

1.3 Altre linee evolutive

Nel quadro delle direttive economico finanziarie il comparto degli enti locali risulta coinvolto in un'azione di complessivo riordino della funzione pubblica, con la revisione degli ambiti funzionali, razionalizzazione delle procedure, potenziamento degli strumenti di contenimento della spesa e limitazione degli oneri per il personale.

Nelle recenti linee di programmazione una particolare attenzione è stata dedicata allo sviluppo del livello di autonomia finanziaria degli enti territoriali, partendo dalla premessa che il loro finanziamento (specie per le regioni) fosse ancora troppo dipendente dai trasferimenti a carico del bilancio dello Stato. Il progetto complessivo di riforma non poteva, peraltro, prescindere dalla revisione dei sistemi di finanziamento degli enti, che si è avviato con le deleghe della legge 23 dicembre 1996, n. 662, tuttavia l'accrescimento dei compiti postulava un ulteriore innalzamento del livello delle risorse disponibili.

In particolare per i comuni e per le province agli interventi per razionalizzare aspetti problematici di tributi esistenti e volti a concedere maggiore flessibilità per la loro determinazione se ne sono affiancati altri volti a conferire una spinta ulteriore verso l'autonomia.

La riforma dei trasferimenti dello Stato aveva introdotto, poi, meccanismi atti ad incentivare gli enti a garantire adeguati livelli di copertura finanziaria dei servizi, anche attraverso le tariffe e maggiore rigore e tempestività nella gestione dei tributi locali.

Sullo sfondo di queste innovazioni si riproponeva quindi l'attuazione di un complesso disegno volto a trasferire competenze settoriali e ad attribuire maggiori responsabilità agli enti locali con la correlativa riduzione dei trasferimenti dal bilancio statale, facendo acquisire agli stessi maggiori livelli di autonomia finanziaria.

In questo articolato sistema gli enti locali sono, difatti, chiamati ad attuare la cura primaria degli interessi delle collettività locali, essendo, quindi destinati a ricevere rilevanti attribuzioni di nuove funzioni. Il processo di decentramento va completandosi attraverso l'emanazione del quadro normativo regionale e, quindi, locale, che conterrà la disciplina applicativa delle funzioni demandate agli enti di autonomia. Parallelamente prende l'avvio il trasferimento delle risorse necessarie per lo svolgimento dei nuovi compiti.

Anche per gli enti locali va notato come l'autonomia riceve piena effettività dalla dotazione di risorse e, quindi il trasferimento di sempre maggiori compiti e funzioni passa dall'enunciazione di principio alla realtà allorché gli enti siano in grado di determinare autonomamente la misura dei mezzi finanziari necessari per provvedervi.

In questo senso l'autonomia amministrativa e quella finanziaria appaiono complementari ed il legislatore è parso, almeno in linea di principio, avvertito di questo inscindibile binomio nel promuovere energicamente le prerogative delle autonomie con le riforme avviate a costituzione vigente.

In particolare per soccorrere alle necessità degli enti locali oltre alla revisione del sistema dei tributi attuata con il d.lgs. n. 446 del 1997, è stata introdotta, con il d.lgs. n. 360 del 1998, una addizionale comunale all'IRPEF da applicare al reddito complessivo determinato ai fini dell'imposta al netto degli oneri deducibili, sempre che l'imposta sia dovuta. L'addizionale si compone di due parti una fondata su una aliquota di base, stabilita dal Ministro delle Finanze di concerto con quello dell'Interno, e l'altra facoltativa determinata dai comuni.

Il tributo in esame è stato espressamente finalizzato dalla norma che ne ha previsto l'introduzione, attraverso la delega normativa, quanto alla quota di base alla copertura finanziaria del processo di decentramento amministrativo in atto nei confronti degli enti locali. Difatti la quota fissata dallo Stato deve essere rapportata agli oneri derivanti dalle funzioni trasferite ai comuni ai sensi della legge n. 59 del 1997, assumendo, pertanto la funzione tipica dei trasferimenti dallo Stato.

Nella sede della determinazione dell'aliquota di compartecipazione è prevista, in primo luogo, la valutazione dell'incidenza degli oneri per le funzioni trasferite nel corso dell'anno precedente a quello di applicazione della stessa, in modo da procedere alla contestuale riduzione

dei trasferimenti erariali. Gli stessi provvedimenti dovranno indicare la distribuzione sul territorio della spesa sostenuta dallo Stato per le materie trasferite, la distribuzione della spesa stessa secondo gli obiettivi delle leggi che disciplinano la materia oppure i criteri di ripartizione delle risorse secondo parametri oggettivi.

Nella stessa sede dovranno essere regolati i rapporti con i comuni per quanto attiene ai trasferimenti erariali, in quanto in relazione alle spese da finanziare per le funzioni trasferite, da determinare con i criteri suddetti, potrà prevedersi una diminuzione o un aumento degli stessi.

Questo articolato sistema modifica, relativamente agli enti locali, quello, originariamente ipotizzato dalla legge n. 59 del 1997 all'art. 7, che prevedeva che il finanziamento delle funzioni e dei compiti effettivamente trasferiti ai comuni ed alle province fosse assicurato da trasferimenti erariali aggiuntivi assegnati con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, emessi per l'attuazione dei decreti legislativi di conferimento delle funzioni.

Nel periodo di prima applicazione della compartecipazione, sino alla rideterminazione della spesa trasferita sulla base dei suddetti parametri oggettivi, i proventi dell'addizionale obbligatoria si sarebbero dovuti ripartiti tra i comuni e le province con decreto del Ministero dell'Interno in maniera proporzionale ai trasferimenti erariali aggiuntivi assegnati secondo il precedente sistema. Nel funzionamento a regime, invece, la ripartizione del gettito dovrà essere effettuata dal Ministero dell'Interno, dapprima in via di acconto sulla base del numero dei contribuenti aventi domicilio nel comune e di elementi statistici sui redditi imponibili medi e, quindi a conguaglio sulla base dei risultati delle dichiarazioni dei redditi.

Pertanto, superata la fase transitoria, il gettito derivante dalla parte fissa dell'aliquota sarà attribuito direttamente al comune, che ne è titolare, mentre, come innanzi accennato, sarà necessario procedere con appositi provvedimenti alla determinazione della riduzione o dell'aumento dei trasferimenti statali. Le operazioni da svolgere sui trasferimenti riguardano la differenza tra la spesa rideterminata secondo i nuovi criteri ed il gettito dell'addizionale e tendono a ristabilire una situazione di equilibrio.

