

2.3.4 Conclusioni

Il processo di decentramento in atto ha comportato che le azioni per il contenimento dei livelli della spesa pubblica rivolte verso le amministrazioni decentrate si siano progressivamente intensificate.

La normativa per il 2006 risulta, nelle linee ispiratrici, convergente con quella dell'esercizio precedente, ed al pari di essa meno aderente rispetto al passato alle regole del patto di stabilità e crescita in quanto è stata congegnata in modo da focalizzare il controllo sulla finanza degli Enti locali sul vincolo alla spesa, non ponendo misure dirette ad arginare il disavanzo se non in via mediata.

Infatti, sono state riproposte limitazioni dirette alla evoluzione della spesa corrente e di quella in conto capitale. I vincoli sono stati concentrati sui livelli di spesa nei termini di competenza e di cassa per la spesa corrente e quella in conto capitale. È stato inoltre confermato dalla legge finanziaria per il 2006 il sistema di misure in caso di mancato rispetto, atto a costituire un serio deterrente; tuttavia, con successivi interventi normativi, tutte le sanzioni sono state cancellate, con ciò rendendo meno credibile il complessivo impianto della normativa del patto.

Il sistema di calcolo dell'obiettivo è disomogeneo in relazione alla media di spesa corrente del periodo precedente ed è diversamente calibrato per la spesa corrente e quella in conto capitale. Per quest'ultima le misure più che costituire un effettivo limite rappresentano un incentivo a ripristinare livelli più elevati di spesa dopo il calo del 2005.

La situazione delle spese delle province è apparsa di maggiore dinamicità, mentre per i comuni si nota un maggiore tensione per controllare lo sviluppo della spesa.

Per l'insieme delle province gli obiettivi risultano nel complesso rispettati con uno scarto positivo ragguardevole. Analizzando la situazione di ciascun ente emerge che 7 province non hanno rispettato l'obiettivo. Risultato questo decisamente migliore rispetto a quello registrato nell'esercizio precedente (11).

La nuova disciplina che prevede obiettivi separati per la spesa corrente e quella in conto capitale sembra dimostrarsi congeniale per le province che nell'esercizio precedente avevano incontrato difficoltà nel realizzare programmi d'investimento avviati a seguito dello sviluppo delle loro funzioni. Da questo punto di vista va notato che in questa categoria di enti si è assistito ad un recupero della spesa in conto capitale dopo le drastiche riduzioni del 2005.

In particolare per la spesa corrente, le voci escluse rivestono un ruolo determinante per il raggiungimento degli obiettivi di spesa. Questa situazione riguarda tutte le categorie di enti e comporta l'applicazione delle misure del patto ad una quota ridotta della spesa con ciò risultando ridotti gli effetti delle misure sul piano degli andamenti finanziari generali. La spesa per il personale, esclusa dal patto, si dimostra in aumento per via degli effetti prodotti dai rinnovi contrattuali, tuttavia tali incrementi, per via della apposita esclusione, non hanno esplicato efficacia rilevante nella formazione dei dati del patto.

Nel complesso può ritenersi che per le province gli obiettivi dovrebbero essersi dimostrati a portata di mano in quanto, pur in presenza dei correttivi stabiliti dalla disciplina applicativa, l'evoluzione delle spese e l'applicazione delle esclusioni sono state tali da consentire una piena adempienza a livello di comparto.

Per i comuni complessivamente considerati si nota che il raggiungimento degli obiettivi è avvenuto in minore percentuale di casi rispetto al passato, ma anche in questa categoria lo scostamento positivo risulta non irrilevante. Nell'aggregato regionale si rileva che il completo rispetto degli obiettivi sulla spesa corrente non è avvenuto in tutte le regioni. Questa situazione non riscontrata in precedenza mette in evidenza una decisa caratterizzazione geografica dei risultati del patto, laddove le difficoltà si addensano, specie per i comuni più grandi, in modo particolare nel sud e nelle isole.

Esaminando la situazione dei singoli enti per il rispetto di ciascuno degli obiettivi si nota che, sia tra i comuni più grandi che per quelli minori, quello maggiormente rispettato è il livello della spesa in conto capitale di competenza. Quest'obiettivo, come si è detto, è stato volutamente reso di scarso impegno dalla normativa per il 2006 che ne aveva stabilito un notevole sviluppo; semmai le regole costituivano un incentivo alla spesa che andava ben oltre la possibilità dei comuni di farvi fronte.

Si nota che la situazione di tali enti presenta qualche differenza rispetto a quella dei comuni di minori dimensioni, infatti nei primi, anche se la spesa corrente risulta contenuta, la componente del personale è in aumento. Tuttavia gli enti più grandi avendo una struttura organizzativa più complessa e articolata hanno maggiori possibilità di attuare innovazioni dirette a ridurre l'area della spesa che transita per il bilancio; inoltre la dinamica delle entrate risulta debole e l'azione sulla spesa più incisiva, mentre i comuni più piccoli che hanno dimostrato maggiore difficoltà a controllare la spesa, hanno azionato più decisamente la leva fiscale.

Più problematico è apparso il rispetto delle regole da parte dei comuni minori in quanto da parte loro è mancato un controllo rigoroso della spesa corrente e i casi di inadempienza si connettono alla minore efficacia delle azioni sul fronte della spesa.

I risultati dell'indagine sul patto di stabilità interno nel 2006 non confermano quelli delle analoghe rilevazioni effettuate in passato. La verifica del raggiungimento dell'obiettivo a livello di comparto è positiva, ma già dall'esame del dato aggregato regionale emergono situazioni estese di inadempienza.

D'altra parte gli obiettivi posti dal patto interno sono stati sempre costantemente rispettati a livello di comparto, mentre si accrescono le situazioni di difficoltà da parte di singoli enti la cui allocazione geografica si addensa nelle regioni con livelli di spesa pro capite meno elevati e maggiore intensità di trasferimenti. Ciò fa prevedere che nel prossimo esercizio, nel quale la disciplina del patto è appuntata di nuovo sul saldo, gli enti dotati di scarse basi imponibili dispongono della sola leva della moderazione della spesa per rispettare l'obiettivo.

