

Circa la distribuzione geografica degli Enti inadempienti permane, come nel passato, una caratterizzazione da parte degli Enti del Sud e delle Isole, anche se il passaggio al limite di spesa e le modalità di calcolo dell'obiettivo avrebbero dovuto rendere meno gravoso l'impatto sugli Enti che presentano livelli di spesa non elevati.

Come nelle Province, anche in questo caso sono numerosi gli Enti che si dimostrano inadempienti pur avendo riportato un livello medio di spesa, nel triennio precedente, nei limiti di quella definita "virtuosa" in relazione alle classi di appartenenza.

Tab. 4 - COMUNI >30.000 abitanti - Risultato regionale

(in migliaia di euro)

REGIONE	n. Enti esaminati	n. Enti che rispettano l'obiettivo di cassa	n. Enti che rispettano l'obiettivo di comp.	obiettivo di cassa	pagamenti effettivi 2005	scarto tra obiettivo e risultato	obiettivo di competenza	impegni effettivi 2005	scarto tra obiettivo e risultato
PIEMONTE	16	16	15	1.736.728	1.518.557	218.171	1.997.387	1.687.663	309.724
LOMBARDIA	33	31	32	3.072.580	2.697.992	374.212	3.310.564	2.820.847	488.941
LIGURIA	5	5	5	1.004.269	845.148	159.097	1.035.024	885.512	149.512
VENETO	12	12	12	1.492.266	1.307.038	185.228	1.744.580	1.169.103	575.477
E. ROMAGNA	17	17	17	1.715.000	1.593.693	116.336	1.909.887	1.626.519	282.331
TOSCANA	20	20	20	1.585.413	1.416.037	169.376	1.729.793	1.447.035	282.758
UMBRIA	4	4	4	226.749	218.599	8.150	257.308	228.264	29.044
MARCHE	11	11	11	543.949	463.209	80.740	666.936	454.692	212.244
LAZIO	12	11	10	3.429.957	2.613.291	816.479	3.748.513	2.970.455	777.923
ABRUZZO	7	6	7	266.172	255.256	10.916	301.637	264.257	37.380
CAMPANIA	30	29	28	1.831.930	1.751.149	80.781	2.189.948	1.866.671	323.277
PUGLIA	23	20	21	920.056	819.940	100.114	1.050.896	925.248	125.056
BASILICATA	2	2	2	115.102	108.687	6.415	149.546	96.283	53.263
CALABRIA	5	5	5	200.274	186.198	14.076	234.652	199.553	35.099
SICILIA	18	16	14	809.327	694.222	115.098	994.067	741.609	252.458
SARDEGNA	5	5	4	322.254	286.221	36.033	308.142	302.374	5.768
Totale complessivo	220	210	207	19.272.025	16.775.237	2.491.221	21.628.880	17.686.085	3.940.255

Osservando il livello di adempimento dei Comuni maggiori, raggruppati per Regione, si nota che in tutte a livello aggregato vengono rispettati gli obiettivi di competenza e di cassa. Si notano margini limitati in Umbria per la cassa ed in Sardegna per la competenza.

Comuni con popolazione compresa tra gli 8.000 e i 30.000 abitanti

Vengono qui esaminati i dati di 711 Enti rispetto ai 958, rilevandosi un buon livello di adempimento.

Per questo insieme di Comuni nel 2005 il tasso di crescita degli impegni di spesa corrente raggiunge il 4,6%, risultando, quindi, superiore a quello medio complessivo dei Comuni oggetto d'indagine. La situazione della cassa si rileva, invece, stabile. Oltre la metà degli Enti di questo insieme presentano una crescita di spesa corrente superiore al 4%. Si rileva, invece, una forte contrazione degli impegni di spesa in conto capitale (-17%) ed una minore contrazione dei pagamenti (-10%).

Nella tabella di seguito riportata i risultati dell'aggregato dei Comuni minori sono messi a confronto con gli obiettivi programmatici di competenza e di cassa.

Tab. 5 - Comuni con popolazione compresa fra 8.000 e 30.000 ab. - Risultati consolidati
Monitoraggio Obiettivi Programmatici per l'anno 2005

(migliaia di euro)

