

Gli interventi volti al riequilibrio della finanza pubblica hanno trovato attuazione nel provvedimento collegato alla legge finanziaria (legge n. 662 del 1996), nella legge finanziaria (legge n. 663 del 1996), ed in parte nel provvedimento d'urgenza in materia tributaria (d.l. n. 669 del 1996 convertito nella legge n. 30 del 1997); queste misure risultavano in parte divergenti dagli interventi correttivi ipotizzati nel documento di programmazione economico-finanziaria, in quanto l'esigenza di anticipare l'aggancio ai parametri europei ha comportato ulteriori misure, con una maggiore incidenza dei provvedimenti tributari, tra i quali l'istituzione di una sovrainposta temporanea sui redditi delle persone fisiche.

Tra le varie misure di contenimento della spese delle pubbliche amministrazioni, imposte dall'accelerazione del processo di adesione all'Unione monetaria europea, con l'art. 8 comma 5 del d.l. n. 669 del 1996 è stato stabilito, per quanto riguarda in particolare gli enti locali, che il Governo, nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni e d'intesa con le associazioni rappresentative degli enti, avrebbe proceduto al monitoraggio degli andamenti dei pagamenti, senza distinguere parte corrente da parte capitale, per verificare che non eccedessero sensibilmente quelli effettuati nel 1996 incrementati del tasso d'inflazione programmata.

In corso d'anno poi, per colmare l'ulteriore deviazione tra gli obiettivi programmati e gli andamenti tendenziali già evidenziata nella relazione di cassa dell'aprile 1997, è stata infine varata una manovra integrativa dell'ordine di 15.500 miliardi (d.l. n. 79 del 1997, convertito nella legge n. 140 del 1997). Relativamente al settore che qui interessa, va notato che il provvedimento collegato (legge n. 662 del 1996) ha conferito una serie di deleghe in materia fiscale, dalle quali risulterà in parte ridisegnato il sistema tributario, e che toccano molti aspetti relativi alla fiscalità locale.

Un altro aspetto di notevole significatività è costituito dall'assoggettamento al regime di tesoreria unica anche degli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, per compensare il quale è stato attribuito agli stessi un contributo in ragione delle disponibilità liquide detenute al 31.12.1996. Veniva previsto, inoltre, che per tutti gli enti sottoposti al regime di tesoreria unica gli accreditamenti delle somme trasferite dallo Stato dovevano avvenire solo previo accertamento della riduzione delle disponibilità liquide sui conti di tesoreria, ad un valore non superiore al 20% delle disponibilità rilevate al 1° gennaio 1997.

Le misure relative alla cassa sono state, quindi, completate con il d.l. n. 669 del 1996, che ha disposto in via generale il blocco parziale degli impegni ed il monitoraggio dei flussi di spesa. In tale sede è stata anche disciplinata la cadenza di erogazione agli enti locali dei contributi del Ministero dell'Interno.

Relativamente ai trasferimenti in esame, va rilevato che la delega contenuta nella legge n. 662 del 1996 è stata recepita dal d.lgs. n. 244 del 30.6.1997, che ha introdotto un nuovo sistema che modifica la struttura portante dei trasferimenti, anche se non travolge interamente la impostazione della riforma della legge n. 504 del 1992. Peraltro, non si tratta ancora di un assetto definitivo, in quanto dovrà subire condizionamenti dagli ulteriori sviluppi di autonomia finanziaria connessi alla realizzazione del nuovo sistema tributario degli enti territoriali, alla cui attuazione è condizionata la sua entrata in vigore.

La normativa per il riordino complessivo del settore è rimasta quindi inoperante anche per il 1997, in quanto la sua attuazione è condizionata all'operatività della riforma della fiscalità locale. Il regime che ne è derivato ha comportato sostanzialmente la conferma del sistema in atto, salvo qualche modificazione nell'importo dei fondi, con un incremento del fondo ordinario ed una diminuzione di quello perequativo che pressoché si compensano.

Ma se sotto il profilo della dotazione dei fondi non è dato rilevare modificazioni di rilievo all'assetto in atto, salvo a rilevare una diminuzione in termini reali del complesso dei mezzi a disposizione, cambiamenti di enorme rilievo possono rilevarsi sotto il profilo della effettiva erogazione dei fondi, in esito alle norme riguardanti i flussi di tesoreria.

In definitiva, le politiche pubbliche generali di risanamento della finanza pubblica hanno condizionato la finanza locale nel 1997 soprattutto per quanto concerne l'erogazione dei fondi amministrati dal Ministero dell'interno e la gestione di tesoreria.

In particolare, sono derivati notevoli rallentamenti nell'erogazione dei trasferimenti agli enti. Difatti, l'art. 3 comma 214 della legge n. 662 del 1996 ha introdotto un regime di vincolo all'utilizzo delle somme degli enti locali, detenute presso la Tesoreria unica provenienti dal bilancio dello Stato. In particolare, relativamente ai fondi trasferiti dal Ministero dell'interno agli enti locali, l'art. 9 comma 3 del decreto legge n. 669 del 1996, convertito con modificazioni nella legge n. 30 del 1997, ha previsto che il Ministero comunichi a ciascuna Sezione di Tesoreria l'importo spettante e, questa su richiesta dell'ente interessato, accrediti la somma indicata nella comunicazione, previo accertamento della riduzione delle disponibilità sulle contabilità speciali ad un valore non superiore al 20 per cento delle disponibilità rilevate al 1° gennaio 1997.

È da dire che la misura presa a riferimento per stabilire il livello di liquidità, oltre il quale è dato dar corso all'accreditamento, essendo riferito ad una determinata data, può scontare elementi di aleatorietà ed inoltre il sistema favorisce quegli enti che detenevano liquidità non impiegate, al contrario può creare maggiori difficoltà a quelli che utilizzavano prontamente le disponibilità.

Per quanto attiene al regime dei trasferimenti per il 1997, va ricordato che esso è contenuto nel citato art. 1 comma 156-158 della legge n. 662, integrato dall'art. 9 del decreto legge n. 669 del 1996.

In particolare, si segnala che l'art. 1 comma 156 della legge n. 662 ha attribuito ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, per i quali è stato introdotto il regime di tesoreria unica, un contributo pari a complessivi 180 miliardi, da erogare in ragione del 6% delle disponibilità liquide detenute da ciascun ente alla data del 31.12.1996. Anche in questo caso, il criterio adottato per compensare l'introduzione del nuovo regime di tesoreria favorisce gli enti che avevano maggiori giacenze.

Dall'analisi dei dati di bilancio del Ministero dell'interno, si rileva che a fronte del dato previsionale in moderata crescita per i fondi di parte corrente ed in diminuzione per quelli in conto capitale, si è assistito nel corso dell'esercizio in esame ad una brusca frenata delle erogazioni a favore degli enti, che si sono attestate per la parte corrente a 3.507 miliardi (contro i 22.714 miliardi del 1996), e ciò dimostra che l'insieme dei vincoli, che sono stati introdotti sui flussi di cassa, si è dimostrato efficace oltre le previsioni.

Tale fenomeno è ancor più evidente per quanto concerne i trasferimenti in conto capitale: già a livello previsionale essi subiscono una flessione non irrilevante (-14,73%), ma i pagamenti raggiungono nel 1997 i 455 miliardi, riducendosi a poco più del 5% di quelli del 1996.

Per quanto concerne il fondo ordinario (cap. 1601), che costituisce il più rilevante mezzo di finanziamento dei bilanci degli enti locali quanto a risorse trasferite, va rilevato che le previsioni definitive di competenza per il 1997 sono ammontate a 17.470,5 miliardi a fronte dei 18.535,4 del 1996, mentre i pagamenti totali nel 1997 si sono attestati a 2.565 miliardi rispetto ai 17.027,8 dell'esercizio precedente. Da ciò si rileva che, considerando esclusivamente tale fonte di finanziamento, nel corso del 1997 sono mancate al sistema degli enti locali entrate di cassa per circa 14.500 miliardi.