Un supporto alla maggiore attenzione al rispetto degli obblighi imposti dalla disciplina del patto è derivato dal coinvolgimento delle sezioni regionali di controllo e del collegio dei revisori operato dai commi 166 e seguenti della legge finanziaria per il 2006. Dalle relazioni sui bilanci di previsione per il 2006 è emerso che in molti casi si sono riscontrate difficoltà a conciliare i livelli di spesa stabiliti nelle previsioni con quelli compatibili per il rispetto del patto. Le Sezioni regionali non hanno mancato di segnalare queste situazioni agli organi degli enti invitandoli a compiere azioni correttive per assicurare il rispetto del patto al termine dell'esercizio. I risultati di fine esercizio, se da un lato confermano l'esistenza di queste difficoltà, dall'altro dimostrano che in molti casi le azioni correttive sono risultate di scarsa efficacia.

L'insuccesso dei comportamenti seguiti dagli enti per ottenere il rispetto degli obiettivi del patto dimostra che a volte gli spazi per ulteriori correzioni diventano sempre più stretti, essendo ormai state azionate in esercizi precedenti tutte le leve di manovra sulle spese.

Va infine osservato che le misure del patto di stabilità negli ultimi anni hanno costituito una spinta non indifferente nella direzione della esternalizzazione di attività. I complessivi cambiamenti che ne vengono indotti comportano il passaggio dal "comune gestore" al "comune regolatore" e fanno intravedere una situazione nella quale il rendiconto si presenterà scarsamente significativo dell'attività svolta.

Il nuovo scenario che va a comporsi mette in risalto il tema della governance delle società partecipate. Emerge la necessità, della quale si dà carico la normativa in corso di emanazione, di determinare con maggiore precisione il contesto normativo entro il quale le società partecipate si muovono con riferimento anche agli ultimi orientamenti giurisprudenziali sul tema dei servizi pubblici locali.

La costituzione di organismi partecipati è avvenuta molte volte anche al di fuori di una strategia dell'azione complessiva dell'ente, per cui è necessario razionalizzare tali indirizzi prestando particolare attenzione a che le innovazioni realizzino un effettivo contenimento dei costi, ma è specialmente necessario dotarsi di strumenti di controllo delle società partecipate.

La carenza informativa del bilancio tradizionale degli enti, che non informa sui risultati delle società, richiede un confronto con strumenti contabili di matrice privatistica.

L'opera svolta dalle Sezioni regionali della Corte dei conti che, ultimamente, ha messo sotto la lente di ingrandimento l'universo delle partecipazioni ha aperto la strada per conoscere fenomeni complessi e per ora sostanzialmente ignorati che svolgono un ruolo determinante nell'assicurare la situazione di equilibrio degli enti e nello stesso rispetto del patto di stabilità interno. Infine l'ormai irreversibile passaggio da un sistema di finanza derivata ad un sistema di finanza autonoma non può prescindere da una massimizzazione delle risorse endogene degli enti tra cui, oggi, hanno un ruolo importante le società di gestione dei servizi. Al riguardo non è più procrastinabile il confronto con il mercato per ridurre i costi e migliorare il livello di efficacia e dei servizi erogati.

PARTE II

LA FINANZA LOCALE NELL'ESERCIZIO 2005

3 Patto di stabilità interno 2005

3.1 Disciplina del patto nell'ambito degli interventi di riduzione della spesa pubblica

Nel 2005 l'azione di controllo dei conti pubblici è stata ancora in parte affidata a misure straordinarie, mentre è risultato non agevole contemperare le misure restrittive con l'esigenza di favorire la ripresa economica in una fase congiunturale rilevatasi peggiore del previsto.

La linea di fondo alla quale è stata ispirata la manovra è stata quella di stabilire un livello predeterminato di crescita della spesa pubblica, tale da risultare compatibile con le esigenze di stabilizzazione dei conti pubblici.

Relativamente agli enti locali le misure più incisive sono stabilite di anno in anno con le regole del patto di stabilità interno. Per adeguarsi a tali parametri, sino all'esercizio 2004 gli enti hanno spesso operato sul fronte delle entrate tributarie, registrandosi nel periodo 1999-2004 un loro progressivo innalzamento⁷⁸.

Il modello del patto di stabilità interno adottato per il 2005 costituisce una decisa innovazione rispetto al passato, in quanto per la prima volta l'obiettivo non è stabilito in termini di saldo finanziario, ma riguarda la spesa considerata in tutte le sue componenti. L'aver abbandonato il controllo del saldo, da sempre seguito sino ad allora, costituisce, insieme all'estensione del vincolo alla spesa in conto capitale, la maggiore innovazione della nuova disciplina che si concentra nel dare esclusivo risalto all'azione sulla spesa complessiva.

La nuova impostazione del patto di stabilità interno per il 2005, che si appiattisce sul contenimento della spesa, si dimostra conforme agli indirizzi di politica economica nazionale. Infatti, in tale esercizio, risultava ispirata all'intento di fondo di porre un argine all'incremento della spesa pubblica, imposto attraverso la regola generale del limite di crescita della spesa entro il 2% nominale all'anno per i successivi tre anni. Tale deciso cambio di rotta risponde anche all'ulteriore orientamento finalizzato alla riduzione complessiva del carico fiscale, rispetto al quale la necessità di concentrare le misure sul fronte della spesa si pone come naturale conseguenza.

⁷⁸ Si veda al riguardo il capitolo di questa relazione dedicato alle entrate correnti e le relazioni relative ai precedenti esercizi.

Mentre il limite stabilito al saldo finanziario incentiva l'adozione di interventi per aumentare le entrate, il vincolo alla sola spesa disincentiva gli sforzi per acquisire maggiori risorse finanziarie in quanto le nuove entrate non potrebbero comunque essere utilizzate.

Di conseguenza risulta del tutto indifferente la realizzazione di politiche di entrata che non possono esplicare effetti sull'innalzamento dei livelli di spesa predeterminati. In tal modo la possibilità di adottare diverse modalità per il raggiungimento degli obiettivi risulta ridotta; inoltre ciò non appare rispondere alla originaria configurazione del patto quale strumento atto a indicare i risultati da raggiungere, senza costringere gli enti a specifici comportamenti.

Per converso va osservato come il limite alla spesa si dimostri più equo nei confronti degli enti sottodotati di basi imponibili, in quanto per essi la possibilità di manovra sul fronte delle entrate si rivelava comunque di scarsa efficacia. Per questi enti nel precedente sistema risultava arduo perseguire un'espansione della spesa attraverso una corrispondente azione sulle entrate⁷⁹.