SPESA			
TITOLO I - SPESE CORRENTI		Impegni	Pagamenti
Scor	TOTALE TITOLO I	6.972.712	6.609.432
S1	Spese per il Personale (comma 24, lettera a, legge 311/2004)	2.351.498	2.248.717
S2	Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (comma 24, lettera d, legge 311/2004)	165.567	153.829
S3	Spese connesse agli interventi a favore dei minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile (comma 24, lettera e, legge 311/2004)	40.723	38.944
S4	Spese per calamità naturali (comma 24, lettera f, legge 311/2004)	18.359	20.263
S5	Spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni da 1° gennaio 2004 (art. 1 -quater, lettera f-bis, legge 88/2005)	45.853	39.061
S6	Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1 -quater, lettera f-ter, legge 88/2005)	22.157	22.848
S7	Spese per svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 quater, c. 4, legge 168/2005) - (solo Enti locali del Piemonte)	105	4.846
SCorN	SPESE CORRENTI NETTE (Scor-S1-S2-S3-S4-S5-S6-S7)	4.328.450	4.080.924
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		Impegni	Pagamenti
Scap	TOTALE TITOLO II	3.109.703	2.647.142
S8	Spese per partecipazioni azionarie (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	21.710	15.776
S9	Spese per acquisizioni di attività finanziarie (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	8.187	7.767
S10	Spese per conferimenti di capitale (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	40.770	17.480
S11	Spese per concessione di crediti (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	173.873	161.407
S12	Spese per trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche (comma 24, lettera d, legge 311/2004)	31.430	22.171
S13	Spese per calamità naturali (comma 24, lettera f, legge 311/2004)	109.401	121.013
S14	Spese derivanti da interventi cofinanziati dalla U.E., ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale (solo per il 2005)	323.551	146.063
S15	Spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni da 1° gennaio 2004 (art. 1 -quater, lettera f-bis, legge 88/2005)	56.291	53.790
S16	Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1 -quater, lettera f-ter, legge 88/2005)	24.102	30.294
S17	Spese per svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 quater, c. 4, legge 168/2005) - (solo Enti locali del Piemonte)	257	616
SCapN	SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE (SCap-S8-S9-S10-S11-S12-S13-S14-S15-S16-S17)	2.320.131	2.070.765
CSN	COMPLESSO DELLE SPESE NETTE SOGGETTE AL PATTO (SCorN+SCapN)	6.648.581	6.151.689
S18	Eventuali spese in conto capitale sostenute nel 2005 e finanziate da proventi 2005 derivanti da alienazioni di beni immobili, mobili ed erogazioni a titolo gratuito e di liberalità	199.536	77.875
CONTABILIZZAZIONE DELLE SPESE SOSTENUTE DAGLI ENTI "CAPOFILA" E/O DAGLI ENTI "BENEFICIARI" AI FINI DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO			
S19	Registrazione per l'ente "capofila" - detrazione delle quote di spesa sostenute nel 2005 dall'ente "capofila" di competenza di altri Enti	66.198	32.779
S20	Registrazione per l'ente "non capofila" - incremento delle quote di spesa sostenute nel 2005 dall'ente "capofila" ma di propria competenza	21.319	16.711
CS05C	RISULTATO ANNUALE COMPLESSIVO (CSN-S18-S19+S20)	6.404.166	6.057.746
OP05	OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE	8.418.282	7.469.754

L'obiettivo di maggiore impegno per i Comuni più piccoli riguarda il limite di cassa; anche questo insieme di Comuni dimostra nell'aggregato un livello di adempimento con margini positivi, estesi sia per l'obiettivo di competenza che per quello di cassa.

Per questa categoria di Comuni il passaggio al controllo sulla spesa non pare aver comportato maggiori difficoltà rispetto al passato.

L'obiettivo di competenza risulta raggiunto con maggiori margini, e si dimostra più elevato rispetto a quello di cassa.

Comuni >8000<30.000 – Enti che non rispettano il Patto aggregati per area geografica

area geografica	Enti esaminati	n. Enti che non rispettano l'obiettivo di cassa	Valore %	n. Enti che non rispettano l'obiettivo di competenza	Valore %
	(A)	(B)	(B/A)	(C)	(C/A)
nord	370	23	6,2	15	4,1
centro	115	7	6,1	5	4,3
sud	157	10	6,4	10	6,4
isole	69	4	5,8	3	4,3
Totale nazionale	711	44	6,2	33	4,6

Il risultato di questi Comuni appare meno influenzato dalle detrazioni di spesa ed in particolare dalla concessione di crediti che si mantiene su livelli fisiologici rispetto all'ammontare del titolo II.

I risultati, quindi, sono da connettere effettivamente all'andamento della spesa corrente nell'ultimo periodo, laddove sin dal 2003 si è potuta osservare una crescita controllata.

Dall'osservazione dei comportamenti di ogni singolo Comune, in ordine al rispetto degli obiettivi del Patto, emerge che 44 Comuni non rispettano l'obiettivo di cassa e 33 quello di competenza.

Tab. 6 - COMUNI con popolazione compresa tra 8000 e 30.000 abitanti
Risultato regionale

(in migliaia di euro)

REGIONE	n. Enti esaminati	n. Enti che rispettano l'obiettivo di cassa	n. Enti che rispettano l'obiettivo di competenza	obiettivo di cassa	pagamenti effettivi 2005	scarto tra obiettivo e risultato	obiettivo di competenza	impegni effettivi 2005	scarto tra obiettivo e risultato
PIEMONTE	49	49	49	473.634	435.304	38.330	537.751	450.906	86.845
LOMBARDIA	143	137	137	1.430.377	1.241.830	188.236	1.539.333	1.304.555	234.248
LIGURIA	17	17	17	244.435	222.496	21.812	262.470	226.661	35.263
VENETO	86	75	79	786.545	710.654	75.539	903.319	767.865	134.968
EMILIA ROMAGNA	75	69	73	907.970	781.021	119.024	1.104.532	769.615	305.540
TOSCANA	67	63	64	1.349.284	673.471	675.002	1.465.128	695.760	768.472
UMBRIA	12	12	11	162.500	140.662	21.838	176.023	167.267	8.756
MARCHE	17	16	17	191.991	163.724	28.267	211.421	177.796	33.625
LAZIO	19	17	18	190.181	178.668	11.513	212.501	190.982	21.519
ABRUZZO	13	12	11	106.847	96.357	10.189	118.827	123.426	-4.977
MOLISE	2	1	1	17.744	15.217	2.527	18.864	14.785	4.079
CAMPANIA	51	46	49	396.274	377.143	19.131	521.373	410.668	110.705
PUGLIA	68	66	63	463.368	406.352	56.544	505.073	430.170	73.122
BASILICATA	6	6	6	46.947	39.556	7.391	54.754	42.056	12.698
CALABRIA	17	16	17	135.403	105.798	29.605	158.182	126.801	31.381
SICILIA	53	50	51	423.883	346.722	77.141	465.433	376.062	89.351
SARDEGNA	16	15	15	142.372	122.771	19.601	163.300	128.791	34.509
Totale complessivo	711	667	678	7.469.754	6.057.746	1.401.689	8.418.282	6.404.166	1.980.102

Nei Comuni minori, il livello di adempimento analizzato per Regione dimostra che, ad eccezione dell'Abruzzo, vengono rispettati gli obiettivi di competenza e di cassa. Si notano margini limitati in Umbria per la competenza e in Molise per competenza e cassa.

