

3.2 Il Patto di stabilità interno nel 2004

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

Nella manovra per il 2004 una delle misure di maggior rilievo nei confronti degli Enti locali è costituita dal Patto di stabilità interno, dal quale si attendevano effetti sulla stabilità finanziaria degli Enti locali. Altri interventi riguardavano direttamente il contenimento della spesa. Nel complesso emerge una maggiore attenzione a finalizzare le misure sul fronte della spesa corrente, rendendosi necessario un suo controllo strutturale.

Le decisioni relative all'adozione di misure correttive per assicurare la stabilità sono rimesse alle autonome scelte politiche degli Enti che dovrebbero realizzare interventi di riduzione della spesa corrente supportati da azioni strutturali atte a selezionare gli interventi sostenibili; mentre nel breve periodo le possibilità di manovra si muovono in spazi piuttosto ristretti. La normativa del Patto per il 2004 rimane per l'ultima volta nella linea di quella degli esercizi precedenti e focalizza sul vincolo del saldo il controllo sulla formazione di disavanzi da parte degli Enti locali. Per il mancato adempimento degli obiettivi sono previste limitazioni alla gestione della spesa e all'indebitamento che, pur essendo di notevole impatto, appaiono congruenti con l'esigenza di ottenere il rispetto delle regole.

Il sistema di calcolo del saldo non è del tutto omogeneo; infatti solo per le Province è prevista l'esclusione dalle spese per le funzioni conferite nel limite dei correlativi trasferimenti, ma non è consentita analoga detrazione per i Comuni. Gli obiettivi programmatici sono impostati sulla stessa base per Province e Comuni, e si fondano sul saldo programmatico dell'esercizio 2003 al quale viene applicato il tasso d'inflazione programmato.

L'esercizio 2004 si è caratterizzato per un andamento della spesa degli Enti territoriali ad un livello superiore alle attese. Questa situazione ha riguardato anche gli Enti locali ed è dipesa in parte dagli effetti dei rinnovi dei contratti del personale. I risultati del Patto per l'esercizio 2004, già presentati nella precedente relazione sulla base dei dati di fine esercizio raccolti attraverso un'apposita istruttoria, si sono dimostrati nel complesso validi e gli obiettivi di comparto sono stati raggiunti con notevoli scarti positivi. A fronte di questa situazione di estesa adempienza ci si interroga sull'efficacia dei meccanismi del Patto di stabilità per raggiungere un effettivo controllo della spesa. In effetti l'obiettivo nel 2004 era formulato ancora in termini di saldo, tuttavia risultava indubbio che l'effetto indiretto di tali misure avrebbe dovuto moderare l'andamento della spesa corrente.

Il mutamento di rotta del legislatore può quindi trovare fondamento proprio nella efficacia ridotta che l'osservanza del Patto di stabilità interno in termini di saldo dispiegava nei confronti del controllo della spesa.

Una ragione ulteriore per concentrare le misure sulla spesa è data dal fatto che negli indirizzi di politica economica un punto fermo era costituito dall'evitare inasprimenti del carico fiscale; in particolare era considerata poco auspicabile una ricomposizione dello stesso ove alla minore pressione della imposizione centrale facesse riscontro un inasprimento di quella locale.

Il complesso di queste linee ha portato a focalizzare via via l'asse delle manovre di finanza locale verso obiettivi di spesa.

Il passaggio da un obiettivo di saldo ad uno di spesa, se da un lato appiattisce le possibilità di risposta da parte degli Enti verso azioni di contenimento, disincentivando politiche di sviluppo dell'entrata, dall'altro rimuove gli squilibri tra Enti con diversa dotazione di base imponibile, laddove quelli meno dotati, anche quando l'obiettivo era costituito dal saldo, avevano poche possibilità di rivolgere la manovra sul fronte dell'entrata.

Un ulteriore elemento da considerare è costituito dalla possibilità di rappresentazioni contabili che si rilevino elusive rispetto all'applicazione coerente dei vincoli del Patto di stabilità. Tanto più l'aggregato da prendere in considerazione è complesso e si allontana dallo

schema di rendiconto, tanto più è possibile fornire rappresentazioni dei dati che indicano un rispetto apparente. Per questa ragione è stato spesso osservato che le componenti di spesa escluse dal Patto crescono maggiormente di quelle che sono sottoposte ai vincoli. Il pressoché generalizzato rispetto del Patto risulta anche influenzato dalle modalità di calcolo dei valori-obiettivo; in particolare nel 2004 l'obiettivo è stato basato non sul risultato effettivo, ma sull'obiettivo programmatico dell'esercizio precedente. Poiché tale risultato era stato raggiunto in modo quasi generalizzato e con ampio scarto il riferimento al dato effettivo avrebbe conferito una maggiore efficacia alle misure del Patto, mentre il riferimento al programmatico ha consentito agli Enti di giovare nel 2004 dei migliori risultati ottenuti in precedenza.

Nel 2004 gli obiettivi del Patto sono stati raggiunti dalle Province e dai Comuni anche con differenziali positivi notevoli. La verifica era stata condotta già lo scorso anno sui modelli trasmessi dalle Province e dai Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti, che costituivano un insieme più ristretto rispetto all'intero ambito degli Enti assoggettati alle regole del Patto; la suddetta verifica viene ora ripetuta avvalendosi di dati maggiormente assestati trasmessi nuovamente a seguito della rendicontazione e prendendo in considerazione anche i Comuni con popolazione compresa tra 5.000 ed 8.000 abitanti. I dati ora analizzati si riferiscono pertanto a 96 Province, 92 Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti e 1721 Comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 60.000 abitanti.

Non vengono considerati nell'analisi gli Enti di alcune regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano per i quali la disciplina del Patto di stabilità interno è regolata in deroga rispetto a quella nazionale⁵⁹.

Le linee generali delle normative regionali sul Patto di stabilità interno sono state già tracciate nella precedente relazione alla quale si rimanda; nell'ultimo anno, infatti, sul piano della disciplina particolare non si registrano innovazioni di rilievo.

Il Friuli Venezia Giulia ha determinato le regole relative al Patto di stabilità per il 2004 e il 2005 attraverso un modello concertato con le autonomie locali e che non si discosta, comunque, nei criteri generali dall'impostazione della legge finanziaria statale. Anche per la Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Trento gli obiettivi del Patto 2004 vengono definiti in termini di saldi finanziari, mentre il criterio seguito dalla Provincia Autonoma di Bolzano, come per gli anni precedenti, si appunta sull'incremento controllato delle spese correnti.

Le risultanze per il 2004 comunicate dagli Uffici regionali o provinciali deputati al monitoraggio del Patto degli Enti locali di competenza dimostrano che nel 2004 la situazione di adempienza da parte degli Enti assoggettati a discipline particolari è piuttosto diversificata. Infatti, degli Enti locali friulani soggetti a vincolo solo 3 Comuni non hanno rispettato i saldi programmati; in Val d'Aosta il dato finanziario aggregato risulta in linea con l'obiettivo anche se i risultati individuali dei singoli Enti, invece, denotano significativi scostamenti dai saldi programmatici. La Provincia autonoma di Trento comunica che il 48,1% dei Comuni sottoposti alle regole del Patto provinciale riesce a contenere il proprio saldo finanziario 2004 entro il limite dell'obiettivo, mentre la Provincia autonoma di Bolzano ha verificato che tra i Comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti il rispetto dei limiti è totale, alcuni casi di sfioramento dei parametri si registrano, invece, nei Comuni di dimensioni demografiche inferiori.