I parametri per il rispetto dell'obiettivo sono rivolti esclusivamente al contingentamento della spesa. Infatti vengono stabiliti limiti sia per la spesa corrente che quella in conto capitale relativi alla gestione di competenza e a quella di cassa.

Dal 2005 (come già annunciato in precedenti versioni del patto) le spese d'investimento sono state inserite tra quelle sottoposte a controllo, pur permanendo la necessità di evitare misure tali da provocare ulteriori effetti recessivi nella già avversa congiuntura economica⁸⁰, specie in considerazione del ruolo dinamico svolto negli ultimi anni dagli enti locali nella spinta al rilancio degli investimenti pubblici.

Per la spesa in conto capitale la gestione del vincolo può risultare maggiormente problematica, in quanto comporta la necessità di controllare una tipologia di interventi difficilmente riconducibili ad andamenti stabili e preventivabili nel tempo⁸¹. Infatti, proprio in ragione della rispondenza della spesa in conto capitale a specifici obiettivi e programmi, essa presenta minori elementi di stabilità e regolarità rispetto a quella corrente e può subire andamenti maggiormente fluttuanti.

⁷⁹ Peraltro va notato che negli enti del meridione è stato compiuto negli ultimi anni uno sforzo per il recupero di entrata attraverso l'azione per l'emersione delle basi imponibili che aveva prodotto ritmi di crescita superiori a quelli delle altre zone del paese.

⁸⁰ I limiti per le spese d'investimento possono essere superati se esse vengono finanziate con proventi derivanti da alienazioni di beni immobili, mobili e da erogazioni a titolo gratuito e liberalità. Un parziale margine di flessibilità è stato previsto assegnando un ruolo alla Cassa depositi e prestiti Spa. La Cassa può sostituirsi al pagamento degli enti locali anticipando gli importi dovuti ai soggetti beneficiari di spese in conto capitale e rimborsabili entro il 31 dicembre 2006. Gli interessi passivi derivanti dall'anticipazione sono a carico del bilancio dello Stato.

⁸¹ La realizzazione della spesa in conto capitale avviene sempre sulla base di programmi che hanno una cadenza pluriennale. L'inserimento di elementi estranei nella determinazione dei limiti di spesa annuale può generare effetti distorsivi rispetto alla programmazione effettuata. Fissare limiti predeterminati per una tipologia di spesa che risulta per sua natura variabile negli importi può dare luogo a difficoltà, laddove nel periodo preso in considerazione al fine di determinare la base per il limite di incremento non siano stati effettuati programmi d'investimento significativi.

In questa prospettiva le ripercussioni sulle politiche di bilancio degli enti locali appaiono inevitabili in quanto il controllo concentrato sulla spesa comporta maggiori limitazioni. Le modifiche alla disciplina del patto non risultano convergenti con la struttura del patto di stabilità e crescita dell' U.E.,⁸² che incide, invece, su entrate e spese ed indica un saldo quale obiettivo. Infatti, i vincoli per la finanza pubblica nazionale imposti in tale sede riguardano il rapporto tra l'indebitamento netto ed il Pil ed il rapporto debito/Pil. Nelle prime versioni del patto interno, entrambi i vincoli erano stati riproposti, seppure con formulazioni diverse, mentre il limite riferito al debito è stato presto abbandonato. Dal 2005, infine, è venuto meno anche il riferimento all'indebitamento netto.

3.1.1 Risultati complessivi del 2005

I risultati del patto di stabilità nell'esercizio 2005 delle province e dei comuni sono già stati esaminati nella relazione al Parlamento presentata nel luglio 2006. Come di consueto, il complesso dei risultati si è dimostrato convergente con gli obiettivi, in quanto la spesa netta è stata contenuta nell'ambito dei limiti programmati.

Per le province si sono osservate maggiori difficoltà rispetto al passato ed il limite relativo ai pagamenti si è dimostrato più stringente rispetto a quello riguardante la competenza; le difficoltà possono essere ascritte alla necessità di procedere ai pagamenti di opere pubbliche finanziate in esercizi precedenti. La spesa finale soggetta ai vincoli del patto di stabilità in termini di cassa è risultata nel 2005 in crescita di oltre il 10 per cento rispetto alla media del triennio (2001-2003) di riferimento, mentre per quanto concerne la competenza fa registrare una decisa flessione (-8,6 per cento). L'aumento registrato per la cassa si dimostra comunque in linea con i limiti stabiliti che consentivano una crescita della spesa compreso tra il 10,5 e l'11 per cento.

ENTE	PAGAMENTI (C+R)			IMPEGNI		
	spesa finale media 2001-2003	spesa finale 2005	var%	spesa finale media 2001-2003	spesa finale 2005	var%
Province	5.872.974	6.503.903	10,7	8.303.718	7.585.767	-8,6
Comuni	47.867.377	45.755.860	-4,4	53.589.345	48.932.801	-8,7

Dai rendiconti per il 2005 emergono risultati apparentemente non coerenti con le risultanze del patto; infatti nel dato complessivo nazionale la spesa corrente delle province è, in termini di impegni, cresciuta in misura più elevata rispetto ad una linea generale di contenimento (7,16% rispetto all'esercizio precedente), anche se tale dato ha risentito di

⁸² Peraltro, deve essere qui brevemente ricordato che nel corso del 2005 la disciplina del patto di stabilità e crescita ha ricevuto sostanziali modificazioni ad opera dei regolamenti del Consiglio dell'Unione nn. 1055/2005 e 1065/2005. Le modifiche apportate vanno nella direzione di rendere maggiormente flessibili le regole del patto tenendo conto del livello di crescita delle economie e rafforzando la sorveglianza sulle posizioni di bilancio sul debito e sulla sua sostenibilità.

situazioni particolari per via dell'impiego massiccio di fondi finalizzati effettuato da alcune province⁸³.

L'evoluzione della spesa corrente delle province in termini di cassa risulta, nell'ultimo biennio, decisamente più moderata (0,66 per cento); il livello dei pagamenti nelle isole e nel sud si discosta dalla media, dimostrando un maggiore aumento.

Per quanto concerne la spesa del titolo II si nota un calo deciso degli impegni di competenza (-13,41 per cento) che risulta più contenuto per la cassa (-7,33 per cento). Va notato che questi risultati si riferiscono all'intero titolo al lordo – quindi – degli interventi a carattere finanziario esclusi dall'applicazione del patto. Nelle province, tuttavia, a differenza dei comuni, questi interventi sono contenuti in livelli non particolarmente elevati.