Comunità montane

Le Comunità montane sono state assoggettate ai vincoli del Patto a partire all'esercizio 2005 in concomitanza con il passaggio dei limiti alla sola spesa. Infatti la esclusione dalle precedenti versioni del Patto trova fondamentalmente ragione nel fatto che le Comunità montane sono sostanzialmente sprovviste di entrate proprie.

Di seguito vengono esaminati i dati di 19 Comunità montane rispetto alle 25 tenute al Patto, rilevandosi un discreto livello di adempimento.

Nella tabella di seguito riportata sono esposti i risultati dell'intero aggregato delle Comunità montane e vengono confrontati con gli obiettivi programmatici di competenza e di cassa.

Tab. 7 - Comunità Montane - Risultati consolidati
Monitoraggio Obiettivi Programmatici per l'anno 2005

(migliaia di euro)

SPESA			
TITOLO I - SPESE CORRENTI		Impegni	Pagamenti
Scor	TOTALE TITOLO I	85.132	84.968
S1	Spese per il Personale (comma 24, lettera a, legge 311/2004)	26.900	28.979
S2	Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (comma 24, lettera d, legge 311/2004)	2.775	4.001
S3	Spese connesse agli interventi a favore dei minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile (comma 24, lettera e, legge 311/2004)	249	271
S4	Spese per calamità naturali (comma 24, lettera f, legge 311/2004)	85	49
S5	Spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni da 1° gennaio 2004 (art. 1 -quater, lettera f-bis, legge 88/2005)	529	668
S6	Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1 -quater, lettera f-ter, legge 88/2005)	140	52
S7	Spese per svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 quater, c. 4, legge 168/2005) - (solo Enti locali del Piemonte)	0	0
SCorN	SPESE CORRENTI NETTE (Scor-S1-S2-S3-S4-S5-S6-S7)	54.454	50.948
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		Impegni	Pagamenti
Scap	TOTALE TITOLO II	71.918	54.848
S8	Spese per partecipazioni azionarie (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	257	766
S9	Spese per acquisizioni di attività finanziarie (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	1	3
S10	Spese per conferimenti di capitale (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	73	66
S11	Spese per concessione di crediti (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	0	0
S12	Spese per trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche (comma 24, lettera d, legge 311/2004)	8.631	10.083
S13	Spese per calamità naturali (comma 24, lettera f, legge 311/2004)	0	0
S14	Spese derivanti da interventi cofinanziati dalla U.E., ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale (solo per il 2005)	15.741	3.839
S15	Spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni da 1° gennaio 2004 (art. 1 -quater, lettera f-bis, legge 88/2005)	6.643	5.183
S16	Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1 -quater, lettera f-ter, legge 88/2005)	0	0
S17	Spese per svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 quater, c. 4, legge 168/2005) - (solo Enti locali del Piemonte)	0	0
SCapN	SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE (SCap-S8-S9-S10-S11-S12-S13-S14-S15-S16-S17)	40.572	34.908
CSN	COMPLESSO DELLE SPESE NETTE SOGGETTE AL PATTO (SCorN+SCapN)	95.026	85.856
S18	Eventuali spese in conto capitale sostenute nel 2005 e finanziate da proventi 2005 derivanti da alienazioni di beni immobili, mobili ed erogazioni a titolo gratuito e di liberalità	0	0
CONTABILIZZAZIONE DELLE SPESE SOSTENUTE DAGLI ENTI "CAPOFILA" E/O DAGLI ENTI "BENEFICIARI" AI FINI DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO			
S19	Registrazione per l'ente "capofila" - detrazione delle quote di spesa sostenute nel 2005 dall'ente "capofila" di competenza di altri Enti	11.243	9.064
S20	Registrazione per l'ente "non capofila" - incremento delle quote di spesa sostenute nel 2005 dall'ente "capofila" ma di propria competenza	0	0
CS05C	RISULTATO ANNUALE COMPLESSIVO (CSN-S18-S19+S20)	83.783	76.792
OP05	OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE	104.431	98.603

Il limite alla competenza costituisce l'obiettivo di maggiore impegno. Le Comunità montane dimostrano a livello aggregato un livello di adempimento con margini positivi estesi sia per l'obiettivo di competenza che per quello di cassa. Lo scarto registrato, tuttavia, non risulta particolarmente elevato.

Dai risultati di questa categoria di Enti per la prima volta assoggettati ai vincoli del Patto, le difficoltà ad adeguarsi ad uno stretto controllo sulla spesa non sembrano eccessive. La tendenza in aumento della spesa delle Comunità montane, registrata nel triennio antecedente, ha reso l'adattamento al limite di spesa del 2005 meno impegnativo.