3.2.1 L'analisi dei risultati del 2004

I problemi connessi alla esatta comprensione ed interpretazione delle richieste istruttorie agli Enti tenuti all'osservanza delle regole del Patto stabilite dalla legge finanziaria sono risultati di minore complessità in quanto nel 2004 è stato predisposto un modello di rilevazione unico e sostanzialmente conforme a quello di monitoraggio riservato alle Province e ai Comuni con più di 60.000 abitanti. La

⁵⁹ Le Province autonome di Trento e Bolzano, nonché i Comuni e le Province delle Regioni a statuto speciale in virtù della competenza legislativa primaria in materia di finanza locale ed in base ad accordi siglati con il Ministero dell'economia, hanno provveduto a disciplinare in maniera autonoma il Patto di stabilità interno derogando alla normativa nazionale. A tutt'oggi le regioni che hanno dettato una normativa particolare per il Patto sono la Valle d'Aosta ed il Friuli Venezia Giulia, oltre alle due Province autonome.

verifica dell'esattezza formale degli adempimenti richiesti dalla normativa è stata agevolata dal fatto che le regole sono rimaste immutate nel periodo 2003–2004. L'analisi è stata focalizzata sul rispetto degli obiettivi di saldo in termini di cassa e di competenza, nonché sul monitoraggio dell'andamento nel biennio considerato (2003–2004) delle singole voci incluse nel Patto di stabilità.

Le risultanze trasmesse dagli Enti ed esaminate in questa sede non risentono più della provvisorietà dei dati inoltrati immediatamente dopo la chiusura dell'esercizio finanziario 2004, in quanto la raccolta è stata replicata in seguito all'approvazione dei rendiconti. Ciò può avere comportato qualche assestamento dei dati già rilevati utilizzando scritture contabili appositamente messe a disposizione dal servizio finanziario dell'Ente e suscettibili di variazioni.

Oltre a disporre di risultati definitivi si è anche proceduto ad un ampliamento della banca dati tendendo a completare i vari insiemi di Enti esaminati ed in particolare includendo nell'indagine i Comuni tra 5.000 ed 8.000 abitanti in precedenza non trattati.

L'obiettivo programmatico di cassa e di competenza di ciascun Ente è stato calcolato (secondo quanto da ultimo precisato nella circolare n. 5 del 3 febbraio 2004 della Ragioneria generale dello Stato) sulla base del saldo programmatico 2003 aggiornato con l'applicazione del TIP (1,7%), mentre i dati riferiti all'esercizio 2003 da confrontare con il 2004 sono quelli risultanti dalla effettiva gestione del bilancio. Il riferimento al saldo programmatico 2003 comporta che l'obiettivo per il 2004 trae origine dai risultati dell'esercizio 2001 –base di calcolo per il saldo programmatico 2003– e ciò ha reso necessario da parte della Sezione mettere in linea le banche dati riferite ai tre esercizi finanziari in questione al fine di poter calcolare gli obiettivi di ciascun Ente e nello stesso tempo approfondire i risultati della gestione 2004 rispetto al 2003, nel rispetto dell'impianto metodologico delineato dalla circolare 5/2004 del MEF.

Questa impostazione, che per la prima volta scinde l'esercizio finanziario preso come base di calcolo per gli obiettivi da quello utilizzato per il monitoraggio degli andamenti, genera qualche perplessità⁶⁰ e soprattutto ha dato luogo ad interpretazioni non univoche da parte degli Enti. In diversi casi, infatti, si è rilevato che i dati forniti nella colonna relativa alla gestione del 2003 non erano quelli effettivi dello schema di rendiconto o della chiusura di cassa, bensì importi “programmatici” ai fini del calcolo dell'obiettivo, vale a dire dati dell'esercizio 2001 ridotti o incrementati del TIP. Pertanto l'analisi dei dati finanziari relativi al Patto è stata accompagnata da una verifica accurata circa l'esattezza formale degli adempimenti richiesti dalla normativa al fine di formare la banca dati sulla base di informazioni omogenee.

In alcuni casi l'obiettivo programmatico per il 2004 non è risultato corrispondente al dato calcolato sulla base dei risultati del 2001.

È da evidenziare, poi, che nel 2003 sia le Province che i Comuni hanno riportato nel complesso un saldo finanziario registrato sia in termini di competenza che di cassa che sopravanza l'obiettivo programmatico con un notevole differenziale positivo. Se nel 2004 l'obiettivo fosse stato parametrato al risultato effettivo 2003 adeguato al TIP, lo scarto si sarebbe riassorbito e agli Enti sarebbe stato richiesto uno sforzo maggiore. Invece il riferimento all'esercizio 2001 non ha tenuto conto del risultato 2003 che ha prodotto un diffuso superamento, specie per le Province, del risultato programmatico.

Come già in passato si è rilevato che le indicazioni aggiuntive e specifiche fornite dalla Ragioneria generale, che gestisce operativamente il Patto, incidono sulle modalità di calcolo degli obiettivi programmatici e sulla verifica degli stessi, sulla base di indirizzi espressi su casi concreti ad integrazione della normativa applicativa che in genere non vengono divulgati.⁶¹

⁶⁰ Finora l'esercizio preso come paradigma per il calcolo degli obiettivi era altresì di riferimento per il monitoraggio periodico con i dati dell'esercizio in corso

⁶¹ Per il 2004 il Ministero dell'economia e delle finanze ha comunicato che le spese relative all'attribuzione dei fondi statali ai beneficiari del reddito minimo d'inserimento possono essere considerate, ai soli fini del Patto, come una gestione per conto terzi ed essere allocate nel titolo VI dell'entrata e nel titolo IV della spesa, rimanendo quindi escluse dalle spese rilevanti per il Patto. A tale indirizzo è stata poi data diffusione dal Ministero dell'interno con la circolare f.l. 19/2004..

3.2.2 Province

Per l'aggregato delle Province va riportato in primo luogo che l'indagine è stata effettuata sui risultati di 96 Enti, che costituiscono l'universo di quelli soggetti alla normativa nazionale sul Patto di stabilità interno. Tale insieme risultava completo anche nell'analisi già effettuata nella Relazione dello scorso anno.

Il saldo finanziario registrato nel 2004 in termini di competenza e di cassa sopravanza l'obiettivo con un risultato positivo notevole, più elevato di quello registrato nel precedente esercizio.

Tale risultato è condizionato dal livello dell'obiettivo programmatico che, tenendo conto della riduzione del TIP, risulta meno impegnativo di quello per il 2003.

Tab. 1 - Province - obiettivi consolidati

(in migliaia di euro)

ENTRATE	ACCERTAMENTI		INCASSI	
	2003	2004	2003	2004
Addizionale consumo energia elettrica	692.219	707.460	696.393	714.326
Compartecipazione Irpef	447.306	407.427	429.599	346.182
Imposta provinciale di trascrizione	1.083.000	1.184.953	1.097.915	1.201.293
Imposta sulle assicurazioni R.C. auto	1.928.250	2.017.275	1.940.653	2.050.453
Altre entrate tributarie	244.354	240.014	245.137	252.217
TOTALE TITOLO I	4.395.129	4.557.129	4.409.697	4.564.471
TOTALE TITOLO I (al netto della compartecipazione Irpef)	3.947.823	4.149.702	3.980.098	4.218.289
TOTALE TITOLO II	3.765.014	3.624.458	3.543.106	3.458.489
Trasferimenti correnti da Stato	1.107.620	1.032.252	1.053.805	1.026.119
Trasferimenti correnti da U.E.	101.172	73.079	87.165	61.354
Trasferimenti corr. dagli altri Enti partecipanti al Patto	2.521.981	2.484.737	2.367.484	2.339.499
ENTRATE TITOLO II	34.241	34.390	34.652	31.517
TOTALE TITOLO III	455.015	550.808	414.050	508.634
TOTALE TITOLO IV	3.332.944	3.245.282	2.202.872	1.992.773
Proventi dalla dismissione di beni immobiliari	80.239	79.568	66.941	68.055
Proventi dalla dismissione di attività finanziarie	776.348	335.258	699.718	423.197
Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	322.533	352.347	318.465	267.195
Trasferimenti in conto capitale da U.E.	28.834	70.496	12.600	9.364
Trasferimenti in conto capitale dagli altri Enti partecipanti al Patto	1.901.314	1.859.651	927.122	951.820
Riscossione di crediti	147.488	452.320	118.889	204.410
Altre rettifiche	-	-	-	-
ENTRATE TITOLO IV	76.188	95.642	59.137	68.732
ENTRATE NETTE	4.513.267	4.830.542	4.487.937	4.827.172
SPESE	IMPEGNI		PAGAMENTI	
	2003	2004	2003	2004
TITOLO I - SPESE CORRENTI	7.600.936	7.594.597	6.685.742	7.390.823
Interessi passivi	353.871	368.219	349.916	358.415
Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla U.E.	100.207	58.131	40.274	56.634
Spese per calamità naturali	14.699	5.163	13.339	9.445
Spese per elezioni amministrative	33.387	58.676	52.420	21.965
Spese connesse a funzioni statali e regionali trasferite o delegate	2.979.585	2.904.667	2.436.111	2.747.884
Spese correnti per i rimborsi eseguiti allo Stato	232.274	247.208	214.118	289.394
Maggiori oneri per rinnovo contratto personale	10.666	18.385	1.232	28.939
Altre rettifiche	-	-	-	-
SPESE CORRENTI NETTE	3.876.247	3.934.148	3.578.332	3.878.147
SALDO FINANZIARIO	637.020	896.394	909.605	949.025
Obiettivo programmatico 2004 (saldo progr. 2003 - 1,7%)		23.132		428.177