L'analisi delle risultanze dei comuni evidenzia una spesa complessiva assoggettata ai vincoli del patto che rientra nei limiti previsti e, anzi, si rileva in calo rispetto al dato medio del triennio del 4,4 per cento in termini di pagamenti e si riduce in termini di impegni dell'8,7 per cento.

Dai risultati di gestione degli enti esaminati si rileva che la crescita degli impegni di spesa corrente nel 2005, considerando anche le componenti sottratte all'applicazione delle misure del patto di stabilità interno, è del 3,02% rispetto all'esercizio precedente; i pagamenti risultano, invece, pressoché invariati (-0,03%). Nella comparazione con l'esercizio precedente (2004) per la spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie si nota un notevole calo degli impegni (-19,65%).

Questo risultato ha consentito il raggiungimento dell'obiettivo della crescita entro il limite del 2 per cento della spesa complessiva in termini di competenza al netto delle concessioni di crediti e anticipazioni, assistendosi ad un apprezzabile calo. La spesa corrente tuttavia risulta crescere ad un tasso superiore a quello del 2004, mentre la spesa in conto capitale rallenta considerevolmente.

La situazione si presenta diversa per i comuni di maggiori dimensioni (oltre i 30.000 abitanti) rispetto a quelli più piccoli, infatti mentre nei primi la crescita della spesa corrente di competenza risulta contenuta intorno al 2,5 per cento, per quelli minori il tasso di crescita della spesa corrente risulta ben più elevato attestandosi intorno al 4,19 per cento rispetto al 2004.

Questi dati devono poi essere valutati sulla base delle modalità organizzative utilizzate dagli enti per l'erogazione della spesa; infatti, la disciplina del patto per il 2005 ha favorito lo sviluppo dei processi di esternalizzazione attraverso l'esclusione dalle spese rilevanti di alcune componenti quali i trasferimenti a pubbliche amministrazioni, l'acquisizione di partecipazioni azionarie e di altre attività finanziarie, i conferimenti di capitale e le concessioni di crediti.

⁸³ L'incremento della spesa corrente è stato bilanciato dal calo di quella in conto capitale e si è in parte verificato nelle componenti escluse dal patto in quanto finanziate con fondi finalizzati.

3.1.2 Disciplina applicativa per il 2005

La relazione per lo scorso anno si è ampiamente soffermata sulla disciplina applicativa del patto per il 2005 e ne sono stati messi in risalto gli aspetti innovativi che afferiscono specificamente alla diversa modalità di determinazione dell'obiettivo ed alla estensione dei limiti alla spesa in conto capitale. In questa sede è utile soffermarsi esclusivamente sulle questioni maggiormente rilevanti che sono derivate dall'applicazione della disciplina.

La base di calcolo per stabilire gli obiettivi è stata riferita alla media del triennio 2001-2003, consentendo un tasso di incremento della spesa determinato in maniera differente a secondo del livello medio pro capite di spesa corrente riportato. Tale sistema, ispirato all'idea di consentire un recupero di spesa agli enti che risultavano al di sotto della media, può risentire di situazioni particolari che possono comportare una distorsione degli effetti. Infatti, il livello medio di spesa che transita per il bilancio può risultare un indice poco significativo del volume di spesa sostenuto da un ente, specie a fronte di interventi di esternalizzazione che la stessa disciplina del patto ha, per certi versi, incentivato. L'aver affidato il servizio di smaltimento rifiuti ad un soggetto che diviene anche destinatario dei proventi della tariffa comporta un notevole abbattimento della spesa corrente che transita per il bilancio, senza che ciò determini una effettiva riduzione della spesa stessa. L'effetto di queste operazioni rispetto ai risultati del patto è condizionato dal momento in cui esse si verificano. Infatti, se l'esercizio interessato è successivo al triennio di riferimento verrà ampiamente facilitato il raggiungimento dell'obiettivo, che è calcolato su un periodo nel quale la spesa media si rilevava più elevata.

Altra questione di sicuro rilievo riguarda le esclusioni dalla spesa rilevante per il calcolo dell'obiettivo; alcune di tali esclusioni rientrano nell'ambito di quelle stabilite in precedenti versioni del patto, mentre, altre come quella per le spese di personale (cui si applica la specifica disciplina di settore), le spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio e le spese connesse agli interventi a favore dei minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile, costituiscono peculiarità della disciplina per il 2005.

Tra le esclusioni che sono state previste anche in precedenti versioni del Patto, vanno ricordate le spese per calamità naturali per le quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza, nonché quelle sostenute dai comuni per il completamento dell'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazioni di stato di emergenza; le spese derivanti dall'esercizio di funzioni trasferite o delegate da parte delle regioni ed esercitate dagli enti locali a partire dal 1 gennaio 2004, nei limiti dei corrispondenti

trasferimenti finanziari attribuiti dall'amministrazione regionale e, limitatamente all'anno 2005, le spese in conto capitale derivanti da interventi co-finanziati dall'Unione europea.⁸⁴

Anche le spese per trasferimenti destinati alle amministrazioni pubbliche (individuate in applicazione dei commi da 5 a 7 della stessa legge n. 311 del 2004) dovrebbero rientrare tra le esclusioni tradizionali dal patto; tuttavia relativamente a tale possibilità sono emerse nuove questioni stimulate dalla disciplina applicativa per il 2006 che ha previsto la possibilità di detrarre la spesa per trasferimenti alle istituzioni⁸⁵.

Costituisce un elemento di novità la esclusione delle spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie ed altre attività finanziarie, dai conferimenti di capitale e dalle concessioni di crediti; la logica sottesa a tale esclusione è che queste spese non rientrano tra quelle finali, ma hanno carattere meramente finanziario, in quanto costituiscono crediti per l'ente. In alcuni casi tali spese sono finalizzate nei confronti di altri soggetti attraverso i quali si esplica l'attività dell'ente (società partecipate) che costituiscono poli di erogazione di spesa finale. L'esclusione dal patto di siffatti interventi di spesa costituisce una spinta all'esternalizzazione e alla riduzione dell'area dei flussi finanziari gestiti direttamente in bilancio. Va tuttavia rilevato che i soggetti destinatari dei finanziamenti non sempre sono assoggettati a vincoli analoghi a quelli stabiliti per gli enti locali, peraltro spesso venendo configurati come enti *market* e quindi, come tali, non ascrivibili al settore della pubblica amministrazione.