Si rileva che, solo una comunità montana, appartenente alla Regione Sardegna, non rispetta, al momento, l'obiettivo di competenza.

Si tratta di Enti che agiscono tuttora in un regime di finanza derivata, operando in molti casi attraverso trasferimenti di fondi vincolati da parte delle Regioni e a loro volta configurandosi quali Enti finanziatori. Le funzioni di spesa corrente maggiormente sviluppate nelle Comunità montane sono quelle della gestione del territorio e della tutela ambientale.

L'obiettivo di competenza risulta raggiunto con maggiori margini e si dimostra, come nelle altre categorie di Enti, più elevato rispetto a quello di cassa.

Il risultato delle Comunità montane appare limitatamente influenzato dall'andamento delle detrazioni dalla spesa che, ad esclusione di quella relativa al personale ed agli interventi in conto capitale cofinanziati, non raggiungono importi di spicco.

Nell'ultimo periodo di osservazione della competenza si è potuta rilevare una crescita elevata della spesa corrente ed una ancora più spinta di quella in conto capitale che hanno influito sul livello degli obiettivi del Patto.

L'andamento della spesa corrente, più spinto nel 2004, ha risentito degli impegni conseguenti all'approvazione del nuovo contratto per il comparto Enti locali; tale categoria di spesa è tuttavia esclusa dal computo dell'obiettivo per il Patto di stabilità interno.

2.3.5 Conclusioni

Nel 2005 per la prima volta le misure del Patto di stabilità interno per gli Enti locali sono state riferite direttamente alla spesa. L'abbandono del sistema del saldo finanziario non consente di svolgere le azioni convergenti verso il rispetto degli obiettivi anche sul fronte dell'entrata. La disciplina del Patto per il 2005 si è notevolmente differenziata rispetto all'esercizio precedente ed ha prodotto delle nuove questioni applicative.

Il sistema di calcolo del limite di spesa torna ad essere omogeneo per Province e Comuni, mentre gli obiettivi vengono differenziati in base al livello di spesa corrente pro capite del triennio precedente. Tuttavia la spesa media *pro-capite* non può essere considerata un indicatore significativo della gestione finanziaria degli Enti locali in quanto risulta condizionata dal modello di *governance* adottato. Infatti gli Enti che nel triennio hanno svolto un processo di esternalizzazione dei servizi dimostrano un livello meno elevato di spesa.

Sono previste nuove possibilità di detrazioni dalla spesa. L'esclusione delle spese per le funzioni conferite nel limite dei correlativi trasferimenti, non prevista dalla legge finanziaria, è stata reintrodotta in sede di decretazione d'urgenza.

Le detrazioni delle spese per l'acquisizione di partecipazioni azionarie, conferimenti di capitale, concessioni di crediti e di altre attività finanziarie quali l'acquisizione di titoli, costituiscono 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.

Si tratta di un genere di interventi raccomandati anche nelle prime versioni del Patto, che ora in forza dell'apposita esclusione riceve un notevole stimolo.

Tutte queste indicazioni spingono gli Enti a ridurre il livello di spesa che transita direttamente dal conto e a realizzare diversi moduli di gestione attraverso l'affidamento di funzioni a soggetti esterni. I vantaggi che questi processi realizzano ai fini dell'applicazione del Patto sono tali da comportarne uno sviluppo che va oltre le effettive necessità operative. Ne deriva

un sistema nel quale i dati riportati nel rendiconto perdono significatività e la valutazione della finanza locale diventa più complessa, passando anche per la situazione di tutti gli organismi collegati all'ente.

Gli obiettivi programmatici impostati sulla stessa base per Province, Comuni e Comunità montane, si fondano su un livello massimo di spesa complessiva erogabile. In questo modo il vincolo abbraccia (con le esclusioni previste) tutto l'aggregato della spesa che è assoggettato ad un limite unico per i titoli I e II.

Il limite della crescita della spesa, corrente e in conto capitale, per gli Enti locali è lo stesso previsto per gli altri comparti della pubblica amministrazione, ovvero del 2% all'anno rispetto alle previsioni aggiornate del bilancio 2004. Il rispetto di questa regola di fondo, da parte delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, avrebbe dovuto assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

L'indagine sul Patto di stabilità interno nel 2005, svolta su dati provvisori in chiusura d'esercizio, dimostra il raggiungimento degli obiettivi a livello di comparto; le tre categorie di Enti ottengono anche un differenziale positivo rispetto all'obiettivo programmato, che risulta meno ampio per le Province.

Dai dati relativi al complesso della spesa corrente e in conto capitale degli Enti locali emerge che nel 2005 le Province dimostrano un andamento in flessione coerente con l'obiettivo generale di spesa (regola del 2%), mentre i Comuni per cassa non riescono a contenere la crescita entro il tetto stabilito.

La modalità di rilevazione fondata sulla sola spesa si dimostra svantaggiosa per le Province che, nel 2004, avevano riportato diffusamente ampi differenziali positivi ed ora raggiungono con minimo scarto l'obiettivo di cassa.

Nel 2004 le Province, infatti, avevano ottenuto un ampio rispetto attraverso l'incremento automatico delle entrate.

Nei Comuni si nota una situazione di continuità rispetto al passato e nel complesso buoni margini di adempimento.

Permangono linee applicative diverse: le Province risultano svantaggiate dalla necessità di svolgere le azioni più incisive sui pagamenti. Ciò anche perché risulta difficile procrastinare i pagamenti in conto residui per interventi finanziati con fondi vincolati derivanti dal processo di conferimento delle funzioni avvenuto in esercizi precedenti.