Il Ministero dell'economia e delle finanze con la circolare 5/2004, ha fornito indicazioni sul calcolo del saldo programmatico 2004 che hanno reso l'applicazione del Patto non eccessivamente gravosa per le Province. L'obiettivo corrisponde al saldo del 2001 aggiornato con l'applicazione del miglioramento del 7% e poi peggiorato in relazione alla misura del TIP. In questo modo non è stato considerato il notevole scarto positivo registrato nel 2003 al quale i risultati del 2004 vanno ad aggiungersi.

Nel caso in cui gli obiettivi programmatici fossero stati calcolati sulla base del disavanzo finanziario effettivamente conseguito nel 2003, probabilmente molte Province, avendo registrato un avanzo assai considerevole in quell'anno, avrebbero avuto difficoltà a ripetere tale risultato anche nell'anno successivo.

Applicando la riduzione del TIP al saldo finanziario effettivamente registrato nel 2003, e non al programmatico, in almeno in 7 ambiti regionali il complesso delle Province non avrebbe raggiunto l'obiettivo di cassa rilevandosi una flessione del saldo finanziario tra il 2003 ed il 2004 superiore all'1,7%.

Nel complesso delle Province esaminate il saldo finanziario registrato nel 2004 sopravanza l'obiettivo programmatico con un differenziale positivo notevole: lo scarto positivo per il saldo di competenza, già piuttosto rilevante nel 2003, si eleva a 873 milioni di euro, mentre l'obiettivo di cassa è stato realizzato con uno scarto meno consistente (circa 521 milioni) e cresce meno rapidamente rispetto all'esercizio precedente.

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

Nella ricerca delle cause di tale risultato si nota che nell'ultimo biennio posto a raffronto si registra un incremento significativo delle entrate proprie spinto dalle entrate tributarie, nonostante che la compartecipazione -assegnata nel 2003 per la prima volta- faccia registrare nel 2004 un andamento in calo, presumibilmente per via dei recuperi da effettuare.

Anche i trasferimenti dallo Stato sia in conto capitale che di parte corrente registrano una flessione. Diminuiscono anche le risorse trasferite dagli altri Enti partecipanti al Patto e dalla U.E., sia di parte corrente che in conto capitale, con l'unica eccezione degli accertamenti di trasferimenti in conto capitale dalla U.E.

Sul fronte della spesa (al lordo delle detrazioni per il Patto) si notano andamenti non coerenti tra la competenza e la cassa; mentre, infatti, gli impegni di spesa corrente flettono leggermente, i pagamenti continuano ad aumentare, ma in modo meno rapido di quello registrato in precedenza.

La situazione delle Province nel 2004 risente ancora del conferimento di nuove funzioni avvenuto nel 2003; infatti, i maggiori incrementi in termini di cassa si registrano nella spesa per funzioni delegate che è esclusa dal computo del saldo. L'assestamento che si rileva nella competenza indica che il processo è stato completato, mentre la situazione più fluida della cassa deve essere riferita a pagamenti di residui.

La dinamica complessiva della spesa risente degli oneri connessi al rinnovo del contratto del personale per i quali era prevista la possibilità di detrarre dal computo del saldo una somma non superiore allo 0,99% del monte salari risultante dal conto annuale del 2002.

Nel complesso si nota che la situazione delle Province è ancora condizionata da fattori connessi all'incremento delle funzioni assegnate che ha comportato una crescita sia di entrate che di spese. Le devoluzioni di tributi assegnate allo scopo legate all'automobile (trascrizione al PRA e imposta RC ramo auto) si dimostrano in valida crescita. Sul fronte della spesa corrente si notano andamenti di segno opposto tra la competenza e la cassa; infatti, mentre la prima è in lieve flessione, i pagamenti aumentano di oltre 10 punti percentuali.

3.2.3 Comuni

L'analisi dell'insieme di Comuni, effettuata in questa sede è rivolta all'universo degli Enti interessati al Patto nel 2004; in tale esercizio erano coinvolti tutti i Comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti. Il completamento della banca dati operato nei confronti dei Comuni non tenuti all'invio del rendiconto e dei documenti allegati (vale a dire i Comuni con popolazione compresa tra i 5.000 e gli 8.000 abitanti) ha comportato l'inserimento nella banca dati di altri 793 Enti, ma non è risultato esaustivo.

Dell'intera platea di Comuni considerati, 1721 sono entrati a far parte della banca dati sul Patto di stabilità⁶². Ciò, è addebitabile a varie cause; prima tra le quali la mancata trasmissione dei modelli; inoltre risulta ancora una volta rilevante il numero di modelli non fruibili ai fini dell'indagine, sia per incompletezza dei dati, che per erronea compilazione o non omogeneità delle informazioni fornite rispetto alla disciplina tracciata dalle circolari ministeriali.

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

Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti

L'insieme dei Comuni più grandi fa registrare un livello di adempimento alle richieste istruttorie abbastanza elevato: vengono esaminati 92 Enti su 96.

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

Al riguardo viene in evidenza, nel biennio posto a raffronto, un aumento diffuso delle entrate proprie al netto della compartecipazione all'Irpef, con buoni livelli di variazione. La tassa rifiuti si rileva stabile in termini di incassi, mentre è in aumento quanto ad accertamenti (5%). Tra le imposte, l'ICI è quella in aumento più rapido per incassi (7,95%) e l'addizionale Irpef per accertamenti (3,45%). Crescono rapidamente anche le altre entrate tributarie. Si nota, inoltre, un incremento degli incassi di entrate extratributarie, soprattutto per la competenza. Aumentano limitatamente gli incassi dei trasferimenti dallo Stato di parte corrente, mentre risultano in calo deciso per la competenza; quelli in conto capitale si riducono drasticamente in entrambe le gestioni. Si registra, inoltre, una notevole diminuzione delle risorse in conto capitale trasferite dalla U.E.

Sia gli impegni che i pagamenti totali della spesa corrente risultano in crescita; il maggiore aumento, pari al 3%, si registra nella cassa. Anche applicando le detrazioni, che per i Comuni non riguardano le spese connesse a funzioni statali e regionali trasferite o delegate, la spesa rilevante risulta in crescita. Le spese correnti sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla U.E. crescono notevolmente quanto agli impegni, in minore grado in termini di pagamenti.