Per quanto concerne le spese correnti, dal quadro dei programmi di risanamento della finanza pubblica riguardanti gli enti locali sin qui succintamente riportati, si desume la permanenza nel tempo della fondamentale direttrice del suo contenimento.

Nell'esercizio in esame, va segnalato che è intervenuta l'autorizzazione alla sottoscrizione al nuovo contratto collettivo del personale con qualifica dirigenziale degli enti locali (D.P.C.M. del 22.1.1997) che attribuisce taluni benefici economici, con decorrenza anteriore al 1997.

1.2 Profili evolutivi della finanza locale. Il patto di stabilità interno

Una linea che è venuta emergendo negli indirizzi di finanza pubblica è quella della maggiore integrazione degli enti decentrati nei programmi di risanamento: difatti sin dall'esercizio 1998 il collegato alla legge finanziaria all'art. 48 commi 1,3,4 e 5 prevedeva una specifica disciplina volta al contenimento del fabbisogno finanziario degli enti decentrati.

La previsione del mantenimento del fabbisogno finanziario al livello non superiore a quello rilevato dal consuntivo per il 1997 e la futura stabilizzazione della crescita al tasso d'inflazione programmato impegnava gli enti locali ad un monitoraggio delle spese e prevedeva che in caso di sfondamenti si dovesse attivare la Conferenza Stato-città per la ricerca di misure di correzione.

Nel provvedimento collegato alla finanziaria per il 1999 (legge 23.12.1998 n.448, art. 28) il concorso che gli enti decentrati dovranno offrire al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica è stato stabilito con apposita norma, che inserisce tali enti tra i soggetti attivi che devono adoperarsi per rispettare gli impegni assunti in sede comunitaria inerenti la stabilità finanziaria e la crescita economica (trattato di Amsterdam)¹.

Anche gli enti locali sono, quindi chiamati ad impegnarsi per ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e a ridurre il rapporto tra l'ammontare del loro debito ed il prodotto interno lordo.

Per conferire un significato concreto a queste affermazioni la norma stabilisce che il disavanzo da prendere in esame è quello derivante dalla differenza tra le entrate finali effettivamente riscosse, con l'inclusione dei proventi della dismissione dei beni immobili ma senza considerare i trasferimenti dallo Stato, e le uscite finali di parte corrente al netto degli interessi.

Il saldo che viene così a delinarsi non costituisce un risultato differenziale di bilancio già previsto dalle norme di contabilità degli enti, ma è di nuova introduzione e specifico per l'applicazione della normativa in esame.

In realtà esso può essere raffrontato al saldo netto di contabilità nazionale, che è rilevante per verificare il rispetto di uno dei parametri del trattato di Maastricht.

Rispetto all'indebitamento netto, il saldo elaborato per la verifica del rispetto del patto di stabilità presenta notevoli somiglianze, inclusa la non computabilità delle dismissioni mobiliari, e qualche divergenza.

Le note differenziali di maggiore rilievo sono costituite dal fatto che non vengono prese in considerazione le spese di investimento, e ciò avviene con lo specifico intento di non sottoporre ad ulteriori vincoli tali iniziative, al cui rilancio sono legate le attese di ripresa economica. Altro aspetto peculiare che viene in evidenza è quello della esclusione dal calcolo dei trasferimenti dallo Stato, e ciò avviene per evitare che nella determinazione dell'indebitamento complessivo delle pubbliche amministrazioni tale partita venga considerata due volte: difatti, nel consolidamento operato a tal fine i trasferimenti tra livelli di governo non sono considerati.

Il saldo in esame che viene denominato nel testo normativo come disavanzo tende in buona sostanza a confrontare la spesa corrente degli enti con la loro capacità di autofinanziamento. La rilevazione del disavanzo dovrà avvenire in termini di cassa, prendendo in esame le riscossioni delle entrate e le effettive uscite di bilancio.

Dopo aver chiarito le modalità di rilevazione dei disavanzi, la norma si preoccupa di stabilire i criteri per la loro progressiva riduzione, e stabilisce che nel 1999 la diminuzione dovrà raggiungere almeno 0,1 punti percentuali rispetto al prodotto interno lordo. Questo criterio appare ispirato ad obiettivi generali di finanza pubblica, con particolare riferimento al rapporto

¹ Si veda diffusamente sul punto il capitolo dedicato alla evoluzione generale dell'ordinamento degli enti locali: qui vengono esaminati particolarmente gli aspetti di carattere finanziario.

complessivo tra indebitamento delle pubbliche amministrazioni e prodotto interno lordo, ma si dimostra piuttosto astratto rispetto alla realtà operativa dei singoli enti.

In effetti, l'obiettivo di riduzione del disavanzo sopra indicato tiene conto del complesso degli enti assoggettati al concorso della attuazione del patto di stabilità, e cioè regioni, province autonome, province, comuni e comunità montane, mentre allo stato della normativa non è dato rilevare quale sia l'obiettivo fissato per gli enti locali che qui rilevano.

D'altra parte l'attuazione del patto di stabilità richiede comportamenti attivi da parte degli enti locali, che devono essere posti in grado di conoscere gli obiettivi che vengono specificamente assegnati a ciascuno per poter adeguare ad essi la programmazione di bilancio.

Il primo necessario presupposto per procedere in tal senso consiste nella determinazione del livello del saldo per il 1998 che viene preso a base per la rilevazione dei successivi andamenti. Dal raffronto del risultato del 1998 con le previsioni dell'esercizio successivo e con l'andamento della cassa in corso d'esercizio, può già emergere la necessità di impostare una *manovra correttiva volta al raffreddamento dei flussi di spesa*.

Va peraltro rilevato che gli elementi presi a riferimento per la quantificazione del disavanzo non possono che essere tratti dalle contabilità ufficiali dell'ente, mentre tuttora non è superato il fenomeno della stipulazione di obbligazioni non suffragate dal contestuale impegno in bilancio, che pur costituiscono, nei limiti imposti per il loro riconoscimento, fonte d'indebitamento per gli enti.

In questi termini, si segnala l'opportunità che gli enti, nelle azioni di monitoraggio da intraprendere, non trascurino di prendere in esame in modo prospettico anche il debito sommerso e gli oneri latenti in corso di definizione: una volta che tali obblighi siano venuti a maturazione e siano ricondotti in bilancio, si porrà infatti la necessità di attrezzarsi per la loro estinzione in termini di cassa, con conseguente incremento del flusso.

In definitiva, è evidente che, negli enti ove il fenomeno in esame riveste ancora un carattere non marginale, non si potrà non esaminare questo problema nello stabilire le misure di correzione per adeguare il saldo di cassa in esame agli obiettivi prefissati.

Un altro aspetto da sottolineare, nei comportamenti che gli enti dovranno tenere per svolgere la prevista azione di miglioramento del saldo finanziario, riguarda la necessità di tenere conto degli obiettivi stabiliti anche nella determinazione delle previsioni di competenza. A questo riguardo, è pur vero che la misurazione dei disavanzi avviene esclusivamente in termini di cassa (e ciò in quanto sono i flussi di cassa ad essere presi in considerazione per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica) ed è anche vero che la recente riforma della contabilità degli enti locali non prevede la determinazione degli stanziamenti di cassa in sede previsionale, né vincoli di tipo autorizzatorio alla relativa gestione. Tuttavia, proprio per raccordare il momento previsionale con l'attivazione di azioni per il raffreddamento delle erogazioni, non si può non far ricorso alla manovra di bilancio in sede di definizione degli stanziamenti di competenza, stante la connessione inevitabile tra le diverse fasi della spesa.