Ne deriva un notevole incentivo a rimodellare la *governance* dell'ente locale accreditandosi il modello della holding di società per la gestione dei servizi. Questo processo comporta un proliferare di soggetti sotto il controllo degli enti locali attraverso i quali gli enti possono operare una gestione modulata secondo le proprie necessità di bilancio, con il rischio che tensioni emerse nell'ambito dell'ente locale vengano addossate in qualche modo ai bilanci dei soggetti controllati.

Il modello del patto favorisce, quindi, tali processi che potrebbero avvenire anche a prescindere da una valutazione sulla effettiva convenienza per l'ente locale, finalizzandoli principalmente al beneficio contabile di sottrarre ai vincoli del patto una significativa quota della spesa.

Dall'esercizio 2005 in poi inizia ad emergere nell'ambito dell'applicazione del patto un fenomeno sino ad allora non riscontrato e cioè la presenza di risorse non spendibili. Infatti il

⁸⁴ Ulteriori tipologie di spesa da escludere sono state introdotte dall'art. 1 *quater* del d.l. 31 marzo 2005, n. 44 convertito nella legge 31 maggio 2005, n. 88 che riguardano: le spese per l'esercizio di funzioni trasferite o delegate da parte delle regioni ed esercitate dagli enti locali; le spese derivanti da sentenze che diano luogo a debiti fuori bilancio; le spese per la bonifica di siti inquinati. La prima di tali nuove esclusioni, che si riferisce alle funzioni conferite a partire dal 2004, ne consente la detraibilità nei limiti dei trasferimenti attribuiti. Il punto relativo alla esclusione delle spese per la bonifica dei siti inquinati è stato successivamente abrogato dall'art. 14 della legge n. 168 del 2005. Ad opera della stessa legge n. 168 è stata introdotta un'ulteriore esclusione dal complesso delle spese rilevanti che riguarda esclusivamente gli enti del Piemonte sedi dei giochi olimpici invernali per le spese connesse allo svolgimento dei giochi medesimi.

⁸⁵ Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in alcuni pareri e pronunce relative all'esercizio 2006 hanno espresso un indirizzo difforme dalla disciplina applicativa suggerita dal MEF, ritenendo che i trasferimenti alle istituzioni non possano essere dedotti dalla spesa rilevante per le misure del patto.

limite di spesa ha comportato, per gli enti che avevano una solida situazione di bilancio, una limitazione rispetto alle effettive capacità di erogazione, con conseguente accumulo di risorse. Questa situazione, che è difficile da comprendere dal punto di vista del singolo ente, trova spiegazione nell'analisi d'insieme, in quanto la valutazione effettuata a tale livello si giova di dette risorse nella determinazione del livello d'indebitamento del comparto.

Una ulteriore questione applicativa che va emergendo dall'esercizio 2005 è quella relativa al soggetto deputato a rilevare il rispetto delle regole del patto. I controlli sono affidati principalmente agli organi di revisione degli enti che, in caso di mancato rispetto, sono tenuti a darne comunicazione al Ministero dell'Interno (art. 1 comma 34 della legge 311 del 2004) attraverso un apposito modello di certificazione approvato con decreto in data 12 gennaio 2006. In tal modo il Ministero dell'Interno, risultando destinatario delle comunicazioni dei revisori sul mancato rispetto del patto, dovrebbe in qualche modo esercitare un'attività di verifica sull'assoggettamento alle conseguenti sanzioni. In sostanza mentre il monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato è rivolto alla rilevazione delle risultanze finanziarie, il Ministero dell'Interno effettua il controllo sulle conseguenze del mancato adempimento. In questo già articolato sistema di verifica è stato di recente inserito un nuovo soggetto; infatti, in applicazione dei commi 166 e seguenti dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2006, le Sezioni regionali della Corte dei conti sono investite del compito di effettuare riscontri sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali sulla base di relazioni redatte dai collegi dei revisori con particolare riferimento all'equilibrio del bilancio ed al rispetto del patto di stabilità interno. Questa attività si svolge sulla base di criteri elaborati a livello unitario dalla Sezione delle autonomie. Con deliberazione n. 11/AUT/2006 sono state stabilite le linee guida per la relazione al rendiconto dell'esercizio 2005 che, per le province ed i comuni assoggettati al patto di stabilità, prevedono una sezione dedicata a tale argomento. In tale sede vengono raccolte informazioni circa il conseguimento dell'obiettivo del patto, l'avvenuto assoggettamento alle sanzioni in caso di mancato rispetto in esercizi precedenti, il corretto calcolo di alcune voci rilevanti ai fini del patto.

Pertanto non sono mancati casi nei quali, in sede di esame delle relazioni sul rendiconto, le Sezioni regionali, nel verificare il rispetto del patto, hanno formulato osservazioni critiche sui dati esposti nel modello con conseguenti difformi valutazioni in ordine al raggiungimento dell'obiettivo.

3.2 Analisi dei risultati del patto di stabilità interno nel 2005

L'esposizione dei dati relativi al patto di stabilità interno per l'esercizio 2005 viene effettuata in questa sede sulla base di dati maggiormente assestati rispetto a quelli rilevati in chiusura d'esercizio essendo intervenuta la rendicontazione ufficiale.

L'insieme sul quale viene condotta l'indagine risulta tendenzialmente corrispondente a quello degli enti assoggettati alla disciplina del patto, essendo stata estesa la rilevazione anche ai comuni di minori dimensioni.

Il carattere innovativo della disciplina per il 2005, come sopra evidenziato, ha condizionato l'applicazione del patto. Inoltre l'introduzione di nuovi casi di esclusione dal computo della spesa rilevante ha comportato incertezze applicative⁸⁶.

La prima questione che si è evidenziata è quella della determinazione dell'obiettivo che, diversamente da quanto sino ad allora avvenuto, è calcolato sulla base dei risultati di un periodo più esteso rispetto ad un esercizio finanziario; ciò ha reso di difficile attuazione i controlli puntuali sul livello dell'obiettivo.