Tra le altre voci escluse nel computo del saldo sono presenti due nuove tipologie di spesa da dedurre: quella per i rimborsi allo Stato e quella per i maggiori oneri del contratto del personale che nel 2001, anno base per il computo dell'obiettivo, non erano contemplate; il complesso di queste nuove esclusioni, in forte espansione rispetto all'esercizio precedente, assomma, quanto a pagamenti, a 120 milioni di euro e risulta rilevante al fine di contenere la crescita delle spese correnti nette. Le spese per elezioni amministrative incidono decisamente di più nel 2004 rispetto al 2003, mentre gli interessi passivi si mostrano in calo. Tale ultima tipologia di spesa resta comunque quella maggiormente rilevante tra quelle che possono essere detratte ai fini del calcolo del saldo.

⁶² I dati riportati si riferiscono all'insieme di Enti che hanno inviato i modelli del Patto di stabilità idonei a fornire tutte le informazioni necessarie al calcolo e alla verifica degli obiettivi.

Tab. 2 – Comuni >60.000 abitanti - obiettivi consolidati

(in migliaia di euro)

ENTRATE	ACCERTAMENTI		INCASSI	
	2003	2004	2003	2004
ICI	4.093.693	4.199.343	4.197.476	4.531.190
Addizionale Irpef	494.478	511.514	513.102	545.454
Compartecipazione Irpef	2.591.948	2.630.238	2.592.285	2.609.845
TARSU	1.560.914	1.640.085	1.458.211	1.460.359
Altre entrate tributarie	798.568	841.644	741.247	763.883
TOTALE TITOLO I	9.539.601	9.822.824	9.502.321	9.910.731
TOTALE TITOLO I (al netto della compartecipazione Irpef)	6.947.653	7.192.586	6.910.036	7.300.886
TOTALE TITOLO II	5.407.545	4.981.704	5.077.545	4.737.677
Trasferimenti correnti da Stato	3.665.380	3.372.075	3.366.826	3.394.902
Trasferimenti correnti da U.E.	17.578	26.043	18.837	18.413
Trasferimenti corr. dagli altri Enti partecipanti al Patto	1.657.425	1.501.844	1.632.562	1.266.209
ENTRATE TITOLO II	67.162	81.742	59.320	58.153
TOTALE TITOLO III	3.765.600	3.872.722	3.444.630	3.519.339
TOTALE TITOLO IV	11.107.086	11.435.163	9.731.402	9.794.111
Proventi dalla dismissione di beni immobiliari	659.170	723.749	525.051	508.088
Proventi dalla dismissione di attività finanziarie	548.095	440.532	487.404	488.036
Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	1.585.708	940.201	1.200.189	518.853
Trasferimenti in conto capitale da U.E.	83.397	70.503	41.581	28.104
Trasferimenti in conto capitale dagli altri Enti partecipanti al Patto	1.050.632	1.110.458	410.617	661.429
Riscossione di crediti	6.096.627	6.669.432	6.136.594	6.329.690
Altre rettifiche	-	-	-	-
ENTRATE TITOLO IV	1.083.457	1.480.288	929.966	1.259.911
ENTRATE NETTE	11.863.872	12.627.338	11.343.952	12.138.289
SPESE	IMPEGNI		PAGAMENTI	
	2003	2004	2003	2004
TITOLO I - SPESE CORRENTI	17.452.600	17.645.700	16.617.850	17.122.991
Interessi passivi	1.044.400	1.028.150	1.028.421	1.015.707
Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla U.E.	45.544	65.462	49.267	53.540
Spese per calamità naturali	1.751	6.422	3.957	6.723
Spese per elezioni amministrative	9.602	12.600	6.566	13.201
Spese correnti per i rimborsi eseguiti allo Stato	638	21.228	573	28.828
Maggiori oneri per rinnovo contratto personale	60.446	69.937	21.037	90.956
Altre rettifiche	20.402	187	4.175	-
SPESE CORRENTI NETTE	16.269.817	16.441.714	15.503.854	15.914.036
SALDO FINANZIARIO	-4.405.945	-3.814.376	-4.159.902	-3.775.747
Obiettivo programmatico 2004 (saldo progr. 2003 - 1,7%)		-5.314.891		-5.279.195

La spesa netta per il Patto, al pari di quella corrente lorda, risulta in aumento sia quanto ad impegni (1,06%) che quanto a pagamenti (2,65%).

Infatti nel 2004, per i Comuni più grandi, non persiste la notevole moderazione della spesa corrente registrata nell'esercizio precedente (risultata in calo rispetto al 2001) e si assiste ad una pur ridotta tendenza espansiva che può essere, almeno in parte, addebitata agli effetti dei rinnovi contrattuali che si sono concentrati nel 2004, soprattutto in termini di pagamenti. Tale situazione si riverbera sulla spesa rilevante per il Patto, che cresce proporzionalmente sia in termini di impegni che di cassa. La tendenza in crescita della spesa corrente è tuttavia accompagnata da quella ascendente degli incassi di entrate che rende possibile il conseguimento dell'obiettivo programmatico. Le entrate nette rilevanti per il saldo, infatti, aumentano nel

biennio del 6,44% in termini di accertamenti e del 7% in termini di incassi, consentendo ai Comuni di ottenere un risultato conforme a quello atteso.

Gli obiettivi di competenza e di cassa sono stati rispettati con un saldo che nell'aggregato rimane di segno negativo, ma con una riduzione del disavanzo di importo più rilevante rispetto al 2003; lo scarto raggiunge infatti i 1.500 milioni per la competenza e 1.503 milioni per la cassa.

Gli obiettivi stabiliti per i Comuni sono stati ancora raggiunti con ampio margine attraverso l'impegno sia sul versante dell'entrata che su quello della spesa. Gli interventi sull'entrata si dimostrano non automatici, in quanto gli aumenti riguardano diffusamente le entrate tributarie nelle quali i Comuni detengono un margine di manovra sia sul fronte della disciplina che su quello dell'accertamento; anche le misure attuate sulla spesa hanno dispiegato un certa efficacia riuscendo a comprimerne la dinamica entro livelli di variazione non eccessivamente elevati.

Comuni con popolazione tra 5000 e 60.000 abitanti

I dati relativi al secondo insieme dei Comuni sono quelli che presentano maggiori differenze rispetto a quanto esposto nel precedente referto in considerazione sia della revisione delle risultanze provvisorie precedentemente acquisite, sia, soprattutto, dell'integrazione della banca dati con i Comuni di popolazione compresa tra i 5.000 e gli 8.000 abitanti. Il numero di Enti presi in esame si è elevato a 1721 e comprende anche quelli delle fasce demografiche minori.

Il saldo finanziario di competenza riportato nel 2004, pur rilevandosi ancora in disavanzo, migliora e consente il conseguimento dell'obiettivo programmatico con un differenziale positivo ridotto, pari a circa 1.575 milioni di euro; mentre per il saldo di cassa lo scarto assomma a 1.264 milioni.

Tali valori sono comunque in aumento rispetto a quelli della prima indagine, dimostrando che l'estensione dell'analisi ai Comuni più piccoli ha comportato un aumento dei margini positivi rispetto al raggiungimento dell'obiettivo programmatico, nonostante le maggiori difficoltà ad adattarsi alle regole del Patto che dovrebbero discendere dalle minori dimensioni.

Il quadro complessivo finanziario dei dati del Patto per questi Enti si caratterizza per un deciso aumento delle entrate nette: del 7,8% di competenza e del 9,2% di cassa.

Le entrate tributarie, tranne la compartecipazione all'Irpef che comunque non viene considerata nel computo del saldo, risultano in aumento; il titolo I al netto di tale depurazione aumenta del 5,95% in termini di competenza e del 9,1% di cassa.

Le spese correnti, dimostrano un aumento in termini di competenza (2,0%) ridotto rispetto a quello risultante per cassa (4,1%). Questi aumenti si riverberano affievoliti nella quantificazione finale degli impegni netti (1,8%) e dei pagamenti netti (3,7%) stante il notevole aumento della detrazione delle spese sostenute per le elezioni amministrative e l'introduzione di quella per i maggiori oneri del contratto di lavoro, nonché di quella per i rimborsi eseguiti allo Stato.