In sostanza, per la buona riuscita degli obiettivi che sono a fondamento del patto di stabilità, gli enti sono chiamati dapprima a svolgere un'azione conoscitiva che deve essere estesa a tutte le fonti generatrici di pagamenti per quanto riguarda le voci considerate, tenendo conto degli indirizzi della programmazione e degli obiettivi prioritari che si sono dati, ma anche delle situazioni di esposizione debitoria non ancora definite che potrebbero nel triennio richiedere l'effettuazione di pagamenti. In questa operazione viene in evidenza una capacità di monitorare i flussi di cassa che dovrà essere coltivata dagli enti, in quanto l'eliminazione del bilancio preventivo di cassa, lungi dal voler eliminare l'attenzione a detti flussi, ha reso anzi necessario che si introducano sistemi di valutazione degli andamenti in grado di seguire in corso d'esercizio l'armonico svolgimento dei pagamenti e degli incassi onde prevenire l'insorgere di momenti critici di difficile gestione.

Il confronto tra i dati desumibili dall'esercizio 1998 in termini di disavanzo di cassa e le omologhe previsioni per il 1999, può anche far emergere che dall'esercizio del bilancio in corso secondo le linee di azione tracciate non sia possibile centrare l'obiettivo di riduzione assegnato. In questa evenienza, può essere vagliata la possibilità di porre in essere una manovra correttiva per riportare gli esiti della gestione in corso nelle linee del programma di riduzione del disavanzo tracciate dalla legge collegata alla finanziaria.

È da rilevare che in questa evenienza la stessa norma suggerisce dei criteri di intervento che dovrebbero essere considerati prioritari rispetto ad altre azioni di contenimento. A ben vedere, le linee che si propongono tendono ad ottenere l'obiettivo di riduzione senza incidere, o incidendo nel minor modo possibile, sulla erogazione dei servizi pubblici di pertinenza degli enti locali; difatti si indica la via della maggiore produttività e della riduzione dei costi del potenziamento dell'attività accertativa dei tributi propri e dell'inasprimento delle tariffe dei servizi a domanda individuale, nonché della dismissione degli immobili che non siano impiegati per lo svolgimento dell'attività istituzionale. Tra le azioni, è incluso anche il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente, che in realtà costituisce in sostanza proprio il risultato da perseguire e rilevare.

Nel complesso, si rileva che le azioni proposte tendono a far recuperare spazi di gestione del bilancio senza incidere direttamente sulle funzioni istituzionali degli enti, che non dovrebbero subire decurtazioni quantitative e qualitative a causa della ricerca del miglioramento del saldo.

Effettivamente, il percorso per non far emergere momenti di discrasia nel complesso della normativa in atto è piuttosto tortuoso; difatti, nell'attuale momento di espansione delle funzioni degli enti è invero difficile proporre azioni di riduzione della spesa per gli enti se non prospettandole come ricerca di recupero di efficienza complessiva della gestione dell'entrata e della spesa.

Va comunque rilevato che emerge, nello scenario futuro dei più vasti ambiti di attività degli enti, la necessità di giungere ad una razionalizzazione delle modalità di gestione dei servizi cercando di ottimizzare l'impiego delle risorse. Ed è questa la sfida che gli enti devono accettare per rendere effettivo il disegno in atto: diversamente, se le nuove funzioni dovessero venire addossate a gestori inefficienti, i costi dell'operazione non potrebbero essere sopportati dal sistema e queste verrebbero svolte in modo inadeguato.

1.3 Altre linee evolutive

Nelle linee evolutive dell'ordinamento degli enti locali, l'affidamento ad essi di nuove funzioni secondo il principio della sussidiarietà e l'accrescimento dell'autonomia finanziaria degli enti costituiscono le due direttrici fondamentali.

Le riforme che ne sono conseguite hanno comportato la revisione dell'assetto delle funzioni pubbliche e della materia dei tributi locali, a seguito del recepimento delle deleghe contenute rispettivamente nella legge n. 662 del 1996 e nella legge n. 59 del 1997.

Le riforme in argomento, tuttavia, sono state completate parzialmente, in quanto pur essendo stati emessi molti dei decreti delegati che stabiliscono la disciplina concreta nelle materie oggetto di delega, in molti casi è mancato l'effettivo trasferimento delle funzioni.

Per quanto concerne il sistema fiscale, la normativa emanata non ha esplicato per lo più effetti immediati; è quindi evidente che gli effetti auspicati, in termini di maggiore gettito e di riduzione della spesa statale, devono ancora concretizzarsi.

In effetti anche nel 1998, allorché erano in vigore sia la disciplina relativa alle entrate tributarie che quella sui trasferimenti, attesa la necessità della loro contestuale messa a regime nessuna delle due ha operato, rinviandosene l'attuazione al 1° gennaio 1999, scadenza questa che relativamente ai trasferimenti è stata ulteriormente differita.

Mentre il sistema complessivo di finanziamento degli enti attendeva ancora di essere definito, si sono prospettate esigenze volte a ricercare ulteriori sviluppi delle entrate proprie

degli enti locali, da attuare attraverso la partecipazione al gettito di tributi erariali, che hanno visto la prima realizzazione nel 1998 con l'introduzione di un'addizionale comunale all'IRPEF.

Si delinea, quindi, un nuovo quadro di misure da intraprendere, che fa perno sui tributi già esistenti, e tende ad attribuire quote di gettito di quelli erariali agli enti locali.

Ulteriori realizzazioni in questi termini dovranno provenire dal provvedimento recante "disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale" di recente approvazione² che delinea un ambito più ampio di autonomia finanziaria degli enti basato sulle compartecipazioni.

Il sistema che si intende introdurre ha carattere strutturale, in quanto una volta messo a regime dovrebbero essere ridotti i margini di manovra annuale, dato l'andamento fisiologico del gettito, mentre si faranno più incisive le esigenze di perequazione per colmare gli squilibri tra le basi imponibili sulle quali vengono calcolate le quote di compartecipazione.

Le riforme in via di completamento dovrebbero realizzare un assetto della finanza e delle funzioni pubbliche spinto verso maggiori livelli di autonomia, nel rispetto della Costituzione vigente.

Tuttavia, non è stata abbandonata l'idea di introdurre un nuovo ordinamento dei pubblici poteri, con norme di riforma della Costituzione, e ripartendo dall'esame degli schemi predisposti da parte della apposita commissione bicamerale è stato presentato uno schema di disegno di legge costituzionale limitato al tema della introduzione dell'ordinamento federale della Repubblica.

Lo schema proposto reca modifiche al titolo V della Costituzione, atte a realizzare una riforma di grande rilievo sul piano dell'assetto dei pubblici poteri attraverso l'introduzione dell'ordinamento federale della Repubblica.

Senza soffermarsi puntualmente sull'articolato, va rilevato che esso incide notevolmente sui rapporti tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, facendo perno sul principio di sussidiarietà che aveva già ispirato i lavori della commissione bicamerale.

Per quanto concerne gli enti locali va notato che il nuovo assetto proposto comporta l'attribuzione delle funzioni amministrative direttamente ai comuni, quali enti a più diretto contatto con i cittadini.

La norma proposta incide in prospettiva sui procedimenti in atto di trasferimento delle funzioni agli enti decentrati, richiedendo l'emanazione di normativa di attuazione per la riserva al livello di governo centrale di determinate funzioni in ragione dell'attinenza ad interessi che esorbitano dalla sfera locale e dell'esigenza di assicurare l'omogeneità di indirizzo e di esercizio nella cura di tali interessi.

Un altro passaggio di notevole interesse è introdotto dalla norma che novella l'art. 119 della Costituzione vigente, ove viene affermata l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di tutti gli enti decentrati. Vengono in tale sede delineati i rapporti finanziari tra tali enti e lo Stato, ed in applicazione del principio di solidarietà è affidata alla legge l'istituzione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione per riequilibrare la situazione degli enti con minore capacità fiscale.