Il sistema così descritto avrebbe potuto avere applicazione, anche per la quota di compartecipazione, a decorrere dall'esercizio 1999, tuttavia ne è mancata l'attuazione concreta e le norme, pur restando vigenti sono state inoperanti. Le difficoltà a realizzare la compartecipazione finalizzata al trasferimento delle funzioni ai comuni sono state originate dalla complessità della valutazione delle risorse necessarie all'attuazione del processo di decentramento allorché riferito agli enti locali¹⁰.

Ancor prima che ricevesse attuazione per la parte relativa all'aliquota di base, l'impianto originario dell'addizionale IRPEF è stato revisionato dall'art. 12 della legge 13 maggio 1999, n. 133 che ha qualificato tale aliquota come compartecipazione, specificando che detta aliquota di compartecipazione non è necessariamente connessa al finanziamento degli oneri che derivano dal processo di decentramento e che la sua misura non deve essere inferiore ad 1 punto percentuale e deve essere sostitutiva di trasferimenti ordinari ai comuni.

Queste innovazioni hanno una portata non indifferente nell'assetto della finanza locale, difatti, il gettito derivante dalla devoluzione di una quota pari all'1% dell'IRPEF può essere stimato intorno ai 9.000 miliardi, importo questo che se portato a detrazione dei trasferimenti ordinari li ridurrebbe circa ad un quarto degli importi erogati nell'ultimo esercizio.

A ben vedere si tratta di una rimodulazione dell'intervento dello Stato a sostegno degli enti locali che negli effetti è paragonabile alla istituzione dell'ICI e che comporterà inevitabilmente una profonda revisione del sistema dei trasferimenti. Va notato, tuttavia, che nella riformulazione del sistema di compartecipazione si perde il riferimento univoco al processo di decentramento e la destinazione dell'entrata si estende ad altre finalizzazioni. Peralto lo stesso legislatore della 133 del 1999 ha avvertito la connessione tra la messa a regime della compartecipazione all'IRPEF, così rimodulata, con la ulteriore revisione

¹⁰ Il tema è affrontato in questa Relazione, nel capitolo della parte prima dedicato al trasferimento delle funzioni.

dell'intervento finanziario erariale nei confronti degli enti locali ed ha inserito nei criteri di delega stabiliti all'art. 10 comma 1 una nuova lettera, la f), dedicata all'argomento.¹¹

Va notato che procedendo in tal modo si è introdotta una discrasia tra l'oggetto delle delega, che appare limitato al finanziamento delle regioni a statuto ordinario, ed il nuovo criterio che riguarda il finanziamento degli enti locali. Il mancato coordinamento delle disposizioni inserite nel testo normativo potrebbe, tuttavia, condurre a limitate conseguenze sul piano pratico, in quanto l'art. 10 è dedicato dal titolo al federalismo fiscale, materia questa che può essere certamente ritenuta di interesse anche per gli enti locali.

E' da rilevare, comunque, che i criteri della delega non sono fissati in modo dettagliato e rimane un ampio spazio di discrezionalità per il legislatore delegato, infatti la linea fondamentale è determinata dalle esigenze di perequazione derivanti dall'aumento dell'autonomia impositiva ed alla capacità fiscale relativa all'ICI e alla compartecipazione IRPEF.

Altro criterio di fondo è connesso alla determinazione di quote capitarie da stabilirsi in relazione alle caratteristiche territoriali demografiche infrastrutturali, nonché alle situazioni economiche e sociali. Manca, invece, in tali criteri un riferimento alle funzioni trasferite ed al loro esercizio che, invece, era chiaramente rinvenibile nell'art. 48 commi 10 e 11 della legge n. 449 del 1997 per quanto attiene la distribuzione della compartecipazione all'IRPEF. Si pone, quindi la questione dei rapporti tra tali normative e può ritenersi che quella che scaturirà dalla nuova delega non dovrebbe costituire un superamento complessivo delle regole per la determinazione degli oneri derivanti dal processo di decentramento e del loro finanziamento, ma semmai a riequilibrare attraverso l'azione dei trasferimenti le conseguenze dell'attribuzione della compartecipazione in esame.

E' da rilevare, inoltre, che l'art. 32 della legge n. 488 del 1999 (legge finanziaria 2000) ritorna sul tema del conferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali, facendo riferimento all'art. 7 della legge n. 59 del 1997 la cui applicazione nei confronti degli enti locali era stata superata dall'art. 2 del d.lgs. n. 360 del 1998 e limitata sino a quando non sia decorso l'anno relativo al periodo d'imposta assunto a riferimento dai decreti annuali di determinazione dell'aliquota di compartecipazione. La norma in questione prevede che qualora la riduzione del bilancio dello Stato non risulti sufficiente ad assicurare la copertura delle quote di risorse relative alle funzioni trasferite, la differenza è assicurata mediante riduzione delle dotazioni relative alle funzioni residue alla competenza statale.

Dal complesso di questi interventi emerge che la questione dell'effettivo trasferimento di risorse si è dimostrata problematica, specie con riferimento alle affermazioni di principio che accompagnavano la riforma, stabilendone la neutralità finanziaria e semmai una riduzione della spesa complessiva legata al processo di razionalizzazione della amministrazione pubblica nel suo complesso. Sembra, invece, che non tutti i nodi siano al momento stati sciolti e che lo stesso legislatore si dimostri ondivago nelle scelte e incontri difficoltà nel connettere il sistema di finanziamento delle funzioni a criteri che tengano conto dell'effettivo svolgimento delle stesse.

Il decentramento delle funzioni costituisce, comunque, insieme al "federalismo fiscale" una delle linee fondamentali per lo sviluppo del processo autonomistico che vede, pur con le difficoltà e le incertezze di cui si è detto un progressivo accrescimento degli ambiti di autodeterminazione degli enti.

Il sistema delle autonomie va acquistando, quindi sia sotto il profilo funzionale che finanziario, sempre maggiori spazi ed i rapporti tra la finanza pubblica generale e quella degli enti territoriali vengono ristabiliti ad ogni ulteriore sviluppo delle fonti di entrate autonome.

¹¹ Il termine accordato per l'emanazione del decreto delegato è spirato senza che si sia provveduto a tale adempimento, al momento non risultano nella normativa *in itinere* proposte volte al rinnovamento della delega. Il Ministro per l'Interno ha affidato all'Osservatorio sulla finanza e contabilità degli enti locali l'incarico di studio per la realizzazione di un sistema di trasferimenti fondato su criteri obiettivi. Se il nuovo sistema non dovesse intervenire entro il termine dell'esercizio 2000, in base alle disposizioni della legge finanziaria, dal 2001 dovrebbe avere inizio l'applicazione del d.lgs. n. 244 del 1997.