Altra questione rilevante è costituita dal limite di crescita ammissibile rispetto alla spesa media del triennio 2001-2003 che non è stabilito in modo univoco, ma risente del livello di spesa corrente *pro-capite*⁸⁷, che è determinato da un lato dal complesso dei servizi che l'ente rende e dall'altro dalle modalità attraverso le quali i servizi vengono erogati⁸⁸. Nel caso in cui si siano verificate esternalizzazioni al termine del periodo di osservazione per determinare la spesa media, si produce la conseguenza che l'obiettivo di spesa massima ammissibile per il 2005 risulta poco impegnativo.

Gli enti che hanno tenuto effettivamente sotto controllo la spesa corrente nel periodo precedente dovrebbero trovare giovamento dal limite differenziato di spesa. L'analisi effettuata, peraltro, dimostra che è proprio tra gli enti cosiddetti virtuosi che si concentrano maggiormente i casi di inadempienza.

Risultano avvantaggiati gli enti con una situazione debole sul fronte delle entrate che non disponevano –secondo le modalità precedenti del patto– di sufficienti margini per effettuare le spese senza che ne risentisse il saldo.

La nuova versione del patto dovrebbe rimuovere, quindi, una condizione di favore della quale si sono giovati gli enti dotati di più ampie basi imponibili rispetto a quelli che dovevano comunque concentrare la manovra sulla spesa. L'adozione di un limite di spesa può comportare, per converso, che gli enti maggiormente dotati possano risultare impediti ad utilizzare disponibilità di bilancio anche per la spesa in conto capitale.

⁸⁶ La verifica della correttezza formale degli adempimenti è risultata più complessa rispetto al biennio precedente in quanto il modello di determinazione dell'obiettivo ha comportato nuove questioni applicative sulle quali mancava una precedente esperienza; inoltre, i riscontri sulla determinazione degli obiettivi, che negli anni precedenti potevano essere effettuati mettendo a confronto i dati dei due esercizi presi a riferimento, sono risultati problematici.

⁸⁷ Con il decreto del Ministro dell'interno n. 2594 del 14 gennaio 2005 sono stati determinati i livelli di spesa corrente media *pro-capite* per le province e i comuni in base alla popolazione. In relazione a tali livelli viene determinato un obiettivo più impegnativo per gli enti sopra media.

⁸⁸ Nel caso in cui la spesa per un servizio viene effettuata da un soggetto diverso dall'ente al quale sono direttamente destinate le entrate derivanti dal servizio stesso, si ottiene un alleggerimento della spesa rappresentata nel rendiconto a fronte di una diversità che riguarda essenzialmente la struttura finanziaria della spesa stessa, ma non la sua effettiva entità.

Altro aspetto della nuova disciplina che richiede un'attenta riflessione è quello relativo alla possibilità di detrarre dalla spesa in conto capitale quella per le partecipazioni azionarie ed altre attività finanziarie e quella per la concessione di crediti, nel rilievo che esse non costituiscono spese finali, ma rappresentano operazioni finanziarie.

Anche le modalità di depurazione della spesa in conto capitale finanziata con maggiori entrate derivanti da alienazioni di mobili e immobili e da donazioni sono risultate problematiche. Ciò in quanto nei modelli per il calcolo dell'obiettivo viene considerato, a scopo esclusivamente conoscitivo, anche il dato previsionale delle spese che si sarebbero dovute finanziare con questi proventi. Tuttavia in alcuni casi tali dati sono stati iscritti nel calcolo dell'obiettivo con l'effetto di elevarne in modo corrispondente il livello.

La possibilità di esclusione della maggiore spesa sostenuta dagli enti capofila consentita dalla disciplina per il 2005 non è risultata attuata secondo modalità sempre coerenti; infatti le relative detrazioni dovrebbero trovare, in linea di principio, esatta compensazione nelle maggiori spese dichiarate degli enti non capofila. Gli enti che intendevano avvalersi di questa modalità erano tenuti ad effettuare un'apposita dichiarazione; tuttavia, il riscontro di coerenza non è risultato agevole non essendo state stabilite nei modelli di rilevazione modalità di raffronto di questi dati. Dall'osservazione effettuata si è notato che le correzioni derivanti da questo genere di spesa riguardano spiccatamente le detrazioni e solo marginalmente le maggiori spese.

Per la prima volta le comunità montane sono assoggettate ai limiti del patto e ciò avviene in relazione al criterio adottato che si fonda esclusivamente sulla spesa, mentre in precedenza, non avendo tali enti significative entrate proprie, venivano escluse dalle misure in termini di saldo. L'indagine ha riguardato 23 comunità montane con popolazione superiore a 50.000 abitanti; tutte risultano adempienti eccetto una limitatamente alla gestione di competenza⁸⁹.

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 nazionale⁹⁰.

Nelle precedenti relazioni, alle quali si rimanda, sono state già tracciate le linee generali delle normative regionali sul patto di stabilità interno; nell'ultimo anno, infatti, sul piano della disciplina particolare non si registrano innovazioni di grande rilievo.

⁸⁹ I risultati aggregati mostrano che gli obiettivi sono stati raggiunti con ampi margini e analogamente a quanto avvenuto per gli altri enti l'obiettivo più stringente è stato quello dei pagamenti totali.

⁹⁰ 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.

Il Friuli Venezia Giulia ha determinato le regole relative al patto di stabilità per il 2005 attraverso un modello concertato con le autonomie locali che non si discosta, comunque, nei criteri generali dall'impostazione della legge finanziaria statale⁹¹. Per l'anno 2006, invece, la normativa regionale si è discostata notevolmente rispetto a quella statale, anticipando l'adozione di un patto per saldi e non per tetti di spesa.

Anche per la Valle d'Aosta e la provincia autonoma di Trento gli obiettivi del patto 2005 sono stati definiti in termini di saldi finanziari. La Valle d'Aosta ha previsto a partire dal 2006 il raffronto tra il saldo finanziario dell'anno di competenza e la media dei saldi finanziari depurati dalle entrate e dalle spese straordinarie e rivalutati degli anni precedenti. La provincia autonoma di Bolzano ha seguito, come per gli anni precedenti, un criterio che si appunta sull'incremento controllato delle spese correnti.