I Comuni operano un contenimento della spesa corrente in termini di impegni e di pagamenti che si concentra maggiormente sugli impegni del titolo II. Il risultato ottenuto, specie da parte dei Comuni di maggiori dimensioni, risente in modo evidente delle detrazioni operate sulla spesa in conto capitale⁵⁵.

Per i Comuni più grandi si nota in alcuni ambiti regionali che la spesa si espande notevolmente pur consentendo anche a livello aggregato il rispetto degli obiettivi.

Esaminando la situazione dei singoli Enti per il rispetto di ciascuno dei due obiettivi si registra che quello maggiormente rispettato è il livello della spesa di cassa, mentre emergono difficoltà maggiori per la gestione di competenza.

Peraltro a fronte di particolari difficoltà che la nuova disciplina impone agli Enti che si trovano in determinate situazioni (quali l'avvio di nuovi programmi d'investimento nell'ultimo esercizio del triennio precedente) sta emergendo un orientamento a valutare comparativamente gli effetti dell'adempimento rispetto a quelli delle sanzioni connesse all'inadempimento. Infatti alcuni Enti hanno sin dalla fase previsionale impostato una politica di spesa inconciliabile con

⁵⁵ Nei Comuni maggiori la spesa in conto capitale lorda per cassa non è di molto superiore alle concessioni di crediti. Tali operazioni sono così rilevanti da far intravedere un diffuso passaggio a moduli innovativi di gestione dei servizi

gli obiettivi del Patto ritenendo maggiormente pregiudizievoli le limitazioni alla spesa piuttosto che le sanzioni⁵⁶.

Circa l'esattezza della compilazione dei modelli emergono diverse questioni prodotte dalla nuova normativa che spesso riguardano le modalità per il calcolo degli obiettivi rese più complesse dal rilievo sul triennio e dalla presenza di situazioni particolari.

Il collegio dei revisori e gli organi di gestione degli Enti locali hanno operato da supporto per imporre maggiore attenzione al rispetto degli obblighi imposti dalla disciplina del Patto. La programmazione dei flussi finanziari e il monitoraggio costante in corso d'esercizio ha consentito di recepire tempestivamente e mettere in evidenza la necessità di interventi correttivi.

Con l'esercizio 2005 si apre una stagione del Patto di stabilità interno nella quale gli obiettivi si concentrano sulla spesa, mentre viene abbandonato il monitoraggio del livello di uno specifico saldo. A fondamento di tale revisione delle regole di fondo deve essere posta una certa inefficacia dell'obiettivo di saldo a ridurre incisivamente la spesa. Tale ragione, unita anche a quella di evitare un inasprimento della politica fiscale locale, ha spinto al nuovo indirizzo che potrà esplicare effetti maggiormente costrittivi nella gestione degli Enti locali.

Gli effetti complessivi di questa nuova disciplina dimostrano un certo contenimento della spesa, anche se in alcuni casi è quella in conto capitale a risultare maggiormente compressa; resta aperta la questione che gli aggregati di spesa esaminati si riferiscono ad un sistema in corso di continua trasformazione nel quale la quota di spesa direttamente a carico del rendiconto va a restringersi.

⁵⁶ Più di un ente ha fatto presente che l'adempimento del patto avrebbe comportato la rinuncia in *toto* al programma delle opere pubbliche già approvato. Una scelta di tal genere è stata assunta a livello politico implicando responsabilità che esulano da quelle della struttura burocratica.

PAGINA BIANCA

APPENDICE al Capitolo 1

PAGINA BIANCA

APPENDICE al Capitolo 1

Il federalismo fiscale nelle proposte dell'Alta Commissione

In assenza di vere e profonde innovazioni normative gli unici elementi di maggiore interesse si ritrovano nel ponderoso lavoro svolto dall'*Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale* (che per brevità si citerà come Alta Commissione o con l'acronimo *ACoFF*), sulla cui istituzione e sulle vicende che l'hanno riguardata la Corte si è già soffermata nelle precedenti Relazioni. È il caso solo di ricordare che dopo successive proroghe il lavoro dell'*ACoFF* si è concluso il 30.9.2005 con la presentazione al Governo di una relazione di base, accompagnata da una cospicua documentazione.

La Commissione era stata istituita dalla legge 289/2002 (finanziaria 2003, art.3, lett.b) ed avrebbe dovuto presentare la propria relazione entro il 31 marzo 2003 ed il Governo avrebbe dovuto presentare il ddl al Parlamento entro il successivo 30 aprile. La finanziaria 2004 (L. 350/03) aveva prorogato al 30 settembre 2004 il termine per la presentazione della relazione della Commissione e al 31 ottobre 2004 il termine per i successivi adempimenti governativi. Il 21.10.2004 il Presidente del Consiglio, con una sua lettera, richiese alla Commissione di predisporre, non oltre il 30.6.2005, una relazione specifica sulla perequazione. La legge 257/2004 (di conversione del d.l. n.220/04) ha prorogato al 30.9.2005 il termine per la presentazione della Relazione dell'*ACoFF*. La Relazione è composta da 4 Allegati: 1, contenente un documento del Comitato tecnico scientifico (CTS) e due documenti del Comitato istituzionale (CI); 2, con una documentazione in materia di riforma del d.lgs n. 56/2000; 3, contenente un panorama comparato della normativa di alcuni paesi europei (Germania, Svizzera, Belgio, Austria, Spagna, Regno Unito); 4, sul tema specifico della regionalizzazione del reddito di impresa.