Nel quadro così delineato i momenti di interferenza da parte dello Stato nei confronti della finanza regionale e locale diventano meno pressanti e specialmente si orientano verso una logica diversa che è quella sottostante al "patto di stabilità interno". Questi rapporti sono, quindi nel rispetto dell'autonomia degli enti e prevedono il coinvolgimento degli enti territoriali nel raggiungimento di obiettivi di finanza pubblica che non possono essere confinati nell'ambito dello Stato, ma riguardano la comunità nazionale in tutte le sue componenti.

I collegamenti tra la finanza statale e quella locale si riferiscono sempre più alle misure scaturenti dal patto di stabilità nell'ambito di un sistema di equilibri finanziari e istituzionali da raggiungere attraverso un coordinamento delle politiche di bilancio, che non comprima la libertà delle scelte degli enti. Infatti, il sistema non prevede specifici interventi, ma indica misure suggerite per realizzare gli obiettivi stabiliti per ciascun esercizio.

Dalle azioni suggerite si nota una particolare attenzione al contenimento della spesa corrente e specialmente alla razionalizzazione della stessa attraverso interventi che riescano a salvaguardare il livello dei servizi resi a favore delle collettività locali.

Gli interventi suddetti si pongono anche nella linea di sollecitare l'azione di compressione dei costi di erogazione dei servizi pubblici, attraverso la razionalizzazione dei processi produttivi e la strutturazione in senso aziendalistico delle gestioni degli stessi.

Sotto questo profilo va ricordato che la materia dei servizi pubblici locali anche in vista del decentramento delle funzioni è andata ad assumere una rilevanza particolare, in quanto, se si dovessero addossare le nuove funzioni ad enti inefficienti, il processo di decentramento non potrebbe comportare il raggiungimento dei risultati attesi anche in termini di maggiore efficienza nello svolgimento dei servizi da parte degli enti di autonomia.

E' stata, quindi ravvisata la necessità di una riforma dei servizi pubblici locali che indichi i principi della disciplina di settore, tenendo conto delle regole imposte dalla comunità europea e delle riforme intervenute relativamente agli enti locali¹².

In primo luogo il principio comunitario della tutela della concorrenza deve trovare affermazione anche con riferimento ai servizi locali sia per quanto attiene le misure per evitare la formazione di concentrazioni monopolistiche che per assicurare procedure concorsuali all'atto dell'affidamento dei servizi pubblici ad operatori esterni.

In questo senso dovrebbe anche affermarsi l'indirizzo di ritenere l'affidamento diretto come una modalità alternativa e straordinaria rispetto alle procedure aperte alla concorrenza, anche sulla base di criteri basati sull'economicità di gestione. Tale affidamento sarebbe comunque da escludersi nei casi in cui l'ente non detenga una partecipazione rilevante di controllo.

Queste linee e direttrici ed altre indicazioni in ordine al regime di affidamento dei servizi pubblici locali, che è ora decisamente orientato a regole di mercato, sono poste alla base delle proposte di revisione normativa dell'attuale assetto della materia, tuttavia l'iter per la loro approvazione si è dimostrato tortuoso e tuttora esse attendono di essere emanate.

Un ulteriore tema al quale è necessario far riferimento nell'individuare le evoluzioni in corso nel sistema degli enti locali è quello dei controlli che ha ricevuto recenti innovazioni da parte del d.lgs. n. 286 del 1999. Il processo in atto ha posto sempre più in evidenza come i controlli sugli atti non si dimostrino, specie nel mondo delle autonomie, idonei a cogliere il complessivo risultato dell'azione amministrativa ed emerge, quindi la necessità di un controllo gestionale che sia in grado di valutare aspetti di gestione che trascendono quelli statici desumibili da un esame atto per atto e che possa porre in evidenza i nodi essenziali ed esprimere valutazioni d'insieme.

In questo senso deve essere rilevato che l'abbandono del rigido sistema dei controlli sugli atti richiede un impulso energico nell'attivazione dei controlli interni nelle loro diverse forme in

¹² Il riordino della materia dei servizi pubblici locali è stato affidato al disegno di legge n. 4014 - atti Senato - "modifica degli articoli 22 e 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di riordino dei servizi pubblici locali e disposizioni transitorie" tuttora al vaglio parlamentare. A tale argomento è dedicato un capitolo di questa Relazione nella parte dedicata allo sviluppo delle linee ordinamentali degli enti locali.

modo da render più efficace l'azione degli organi di vertice ai quali si affiancano gli organismi di controllo strategico.

Il complesso delle riforme in atto comporta una sempre maggiore responsabilizzazione dell'amministrazione che dovrà necessariamente condurre ad una maggiore efficienza e ad una più oculata politica di bilancio, tuttavia non si può ritenere che questi nuovi strumenti possano completare il quadro dei controlli. Rimane, difatti impregiudicata la funzione del controllo esterno che ha una differente connotazione, sia per la neutralità dell'organo che ne è affidatario, che per essere svolto non tanto e non solo nell'interesse dell'amministrazione stessa, ma in quello più ampio della collettività. Per tali ragioni anche se i controlli interni dovessero raggiungere la piena funzionalità e fondarsi su parametri non discrezionali ed affidabili, non potranno mai ritenersi assorbenti dei controlli esterni, proprio in funzione della diversità del ruolo rispettivamente attribuito.

Nell'attuale contesto dei rapporti finanziari tra il livello finanziario statale e quello locale un tema fondamentale connesso al coordinamento della finanza pubblica è costituito dal monitoraggio dell'attuazione del patto di stabilità.

Tale argomento, che rappresenta il momento fondamentale di collegamento di tali rapporti, si propone all'attenzione dei controlli esterni di tipo finanziario e ad esso potranno orientarsi i futuri programmi.

Un'ultima notazione va dedicata al coinvolgimento degli enti locali nei programmi di razionalizzazione e snellimento dell'azione amministrativa che li vedono impegnati in una serie di iniziative volte a migliorare i servizi resi ai cittadini utenti.

A tale riguardo una particolare segnalazione può essere rivolta all'attuazione del patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione che coinvolge gli enti locali secondo una linea di direttive generali di programmazione economico finanziaria e li vede impegnati particolarmente per la realizzazione dello sportello unico per l'impresa che, facilitando gli adempimenti degli operatori economici, potrebbe determinare favorevoli ricadute sul livello dell'occupazione e sullo sviluppo economico.

I risultati del 1998

Gli indirizzi desumibili dalla manovra di finanza pubblica, relativi al comparto degli enti locali, hanno posto un sistema di vincoli e direttive la cui efficacia può essere rilevata attraverso l'esame dei dati di consuntivo degli stessi enti. Prima di dar corso a tali valutazioni è necessario premettere brevemente qualche cenno sulla situazione dell'economia del paese e della finanza pubblica, al termine dell'esercizio in esame.