Sul fronte della competenza tra le voci escluse dal saldo risultano in calo i trasferimenti correnti dallo Stato mentre aumentano quelli dagli Enti partecipanti al Patto e dalla U.E.. I trasferimenti di capitali da parte dello Stato e degli Enti partecipanti al Patto sono in aumento.

I Comuni, diversamente dalle Province, non potevano detrarre dal saldo le spese effettuate per le nuove funzioni conferite, mentre una detrazione di recente introduzione (è stata applicata per la prima volta nel 2003) è connessa alla vicenda dei rinnovi contrattuali ed è commisurata alla quota dello 0,99% del monte salari; essa ha comportato la riduzione delle spese rilevanti per 83 milioni di impegni e 97 milioni di pagamenti. Si tratta di importi di una certa significatività, che incidono in un contesto in cui la spesa evolve in maniera più decisa rispetto all'esercizio precedente risentendo degli effetti dei rinnovi contrattuali.

La detrazione per i rimborsi eseguiti allo Stato, anch'essa di recente istituzione, è in considerevole aumento in entrambe le gestioni.

Tab. 3 - Comuni >5.000 <60.000 abitanti - Obiettivi consolidati.

(migliaia di euro)

ENTRATE	ACCERTAMENTI		INCASSI	
	2003	2004	2003	2004
ICI	4.290.204	4.517.681	4.234.214	4.698.861
Addizionale Irpef	601.810	652.023	620.904	689.285
Compartecipazione Irpef	2.316.661	2.267.464	2.305.227	2.268.653
TARSU	1.799.618	1.901.644	1.703.519	1.789.808
Altre entrate tributarie	818.501	885.734	803.936	857.316
TOTALE TITOLO I	9.826.794	10.224.546	9.667.800	10.303.923
TOTALE TITOLO I (al netto della compartecipazione Irpef)	7.510.133	7.957.082	7.362.573	8.035.270
TOTALE TITOLO II	4.044.224	3.736.334	3.880.853	3.833.581
Trasferimenti correnti da Stato	2.691.354	2.300.204	2.591.373	2.390.769
Trasferimenti correnti da U.E.	30.046	31.582	20.627	30.966
Trasferimenti corr. dagli altri Enti partecipanti al Patto	1.230.529	1.245.908	1.161.302	1.256.360
ENTRATE TITOLO II	92.295	158.640	107.551	155.486
TOTALE TITOLO III	3.557.346	3.755.996	3.510.866	3.634.187
TOTALE TITOLO IV	5.216.047	6.019.489	4.131.086	4.519.305
Proventi dalla dismissione di beni immobiliari	644.780	559.779	569.653	524.528
Proventi dalla dismissione di attività finanziarie	142.101	58.281	112.759	63.524
Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	398.744	491.685	335.878	350.678
Trasferimenti in conto capitale da U.E.	92.830	74.840	49.568	61.962
Trasferimenti in c. capitale dagli altri Enti partecipanti al Patto	1.767.503	2.345.670	1.118.609	1.237.212
Riscossione di crediti	219.940	223.022	237.503	249.215
Altre rettifiche	3.390	1.706	3.938	1.914
ENTRATE TITOLO IV	1.946.759	2.264.506	1.703.178	2.030.272
ENTRATE NETTE	13.106.533	14.136.224	12.684.168	13.855.215
SPESE	IMPEGNI		PAGAMENTI	
	2003	2004	2003	2004
TITOLO I - SPESE CORRENTI	16.180.253	16.519.979	15.632.001	16.273.640
Interessi passivi	825.385	830.631	819.318	825.372
Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla U.E.	74.812	79.825	65.611	71.230
Spese per calamità naturali	54.614	48.306	56.882	49.006
Spese per elezioni amministrative	14.864	30.323	13.370	27.423
Spese correnti per i rimborsi eseguiti allo Stato	12.892	16.857	10.550	15.704
Maggiori oneri per rinnovo contratto del personale	57.713	83.452	36.382	97.482
Altre rettifiche	23.861	31.373	19.978	32.723
SPESE CORRENTI NETTE	15.116.112	15.399.212	14.609.910	15.154.700
SALDO FINANZIARIO	-2.009.579	-1.262.988	-1.925.742	-1.299.485
Obiettivo programmatico		-2.838.197		-2.563.146

Nel complesso, la situazione dei Comuni meno grandi appare in crescita sul fronte dell'entrata e della spesa; si nota anche per questo aggregato che il rispetto del Patto viene realizzato soprattutto giovandosi dello sviluppo delle entrate risultando meno efficace l'azione di contenimento della spesa corrente.

L'obiettivo del saldo di competenza è maggiormente rispettato (93%) di quello di cassa (91,2%), come per gli Enti di dimensioni maggiori, e lo scarto riportato, a livello aggregato, rispetto all'adempimento si rileva comunque ampio per il saldo di competenza e meno elevato per quello a quello di cassa. Tuttavia, nonostante la presenza di un dato finanziario aggregato che presenta ampi margini per ottenere il rispetto delle regole, i risultati individuali dei singoli Enti denotano invece significativi scostamenti dagli obiettivi facendo emergere le difficoltà di adeguamento rispetto alle Province e ai Comuni più grandi; specialmente l'obiettivo di cassa

appare dimostrarsi di notevole impegno in presenza di difficoltà a contenere la stessa a livelli di variazione compatibili con gli obiettivi della programmazione.

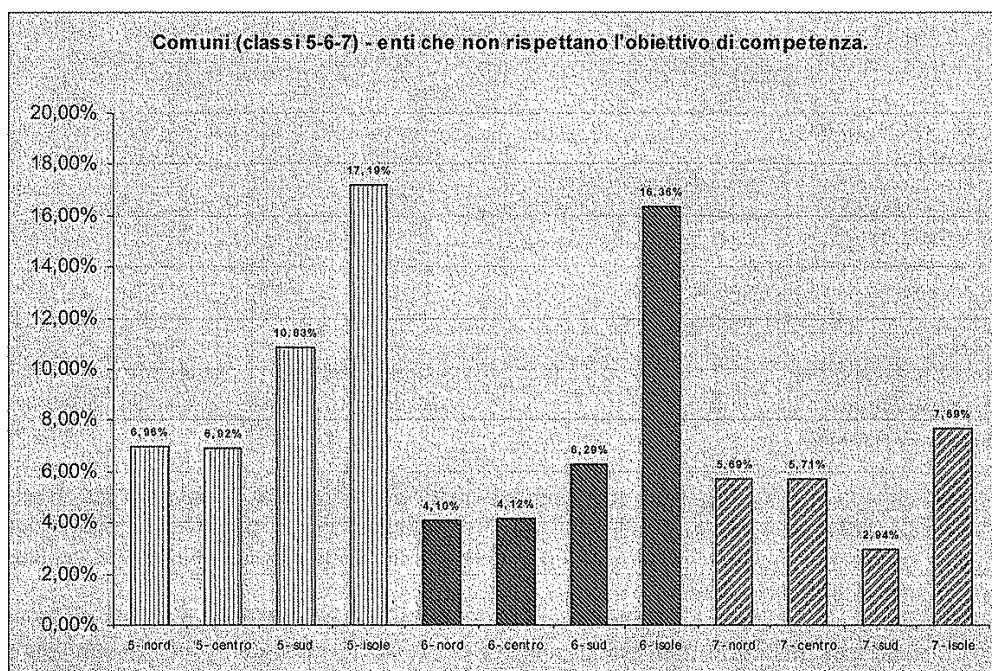
Infatti, seppure l'andamento delle entrate rilevanti per il Patto risulta più dinamico rispetto ai Comuni maggiori, la spesa si dimostra più difficile da contenere con la conseguenza che le manovre per il rispetto del saldo programmatico, sia nella gestione della competenza che della cassa, hanno avuto minore successo e, sui 1.721 Comuni esaminati, 120 non raggiungono l'obiettivo di competenza e 152 non raggiungono l'obiettivo di cassa.