Va, peraltro ricordato che l'art. 4 *ter* del d.l. 30.12.2005 n. 273 (convertito nella legge 23.2.2006 n. 51) ha prorogato al 30 settembre 2006 i lavori dell'Alta Commissione, fissando a tale data la cessazione della sua attività, e al 31 ottobre 2006 il termine entro il quale, eventualmente, il Governo riferisce "i motivi per i quali non ha ritenuto di proporre al Parlamento l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione".

Non essendo stato raggiunto un accordo tra Governo e Regioni, il lavoro dell'*ACoFF* non ha trovato uno sbocco concreto in termini normativi. Anche in mancanza di detto accordo la Commissione ha tenuto conto nel corso dei suoi lavori -e negli stessi documenti elaborati- del documento del 23 giugno 2003 presentato dai rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali come base per l'accordo, ai sensi dell'art.3, comma 1, lett. a) della legge 289/2002 (finanziaria 2003).

Pur non potendo dar conto in dettaglio del contenuto dell'ingente lavoro dell'Alta Commissione si forniscono alcuni elementi di sintesi su aspetti di particolare rilevanza.

L'*ACoFF*, partendo dall'interpretazione prevalente delle nuove norme del Titolo V della II Parte della Costituzione, fondata soprattutto su un'ampia rassegna di giurisprudenza costituzionale, sostiene che la competenza statale in materia fiscale sia limitata al solo sistema tributario dello Stato e ai principi fondamentali del coordinamento del sistema tributario e che alle Regioni spetti una competenza esclusiva in relazione ai tributi non istituiti dalla legge statale ai sensi della lett. e) del 2° comma dell'art.117 della Costituzione (quindi con riferimento ai tributi regionali e locali). Pertanto, in un contesto nel quale il coordinamento del sistema è affidato allo Stato, il finanziamento delle autonomie territoriali si realizza principalmente attraverso i tributi istituiti con legge statale, ma alle Regioni è riconosciuta la possibilità di introdurre autonomamente nuovi tributi. Sono da considerare tributi *propri* (o "autonomi") regionali quelli istituiti con legge regionale nel rispetto dei principi generali di coordinamento della finanza pubblica. In merito a quest'ultimo l'Alta Commissione ha affermato in modo netto che "l'unico coordinamento possibile in senso tecnico è quello realizzato dallo Stato applicando i principi fondamentali", la cui determinazione, ai sensi dell'art. 117, comma 3, spetta allo Stato. In merito a questi essa ha proposto una serie di principi fondamentali, che la legge statale di coordinamento dovrebbe prevedere e dei quali si indicano i più importanti:

- definizione dell'assetto di competenze, in relazione alla capacità di garantire l'equilibrio economico-finanziario complessivo del paese ed il rispetto -con il concorso di tutte le PA- degli obblighi comunitari;
- correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate anche al fine di garantire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa;
- adozione da parte di tutti i livelli di governo di sistemi contabili uniformi;
- limitazione dei trasferimenti a destinazione vincolata;

- razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso;
- omogeneità dei tributi regionali e locali;
- impegno di tutti i livelli di governo a rispettare i principi di sussidiarietà, territorialità, neutralità dell'imposizione;
- divieto di doppia imposizione e di esportazione dell'imposta.

Ad avviso dell'Alta Commissione l'ossatura del nuovo sistema tributario dovrebbe prevedere per ciascun livello di governo un'adeguata combinazione di risorse proprie, compartecipazioni e trasferimenti dal fondo perequativo; dovrebbe, altresì, essere definito l'assetto della finanza locale.

In merito al Patto di stabilità interno l'ACoFF sottolinea l'esigenza di "calibrare" i contenuti del Patto rispetto agli obiettivi di risanamento; di sostituire il criterio di competenza economica a quello di cassa e di superare il "disallineamento" tra i saldi rilevanti sul piano interno e quelli presi in considerazione dalla Comunità. Il Patto dovrebbe essere allo stesso tempo più stringente e più rispettoso dell'autonomia finanziaria degli Enti territoriali e potrebbe essere articolato a 2 livelli: nazionale, con la definizione degli obiettivi di contenimento del *deficit*, non annuali, ma di medio periodo; regionale, con la trasformazione di quelli nazionali in obiettivi specifici per ogni Regione.

L'Alta Commissione ha anche suggerito di pervenire, nella legislazione di coordinamento, ad una ridefinizione della nozione di investimenti, per prendere in considerazione quelli che, pur non determinando un accrescimento diretto del patrimonio dell'ente pubblico, possono incrementare la competitività del sistema economico, anche se si traducono nell'aumento del patrimonio di soggetti privati.

Il documento in esame evidenzia che a fronte di un rilevante decentramento di funzioni i tributi propri in senso stretto (quelli istituiti con legge regionale) non potranno rappresentare la principale fonte della finanza regionale e locale, che dovrà, invece, essere costituita nella massima parte da compartecipazioni alle maggiori imposte statali (in particolare all'IVA); ma, allo stesso tempo, sottolinea (come si evince dal Rapporto del Comitato tecnico scientifico della stessa ACoFF) che attualmente gli Enti territoriali godono di un livello significativo di autonomia tributaria, calcolando questa come rapporto tra le entrate di tributi dei quali le Regioni e gli Enti locali possono modificare il gettito - intervenendo almeno sulle aliquote - e il totale delle entrate correnti. Questo rapporto si colloca, infatti, per le Regioni intorno al 47%; per le Province al 44%; per i Comuni al 46%.