Nel 1998, la crescita del prodotto interno lordo ha raggiunto l'1,4% a fronte dello 1,5% del 1997. Si è registrato, quindi, un lieve rallentamento del ciclo economico, dopo la ripresa del 1997, inoltre la crescita non ha raggiunto il livello stimato nella Relazione Previsionale e Programmatica, restando inferiore di quattro decimi.

La crescita rallentata dell'economia italiana si fonda su di una congiuntura che presenta aspetti disomogenei. Da un lato vanno valutate positivamente l'ingresso dell'Italia nell'area dell'Euro, la prosecuzione dell'azione di risanamento ed il calo degli interessi, mentre la politica di bilancio permane restrittiva e stentano a realizzarsi adeguate condizioni di competitività a livello di impresa e di sistema.

Lo sviluppo economico anche per il 1998 risulta minore di quello della maggior parte dei Paesi dell'Europa occidentale. La crescita dei consumi (1,9%) raggiunge un livello inferiore rispetto al 1997, anno nel quale aveva manifestato segni di ripresa anche in relazione alla notevole efficacia del provvedimento d'incentivazione per il rinnovo del parco autoveicoli venuta meno nel 1998.

Continuano ad evidenziarsi sperequazioni nei principali indicatori economici tra le regioni del centro-nord e quelle meridionali e si avvertono segnali di persistente debolezza del ciclo economico nel Mezzogiorno.

Relativamente alla finanza pubblica, i risultati del 1998 sono nel segno del consolidamento del percorso di riequilibrio perseguito nell'esercizio precedente. Gli indicatori, confermano i segnali positivi, le misure ordinarie di finanza e gli interventi, volti a rallentare i flussi di bilancio e di tesoreria, adottati nell'esercizio precedente continuano ad esplicare effetti.

Nel 1998, quindi, dopo che è stato raggiunto l'obiettivo del risanamento finanziario che ha consentito l'ingresso dell'Italia nell'area della moneta unica nel gruppo dei primi Paesi, i risultati sono stati stabilizzati, mantenendo il disavanzo al 2,7% del prodotto interno lordo.

La misura ridotta del disavanzo e gli incassi derivanti dalle privatizzazioni che sono proseguite nel 1998, hanno determinato una ulteriore riduzione del rapporto tra il debito pubblico ed il PIL, che si è portato al 118,7%.

Di conseguenza si nota un consolidamento dell'azione di risanamento e la stabilizzazione della convergenza gli indicatori di finanza pubblica nei limiti fissati per la partecipazione all'area monetaria unificata europea. 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.

Nel 1998 è proseguita, in conseguenza del perdurare delle specifiche misure, la tendenza al rallentamento dei flussi di cassa dei trasferimenti dello Stato, che sono si sono parzialmente ripresi, rimanendo a livelli inferiori a quelli del 1996. Tale tendenza deve ascriversi ad 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 adottate a partire dal 1997.

Il minor flusso delle erogazioni a carico del bilancio dello Stato, che ha ridotto le effettive entrate degli enti decentrati, discende in particolare dalle disposizioni introdotte dall'esercizio 1997, che consentivano l'accreditamento delle somme trasferite solo qualora le disponibilità liquide dei conti di tesoreria raggiungessero un livello predeterminato.

Dai dati rilevati, di seguito esposti, deve ancora constatarsi l'efficacia, delle misure introdotte, che nel 1998 è stata in parte ridimensionata essendosi determinato un graduale smaltimento delle disponibilità di tesoreria detenute dagli enti.

La direttiva fondamentale in materia di entrata degli enti locali è sempre quella dello sviluppo crescente delle entrate proprie. Per l'anno in esame, con particolare riferimento ai comuni, non era atteso un aumento di notevole entità delle entrate tributarie, essendo stato disposto sin dal 1997 l'incremento dei valori catastali ai fini I.C.I. e pur rilevandosi modificato nelle linee portanti il sistema della fiscalità locale.

Le risultanze dell'esercizio 1998 fanno rilevare per il complesso degli enti in esame, province, comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti e comunità montane, accertamenti di entrate correnti pari a 59.620,2 miliardi, con un incremento del 2,71% rispetto all'esercizio precedente. L'andamento della cassa, con riscossioni totali pari a 51.805,9 miliardi, si è rivelato in accentuata ripresa, con un tasso di variazione del 14,33%. Tale sensibile aumento delle riscossioni è dovuto al mitigarsi dell'effetto delle misure di cassa, relative ai trasferimenti dallo Stato, che dal 1997 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 Sezione¹³, si rilevano nel 1998 accertamenti in conto competenza per entrate tributarie pari a 21.323,3 miliardi, con un incremento del 3,6 %, mentre le riscossioni totali si attestano a 20.139,1 miliardi con un incremento dell'1,41%.

Sempre per tale categoria di enti, la pressione tributaria¹⁴ è passata dalle 608 mila lire alle 630 mila lire pro-capite con un incremento del 3,6%, superiore quindi all'inflazione programmata ed anche alla variazione effettiva rilevata in tale anno.

¹³ Per l'anno in esame si tratta di 1106 enti.

¹⁴ 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.

In ordine alla spesa corrente, si rileva un aumento del 4,15 % in termini di competenza: infatti gli impegni del complesso degli enti esaminati hanno raggiunto i 58.300 miliardi a fronte dei 55.975 dell'anno precedente.

I dati di cassa non hanno subito, invece, una simile lievitazione: i pagamenti totali sono stati pari a 52.905 miliardi contro i 54.144 dell'anno precedente, con una diminuzione del 2,29 %.

L'aumento delle spese correnti in termini di impegni di competenza non appare pienamente in linea con gli indirizzi programmatici, che prevedevano il contenimento di tale titolo di spesa, in quanto l'incremento è risultato superiore, in modo non irrilevante, al tasso d'inflazione registrato alla fine del 1998. Diversamente si nota che il dato dei pagamenti di competenza e di quelli totali fanno registrare decrementi non indifferenti; tale dato è da mettere in relazione alle misure di contenimento del fabbisogno adottate nell'anno che, come è noto, hanno incidenza sul dato di cassa. Dal complesso degli andamenti relativi alla spesa corrente emerge, quindi, una divaricazione tra il dato della competenza, in aumento, e quello di cassa, in flessione, da ciò deriva la formazione di residui che dovranno essere smaltiti negli esercizi futuri.