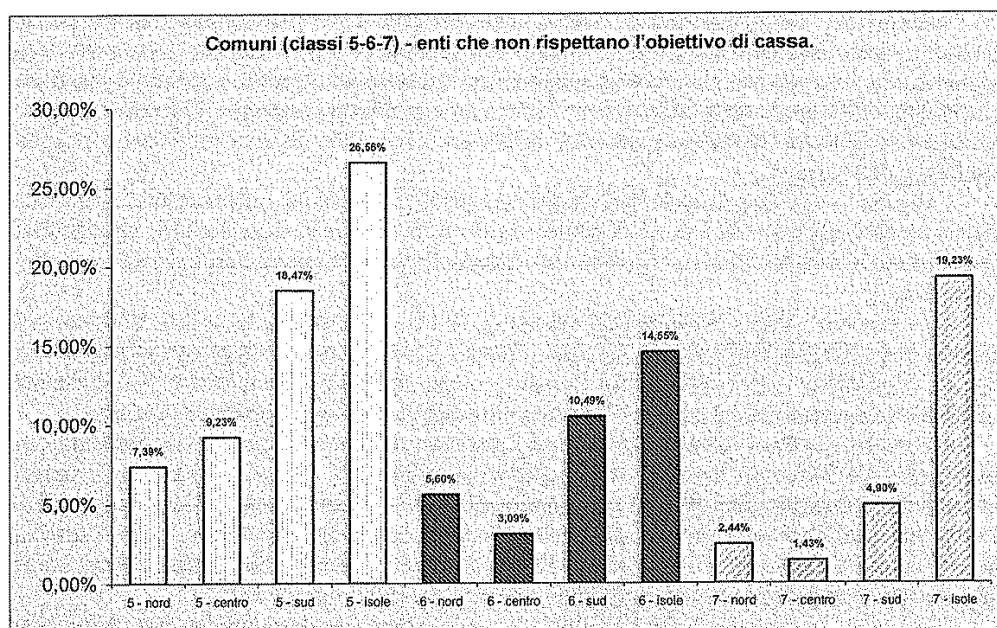
Tab. 4 - Comuni tra 5000 e 60.000 abitanti – Enti inadempienti per classe demografica

Classe demografica	totale Enti esaminati	competenza		cassa	
		Enti che non rispettano	%	Enti che non rispettano	%
V ^A	811	69	8,5	92	11,3
VI ^A	563	33	5,9	41	7,3
VII ^A	347	18	5,2	19	5,5
Totale complessivo	1721	120	7,0	152	8,8

I casi di mancato raggiungimento dell'obiettivo sono distribuiti in modo diffuso nelle diverse aree territoriali e si nota un addensamento nella Basilicata, Molise, Sardegna, Campania, e Sicilia; mentre la situazione aggregata a livello regionale mostra che in tutte le regioni si verifica da parte dei Comuni, complessivamente considerati, il rispetto dei saldi programmatici.

Le rappresentazioni grafiche che seguono danno contezza dei fenomeni descritti; si evince, infatti, che sia per l'obiettivo di competenza che per quello di cassa le ridotte dimensioni e la collocazione geografica sono elementi che caratterizzano gli Enti inadempienti.





Le condizioni di contesto degli Enti delle classi demografiche più piccole non si dimostrano favorevoli al rispetto degli obiettivi; anche minime variazioni organizzative potrebbero aver inciso pesantemente sui risultati dei saldi finanziari ed inoltre si tratta di amministrazioni locali che si caratterizzano per avere una ridotta capacità fiscale e che quindi hanno potuto manovrare la sola leva della riduzione di spesa.

3.2.4 Conclusioni

Il 2004 costituisce l'ultimo esercizio nel quale le misure del Patto di stabilità interno per gli Enti locali sono state riferite al saldo finanziario, consentendo in tal modo di svolgere le azioni convergenti verso il rispetto degli obiettivi sia sul fronte dell'entrata che su quello della spesa. Un ulteriore aspetto da sottolineare è che la disciplina del Patto per il 2004 è rimasta sostanzialmente invariata rispetto all'esercizio precedente, situazione questa che non si è ripetuta nel periodo successivo.

Gli obiettivi programmatici sono impostati sulla stessa base per le Province e per i Comuni, e si parametrano al saldo programmatico dell'esercizio 2003 corretto del tasso d'inflazione programmato (saldo che, a sua volta, era commisurato al risultato dell'esercizio 2001, invariato per i Comuni e aumentato del 7% per le Province). Il sistema di verifica del saldo finanziario finale, invece, non è del tutto omogeneo; infatti solo per le Province è prevista l'esclusione dalle spese per le funzioni conferite nel limite dei correlativi trasferimenti.

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

Osservando le componenti del saldo finanziario, si rileva che nelle Province le entrate continuano a dimostrare maggiore dinamicità; anche i Comuni, tuttavia, specie quelli di minori dimensioni, fanno registrare nel 2004 un aumento delle entrate che va addebitato ad una ritrovata vitalità dei tributi locali tradizionali.

Permangono linee applicative diverse: le Province si avvantaggiano ancora di un incremento automatico delle entrate e non hanno necessità di svolgere azioni molto incisive sui pagamenti; si avverte invece un deciso contenimento della spesa corrente in termini di impegni da connettere all'assestamento del processo di conferimento delle funzioni. I Comuni svolgono le azioni per il rispetto del saldo soprattutto sul fronte delle entrate oltre ad esercitare una certa limitazione della spesa.

L'indagine sul Patto di stabilità interno nel 2004 è svolta su un insieme di Enti che abbraccia tendenzialmente l'universo di quelli tenuti ad osservarne le regole ed impiegando dati raccordati a quelli di rendiconto; i risultati confermano il raggiungimento dell'obiettivo a livello di comparto.

Per l'insieme delle Province gli obiettivi di contenimento del saldo risultano nel complesso rispettati; in entrambe le gestioni — cassa e competenza — il dato complessivo è in linea con l'obiettivo con uno scarto positivo ragguardevole. Analizzando la situazione individuale di ciascun Ente emerge che solo due Province non hanno rispettato l'obiettivo.

I Comuni complessivamente considerati mostrano una percentuale di adempimento più bassa rispetto alle Province, ma anche in questa categoria il saldo finanziario aggregato riporta uno scostamento positivo dall'obiettivo programmatico piuttosto rilevante. A livello regionale si rileva, da parte dei Comuni superiori a 60.000 abitanti, il completo rispetto del Patto. Tuttavia, in alcuni ambiti regionali, il disavanzo finanziario si espande notevolmente pur senza compromettere, complessivamente, il raggiungimento dei saldi programmati.

Esaminando la situazione dei singoli Enti per il rispetto di ciascuno dei due obiettivi si nota che quello centrato con una percentuale più elevata è il livello del saldo finanziario di competenza, mentre emergono difficoltà maggiori per la gestione di cassa.

L'obiettivo del saldo dovrebbe essersi dimostrato meno impegnativo per le Province, in virtù dello sviluppo automatico delle entrate proprie, mentre per i Comuni la situazione appare in evoluzione in quanto un ruolo traente va nuovamente attribuito alle entrate rilevanti per il Patto, ma il livello invariato del saldo viene raggiunto con il concorso delle azioni sul fronte della spesa.

Si nota che la situazione dei Comuni più grandi presenta qualche differenza rispetto a quella delle amministrazioni locali di minori dimensioni; infatti, nei primi la dinamica delle entrate risulta più debole e l'azione sulla spesa è più incisiva, mentre nei Comuni più piccoli l'obiettivo del saldo è stato raggiunto prevalentemente con lo sviluppo delle entrate. Tra questi Enti le difficoltà si addensano in quelli provvisti di una ridotta capacità fiscale.