Le risultanze per il 2005, comunicate dagli Uffici regionali o provinciali deputati al monitoraggio del patto degli enti locali di competenza, dimostrano che in tale esercizio la situazione di adempienza da parte degli enti assoggettati a discipline particolari è piuttosto diversificata. Infatti, degli enti locali friulani soggetti a vincolo solo 4 comuni non hanno rispettato i saldi programmati e sono stati assoggettati alle previste penalizzazioni; in Valle d'Aosta il dato finanziario aggregato risulta coerente con l'obiettivo del saldo programmatico, pur valutando che, per il 2005, i singoli enti che non hanno rispettato l'obiettivo del saldo finanziario assommano al 10,81%. 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 2005 entro il limite dell'obiettivo⁹², mentre la provincia autonoma di Bolzano⁹³ ha verificato che, solo un comune tra quelli con popolazione superiore a 5.000 abitanti, non ha rispettato i limiti, mentre, tra i comuni di dimensioni demografiche inferiori, hanno rispettato i parametri stabiliti 96 comuni sui 116.

Risulta particolare il caso dalla Sardegna che con la legge regionale n. 7 del 2005 ha previsto limitate deroghe alla disciplina nazionale del patto, senza tuttavia addivenire previamente ad un accordo con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato che determinasse la misura massima dei flussi di spesa in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica. Le deroghe introdotte, che consistono essenzialmente nella facoltà di escludere dal patto le spese effettuate sulla base di trasferimenti regionali, non hanno impedito di includere gli enti della Sardegna nell'analisi generale, risultando sufficiente introdurre nei modelli di rilevazione una ulteriore riga per consentire le suddette detrazioni di spesa non previste nella disciplina nazionale.

⁹¹ Al fine di armonizzare la disciplina con quella della citata legge finanziaria, il limite della popolazione richiesta per l'assoggettamento al patto è passata dai 3.000 abitanti del 2004 a 5.000.

⁹² Trento, unico comune avente popolazione superiore ai 60.000 abitanti, migliora dell'8% il proprio disavanzo.

⁹³ A differenza degli esercizi precedenti, sono stati assoggettati al patto tutti i 116 comuni della provincia, e non solo quelli con popolazione superiore ai 1.200 abitanti.

3.2.1 Province

L'indagine sulle province nel 2005 è stata effettuata sui risultati di tutti i 96 enti che costituiscono l'universo di quelli tenuti alla normativa nazionale sul patto di stabilità interno. Nella tabella di seguito riportata sono esposti i risultati aggregati di 95 province⁹⁴ e messi a confronto con gli obiettivi programmatici di competenza e di cassa.

Tab. 1 – PROVINCE -Monitoraggio Obiettivi Programmatici per l'anno 2005

(migliaia di euro)		
TITOLO I - SPESE CORRENTI	Impegni	Pagamenti (C+R)
TOTALE TITOLO I	8.154.429	7.390.505
<u>A detrarre:</u>		
Spese per il Personale (comma 24, lettera a, legge 311/2004)	2.246.362	2.111.247
Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (comma 24, lettera d, legge 311/2004)	778.123	716.764
Spese connesse agli interventi a favore dei minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile (comma 24, lettera e, legge 311/2004)	4.364	3.963
Spese per calamità naturali (comma 24, lettera f, legge 311/2004)	21.650	19.989
Spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni dal 1° gennaio 2004 (art. 1 -quater, lettera f-bis, legge 88/2005)	280.495	232.434
Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1 -quater, lettera f-ter, legge 88/2005)	22.048	19.089
Spese per svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 quater, c. 4, legge 168/2005) - (solo enti locali del Piemonte)	2.683	1.378
Altre rettifiche ⁹⁵	2.579	2.548
SPESE CORRENTI NETTE	4.796.125	4.283.093
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	Impegni	Pagamenti (C+R)
TOTALE TITOLO II	5.229.708	3.858.789
<u>A detrarre:</u>		
Spese per partecipazioni azionarie (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	79.653	78.721
Spese per acquisizioni di attività finanziarie (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	385.101	332.979
Spese per conferimenti di capitale (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	152.106	55.108
Spese per concessione di crediti (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	458.416	493.561
Spese per trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche (comma 24, lettera d, legge 311/2004)	475.842	251.585
Spese per calamità naturali (comma 24, lettera f, legge 311/2004)	178.134	88.875
Spese derivanti da interventi cofinanziati dalla U.E., ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale (solo per il 2005)	384.915	138.974
Spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni dal 1° gennaio 2004 (art. 1 -quater, lettera f-bis, legge 88/2005)	48.712	20.618
Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1 -quater, lettera f-ter, legge 88/2005)	13.503	6.721
Spese per svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 quater, c. 4, legge 168/2005) - (solo enti locali del Piemonte)	8.748	24.532
Altre rettifiche	14.060	18.332
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE	3.040.369	2.348.783
COMPLESSO DELLE SPESE NETTE SOGGETTE AL PATTO	7.826.643	6.631.876
Eventuali spese in conto capitale sostenute nel 2005 e finanziare da proventi 2005 derivanti da alienazioni di beni immobili, mobili ed erogazioni a titolo gratuito e di liberalità (-)	137.811	41.062
Registrazione per l'ente "capofila" - detrazione delle quote di spese sostenute nel 2005 dall'ente "capofila" di competenza di altri enti (-)	105.376	89.139
Registrazione per l'ente "non capofila" - incremento della quota di spese sostenute nel 2005 dall'ente "capofila" ma di propria competenza (+)	2.311	2.228
RISULTATO ANNUALE COMPLESSIVO	7.585.767	6.503.903
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE - di competenza e di cassa - calcolato secondo i criteri definiti dalla circolare MEF n. 4/2005	9.206.570	6.508.253

⁹⁴ La provincia di Arezzo, unica non compresa nell'analisi aggregata, ha optato per il calcolo dell'obiettivo in base alle modalità dettate dal comma 26 bis dell'art. 1 della L. 311/2004. Per motivi di omogeneità le sue risultanze, comunque positive, sono state escluse dall'analisi complessiva del rispetto degli obiettivi. Nell'analoga indagine svolta nella relazione precedente le province esaminate sono state 91 in quanto taluni modelli non esattamente compilati ne hanno comportato l'esclusione; ciò si è verificato presumibilmente per via dell'impatto della nuova normativa.

⁹⁵ Questa voce, non presente nei modelli ministeriali, è stata introdotta per consentire le detrazioni di spesa previste dalla legge regionale della Sardegna n. 7 del 2005 che prevede limitate deroghe alla disciplina nazionale del patto.