Il sistema che ne deriva dovrebbe comportare una minore interdipendenza tra la finanza statale e quella degli enti il declino della funzione dei trasferimenti come mezzo ordinario di finanziamento, un più incisivo rilievo della perequazione territoriale.

Dal punto di vista fiscale, va notato che il testo proposto affida a tutti gli enti di autonomia la facoltà di stabilire ed applicare tributi ed entrate proprie in armonia con la Costituzione e secondo principi generali determinati con leggi dello Stato; gli enti locali divengono, così, attributari della facoltà di stabilire imposte ed applicare tributi ed entrate proprie, pur non essendo dotati di potestà normativa primaria o sub primaria.

² Si veda al riguardo l'art. 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133, cosiddetto "collegato ordinamentale".

In effetti, gli strumenti normativi posti a disposizione degli enti in parola potrebbero divergere dalle condizioni poste dall'art. 23 della stessa Costituzione (che rimane immutato), in termini di riserva di legge relativamente alle prestazioni imposte.

Nel complesso si rileva, per quanto qui interessa, che le proposte suddette comportano la piena realizzazione del principio di autonomia finanziaria, dotando gli enti di più incisivi strumenti per l'acquisizione di entrate proprie, e svincolano maggiormente la finanza degli enti stessi da quella statale, dovendo rimanere quali unici punti di contatto il riequilibrio territoriale e specifici interventi in relazione a particolari evenienze.

Tornando al tema della finanza generale, va notato, per converso, che gli indirizzi relativi alle più recenti manovre comportano un maggiore coinvolgimento degli enti decentrati nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

A tale riguardo, come diffusamente esposto in questa relazione³, si ricorda che fra gli intenti principali della manovra di finanza pubblica degli anni 1999-2001 vi è l'attuazione degli impegni assunti in sede comunitaria con il patto di stabilità e crescita.

La sottoposizione dei conti pubblici a regole derivanti dagli accordi in sede UEM ha reso necessaria l'introduzione di più incisivi sistemi di monitoraggio, in particolare con riferimento alla gestione di tesoreria che concorre con quella del bilancio a determinare il fabbisogno del settore statale.

Sin dal 1997 sono state così introdotte norme per disciplinare i flussi di cassa⁴ che hanno svolto un'azione di contenimento sui prelievi degli enti decentrati. Successivamente, i sistemi di controllo sulla formazione del fabbisogno si sono ispirati all'idea di richiedere il concorso di ciascun ente, assegnando obiettivi programmatici relativamente all'andamento di cassa.

Questi indirizzi confermano le linee delle ultime manovre, che hanno stabilito misure di cassa non determinando vincoli alla gestione di competenza, mentre relativamente agli enti locali la recente riforma dell'ordinamento contabile ha soppresso il bilancio preventivo in termini di cassa e con esso il regime autorizzatorio dei correlativi stanziamenti.

Queste misure complessivamente considerate non possono tuttavia non esercitare riflessi sulla gestione di competenza, in quanto la restrizione dei pagamenti, se effettuata indipendentemente da una correlativa manovra sul fronte della competenza, comporta inevitabilmente la formazione di residui, che permanendo i vincoli di cassa non potrebbero essere smaltiti.

Ciò evidenzia che i meccanismi di regolazione dei flussi di cassa, se non accompagnati da misure che incidono sulla gestione del bilancio, possono rilevarsi in un periodo di osservazione più ampio inidonei a governare gli equilibri di finanza pubblica.

Al riguardo, va notato che sul fronte dell'ordinamento contabile degli enti il progressivo completamento e il perfezionamento della riforma hanno dotato gli enti di strumenti più incisivi per il governo del bilancio e la conoscenza dei fatti di gestione, che vanno dalla programmazione nei suoi diversi livelli alla verifica dei risultati.⁵ Attraverso l'impiego delle leve che l'ordinamento contabile offre ai dirigenti ed agli amministratori, è quindi possibile, mediante la programmazione e la verifica degli equilibri di bilancio, porre in essere gli interventi necessari per realizzare gli obiettivi, che le recenti manovre indicano in termini di cassa.

Nel concludere questa breve analisi degli indirizzi evolutivi, un cenno deve essere rivolto alle nuove forme di gestione dei servizi pubblici, che secondo normative progressivamente evolute, anche alla luce delle direttive comunitarie in tema di concorrenza

³ Si veda al riguardo il capitolo relativo alla evoluzione dell'ordinamento degli enti locali (parte I) e anche il paragrafo 1.2 di questo capitolo.

⁴ Si tratta del d.l. n. 669 del 1996, convertito nella legge n. 30 del 1997.

⁵ Si veda al riguardo il capitolo dedicato all'ordinamento finanziario e contabile ed alla riforma dell'amministrazione.

nell'affidamento della gestione dei servizi, tendono a far ricorso a strutture imprenditoriali improntate al criterio di economicità di gestione.⁶

Dal punto di vista finanziario, va notato che le forme di gestione che affidano a soggetti terzi lo svolgimento dei servizi pubblici locali comportano la non inclusione nel conto dell'ente degli interventi della gestione operativa, ma solo momenti di raccordo finanziario con la contabilità del soggetto gestore. Tale evenienza produce una certa asimmetria nella contabilità: dall'esame del bilancio potrebbe apparire poco sviluppato l'esercizio di determinate funzioni, in quanto i relativi flussi non transitano dalla contabilità stessa.

1.4 I risultati del 1997

L'effettiva realizzazione degli indirizzi desumibili dalla manovra di finanza pubblica, per quanto concerne il comparto degli enti locali, può essere rilevata attraverso l'esame dei dati di consuntivo degli stessi enti. Al riguardo, è opportuno premettere brevemente qualche cenno sulla situazione dell'economia del paese e della finanza pubblica, al termine dell'esercizio in esame.

Nel 1997, la crescita del prodotto interno lordo ha raggiunto l'1,5% a fronte dello 0,7% del 1996. Si è avuta quindi ad un'accelerazione del ciclo economico, dopo il brusco rallentamento del 1996, senza che questo, tuttavia, si sia ripreso ai ritmi (2,5% di media all'anno) del precedente biennio.

La moderata ripresa della crescita dell'economia italiana si fonda su di una congiuntura che presenta aspetti disomogenei. Da un lato permane la politica di bilancio restrittiva e stentano a riprendere le sollecitazioni da parte del settore pubblico per gli investimenti, dall'altro esplica notevole efficacia il provvedimento d'incentivazione per il rinnovo del parco autoveicoli.

Tuttavia lo sviluppo economico anche per il 1997 è minore di quello della maggior parte dei Paesi dell'Europa occidentale.

La crescita dei consumi (2,5%) è più elevata rispetto al 1996, anno nel quale aveva raggiunto un livello minimo (0,3%), anche per via degli effetti delle incentivazioni alla rottamazione. Ma continuano ad evidenziarsi notevoli sperequazioni nei principali indicatori economici tra le regioni del centro-nord e quelle meridionali.

Relativamente alla finanza pubblica, i risultati del 1997 fanno registrare una forte ripresa del percorso di riequilibrio rilevabile da tutti gli indicatori, dovuta da un lato al miglioramento del contesto macroeconomico e connessa principalmente all'attuazione di misure ordinarie e straordinarie di finanza e ad interventi, volti a rallentare i flussi di bilancio e di tesoreria con forte accumulo di residui passivi.

Nel 1997 è stato quindi raggiunto l'obiettivo, fino a poco prima ritenuto non perseguibile, dell'ingresso dell'Italia nell'area della moneta unica nel gruppo dei primi Paesi. Ciò è stato frutto dell'efficacia della manovra posta in essere, che ha fatto compiere grandi passi sulla via del risanamento finanziario portando il disavanzo al 2,7% del prodotto interno lordo, con una diminuzione di 4 punti percentuali, e l'inflazione all'1,9%.

In conseguenza della stessa contrazione del disavanzo e degli incassi derivanti dalle privatizzazioni, è inoltre diminuito di 2,4 punti percentuali il rapporto tra il debito pubblico ed il PIL, che si è portato al 121,6%.