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

Con l'esercizio 2004 si chiude una stagione del Patto di stabilità interno nella quale gli obiettivi tenevano conto del livello di uno specifico saldo per passare ad una nella quale l'attenzione si concentra sulla spesa. A fondamento di tale revisione delle regole 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.

4 Equilibri di parte corrente

4.1 Entrata

4.1.1 Evoluzione delle entrate

L'evoluzione del sistema delle entrate correnti è stata caratterizzata negli ultimi 15 anni da una costante tendenza verso l'autonomia finanziaria degli Enti locali, a partire dalle riforme dei primi anni 90 e poi nel quadro del decentramento istituzionale attuato dalla legge n. 59 del 1997, tendenza confermata e consolidata dalla riforma costituzionale del 2001 e dalla successiva legge ordinaria 5 giugno 2003 n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica al nuovo testo della Legge fondamentale.

La legge n. 131, che ha stabilito le disposizioni per adeguare l'ordinamento della Repubblica alla riforma, rinvia molte decisioni ai decreti legislativi delegati al Governo e non affronta l'attuazione dell'autonomia finanziaria di cui al nuovo articolo 119 della Costituzione, per la quale sarà adottato un provvedimento apposito, che dovrà realizzare il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Tenuto conto anche del testo del nuovo articolo 117 della Legge fondamentale e dell'equiordinazione dei livelli istituzionali costitutivi della Repubblica (art. 114), al legislatore nazionale spetta stabilire in via esclusiva le regole del sistema tributario e contabile dello Stato nonché i criteri della perequazione delle risorse finanziarie, mentre la legislazione regionale è competente per l'armonizzazione dei bilanci pubblici e per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 119 Cost.). In sostanza resteranno riservate allo Stato l'individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, la scelta dei soggetti passivi e del livello massimo del prelievo da imporre.

Nell'esercizio della propria autonomia gli Enti, attraverso la potestà regolamentare, possono stabilire nel nuovo sistema le entrate da attivare, il livello della pressione fiscale locale e la forma di gestione delle fasi di acquisizione delle entrate stesse.

A fronte di tale quadro di riferimento istituzionale, non risulta agevole definire le regole per il funzionamento della rete di rapporti delicati tra Stato, Regioni ed istituzioni locali, in modo da costruire concreti ordinamenti autonomi in armonia con la Costituzione e con la nuova configurazione della Repubblica.

Per la realizzazione del federalismo fiscale, sancito dall'articolo 119 della Costituzione, è prevedibile che il prelievo fiscale debba risultare maggiormente radicato nel territorio dove si genera il gettito e, comunque, occorre pensare a nuovi assetti della materia tributaria più rispettosi della facoltà degli Enti di applicare tributi ed entrate propri entro i limiti posti dai vari livelli istituzionali sovraordinati.

Il legislatore statale, in tale contesto, ha tra l'altro il compito di calibrare al meglio l'equilibrio tra i vari prelievi gravanti sull'unica capacità contributiva del cittadino, in guisa tale da assicurare una effettiva equità fiscale, evitare doppie imposizioni ed impedire la violazione di altri valori della persona tutelati dalla Costituzione (in materia di lavoro, famiglia, risparmio e così via).

Chiamata a precisare i contorni della potestà residuale delle Regioni nei confronti del sistema tributario degli Enti locali, la Corte Costituzionale con la sentenza del 20 gennaio 2004 n. 37 ha sancito la permanenza del complesso di norme attualmente vigente fino a che non intervenga una legge statale di coordinamento dell'intera finanza pubblica, compresa una disciplina transitoria per l'ordinato passaggio dall'attuale sistema di finanza locale in gran parte derivata a quello voluto dall'articolo 119 della Costituzione, centrato sulla nozione di tributo proprio. Ciò significa che l'attuazione del disegno costituzionale non può passare attraverso interventi sporadici e forzati da parte delle Regioni, ma richiede anzitutto l'intervento del legislatore statale, a cui spetterà non solo di fissare i principi a cui la normativa regionale dovrà attenersi ma anche di determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, definendo esattamente spazi e limiti entro cui potrà esplicarsi la potestà impositiva dello Stato medesimo, delle Regioni e degli Enti locali.

Secondo il Giudice delle leggi, allo stato attuale, sono pochi e abbastanza marginali i tributi definibili a pieno titolo “propri” delle Regioni o degli Enti locali nel senso che siano frutto della loro autonoma potestà impositiva e quindi da disciplinare con leggi regionali ovvero regolamenti locali.

È appena il caso di rammentare che anche per quanto riguarda i trasferimenti finanziari, le risorse erariali, regionali o di altra fonte, assegnate agli Enti locali dovranno essere di entità tale da consentire l'espletamento delle funzioni attribuite entro un quadro sistematico di perequazione territoriale. Infatti le entrate acquisite con le risorse autonome – tributi ed entrate proprie – nonché con le compartecipazioni ed addizionali ad imposte erariali determineranno situazioni diverse fra soggetti istituzionali ed i rispettivi gettiti derivanti da tali fonti risulteranno inevitabilmente sbilanciati tra di loro per le caratteristiche dell'economia, del livello di occupazione, della presenza di insediamenti produttivi o di attività turistiche che concorrono a caratterizzare le risorse complessive di ciascun Ente.

A questa situazione dovrà quindi porre rimedio la normativa statale con l'istituzione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante (Costituzione, art. 117, co.2, lettera e). Il riferimento indefinito ai “territori” nell'articolo 119 della Legge fondamentale, che altrove ripete l'elencazione specifica di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni ha significato e finalità peculiari che hanno già aperto la strada a interpretazioni contrastanti.

4.1.2 Le entrate correnti nelle manovre finanziarie 2004-2005

All'articolo 149 del T.U. delle Autonomie locali (d.lgs. n. 267/2000) sono elencate le entrate correnti di Comuni e Province costituite da: imposte proprie; addizionali e compartecipazioni ad imposte statali e regionali; tasse e diritti per i servizi pubblici; trasferimenti erariali e regionali; altre entrate proprie, anche di natura patrimoniale.

Si premette, in via generale che, per quanto riguarda il versante delle entrate correnti, anche le più recenti manovre finanziarie sono state sviluppate nel segno di una sostanziale continuità.

Le novità più importanti recate dalla legge finanziaria per il 2003 (l. 27 dicembre 2002 n. 289) erano comunque l'elevazione dal 4,5 al 6,5% della compartecipazione dei Comuni al gettito Irpef; l'istituzione di una analoga compartecipazione per le Province nella misura dell'1% (art. 31); la sospensione degli aumenti delle addizionali Irpef deliberati dopo il 29 settembre 2002 (art. 3, co.1).

A sua volta la legge finanziaria per il 2004 (L. 24 dicembre 2003 n. 350) ha mantenuto molti interventi introdotti in precedenza, influenzando così le dinamiche di tale esercizio. Il quadro delle devoluzioni tributarie, per esempio, è sostanzialmente immutato.

Quanto ai trasferimenti statali, in particolare, l'incremento annuale delle risorse derivanti dall'applicazione del tasso di inflazione programmato, pari a 180 milioni di euro, è destinato per il 50% ai Comuni sottodotati e per l'altra metà alla generalità dei Comuni. Sono attribuiti poi 50 milioni ai Comuni con meno di 3.000 abitanti (art. 3, co. 35 e 36). Viene confermata la riduzione complessiva dell'1% dei trasferimenti erariali, come previsto all'articolo 24 della precedente legge finanziaria per il 2002; sono aumentate di 20 milioni di euro le risorse destinate alle unioni di Comuni, riservandole agli Enti che abbiano effettivamente attivato l'esercizio associato di servizi (art. 3, co. 27). I trasferimenti statali a favore delle Comunità montane sono infine aumentati di 5 milioni di euro e di 5 milioni quelli destinati alle Province (art. 3, co. 141).