Gli interventi posti in essere da province, comuni e comunità montane nel campo degli investimenti, sottoposti a verifica sul piano operativo, fanno rilevare risultati che 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 consistente incremento sia sul fronte delle entrate che su quello degli impegni di spesa, l'unica voce per cui l'aumento non è significativo è costituita dal movimento di cassa in uscita. Gli accertamenti di competenza delle entrate in conto capitale ammontano nel 1998 a 32.439 miliardi, con un aumento del 24,59 % rispetto all'esercizio precedente (26.038 miliardi); aumentano altresì le riscossioni (6,63 %) che si attestano a 38.053 miliardi. Gli impegni in conto competenza per spese in conto capitale ammontano a 31.120 miliardi con un incremento del 12,61 % rispetto al 1997; aumentano, anche, ma in misura più contenuta, i pagamenti totali che raggiungono i 22.951 miliardi (+3,3%).

Ciò dimostra la ripresa della tendenza all'aumento delle nuove iniziative osservata sin dall'esercizio 1994 e che aveva subito nel 1997 una interruzione con la flessione dell'1,57 %. Si è assistito, invece, per il 1998, ad un certo arretramento nella capacità di spesa (dal 27,22% al 25,86%) imputabile soprattutto alla realizzazione degli interventi sulla gestione dei residui. Il dato della cassa in uscita, che risente di tale fattore, fa segnare una sostanziale stasi, rilevandosi una crescita limitata della spesa in conto capitale degli enti locali effettivamente erogata. Ciò deve essere valutato negativamente, in quanto è la concreta realizzazione delle opere che concorre a realizzare lo sviluppo dell'attività economica ed a produrre effetti sull'occupazione. Va notato d'altra parte che per il 1998 gli impegni di competenza hanno registrato un tasso di incremento piuttosto vivace, in conseguenza delle iniziative avviate nell'esercizio che dovranno dispiegare gli effetti in termini di cassa negli esercizi futuri.

Per quanto concerne i risultati finali si rileva che tutte le province, presentano un risultato di amministrazione positivo, ma l'importo globale degli avanzi diminuisce; nei comuni gli enti che chiudono il bilancio consuntivo con un risultato positivo sono solo due in meno rispetto all'anno 1997, ma l'importo complessivo degli avanzi si è più che dimezzato. Nelle comunità montane il numero degli enti con risultato positivo è aumentato da 249 a 250, ma l'importo globale è diminuito del 12,60%.

Il numero degli enti che chiudono la gestione di competenza con un risultato positivo, diminuisce nelle tre categorie di enti.

Nelle province e nei comuni, la situazione economica di cassa fa registrare notevoli miglioramenti, sono aumentati gli enti in avanzo ed è aumentato l'importo globale degli avanzi; non così per la situazione economica di competenza, sia il numero degli enti che gli importi globali degli avanzi sono significativamente diminuiti.

Dai dati sin qui succintamente riportati, relativi ai risultati conseguiti nell'esercizio 1998 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 + 2,71 %, si attestano ad un livello superiore al tasso di inflazione dimostrando una crescita in termini reali, mentre le spese correnti con il + 4,15 % superano tale livello. Le spese in conto capitale fanno rilevare un aumento delle nuove iniziative, ma fronte di una mole di spesa effettivamente erogata che cresce a ritmi non parimenti sostenuti.

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 circa un punto e mezzo - e ove tale tendenza non dovesse subire correzioni i suoi effetti non mancherebbero di farsi sentire sui risultati differenziali di bilancio. Si rileva invece il contenimento in termini di cassa della spesa corrente che subisce diminuzioni sia per i pagamenti in conto competenza che per quelli totali.

Tornando al quadro generale della finanza pubblica, come già accennato si rileva che questo al termine dell'esercizio 1998 si dimostrava soddisfacente, essendo stati conseguiti i risultati programmati, ottenendo una stabilizzazione nel percorso di risanamento. 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 si è assistito al rilancio delle nuove iniziative di investimento, ma quelle già avviate si realizzano con lentezza.

1.4 Flussi di cassa per il 1999

I risultati di cassa del 1998

Al fine di esprimere prime valutazioni sulla gestione dei comuni, relative all'ultimo esercizio di recente concluso, sono stati impiegati anche per il 1999 i dati di cassa rilevati dalla Ragioneria Generale dello Stato, in quanto come è noto per detto esercizio non è stata tuttora effettuata la rendicontazione ufficiale¹⁵.

Come di consueto, al fine di stabilire l'affidabilità dei dati in argomento, sono stati posti a confronto per il primo degli esercizi in esame (1998) dati tratti dal sistema della Sezione con gli omologhi dati di cassa R.G.S.¹⁶.

Ponderata la esattezza ed i limiti della confrontabilità di dati, sui quali si fondano le valutazioni che verranno di seguito compiute, si può passare ad esaminare gli andamenti rilevabili dalla cassa per l'esercizio 1999.

¹⁵ 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 come di consueto si è verificata la loro confrontabilità con quelli tratti dai conti consuntivi degli enti tradizionalmente impiegati dalla Sezione. Per svolgere le necessarie verifiche a riguardo sono stati messi a confronto per il 1998 i dati relativi alle riscossioni ed ai pagamenti totali degli enti delle classi demografiche maggiori a con i corrispondenti dati di cassa forniti dalla R.G.S.

¹⁶ Il confronto del totale delle riscossioni relative all'insieme delle entrate correnti per l'esercizio 1998 ha fatto rilevare scostamenti 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 argomento; 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 non si rileva nello scendere in maggiori dettagli.

Le analisi vengono svolte in base al solo livello espositivo di dati aggregati e considerando l'universo dei comuni trattati dalla R.G.S., in modo da fornire una visione pressoché completa delle tendenze in termini di finanza locale.

Le recenti manovre sui flussi di cassa

Va fatto presente, al riguardo, che le manovre più recenti hanno introdotto misure che hanno dispiegato effetti diretti sull'andamento della cassa. Nel 1997, per la prima volta, sono state avviate azioni rivolte a raffreddare i flussi di cassa, al fine del contenimento dei fabbisogni delle pubbliche amministrazioni, con l'intento specifico di ottenere la convergenza del relativo parametro nei limiti fissati per l'ingresso nell'area della moneta unica.

Tale risultato è stato ottenuto, quindi, anche con il concorso degli enti decentrati, nei cui confronti si è dimostrata particolarmente 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 rilevata al termine dell'esercizio 1996, quando è stata notata una levitazione del tiraggio degli enti decentrati (incluse le Regioni) sui conti di tesoreria.

I movimenti di cassa nel 1997 hanno fatto registrare, quanto alle entrate trasferite, brusche modificazioni connesse al crollo delle riscossioni, che non si sono riproposte nel 1998, in quanto la prima applicazione delle misure di contenimento ha probabilmente provocato il prosciugamento delle giacenze di tesoreria o, quanto meno, le ha ridotte ad un livello prossimo al limite oltre il quale possono essere disposte le erogazioni.