Emerge così una piena realizzazione dell'azione di risanamento atta a far convergere gli indicatori di finanza pubblica verso gli obiettivi fissati per la partecipazione all'area monetaria unificata europea e superando anche gli obiettivi stessi. In tale contesto, devono essere valutati i dati relativi alla finanza locale, per verificare il contributo che questo comparto della finanza pubblica ha offerto alla realizzazione dell'auspicato riequilibrio dei conti pubblici.

Va notato in particolare che nel 1997 è emersa, in conseguenza di specifiche misure, la tendenza al rallentamento dei flussi di cassa dopo la stasi del 1996, e questa deve ascriversi ad

⁶ Sul punto, vedasi diffusamente il capitolo sulla gestione diretta ed indiretta dei servizi pubblici.

una strategia volta ad attuare un graduale smaltimento delle disponibilità di tesoreria detenute dagli enti decentrati, che ha visto la realizzazione di una serie di misure finanziarie di cui si è detto in precedenza.

La riduzione delle erogazioni a carico del bilancio dello Stato, che ha ridotto le effettive entrate degli enti decentrati, deve essere posta in relazione diretta con le disposizioni introdotte per l'esercizio 1997, che consentivano l'accreditamento delle somme trasferite solo qualora le disponibilità liquide dei conti di tesoreria raggiungessero un livello non superiore al 20% di quelle rilevate al 1° gennaio 1997.

Dai dati rilevati, di seguito esposti, non può che constatarsi l'efficacia, forse superiore alle aspettative, delle misure introdotte, che si proponevano di determinare un graduale smaltimento delle disponibilità di tesoreria detenute dagli enti, in termini di effetti ottenuti sulla determinazione del fabbisogno per il 1997.

Per gli enti locali, la direttiva fondamentale in materia di entrata permane quella dello sviluppo crescente delle entrate proprie, con particolare riferimento ai comuni; per l'anno in esame, era atteso un aumento di non trascurabile entità, essendo previsto l'incremento dei valori catastali ai fini I.C.I. e d'altra parte rilevandosi stabilizzato nelle linee portanti il nuovo sistema della fiscalità locale.

Per il complesso degli enti in esame, province, comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti e comunità montane, le risultanze dell'esercizio 1997 fanno rilevare accertamenti di entrate correnti pari a 58.508,3 miliardi, con un incremento del 2,16% rispetto all'esercizio precedente. L'andamento della cassa, con riscossioni totali pari a 46.073 miliardi, si è rivelato invece in diminuzione brusca, con un tasso di variazione del -16,21%. Tale sensibile calo delle riscossioni è dovuto alle misure di cassa, relative ai trasferimenti dallo Stato, che ne hanno condizionato l'erogazione al raggiungimento di un determinato limite delle giacenze di tesoreria.

Relativamente ai comuni con popolazione superiore agli ottomila abitanti, i cui conti consuntivi sono stati esaminati dalla Sezione⁷, si rilevano nel 1997 accertamenti in conto competenza per entrate tributarie pari a 20.928,3 miliardi, con un incremento del 5,12 %, mentre le riscossioni totali si attestano a 20.176,3 miliardi con un incremento del 6,12%.

Sempre per tale categoria di enti, la pressione tributaria⁸ è passata dalle 579 mila lire alle 608 mila lire pro-capite con un incremento del 5,01%, superiore quindi all'inflazione programmata ed anche alla variazione effettiva rilevata in tale anno.

In ordine alla spesa corrente, si rileva un aumento del 3,22 % in termini di competenza: infatti gli impegni del complesso degli enti esaminati hanno raggiunto i 59.870,1 miliardi a fronte dei 58.004,2 dell'anno precedente.

Anche i dati di cassa hanno subito una simile lievitazione: i pagamenti totali sono stati pari a di 58.108,1 miliardi contro i 56.177,6 dell'anno precedente, con un aumento del 3,44 %.

Gli aumenti delle spese correnti sopra indicati, pur non essendo pienamente in linea con gli indirizzi programmatici, che prevedevano il contenimento al di sotto del tasso d'inflazione programmato, sono risultati nel complesso non molto distanti dal tasso d'inflazione registrato alla fine del 1997. Nel corso di tale anno, infatti, è ripresa la tendenza alla discesa del tasso d'inflazione interrottasi nell'anno precedente.

La verifica, sul piano operativo, degli interventi posti in essere da province, comuni e comunità montane nel campo degli investimenti consente invece di rilevare risultati che non appaiono in linea con l'obiettivo del rilancio stabilito nella sede programmatica di finanza pubblica.

I pertinenti dati finanziari di consuntivo degli enti esaminati nel presente referto fanno registrare difatti un decremento sia sul fronte delle entrate che su quello degli impegni di spesa,

⁷ Per l'anno in esame si tratta di 1133 enti.

⁸ Tale indicatore, come è noto, differisce dal dato della pressione tributaria ordinaria, che è raffrontata al P.I.L., mentre quella locale è data dal confronto delle entrate del titolo I dei comuni con la loro popolazione.

mentre l'unica voce in significativo aumento è costituita dal movimento di cassa in uscita. Gli accertamenti di competenza delle entrate in conto capitale ammontano nel 1997 a 25.246,3 miliardi, con una diminuzione dell'1,57% rispetto all'esercizio precedente (25.649,6 miliardi); diminuiscono altresì le riscossioni (-1,16 %) che si attestano a 21.402,4 miliardi. Gli impegni in conto competenza per spese in conto capitale ammontano a 27.883,2 miliardi con un decremento del 5,08 % rispetto al 1996; aumentano, invece, i pagamenti totali che raggiungono i 22.486,1 miliardi (+13,51%).

Ciò dimostra che la tendenza all'aumento delle nuove iniziative osservata nell'esercizio precedente si è interrotta, mentre si è assistito ad una stasi della crescita della spesa in conto capitale degli enti locali che dovrebbe invece concorrere a realizzare lo sviluppo dell'attività economica ed a produrre effetti sull'occupazione. Va notato tuttavia che per il 1997 la cassa in uscita ha registrato un tasso di incremento piuttosto vivace, in conseguenza delle iniziative avviate nei precedenti esercizi e forse anche per l'accelerazione dei pagamenti a valere sulle giacenze di tesoreria, legata alla più pronta esecutività dei trasferimenti.⁹

Dai dati sin qui succintamente riportati, relativi ai risultati conseguiti nell'esercizio 1997 dagli enti locali, si evince che tale comparto ha concorso solo in parte al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Si rileva infatti che nell'esercizio esaminato, come meglio si vedrà nei successivi paragrafi, si è verificata una crescita dei comparti di parte corrente della contabilità degli enti. Le entrate correnti con + 1,87 %, si attestano ad un livello sostanzialmente pari al tasso di inflazione, mentre le spese correnti con il + 3,22 % superano tale livello. Le spese in conto capitale fanno rilevare una flessione delle nuove iniziative, pur a fronte di una mole di spesa abbastanza sostenuta.

Da tali rapporti incrementali si desume, tuttavia, che il ritmo di crescita delle spese correnti è ancora più sostenuto di quello delle correlative entrate - il divario esistente è di oltre un punto - e ove tale tendenza non dovesse subire correzioni i suoi effetti non mancheranno di farsi sentire sui risultati differenziali di bilancio.

Tornando al quadro generale della finanza pubblica, come già accennato si rileva che questo al termine dell'esercizio 1997 si dimostrava soddisfacente, essendo stati conseguiti i risultati programmati, ed anzi per certi aspetti essendosi verificato un miglioramento rispetto alle previsioni originarie. Per quanto attiene al concorso degli enti locali, che pur hanno contribuito, con l'assottigliamento delle loro disponibilità liquide di tesoreria, al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del fabbisogno, va ripetuto che essi non hanno centrato tutti i fini assegnati loro, in quanto la spesa corrente continua a crescere in misura superiore al tasso di inflazione e non si è assistito al rilancio delle nuove iniziative di investimento.

