolo per le Province e per i Comuni, venendo meno la situazione che aveva visto la vigenza di discipline differenti per il periodo 2003-2004. Nella legge finanziaria non era stata, infatti, riproposta per le Province la possibilità di escludere dal calcolo del Patto le spese a destinazione vincolata per l'esercizio di funzioni statali trasferite nei limiti dei corrispondenti trasferimenti statali⁴³. Tale esclusione — limitatamente alle nuove funzioni decentrate dal 2004 — è stata peraltro reintrodotta in sede di decretazione d'urgenza.

Se ne consente la detraibilità nei limiti dei trasferimenti attribuiti ed è un'esclusione che viene incontro alle esigenze degli Enti nei quali è in corso il processo di trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni. La mancata considerazione di tale fattore avrebbe potuto costituire un notevole ostacolo al prosieguo di tale processo in quanto le nuove attribuzioni sarebbero state considerate nel limite di spesa potendo, quindi, subire limitazioni nella effettiva esplicazione.

Le ulteriori tipologie di spesa da escludere introdotte dall'art. 1 quater del d.l. 31 marzo 2005, n. 44 convertito nella legge 31 maggio 2005, n. 88 riguardano: le spese derivanti da sentenze che diano luogo a debiti fuori bilancio e le spese per la bonifica di siti inquinati con azione sostitutiva dei diretti responsabili.

La previsione di quest'ultima depurazione è stata successivamente abrogata dall'art. 14 della legge n. 168 del 2005⁴⁴. Ad opera della stessa legge n. 168 è stata introdotta un'ulteriore esclusione dal complesso delle spese rilevanti che riguarda soltanto gli Enti del Piemonte sedi dei giochi olimpici invernali per le spese connesse allo svolgimento dei giochi medesimi.

Per le spese d'investimento è prevista la possibilità di eccedere i limiti di spesa stabiliti per un importo corrispondente ai proventi derivanti da alienazione di beni e da erogazioni a titolo gratuito realizzati nello stesso anno.

⁴² Si tratta della detrazione delle spese per l'acquisizione di partecipazioni azionarie, conferimenti di capitale, concessioni di crediti e di altre attività finanziarie quali l'acquisizione di titoli che secondo la classificazione del bilancio dovrebbero essere collocate nel titolo II, intervento 5, voce economica 63.

⁴³ Esempi di tali spese sono costituiti dalla gestione delle strade prima di competenza dell'Anas, dai centri per l'impiego (ex uffici collocamento) dalla motorizzazione civile ed altre.

⁴⁴ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, recante disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione. Disposizioni in materia di organico del personale della carriera diplomatica, delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2000/53/CE in materia di veicoli fuori uso e proroghe di termini per l'esercizio di deleghe legislative"

Sempre in tema di limitazioni alla spesa di investimento va riportata un'altra deroga contenuta nel d.l. n. 44 del 2005, che, aggiungendo il comma 26bis all'articolo 1 della legge finanziaria per il 2005, ha previsto che gli Enti che abbiano registrato nel 2004 una mole di impegni di spesa in conto capitale superiore del 100 per cento alla media annua del triennio 2001-2003 possono assumere nel 2005 impegni entro il limite degli impegni 2004 incrementato del 2 per cento.

Tutte le modifiche intervenute dopo l'approvazione della legge finanziaria, che sembrano ispirate dall'esigenza di alleviare gli oneri della nuova disciplina in presenza di situazioni particolari, rendono ancor più complesso il quadro della normativa applicabile che difficilmente può ricondursi ad un sistema coerente di principi.

In conclusione, emerge una normativa in larga parte nuova per gli Enti locali e, in alcuni punti, ulteriormente vincolante rispetto alla precedente.

Il vincolo appuntato su un tetto di spesa considerata in tutte le sue componenti, avvicinando l'aggregato preso in esame al fine dell'applicazione del Patto di stabilità interno al complesso delle voci di bilancio della spesa, può rendere di maggiore efficacia la misura, risultando più difficile la possibilità di ricorrere ad artifici contabili per allocare uscite nelle voci che possono essere dedotte. Inoltre il tetto di spesa rappresenta una notevole semplificazione degli adempimenti in sede di programmazione, di gestione e di controllo concomitante e consuntivo,⁴⁵ rispetto al riferimento a un prefissato saldo finanziario.

Per rendere di effettiva cogenza la disciplina del Patto di stabilità interno è stata prevista una serie di monitoraggi e controlli che, per certi aspetti, si dimostrano innovativi. Gli adempimenti sono diversi per le Province e i Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, rispetto ai Comuni con popolazione inferiore. I primi dovranno trasmettere trimestralmente al ministero dell'Economia le informazioni riguardanti la gestione di competenza e quella di cassa, sulla base di un prospetto approvato con decreto ministeriale. È richiesta inoltre la presentazione delle previsioni di cassa articolate per trimestri ed in linea con l'obiettivo annuale.

I controlli restano principalmente assegnati all'organo di revisione dell'ente che in caso di mancato rispetto ne dà comunicazione al Ministero dell'Interno. Spetta al collegio dei revisori verificare anche il rispetto dell'obiettivo trimestrale di cassa e la sua coerenza con l'obiettivo annuale.

Le sanzioni per gli Enti che non rispetteranno il Patto di stabilità sono sostanzialmente quelle già previste e cioè la limitazione della spesa per beni e servizi allo stesso livello dell'ultimo anno in cui si è rispettato il Patto; il blocco delle assunzioni di personale a qualsiasi titolo; l'impossibilità di ricorrere all'indebitamento per finanziare investimenti. Per procedere all'assunzione di nuovi mutui, ma anche per sottoscrivere nuovi contratti di collaborazione coordinata e continuativa, sarà necessario effettuare, da parte degli Enti, una attestazione da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del Patto 2004.

Tutti questi aspetti ora considerati, che vanno dalla estensione dei vincoli alla spesa in conto capitale alla più stretta elencazione delle spese escluse dal Patto, limitano gli spazi di manovra consentiti agli Enti e fanno emergere come la disciplina per il 2005 si concretizzi nella apposizione di limitazioni stringenti alla spesa. L'effetto combinato di queste due innovazioni determina un significativo incremento, sul piano sia qualitativo che quantitativo, del contributo richiesto al sistema delle autonomie per il risanamento dei conti pubblici.

Ciò si dimostra coerente con le misure poste dalla legge finanziaria per il 2005 per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede di Unione Europea che hanno fatto perno sul controllo della spesa.

⁴⁵ L'obiettivo di saldo -sia esso rappresentato da un disavanzo massimo ammissibile o da un avanzo minimo da conseguire- implica la programmazione, la gestione e il controllo sia delle entrate, sia delle spese, sia della correlazione, necessariamente dinamica, tra entrate e spese.