Per gli altri comparti della contabilità dei comuni, si è notato negli esercizi 1997 e 1998 un significativo aumento delle riscossioni derivanti dai tributi ed uno ancor più vivace relativo alle entrate extratributarie.

La spesa corrente ha fatto rilevare nel 1997 pagamenti che aumentano ad un ritmo più sostenuto di quello del tasso d'inflazione, tendenza questa già in atto ed in modo più evidente anche dall'esercizio 1996, mentre nell'esercizio 1998 si è registrata una sostanziale stabilità. La tendenza dell'ultimo esercizio si propone anche nella spesa per il personale che è una componente significativa di quella corrente.

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%; tale aumento dimostra che il settore era in pieno sviluppo e si proponeva come strumento per il rilancio delle economie locali, tendenza che è proseguita, seppure attenuandosi (+10,3%), nell'esercizio 1998.

Dal 1998 in poi le manovre finanziarie si sono poste l'obiettivo della stabilizzazione, essendo stati raggiunti gli obiettivi di convergenza. Tuttavia hanno continuato a svolgere effetti le misure poste per l'esercizio precedente, anche se una volta intaccate le disponibilità liquide detenute presso i tesorieri, talune restrizioni hanno perso efficacia.

Le misure incidenti direttamente sui flussi sono state confermate per il 1998 dalla legge n. 449 del 1997, recante "misure per la stabilizzazione della finanza pubblica", che ha previsto, all'art. 47, che i pagamenti a carico del bilancio dello Stato devono essere effettuati al raggiungimento di limiti di giacenza¹⁷, al fine di ridurre le disponibilità liquide degli enti soggetti all'obbligo di detenere dette disponibilità nelle contabilità speciali o in conto corrente con il Tesoro. La stessa legge, all'articolo successivo, ha introdotto, per la prima volta, interventi di altro genere, stabilendo che il sistema delle autonomie regionali e locali concorre alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, garantendo che il fabbisogno finanziario da

¹⁷ Stabiliti per ciascuna categoria di enti con decreto del Ministro del Tesoro.

esso complessivamente generato per il 1998¹⁸, 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 l'intervento relativo ai flussi di cassa è stato rimodulato attraverso il "patto di stabilità interno", secondo un sistema che prende le mosse dalle misure di limitazione del fabbisogno poste per il 1998, ma che sviluppa in modo più articolato l'integrazione degli enti decentrati nei programmi di risanamento. L'istituto, introdotto dall'art. 28 della legge 23.12.1998, n. 448, opera con riferimento alla riduzione dei disavanzi, attraverso gli strumenti di monitoraggio e di contenimento del disavanzo e dell'indebitamento.

Le azioni imposte dal "patto", hanno incidenza dall'esercizio 1999 e richiedono interventi di correzione rispetto al disavanzo tendenziale che si sarebbe formato per tale esercizio. In sostanza, è stato richiesto agli enti, attraverso una serie di azioni relative per lo più alla spesa corrente, la riduzione della stessa oppure quella del disavanzo. Un'ulteriore azione veniva riferita alla riduzione dello stock di debito ed in questo caso erano previste misure incentivanti, relative al tasso dei mutui della Cassa Depositi e Prestiti. Le misure richieste, in applicazione del "patto", denotano l'attenzione sul controllo dei flussi di cassa e sulla formazione di disavanzi destinati ad incidere sul fabbisogno finanziario. Nelle più recenti manovre di finanza pubblica, tale impostazione è stata sostanzialmente ribadita e l'onere di rispettare gli impegni assunti, con l'adesione al patto di stabilità, si proietta negli esercizi futuri per assicurare la stabilizzazione del risanamento compiuto dalla finanza pubblica.

I dati di cassa per il 1999 del complesso dei comuni esaminati

Il totale delle entrate correnti di tutti gli enti considerati dalla R.G.S. e cioè 8.061 comuni su 8.099¹⁹ (senza distinzione di popolazione) ammonta a 84.161,5 miliardi, crescendo del 11,77 rispetto all'esercizio precedente (75.301,7 miliardi) nel quale tale importo era sensibilmente aumentato rispetto al 1997.

(importi in miliardi di lire)

	Esercizio 1995	Esercizio 1996	Esercizio 1997	Esercizio 1998	Esercizio 1999
Titolo I	27.136.864	27.218.565	28.254.656	29.415.532	31.114.031
Titolo II	31.226.241	29.514.310	17.238.169	25.423.613	30.738.094
Titolo III	15.175.865	16.896.478	20.542.729	22.309.342	22.309.398
TOTALE	75.538.970	73.629.353	66.035.554	75.301.687	84.161.523

Nel 1999, continua la tendenza alla crescita dei flussi di cassa di entrate correnti che si era interrotta nel 1997, in quanto è avvenuto un graduale smaltimento delle disponibilità di tesoreria detenute dagli enti decentrati per via dell'adozione in 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.

Le riscossioni di tributi, per il complesso degli enti esaminati, ammontano nel 1999 a 31.114 miliardi e fanno registrare nel biennio un aumento del 5,77%, molto più consistente di quello rilevato nel 1998.

¹⁸ Esclusa la spesa sanitaria e quella relativa a nuove funzioni statali trasferite o delegate nel corso del 1997 e degli anni successivi.

¹⁹ Gli enti inadempienti per il 1999 raggiungono un livello trascurabile in termini di popolazione. Il confronto tra i dati del 1999 e quelli degli esercizi precedenti è stato effettuato sempre avvalendosi dei dati R.G.S.; è necessario avvertire, al riguardo, che nel biennio si rilevano pur minime modificazioni della base di dati (8.053 comuni nel 1996 e 7.951 nel 1998).

Va rilevato al riguardo che la prima categoria del titolo I, relativa alle imposte, nella quale l'entrata di maggior rilievo è costituita dall'I.C.I., compie un notevole balzo in avanti in termini di cassa, raggiungendo i 20.208,7 miliardi (9,04%), mentre le altre due categorie (tasse ed altri tributi) aumentano marginalmente.

Per il complesso degli enti esaminati, i trasferimenti correnti assommano in termini di cassa a 30.738 miliardi contro i 25.423,6 miliardi del 1998 e fanno registrare una crescita del 20,90% (rispetto al 47,29% rilevato nel 1998) che in cifra assoluta ammonta a oltre 5.000 miliardi.

Il considerevole aumento delle risorse effettivamente trasferite agli enti locali deriva, quasi interamente, dai trasferimenti erariali, difatti, tale categoria passa dai 19.868 miliardi del 1998 ai 23.958 dell'esercizio successivo, con un aumento in cifra assoluta di oltre 4.000 miliardi, pari al 20,59%.