1.5 Analisi dei flussi di cassa delle amministrazioni comunali. Esercizio 1998

La Sezione ha utilizzato, anche per il 1998, i dati di cassa della Ragioneria Generale dello Stato, al fine di arricchire la relazione con prime valutazioni sulla gestione dei comuni nell'esercizio appena decorso, per il quale manca la rendicontazione ufficiale¹⁰.

Come di consueto, al fine di stabilire l'affidabilità dei dati in argomento, sono stati posti a confronto il totale delle riscossioni relative all'insieme delle entrate correnti per l'esercizio

⁹ Tale fenomeno verrà meglio esplicitato nei successivi paragrafi.

¹⁰ I dati in esame sono raccolti dalle Ragionerie Provinciali e vanno a confluire nel sistema informativo della R.G.S. che è integrato con quello della Corte dei conti al fine preponderante del controllo delle procedure di spesa dell'amministrazione dello Stato e della parificazione del rendiconto generale. Il sistema della Sezione enti locali, invece, ha una propria autonomia, in quanto la base di dati su cui si fonda è tratta direttamente dalle scritture di consuntivo degli enti locali che costituiscono la fonte diretta ed ufficiale dalla quale rilevare i dati della finanza locale. Prima di utilizzare i dati di cassa in esame, è stata verificata come di consueto la loro confrontabilità con quelli tratti dai conti degli enti tradizionalmente esaminati dalla Sezione. In particolare, riguardo sono stati messi a confronto i dati relativi alle riscossioni ed ai pagamenti totali degli enti delle classi demografiche maggiori, con i corrispondenti dati di cassa forniti dalla R.G.S.

1997, tratti dal sistema della Sezione, con gli omologhi dati di cassa R.G.S. Tale confronto ha fatto rilevare differenziazioni di entità trascurabile, mentre analizzando gli scostamenti, con riferimento a ciascun titolo dell'entrata corrente, si rilevano punte più elevate di quelle registrate nel complesso di tali entrate, ma ancora tali da non destituire di attendibilità i dati in argomento¹¹.

I risultati di cassa del 1998

Dopo questa breve premessa necessaria per ponderare l'esattezza delle valutazioni che verranno di seguito compiute, si può passare ora ad esaminare gli andamenti rilevabili dalla cassa per l'esercizio 1997. Le analisi verranno svolte in base ad un solo livello espositivo, e verrà preso in considerazione l'universo dei comuni trattati dalla R.G.S., fornendo così una visione pressoché completa delle tendenze in termini di finanza locale.

Va ricordato al riguardo che nel 1997 sono state introdotte, per la prima volta, misure rivolte a raffreddare i flussi di cassa, al fine del contenimento dei fabbisogni delle pubbliche amministrazioni, e per ottenere la convergenza di tale parametro nei limiti fissati per l'ingresso nell'area della moneta unica.

È da dire che tale risultato è stato ottenuto anche con il concorso degli enti decentrati, in quanto le misure di cassa hanno avuto un impatto deciso nei confronti di tale settore. In particolare, si è dimostrata efficace la riduzione delle effettive erogazioni di trasferimenti dello Stato, che sono state condizionate al raggiungimento di un determinato livello del saldo delle disponibilità di cassa, detenute dagli enti presso i loro tesorieri.

Questa misura è stata introdotta, congiuntamente alla tesoreria unica, per gli enti di minori dimensioni, anche per limitare gli effetti di una tendenza emersa al termine dell'esercizio 1996, quando è stata rilevata una lievitazione del tiraggio degli enti decentrati, incluse le Regioni sui conti di tesoreria.

I dati relativi al 1997, per quanto concerne i movimenti di cassa, hanno posto in evidenza, relativamente alle entrate trasferite, brusche modificazioni connesse all'indicato calo delle riscossioni, che non dovrebbero essere ulteriormente rilevate in futuro, in quanto tali contrazioni hanno probabilmente provocato il prosciugamento delle giacenze di tesoreria o quanto meno le hanno ridotte ad un livello prossimo al limite oltre il quale possono essere disposte le erogazioni.

Per gli altri comparti della contabilità dei comuni, si sono notati un significativo aumento delle riscossioni derivanti dai tributi ed uno ancor più vivace relativo alle entrate extratributarie.

La spesa corrente ha fatto rilevare pagamenti che aumentano ad un ritmo più sostenuto di quello del tasso d'inflazione, tendenza questa già in atto ed in misura più evidente anche dall'esercizio 1996.

Per quanto concerne la spesa in conto capitale, si rileva che nel 1997 gli investimenti diretti (opere ed attrezzature a carico dell'ente) hanno fatto registrare un aumento del 17,07%, che dimostra che il settore era in pieno sviluppo e si proponeva come strumento per il rilancio delle economie locali.

Nel 1998, la manovra finanziaria è stata invece meno incisiva di quella precedente, anche per via del raggiungimento di tutti gli obiettivi posti, e sostanzialmente hanno continuato a svolgere effetti le misure poste per l'esercizio precedente, anche se come accennato queste hanno esaurito la spinta iniziale essendo state intaccate le disponibilità liquide detenute presso i tesorieri.

¹¹ Addentrandosi, invece, in ripartizioni ulteriori, si notano negli scostamenti segnalati picchi tali da non consigliare l'impiego di tali aggregati. Da quanto osservato, può desumersi che nelle fondamentali ripartizioni contabili sussiste uniformità di classificazione tra i consuntivi degli enti e gli schemi impiegati per la rilevazione dei dati di cassa, mentre tale univocità si perde scendendo nel dettaglio.

La legge n. 449 del 1997, recante "misure per la stabilizzazione della finanza pubblica", ha previsto all'art. 47 che i pagamenti a carico del bilancio dello Stato devono essere effettuati al raggiungimento di limiti di giacenza¹², al fine di ridurre, come è stato già ricordato e come meglio si vedrà, le disponibilità liquide degli enti soggetti all'obbligo di detenere dette disponibilità nelle contabilità speciali o in conto corrente con il Tesoro. L'articolo successivo ha stabilito che il sistema delle autonomie regionali e locali concorre alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, garantendo che il fabbisogno finanziario, da tale sistema complessivamente generato per il 1998¹³, non sia superiore a quello rilevato a consuntivo per il 1997. Il monitoraggio e la fissazione di criteri per il computo del fabbisogno sono affidati alla conferenza Stato-città e autonomie locali.

Nell'esercizio 1999, è stata posta una rinnovata attenzione ai flussi di cassa, con riferimento alla riduzione dei disavanzi, attraverso gli strumenti di monitoraggio e contenimento, introdotti dal "patto di stabilità interno".¹⁴

Dal complesso di queste misure, si evince che l'attenzione sul controllo dei flussi di cassa e sulla formazione di disavanzi, destinati ad incidere sul fabbisogno, rimane una costante delle più recenti manovre finanziarie: ed un onere ineludibile per rispettare gli impegni assunti con l'adesione al patto di stabilità.

Il complesso degli enti in esame

Il totale delle entrate correnti di tutti gli enti considerati dalla R.G.S., e cioè 7.946 comuni su 8.055, è pari nel 1998 a 75.301,6 miliardi, crescendo del 16,42% rispetto all'esercizio precedente (64.679,5 miliardi), nel quale peraltro tale importo era sensibilmente diminuito rispetto al 1996.