Nel 2005 si nota che l'obiettivo di maggiore impegno per le province riguarda decisamente la gestione di cassa. Tali enti, contrariamente a quanto avvenuto in passato, dimostrano notevoli difficoltà ad adempiere; a livello aggregato il risultato di cassa risulta appena inferiore all'obiettivo programmatico. L'equilibrio del comparto viene ottenuto mediante le correzioni relative alla ulteriore spesa in conto capitale e alle detrazioni per gli enti capofila che in questi casi particolari consentivano di superare il limite di spesa.

L'obiettivo di competenza risulta, invece, raggiunto con maggiori margini e si dimostra di gran lunga più elevato rispetto a quello di cassa. Ciò può essere addebitato al fatto che nel triennio precedente la spesa delle province, specialmente quella in conto capitale ha conosciuto un momento di notevole espansione⁹⁶. Specie per l'obiettivo di cassa si notano margini ristretti di adempimento a differenza degli anni passati, durante i quali le province ottenevano il saldo richiesto con differenziali positivi notevoli. Il passaggio al criterio del limite di spesa non ha giovato, infatti, a tali amministrazioni. Sino al 2004 si era, infatti, osservata una situazione di elevato dinamismo sia dell'entrata che della spesa che trovava equilibrio nelle rilevazioni in termini di saldo⁹⁷.

L'andamento della spesa corrente e di quella in conto capitale nel biennio 2004-2005, viene di seguito analizzato con riferimento ai dati tratti dai rendiconti⁹⁸.

PROVINCE - Spesa finale 2004-2005 (al lordo delle concessioni di crediti)
-gestione di competenza-

	(milioni di euro)		
	2004	2005	VAR. %
Spese correnti	7.543	8.084	7,17
Spese c/capitale	6.005	5.200	-13,41
Totale	13.548	13.284	-1,95

Per quanto concerne gli impegni della spesa corrente si nota che, anche se l'incremento nel 2005 risulta più contenuto rispetto alla tendenza in crescita accentuata del periodo precedente, le misure del patto hanno ottenuto risultati parziali. Sul fronte dei pagamenti, invece, la crescita risulta molto contenuta.

La spesa in conto capitale nel 2005 risulta decisamente compressa sia quanto a impegni che a pagamenti. Va evidenziato che gli impegni si registravano in flessione già nel 2004 e che i pagamenti, per tutto il periodo osservato, si attestavano ad un livello ben inferiore a quello degli impegni. Situazione questa che può essere messa in relazione ad un periodo di sviluppo degli investimenti nel

⁹⁶ L'inserimento della spesa in conto capitale nel computo, che ha un ciclo di esecuzione più lungo, può aver prodotto un livello più elevato dell'obiettivo di competenza rispetto a quello di cassa, indice questo di iniziative avviate, ma che si realizzano lentamente. Peraltro le spese in conto capitale, potrebbero aver risentito ulteriormente dei limiti, in quanto le ridotte risorse spendibili potrebbero essere state destinate prioritariamente alla parte corrente.

⁹⁷ Le entrate rilevanti per il patto devolute alle province hanno sempre dimostrato uno sviluppo positivo che ha influito sul rispetto del patto. Tuttavia nell'esercizio 2004, a fronte di un minor tasso di crescita degli impegni, i pagamenti continuavano a crescere impetuosamente facendo emergere primi segnali di una possibile difficoltà sul fronte della cassa.

⁹⁸ I dati esposti si riferiscono a 93 province delle quali si dispone sia del rendiconto che dei dati sul patto di stabilità.

quale le nuove iniziative sono state avviate ad un ritmo decisamente più elevato rispetto alle effettive realizzazioni.

**PROVINCE - Spesa finale 2004-2005 (al lordo delle concessioni di crediti)
-gestione di cassa-**

	(milioni di euro)		
	2004	2005	VAR. %
Spese correnti	7.236	7.284	0,66
Spese c/capitale	4.119	3.817	-7,33
Totale	11.355	11.101	-2,24

Nel complesso, per le province i risultati del nuovo modello di patto risultano efficaci sul fronte della cassa, in quanto i pagamenti per la spesa in conto capitale vengono ridotti rispetto al 2004 e quelli di parte corrente aumentano limitatamente.

Lo sforzo di riduzione della spesa è stato maggiormente orientato verso la parte in conto capitale della quale, invece, è stato sempre ritenuto auspicabile uno sviluppo⁹⁹.

Le voci che potevano essere escluse dalla spesa coprono circa il 40 per cento della spesa complessiva (risultano in quota più elevate quelle relative ai pagamenti)¹⁰⁰. Relativamente alle voci di spesa che potevano essere escluse dal titolo II, va notato che, a differenza dei comuni di grandi dimensioni, le province fanno un limitato ricorso alle concessioni di crediti ed anticipazioni il cui importo risulta contenuto in misura fisiologica.

In ordine al rispetto degli obiettivi del patto da parte delle province, la situazione risulta ben diversa rispetto a quella degli esercizi precedenti. Infatti nel 2005 sono 11 le province che non rispettano uno o entrambi gli obiettivi. I casi di mancato rispetto riguardano maggiormente l'obiettivo di cassa che -come si è detto- si è rivelato di maggiore impegno.

Il rispetto del limite di cassa può essere risultato più problematico in quanto l'erogazione della spesa risulta maggiormente condizionata da fattori non manovrabili dall'amministrazione. Il processo di trasferimento delle funzioni, che ha svolto effetti anche in esercizi anteriori al 2004¹⁰¹, ha determinato la formazione di notevoli masse di residui il cui pagamento non sempre può essere procrastinato.

⁹⁹ Per porre rimedio a questi effetti distorsivi nella disciplina per il 2006 i limiti di spesa sono stati tenuti distinti e modulati diversamente per la spesa corrente e quella in conto capitale.

¹⁰⁰ L'esclusione più significativa riguarda il personale, seguita dai trasferimenti a pubbliche amministrazioni e quindi dalla spesa per funzioni delegate o trasferite; si dimostra rilevante anche la quota di debiti fuori bilancio derivanti da sentenze passate in giudicato.

¹⁰¹ Va ricordato al riguardo che in sede di decretazione d'urgenza è stata introdotta la detrazione per le spese di funzioni trasferite o delegate dalle regioni ed esercitate dagli enti locali a partire dal 1° gennaio 2004, nei limiti dei corrispondenti trasferimenti.