L'aumento delle erogazioni a carico del bilancio dello Stato deve essere posto in relazione diretta con la parziale normalizzazione della situazione prodotta dalle disposizioni, attuate dall'esercizio 1997, che consentivano l'accreditamento delle somme trasferite, solo qualora le disponibilità liquide dei conti di tesoreria raggiungessero un certo livello. Ciò, in quanto nel primo esercizio è stato realizzato il drenaggio delle disponibilità di tesoreria, non più ripetibile, poiché le stesse si sono avvicinate ai limiti di giacenza previsti e, quindi, i flussi nel 1998 e 1999 hanno ripreso un ritmo più spedito, senza tuttavia raggiungere i livelli del 1995.

Da quanto osservato si rileva che l'efficacia delle misure sulla cassa si è dimostrata maggiore nel primo esercizio di applicazione, avendo determinato un graduale smaltimento delle disponibilità di tesoreria detenute dagli enti. Ciò ha prodotto risultati molto significativi sulla determinazione del fabbisogno per il 1997, non realizzabili, però, anche negli esercizi successivi.

Dall'esercizio 1997 si sono formate, quindi, nei bilanci degli enti masse notevoli di accertamenti relativamente al titolo II dell'entrata in attesa delle riscossioni. Raggiunta la finalità della limitazione delle giacenze di tesoreria, si sono automaticamente rimossi gli ostacoli al completamento della procedura contabile ha epilogo nelle riscossioni in gran parte avvenute in conto residui. Tuttavia i volumi complessivi dei flussi per gli esercizi in esame lasciano intravedere, non essendo stato ripristinato il livello del 1995 ed in presenza di tendenze della competenza ad un limitato aumento, la formazione di ingenti moli di residui.

Completando l'esame delle entrate correnti si rileva che per il complesso degli enti le riscossioni del titolo III nel 1999 raggiungono 22.309,3 miliardi rispetto ai 22.309,2 miliardi del 1998 con un aumento del tutto trascurabile e di molto inferiore a quello rilevato nel biennio precedente (circa 9%). La tendenza ascendente delle entrate extratributarie perde, quindi, slancio e si attesta su valori irrisori.

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	1999
Entrate tributarie	36,90	36,97	42,79	39,06	33,76
Trasferimenti	42,46	40,08	26,10	33,76	36,52
Entrate extratributarie	20,64	22,95	31,11	27,18	26,50
TOTALE	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Appare di immediata evidenza che nell'ultimo esercizio le tendenze in atto si confermano e le entrate trasferite guadagnano terreno su quelle proprie.

D'altra parte l'andamento del 1997 è stato 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 gli assetti della composizione

delle entrate una volta normalizzatosi gli effetti delle restrizioni di cassa. Nel periodo medio lungo dovrebbe ottenersi una minore divaricazione dei movimenti di cassa dei trasferimenti rispetto agli andamenti in termini di competenza che dimostrano una scarsa dinamicità.

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 non trascurabili in conto residui. E' questo il caso dei trasferimenti nel 1999, ove molti pagamenti hanno riguardato spettanze di competenza dell'esercizio precedente.

Va notato che il titolo III perde poco più di un punto sugli altri due e si colloca notevolmente al di sotto di quello relativo ai trasferimenti. Ciò, trova spiegazione negli incrementi di cassa più significativi degli altri due titoli e non indica che lo sviluppo delle entrate derivate dallo svolgimento dei servizi pubblici locali si sia interrotto.

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, ed in particolare la azioni suggerite dall'applicazione del patto di stabilità hanno per lo più incidenza sulla limitazione della spesa corrente. Il complesso di tali interventi potrebbe condurre ad una lievitazione non fisiologica dei residui passivi ed alla progressiva divaricazione, anche sul fronte della spesa, dei dati di competenza da quelli di cassa con intuibile formazione di masse di obbligazioni in attesa di estinzione che prima o dopo dovranno trovare disponibilità nella cassa.

La valutazione di questo fenomeno può essere svolta compiutamente effettuata attraverso l'esame dei dati dei conti consuntivi dai quali sono desumibili tutti gli elementi relativi alle fasi della spesa: impegni, pagamenti, residui. Qualche notazione di tipo induttivo può essere ora svolta attraverso i dati relativi ai pagamenti per lo stesso esercizio 1999.

Dal complesso dei dati relativi ai comuni esaminati riemerge una tendenza alla crescita (5,98%), difatti nel 1999 la spesa corrente ha comporta 77.428,2 miliardi di pagamenti totali con variazione in aumento anche in termini reali rispetto all'esercizio precedente, mentre nel 1998 tale comparto aveva fatto registrare una staticità.

Si rileva, pertanto un aumento della mole dei pagamenti della spesa corrente che di per sé non può essere valutato positivamente. D'altra parte l'esame del dato relativo agli impegni per il 1998, ha messo in evidenza una omologa tendenza, con una crescita superiore al tasso di inflazione²⁰, mentre si è notata una lieve flessione del flusso di cassa. Di conseguenza, anche se con riferimento ad un esercizio precedente, gli andamenti della cassa per il 1999 appaiono in linea con la competenza, in quanto i pagamenti del 1999 riguardano in parte gli impegni dell'esercizio precedente che non hanno avuto tempestiva realizzazione.

La spesa per il personale fa registrare per il complesso dei comuni un aumento più limitato, pari al 3 % e raggiungendo i 25.198,9 miliardi di pagamenti totali nel 1999, tale intervento di spesa rappresenta per l'esercizio in esame il 32,54% di quella corrente rispetto al 33,49 % dell'esercizio precedente.

Per l'insieme degli enti esaminati il totale dei pagamenti di spesa in conto capitale ammonta nel 1999 a 32.749,9 miliardi con un aumento del 4,67 %.

Gli investimenti diretti (opere pubbliche ed attrezzature) raggiungono, sempre in termini di pagamenti, i 23.511,7 miliardi nell'esercizio 1999, aumentando dell'8,81 %.

Da tali dati si rileva che la spinta al rilancio degli investimenti perde di slancio, tendenza questa che si oppone al dato degli impegni in conto competenza per il 1998 che vede una crescita delle nuove iniziative.

²⁰ 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 1999 i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci.

La situazione economica pone in evidenza un disavanzo di 1.550,9 miliardi contro i 4.481,2 del 1998. Si tratta di un miglioramento non indifferente del saldo corrente che può essere da un lato posto in relazione a manovre di correzione sulla spesa corrente attuate dagli enti per raggiungere gli obiettivi imposti dal patto di stabilità e dall'altro alla ripresa dei flussi di entrata dei trasferimenti dello Stato.