Un aspetto importante sottolineato nella Relazione in esame riguarda l'attivazione da parte degli Enti locali di tributi propri, che richiede sempre l'intervento della legge statale o regionale. Un'altra precisazione di rilievo riguarda la destinazione del gettito dei tributi erariali "compartecipati", che, in ossequio al principio di territorialità, deve affluire alle Regioni nel cui territorio è riferibile e non in un fondo perequativo per poi essere ripartita.

Il "mosaico" delle entrate tributarie delineato è il seguente:

- tributi erariali in senso stretto (istituiti con legge statale ed il cui gettito rimane allo Stato);
- tributi istituiti con legge statale e devoluzione del gettito agli Enti territoriali sotto forma di compartecipazione;
- tributi istituiti con legge statale, ma rimessi all'autonomia regionale e locale (tributi propri "derivati");
- tributi propri regionali - autonomi - in senso stretto (istituiti e stabiliti con legge regionale);
- tributi propri istituiti dalla legge regionale, rimessi all'autonomia locale (che discrezionalmente può stabilire se applicarli).

L'Alta Commissione propone una possibile risistemazione dell'assetto tributario, partendo dalla diversità dei servizi prestati dai vari livelli di governo, distinti secondo che siano destinati ai cittadini nelle vesti di produttori, titolari di reddito o consumatori o come utenti e proprietari (di immobili e automobili) o ancora come destinatari di offerte con il corrispettivo di un prezzo.

Il nuovo panorama tributario dovrebbe comprendere:

- prelievi sugli immobili e sulle utenze (ICI, TARSU etc.) da assegnare ai Comuni e in parte alle Province;
- prelievi sull'automobile (accise sulla benzina; bollo etc.) ai Comuni, Province e in misura minore, alle Regioni;
- prelievi su alcolici, tabacchi e giochi da assegnare alle Regioni;
- IRAP da spostare verso lo Stato;
- prelievi sui redditi (IRPEF e IRES), allo Stato con sovrimposte e addizionali: a livello regionale (per sanità e istruzione); a livello comunale (per prestazioni di assistenza). In proposito l'ACoFF suggerisce di consentire agli Enti territoriali margini di manovrabilità;

- IVA, articolata in compartecipazione regionale (per finanziare i servizi sociali più gravosi, come sanità e istruzione) e comunale (pubblici esercizi, alberghi etc.);
- tributi propri regionali, per i quali dovrebbe essere garantita una manovra sulle aliquote.

Particolare attenzione è dedicata nel documento in esame al problema della perequazione e del “fondo perequativo”, la cui istituzione deve avvenire, ai sensi dell’art. 119, comma 3 della Costituzione, con legge dello Stato. In proposito l’Alta Commissione richiama l’accordo del giugno 2003 tra Regioni ed Enti locali, nel quale si richiedeva che il fondo fosse distinto per Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. Sostanzialmente viene delineato un sistema con due canali di perequazione: dallo Stato a tutti gli Enti territoriali e dalle Regioni ai propri Enti locali. Il meccanismo perequativo deve operare sulla base di parametri e di fattori strutturali ed oggettivi, per cui si rende necessario definire livelli di spesa *standard*. Le spese da prendere in considerazione sono quelle correnti riferite alle funzioni essenziali degli Enti.

Nel documento del Comitato tecnico scientifico (Allegato I alla Relazione dell’ACoFF) si precisano i contorni del meccanismo, che, oltre a quanto già detto, dovrebbe:

- tutelare l’autonomia di spesa degli Enti territoriali;
- compensare le differenze tra questi in relazione alla capacità fiscale e al fabbisogno oggettivo di spesa, al fine di garantire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP);
- prevedere incentivi all’efficienza nella quantificazione e nel riparto del fondo perequativo;
- adottare metodologie differenziate per tipologia di ente, ai fini del calcolo della capacità fiscale e del fabbisogno *standard*;
- non disincentivare lo sforzo tributario degli Enti territoriali, in particolare di quelli con minore capacità fiscale;
- prevedere un congruo periodo transitorio.

In merito al meccanismo di perequazione si è espresso anche il Comitato istituzionale dell’Alta Commissione (Allegato 1B), che afferma esplicitamente —e questa potrebbe ben rappresentare la sintesi su tale tema— che esso deve essere costruito in modo da rispondere a criteri di equità, efficienza e sostenibilità finanziaria, nonché di trasparenza e semplicità di applicazione, partendo dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. E l’essenzialità deve essere intesa nel senso di livelli “da ritenersi soddisfacenti, non già in relazione ai vincoli economico-finanziari, bensì in relazione a *standard* di benessere e di equità che possono anche andare ben oltre il piano strettamente finanziario”.

L’art. 119, comma 5, con una sorta di norma di chiusura del sistema, consente allo Stato, quale garante dell’unità giuridica ed economica dell’ordinamento, di intervenire per completare, colmandone le lacune, i meccanismi ordinari di finanziamento delle funzioni spettanti agli Enti territoriali. Si affianca, quindi, alla perequazione per compensare la minore capacità fiscale di alcuni territori (di cui al comma 3 dell’art. 119) una forma di perequazione basata sul bisogno, che tenga conto sia delle differenti dotazioni infrastrutturali, sia della diversa onerosità dei servizi erogati da ciascun ente territoriale ed anche di esigenze di carattere eccezionale.