Importi in miliardi di lire				
	1995	1996	1997	1998
Titolo I	27.136,864	27.218,565	28.622,657	29.415,532
Titolo II	31.226,241	29.514,310	17.261,039	25.423,613
Titolo III	15.175,865	16.896,478	18.795,805	20.462,542
TOTALI	73.538,970	73.629,353	64.679,501	75.301,687

Nel 1988 riprende la tendenza alla crescita dei flussi di cassa di entrate correnti, dopo la diminuzione del 1997, e ciò deve ascriversi al fatto che nel 1997 si è verificato un graduale smaltimento delle disponibilità di tesoreria detenute dagli enti decentrati, per via dell'adozione di una serie di misure finanziarie, di cui si è detto in precedenza, che hanno operato in modo molto più incisivo nel primo esercizio di vigenza.

Entrate tributarie

Le riscossioni di tributi, per il complesso degli enti esaminati, assommano nel 1998 a 29.415,5 miliardi e fanno registrare un aumento del 2,77%, meno consistente di quello rilevato nel 1997.

Va rilevato al riguardo che la prima categoria del titolo I, relativa alle imposte, e nella quale l'entrata di maggior rilievo è costituita dall'I.C.I., compie un notevole balzo in avanti, in

¹² Stabiliti per ciascuna categoria di enti con decreto del Ministro del Tesoro.

¹³ Esclusa la spesa sanitaria e quella relativa a nuove funzioni statali trasferite o delegate nel corso del 1997 e degli anni successivi.

¹⁴ Dalle recenti verifiche effettuate, a maggio 1999 emerge una tendenza all'aumento del fabbisogno del sistema delle autonomie non in linea con gli obiettivi suddetti. Si vedano, al riguardo, le relazioni trimestrali di cassa del Ministero del tesoro.

termini di cassa, raggiungendo i 18.533,8 miliardi, mentre le altre due categorie, tasse ed altri tributi, sono in flessione.

Entrate da trasferimenti

Per il complesso degli enti esaminati, i trasferimenti correnti assommano, in termini di cassa, a 25.423,6 miliardi, contro i 17.261 miliardi del 1997 e fanno registrare una crescita del 47,29% (rispetto alla diminuzione del 41,59% rilevata nel 1996) che, in cifra assoluta, ammonta a ben 8.162,6 miliardi.

Tale considerevole aumento delle risorse effettivamente trasferite agli enti locali deriva quasi interamente dai trasferimenti erariali; difatti, per tale categoria si passa dai 12.927,6 miliardi del 1997 ai 19.868,2 miliardi dell'esercizio successivo, con un aumento in cifra assoluta di 6.940,5 miliardi, pari al 53,69%.

L'aumento delle erogazioni a carico del bilancio dello Stato deve essere posto in relazione diretta con l'esaurirsi della efficacia delle disposizioni introdotte relativamente all'esercizio 1997, che consentivano l'accreditamento delle somme trasferite solo qualora le disponibilità liquide dei conti di tesoreria raggiungessero un certo livello: nel primo esercizio è stato infatti realizzato un drenaggio delle disponibilità di tesoreria, non più ripetibile, in quanto le stesse si sono avvicinate ai limiti di giacenza previsti.

In sostanza, le misure sulla cassa si sono dimostrate efficaci, avendo determinato un graduale smaltimento delle disponibilità di tesoreria detenute dagli enti, e risultati molto significativi sulla determinazione del fabbisogno per il 1997, peraltro certamente non realizzabili, in tale misura, anche negli esercizi successivi.

Dal complesso degli elementi ora esaminati, può rilevarsi che nell'esercizio 1997, relativamente al titolo II dell'entrata, si sono formate nei bilanci degli enti notevoli accertamenti in attesa delle riscossioni. Una volta ottenuta la finalità della limitazione delle giacenze di tesoreria, si sono rimossi gli ostacoli al completamento della procedura contabile, che ha avuto quindi epilogo con le riscossioni, in gran parte avvenute appunto in conto residui.

Entrate extratributarie

Tornando alle entrate correnti, si rileva che, per il complesso degli enti, le riscossioni del titolo III raggiungono, nel 1998, 20.462,5 miliardi, rispetto ai 18.795,8 miliardi del 1997, con un aumento di circa l'8,8%, ben inferiore a quello rilevato nel biennio precedente. La tendenza ascendente delle entrate extratributarie assume quindi valori meno elevati.

Dai dati relativi al complesso degli enti esaminati, per il 1998, si rileva il seguente rapporto di composizione delle entrate correnti in termini di cassa:

	1995	1996	1997	1998
Entrate tributarie	36,90	36,97	42,79	39,06
Trasferimenti	42,46	40,08	26,10	33,76
Entrate extratrib.	20,64	22,95	31,11	27,18
TOTALI	100,00	100,00	100,00	100,00

Appare di immediata evidenza l'inversione, nell'ultimo esercizio, delle tendenze in atto, ove le entrate trasferite guadagnano terreno su quelle proprie.

D'altra parte, l'andamento del 1997 è stato come si è detto la conseguenza delle manovre sulla cassa di tale esercizio, la cui intensità si è dimostrata irripetibile. L'osservazione del rapporto di composizione, in un periodo più ampio, fa meglio intravedere a quali assetti dovrà tendere, in futuro, la composizione delle entrate, anche in termini di competenza.

Da tali dati, si rileva, inoltre, che gli scostamenti riguardano tutti i titoli, con variazioni che fanno riprendere l'incidenza delle entrate trasferite, a scapito di quelle proprie. Si può rilevare che questi effetti sono tipiche conseguenze di manovre effettuate esclusivamente sulla

cassa che, una volta cessato il motivo di blocco, comportano pagamenti superiori all'andamento fisiologico. È questo il caso dei trasferimenti nel 1998, ove molti pagamenti hanno riguardato spettanze di competenza dell'esercizio precedente.

Va notato che il titolo III perde circa 4 punti sugli altri due e si colloca, nuovamente, al di sotto di quello relativo ai trasferimenti. Ciò non significa che lo sforzo che i comuni stanno compiendo nello sviluppo delle entrate derivate dallo svolgimento dei servizi pubblici di loro competenza si sia interrotto ma, semplicemente, che gli altri due titoli hanno avuto incrementi di cassa più significativi. È anche però da ricordare, riguardo a tale comparto di entrate, il possibile effetto, ancora difficile da valutare, della progressiva contrazione della gestione diretta dei servizi che porta tra l'altro fuori dei bilanci degli enti le entrate per le gestioni affidate a soggetti esterni.

Spesa corrente

Passando al versante della spesa corrente, si rileva che, come accennato in precedenza, alcune delle misure adottate hanno avuto riferimento alla parte passiva dei bilanci, introducendo anche limitazioni ai pagamenti, seppure affidate a meccanismi di verifica e interdizione di minore incisività. Il complesso di tali interventi potrebbe condurre ad una lievitazione non fisiologica dei residui passivi, ed alla progressiva divaricazione dei dati di competenza da quelli di cassa, con intuibile formazione di masse di obbligazioni in attesa di estinzione che prima o poi dovranno trovare disponibilità nella cassa.

La valutazione di questo fenomeno può essere svolta più compiutamente attraverso l'esame dei dati dei conti consuntivi, dai quali sono desumibili tutti gli elementi relativi alla fase di spesa - impegni, pagamenti, residui - valutazione, che potrà essere effettuata per l'esercizio 1998 con la prossima relazione. Qualche notazione di tipo induttivo può essere ora svolta sui dati relativi ai pagamenti per lo stesso esercizio 1998 e su quanto rilevato in termini di impegni, dalla Sezione, per il 1997.

Dal complesso dei dati relativi ai comuni esaminati, emerge una tendenza alla stagnazione (-0,19%); difatti, nel 1998 la spesa corrente ha comportato 73.062,3 miliardi di pagamenti totali, con variazione in diminuzione minima rispetto all'esercizio precedente, mentre nel 1997 tale comparto aveva fatto registrare un aumento del 3,79%.

Si rileva pertanto, una stabilità della mole dei pagamenti della spesa corrente che, di per sé, può essere valutata positivamente. Dall'esame del dato relativo agli impegni per il 1997, tuttavia, non si è rilevata una omologa tendenza, ma invece una crescita superiore al tasso di inflazione¹⁵: un fenomeno, sia pure relativo ad un esercizio precedente, non in linea con gli andamenti della competenza e della cassa.