In punto di leva fiscale, l'art. 2 commi 18-20 conferma le disposizioni sulla compartecipazione all'Irpef dei Comuni (aliquota 6,5%) e delle Province (aliquota 1%), richiamando l'articolo 31 della legge finanziaria per il 2003. È stata prorogata la sospensione dell'istituzione dell'addizionale Irpef e la possibilità di elevarne la quota (art. 2, co. 21).

È previsto il recupero dell'IVA erogata dagli Enti locali in passato relativa ai servizi esternalizzati dei medesimi Enti (compresi i trasporti) per circa 400 milioni di euro (art. 3, co. 25). È stato infine assegnato il fondo concernente i contributi agli Enti per il recupero dell'ICI venuta in seguito a ricorsi accolti per la diminuzione della base imponibile.

La legge finanziaria per il 2005 (legge 30 dicembre 2004 n. 311) sembra ridurre ancora il margine di manovra degli Enti locali sul fronte delle entrate correnti.

In punto di trasferimenti statali la medesima non introduce nuove risorse, perché l'incremento di 340 milioni di euro serve a reintegrare gli Enti delle riduzioni operate dalla finanziaria 2002 (art. 2, commi 63 e 64). In particolare 260 milioni sono a favore degli Enti a conferma di contributi già assegnati per il 2004 e 80 milioni per i Comuni con risorse sotto la media *pro-capite* della fascia demografica di appartenenza. In base al comma 60, il Fondo per le funzioni trasferite agli Enti locali può essere utilizzato anche per l'attuazione dell'art. 118 della Costituzione. Il comma 65 conferma la disciplina della compartecipazione di Comuni e Province al gettito Irpef. Un altro limite all'autonomia finanziaria ed alla potestà tributaria degli Enti è rappresentata dal rinnovo della sospensione degli effetti degli aumenti delle addizionali Irpef eventualmente deliberate dai Comuni. È prevista un'eccezione per i Comuni che non si siano avvalsi della facoltà di aumento e quindi possono farlo per gli anni 2005, 2006, 2007 nella misura complessiva dello 0,1% (co. 51).

I termini per l'accertamento dell'ICI scadenti il 31 dicembre 2004 sono prorogati alla fine del 2005, limitatamente alle annualità d'imposta 2002 e successive (co. 67).

I commi 335-339 introducono modifiche nel classamento delle unità immobiliari che avranno una ricaduta sulla base imponibile dell'ICI e dell'Irpef. Nella stessa ottica di accrescere le entrate tributarie si collocano le norme successive riguardanti la tasse sulla raccolta dei rifiuti solidi urbani (TARSU) di cui al comma 340.

4.1.3 Amministrazioni provinciali

Si premette in via generale a tutte le analisi finanziarie esposte nel presente capitolo che gli importi delle entrate 2003 e 2004 vanno considerati alla luce del tasso di inflazione reale di ciascun anno (indice nazionale per l'intera collettività) pari alla variazione del 2,7% nel 2003 rispetto al 2002 ed alla variazione del 2,2% nel 2004 rispetto all'anno precedente.⁶³

Si rammenta poi che per gli esercizi 2003-2004 sono stati sottoposti ad esame 98 Province, 1342 Comuni e 273 Comunità montane, i cui consuntivi erano a disposizione della Sezione, in modo da poter ricostruire gli andamenti finanziari biennali sulla base di elementi omogenei e confrontabili.

L'analisi delle entrate correnti delle Province viene preceduto, per una migliore comprensione, dall'illustrazione tramite prospetti riepilogativi dei risultati complessivi conseguiti nel biennio di riferimento.

Accertamenti in conto competenza

TITOLI	(migliaia di euro)		
	2003	2004	Variaz.%
Entrate tributarie	4.361.283	4.538.157	4.06
Trasferimenti	4.021.610	3.727.388	-7.32
Entrate extratributarie	495.712	715.743	44.39
Totale	8.878.605	8.981.288	1.16

Riscossioni in conto competenza

TITOLI	(migliaia di euro)		
	2003	2004	Variaz.%
Entrate tributarie	4.049.023	4.222.834	4.29
Trasferimenti	2.469.430	2.303.871	-6.70
Entrate extratributarie	335.030	406.306	21.27
Totale	6.853.483	6.933.011	1.16

⁶³ Relazione generale sulla situazione economica del Paese (2004), vol. I, pag. 76. *idem* (2005), Vol I, pag. 71.

Riscossioni totali

(migliaia di euro)

TITOLI	2003	2004	Variaz.%
Entrate tributarie	4.356.774	4.519.496	3.73
Trasferimenti	3.639.671	3.493.193	-4.02
Entrate extratributarie	422.598	544.090	28.75
Totale	8.419.043	8.556.779	1.64

Residui totali

(migliaia di euro)

TITOLI	2003	2004	Variaz.%
Entrate tributarie	355.197	384.435	8.23
Trasferimenti	5.616.119	5.882.957	4.75
Entrate extratributarie	373.378	518.593	38.89
Totale	6.344.694	6.785.985	6.95

Le entrate correnti totali crescono ben poco nel biennio 2003-2004 (1,16%) sia per gli accertamenti che per le riscossioni.

I due dati complessivi riflettono le variazioni positive delle entrate proprie (tributarie ed extratributarie) ma anche quelle negative dei trasferimenti, che diminuiscono sostanzialmente a causa del meccanismo di compensazione dei contributi statali col nuovo cespite della compartecipazione al gettito Irpef. L'andamento sfavorevole della categoria II si spiega però anche con la situazione di stallo dei trasferimenti di funzioni e risorse dalle Regioni alle Province dopo le assegnazioni dell'esercizio precedente. Continua poi la tendenza all'aumento delle entrate extratributarie ormai in atto da anni, che comunque costituiscono grandezze finanziarie complessivamente limitate.

All'aumento nominale ridottissimo delle riscossioni totali (+1,64%), la cui composizione è simile a quella appena vista degli accertamenti e delle riscossioni di competenza, si accompagna una crescente massa dei residui attivi (+6,95%), determinata dai ritardi nell'acquisizione alle casse degli Enti dei vari tipi di entrate.

Il rapporto di composizione tra le diverse fonti di finanziamento espone negli ultimi cinque anni, quanto agli accertamenti in conto competenza, i valori percentuali riportati nel seguente prospetto. Si tratta in sostanza di valori tendenziali a carattere generale se letti nella sequenza orizzontale degli anni di riferimento. Più puntuale è certamente il risultato dell'incidenza delle varie entrate nell'ambito del singolo esercizio.

Accertamenti in conto competenza (incidenza % su entrate correnti)

(migliaia di euro)

TITOLI	2000	2001	2002	2003	2004
Entrate tributarie	58.26	48.87	43.99	48.89	50.53
Trasferimenti	35.91	46.23	51.17	45.57	41.50
Entrate extratributarie	5.83	4.90	4.84	5.54	7.97
Totale	100.00	100.00	100.00	100.00	100
Enti esaminati	86	96	98	98	98

Nel 2004 le entrate tributarie rappresentano oltre la metà del totale. In proposito, si osserva anzitutto che negli esercizi 1999-2000 si era verificata una cospicua crescita di questa tipologia di entrate in conseguenza dell'attribuzione alle Province dell'intero gettito dell'imposta sulla responsabilità civile da circolazione di autoveicoli e dell'imposta sulle formalità di trascrizione al Pubblico Registro Automobilistico. Negli anni immediatamente successivi, esaurendosi l'impatto della devoluzione dei nuovi tributi, le entrate hanno seguito la dinamica fisiologica delle basi imponibili, ma nel 2003 hanno risentito positivamente degli introiti della compartecipazione all'Irpef fissata all'1%. Le fonti di finanziamento extratributarie, sia pure in aumento, restano complessivamente di limitata importanza. Esse