PAGINA BIANCA

PARTE II

LA FINANZA LOCALE NELL'ESERCIZIO 2004

3 La finanza locale nel quadro della finanza pubblica

3.1 Gli obiettivi della manovra

Negli ultimi anni la disciplina della finanza locale piuttosto che rispondere ad un disegno organico è risultata frammentaria e talvolta non adeguatamente coordinata, in quanto affidata essenzialmente alle leggi finanziarie e ai provvedimenti che le hanno completate.

Il nuovo assetto costituzionale degli Enti locali non ha trovato ancora una sua completa applicazione. Anche la legge n.131 del 2003, di attuazione delle norme costituzionali, non ha ricevuto un concreto completamento attraverso le norme delegate non essendo stati emanati i decreti legislativi previsti della delega di cui all'art.2 della l. n.131/2003⁵⁸.

Analogamente va detto per il disegno organico di federalismo fiscale, che si sarebbe dovuto realizzare con la normativa delegata a seguito dei lavori dell'Alta Commissione, istituita dalla finanziaria 2003, le cui conclusioni sono state recentemente rassegnate.

Peraltro nell'esercizio 2004 l'andamento dell'economia e dei conti pubblici hanno dimostrato una situazione non confortante che si verifica in presenza di una crescita economica molto inferiore a quanto programmato, ma che solo in parte è dovuta alla minore crescita. Si è notato un deterioramento strutturale che abbraccia l'ultimo quinquennio. Infatti i conti pubblici per il periodo 2001-2003 sono stati oggetto di ampie rettifiche da parte dell'ISTAT tutte in termini peggiorativi.

Dall'elaborazione del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni si rileva che l'indebitamento netto si è attestato al 3,4% del PIL, superando quindi la soglia stabilita. Il saldo primario si è ridotto all'1,3%, il debito pubblico è decresciuto marginalmente attestandosi al 103,9% del PIL.

La manovra per il 2004 si era sviluppata secondo le direttrici del contenimento della spesa corrente e del rilancio dell'economia.

Gli interventi per gli Enti locali confermano l'orientamento degli ultimi anni in tema di politica finanziaria territoriale; la relazione previsionale e programmatica indicava le linee guida dello scenario del 2004 nel proseguimento del conferimento di funzioni e compiti in attuazione del decreto legislativo n. 112 del 1998 e nel progressivo risanamento finanziario attraverso il Patto di stabilità interno.

È stato confermato il controllo del saldo finanziario degli Enti locali secondo lo schema tracciato dalla legge finanziaria per il 2003; esso non può crescere in termini di competenza e di cassa oltre il tasso d'inflazione programmato. I finanziamenti previsti attraverso i principali fondi di parte corrente erano stabiliti in misura inferiore all'esercizio precedente, mentre sono state aumentate le risorse stanziate per i fondi in conto capitale. Il livello dei fondi assegnati con la compartecipazione all'Irpef è rimasto invariato.

Sul fronte delle entrate permane la sospensione degli aumenti delle addizionali all'Irpef. Sono state fornite ulteriori indicazioni sulle modalità di interpretazione e applicazione del precetto costituzionale in tema di divieto di indebitamento per spese diverse da quelle d'investimento.

⁵⁸ Va segnalata la recente emanazione del decreto delegato relativo all'armonizzazione dei conti pubblici d.lgs. n. 170 del 2006 che ha raccolto i principi tracciati dalla normativa vigente nella materia fornendo anche migliori puntualizzazioni in tema di principi contabili da applicare ai bilanci degli Enti locali.

Ulteriori misure rispetto a quelle della legge finanziaria sono state introdotte con il d.l. n. 168 del 2004 che, nell'ottica della riduzione della spesa corrente, ha previsto limitazioni selettive per tipologie di spesa degli interventi acquisto di beni e prestazione di servizi. Detto provvedimento, la cui impostazione è stata ampiamente ripresa nella legge finanziaria per il 2005 è stato dichiarato in parte incostituzionale, tuttavia nel suo breve periodo di vigenza potrebbe comunque avere ottenuto gli effetti di riduzione della spesa perseguiti.

Le innovazioni, sia sul lato delle entrate che su quello delle spese, necessitate dalle difficoltà del contesto di finanza pubblica, non sembravano, tuttavia, nel segno di una maggiore autonomia degli Enti. Sotto il primo profilo, sono stati sospesi gli aumenti dell'addizionale Irpef; nel 2003 è stata elevata la quota di compartecipazione all'Irpef dei Comuni introdotta quella delle Province, tuttavia la riduzione delle aliquote Irpef, incide sfavorevolmente sull'addizionale comunale e sulla compartecipazione; nel 2003 si è verificata una riduzione dei trasferimenti per compensare le maggiori quote di compartecipazione (verificare). In merito alla spesa, è stato vietato il ricorso all'indebitamento per la spesa corrente, in ossequio a quanto sancito dall'art.119 della Costituzione; sono stati fissati vincoli nelle assunzioni a tempo indeterminato e (con la finanziaria 2003) sono stati posti a carico degli Enti "di competenza" gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2002-2003.

Le difficoltà dimostrate nel periodo recente dalla finanza pubblica hanno comportato un progressivo coinvolgimento degli Enti territoriali, imponendo una serie di vincoli nei loro confronti.

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

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