La spesa per il personale fa registrare per il complesso dei comuni una stasi, diminuendo dell'0,71% e raggiungendo i 24.265,4 miliardi di pagamenti totali nel 1998; tale spesa rappresenta, per l'esercizio in esame, il 33,49% di quella corrente.

Per l'insieme degli enti esaminati, il totale dei pagamenti di spesa in conto capitale ammonta nel 1998 a 31.289,3 miliardi, con un aumento del 5,54%.

Spesa per investimenti

Gli investimenti diretti per opere pubbliche ed attrezzature, raggiungono, nell'esercizio 1998 e sempre in termini di pagamenti, i 21.608,3 miliardi, con un aumento del 10,30%.

Da tali dati si rileva che la spinta al rilancio degli investimenti si sta esaurendo, come è confermato dal dato degli impegni in conto competenza, per il 1997, che vede un ristagno delle nuove iniziative. Va notato, inoltre, che le minori erogazioni di spesa in conto capitale sono congruenti con le misure in atto nel 1998, per limitare la crescita del fabbisogno.

¹⁵ Si veda il capitolo della parte finanziaria dedicato alla spesa corrente.

Risultati differenziali

Sempre con riferimento a tutti i comuni esaminati, si conclude ponendo a raffronto per il 1998 i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci.

Il saldo di parte corrente (situazione economica di cassa), riferito al complesso degli enti esaminati per l'esercizio 1998, pone in evidenza un disavanzo di 4.481,2 miliardi, contro il disavanzo di 14.010,9 miliardi del 1997. Si nota quindi un deciso miglioramento del saldo in esame, con un minore disavanzo di 9.529,7 miliardi (pari al 68,2%) dovuto alla migliore dinamica delle riscossioni connessa alla minore efficacia dei provvedimenti atti a rallentare i flussi in uscita dal bilancio dello Stato.

Situazione economica di cassa

		1997	1998
Entrate correnti	(+)	64.679,5	75.301,6
Spesa corrente	(-)	73.204,9	73.062,3
Rimborso di prestiti	(-)	5.485,5	6.720,5
TOTALE		-14.010,9	-4.481,2

Il saldo di cassa della gestione degli investimenti mostra, invece, un assottigliamento dell'avanzo registrato nel 1997. Difatti, a fronte di un risultato positivo di 11.395,5 miliardi del primo degli esercizi in esame, il 1998 fa rilevare un avanzo di soli 172,9 miliardi con una riduzione quindi del 98,7%.

Tale andamento appare coerente con la dinamica complessiva dei pagamenti di parte capitale, che nel 1998 si dimostra vivace.

Saldo di cassa della gestione degli investimenti

		1997	1998
Alienazioni, trasfer. di capitale e riscoss. crediti	(+)	21.410,7	20.951,1
Accens. di prestiti	(+)	9.631,2	10.511,0
Spesa c/capitale	(-)	29.646,5	31.289,2
TOTALE		1.395,5	172,9

Ponendo a confronto i dati complessivi della parte attiva del bilancio con quelli relativi a tutti i titoli della spesa, si rileva per il 1998 un disavanzo di 4.530,2 miliardi, a fronte di un disavanzo di 12.684,3 miliardi rilevato nel 1997. Anche questo dato conferma il miglioramento della situazione di cassa nel 1998, con un minor disavanzo di 8.54,1 miliardi, pari al 64,28%.

A conclusione dell'analisi sui dati di cassa per il 1998, si è inteso tentare una prima rilevazione degli andamenti del disavanzo, calcolato secondo i criteri impiegati per la verifica del rispetto del patto di stabilità interno. Ovviamente, in tale esercizio i vincoli suddetti non erano ancora vigenti, anche se erano in atto misure delle quali si è detto in precedenza, per limitare gli incrementi del fabbisogno, al livello del tasso di inflazione. Si tratta, quindi, di osservare in una fase prodromica, rispetto all'introduzione del vincolo sul disavanzo, quali erano gli andamenti in atto nei comuni.¹⁶ Nella tabella che segue, sulla base dei criteri anzidetti, sono illustrati, per i due esercizi in osservazione, i seguenti risultati, che confermano ancora un miglioramento della situazione di cassa nel biennio.

¹⁶ Nel calcolo del disavanzo ci si è discostati in parte dai criteri esplicitati nella circolare del Ministero del tesoro del 12.3.1999, n.11, in quanto non erano disponibili i dati relativi ai trasferimenti ordinari, perequativi e consolidati, nonché i proventi della vendita di attività finanziarie da dedurre dal totale delle entrate. Per i primi si è ritenuto opportuno sottrarre l'intera categoria 1^a del titolo II, mentre dei secondi non si è tenuto conto.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ENTRATE		Importi in miliardi di lire	
		1997	1998
A	Entrate finali (Titoli I,II,III e IV)	86.090,2	96.252,7
B	Trasferimenti ordinari, perequativi e consolidati (Titolo II: Categ. 1 ^a)	12.927,6	19.868,1
C	Trasferimenti in conto capitale (Titolo IV: Categ. 2 ^a)	1.789,9	2.046,2
D	Riscossione di crediti (Titolo IV: Categ. 6 ^a)	9.238,8	7.042,8
E	TOTALE ENTRATE	62.133,7	67.295,6
SPESE			
F	Spese correnti (Titolo I)	73.204,9	73.062,3
G	Interessi passivi	5.746,1	5.438,7
H	TOTALE SPESE	78.951,0	78.501,0
I	SALDO ENTRATE E SPESE	-16.817,3	-11.205,4

Va notato che nel bilancio in esame si verifica un miglioramento non indifferente del disavanzo, pari a circa 5.500 miliardi. Tale miglioramento non è da addebitarsi alla minore efficacia delle misure atte a limitare le riscossioni di trasferimenti erariali, in quanto tale voce viene depurata dalle entrate finali nel calcolo del disavanzo, ma discende da una dinamica più vivace della crescita delle entrate, in relazione alle correlative spese che sono invece in sostanziale stasi.

Va notato, tuttavia, che da recenti verifiche effettuate dal Ministero del tesoro, con riferimento ai risultati di cassa dei primi due trimestri del 1999, la tendenza al miglioramento che qui si nota viene ad interrompersi ed anzi si rileva, con riferimento alle amministrazioni comunali, un peggioramento del disavanzo, che contrasta con gli obiettivi fissati nella manovra finanziaria.

2 La gestione di parte corrente delle entrate

2.1 L'evoluzione degli indirizzi ordinamentali

Le linee rivolte alla introduzione di un sistema di finanziamento degli enti locali maggiormente fondato sulle risorse proprie rappresentano un indirizzo politico saldo nel tempo anche se ancora non appare del tutto compiuto il disegno del modello che verrà introdotto.

Il federalismo fiscale e le compartecipazioni

La revisione dei sistemi di finanziamento secondo un modello conosciuto come "federalismo fiscale" è funzionale al completamento del processo in atto di determinazione dei livelli di decentramento della pubblica funzione, specie con riferimento agli enti locali.

Il disegno generale inizia a meglio delinearsi a seguito della emissione dei decreti di attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 59 del 1997, anche se ancora non emerge compiutamente definito l'assetto dei rapporti finanziari.

Man mano che verrà a completarsi il trasferimento di funzioni agli enti locali si verificherà l'esigenza dell'incremento delle loro disponibilità di bilancio. Tale contesto nel quale si prefigura un incremento dei fabbisogni degli enti si sovrappone alla tendenza in atto che impone l'affermazione dell'imposizione locale quale fonte primaria di finanziamento dei bilanci degli enti stessi, mentre i trasferimenti erariali vengono a configurarsi come entrate complementari rispetto a quelle proprie.