(importi in miliardi di lire)

SITUAZIONE ECONOMICA DI CASSA			
	1997	1998	1999
Entrate correnti (+)	64.679,5	75.301,6	84.161,5
Spese correnti (-)	73.204,9	73.062,3	77.428,2
Rimborso prestiti (-)	5.485,5	6.720,5	8.284,2
Totale	-14.010,9	-4.481,2	-1.550,9

Il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale comporta, invece, un avanzo di 3.277,4 miliardi, a fronte dei 172,9 dell'esercizio precedente. Tale risultato che è il frutto di una dinamica più accentuata dei flussi di entrata, rispetto a quelli di spesa non può essere valutato positivamente trattandosi di spesa in conto capitale e denota sul fronte della spesa una crescita meno vivace di quella che potrebbe ottenersi dal pieno impiego delle fonti di finanziamento.

(importi in miliardi di lire)

Saldo di cassa della gestione degli investimenti			
	1997	1998	1999
Alienazioni, trasferimenti capitali e riscossioni crediti (+)	21.410,7	20.951,1	23.853,8
Accensioni prestiti (+)	9.631,2	10.511,0	12.173,5
Spesa c/capitale (-)	29.646,5	31.289,2	32.749,9
Totale	1.395,5	172,9	3.277,4

Ponendo a confronto i dati complessivi della parte attiva del bilancio, con quelli relativi a tutti i titoli della spesa, si rileva per il 1999 un avanzo di 1.345,5 miliardi a fronte di un disavanzo di 4.530,2 rilevato nel 1998. Questo dato che inverte la situazione rilevata negli esercizi precedenti, conferma il miglioramento della situazione di cassa per il 1999.

Il 1999 è stato il primo esercizio nel quale il patto di stabilità ha trovato applicazione, imponendo comportamenti volti alla correzione del saldo tendenziale indicato come disavanzo dalla normativa che lo ha introdotto. Queste correzioni avrebbero dovuto comportare in tale esercizio per il comparto degli enti locali una riduzione del fabbisogno tendenziale stimata in 820 miliardi. Pertanto l'osservazione nel primo esercizio di vigenza degli elementi che compongono il disavanzo finanziario e la valutazione dell'andamento di tale saldo può fornire indicazioni sull'effetto della normativa imposta dagli impegni europei in tema di stabilizzazione della finanza pubblica da parte degli enti locali.

Nella tabella che segue, sono illustrati sulla base dei criteri anzidetti,²¹ per i due esercizi in osservazione, i risultati relativi al disavanzo finanziario che confermano ancora un miglioramento della situazione di cassa dei comuni nel biennio.

²¹ Nel calcolo del disavanzo si è discostati, in parte, dai criteri esplicitati nella circolare del Ministero del Tesoro n. 11, del 12.3.1999, in quanto non erano disponibili i dati relativi ai trasferimenti ordinari, perequativi e consolidati.

		(importi in miliardi di lire)	
ENTRATE		1998	1999
A	Entrate finali (Titoli I, II, III e IV)	96.252.849	108.015.380
B	Trasferimenti ordinari, perequativi e consolidati (Titolo II: Categ. 1 ^a)	19.868.175	23.958.696
C	Trasferimenti in conto capitale (Titolo IV: Categ. 2 ^a)	2.046.292	2.282.822
D	Riscossione di crediti (Titolo IV: Categ. 6 ^a)		7.286.230
E	Totale entrate (a-b-c-d)	67.295.550	74.487.632
SPESE			
	Spese correnti (Titolo I)	73.062.345	77.428.204
G	Interessi passivi	5.438.768	5.006.056
H	Totale spese (f-g)	67.623.577	72.422.148
I	Saldo entrate - spese	-328.027	2.065.484

Va notato che nel biennio in esame la situazione del saldo passa dal disavanzo all'avanzo con una differenza di quasi 2.400 miliardi. Tale miglioramento non può essere ricondotto alla ripresa del flusso di cassa dei trasferimenti erariali, in quanto tale voce viene depurata dal saldo che qui rileva, mentre può essere addebitata da un lato ai comportamenti imposti in ottemperanza al patto di stabilità, dall'altro ad una fisiologica espansione delle entrate proprie, specie quelle tributarie.

nonché i proventi della vendita di attività finanziarie entrambi da dedurre dal totale delle entrate. Per i primi si è ritenuto opportuno sottrarre l'intera categoria I del titolo II, mentre non si è tenuto conto dei secondi.

2 Gestione 1998 delle entrate di parte corrente

2.1 Evoluzione degli indirizzi ordinamentali

Lo sviluppo dell'autonomia finanziaria

Negli ultimi anni ha trovato conferma la linea della riduzione dei trasferimenti erariali agli enti locali alla quale si è accompagnata l'attribuzione progressiva di rilevanti poteri fiscali. Nel complesso i meccanismi previsti per la realizzazione del sistema di maggiore autonomia finanziaria degli enti locali dovrebbero, tendenzialmente, non incidere sulla disponibilità complessiva di risorse, difatti sin dal 1994 si è realizzato nelle linee generali un diverso assetto della composizione delle entrate degli enti locali, con una più estesa incidenza delle entrate proprie. Tuttavia dopo lo slancio iniziale il cammino nella direzione dell'autonomia finanziaria degli enti è divenuto più lento e difficile e le ulteriori spinte per portare il sistema ad un assetto consolidato stentano a realizzarsi.

In realtà, il ruolo propulsivo svolto dai tributi locali è andato a perdere vigore anche perché non appare proponibile un ulteriore sviluppo della fiscalità locale che non si accompagni ad una corrispondente riduzione di altri cespiti fiscali, in modo da mantenere inalterata la pressione fiscale complessiva. Infatti, gli sviluppi più recenti sono nel segno della devoluzione agli enti locali di quote di gettito di tributi erariali, sistema questo che ridistribuisce il gettito ottenuto tra centro e autonomie, senza, però incidere sulla natura del tributo, né prevedendone un inasprimento.

Il sistema dei trasferimenti è stato revisionato per completare sul fronte delle entrate derivate l'azione del nuovo sistema dei tributi locali, in modo che i due plessi normativi svolgessero un'azione combinata. Il nuovo metodo di computo dei trasferimenti erariali, che avrebbe dovuto trovare applicazione dal 1° gennaio 1999, si basa sul raffronto tra fabbisogno standardizzato degli enti riferito ai servizi indispensabili e risorse degli enti medesimi costituite dai trasferimenti ordinari e dall'ICI all'aliquota minima a suo tempo detratta, cercando di ancorare le quantificazioni a necessità obiettive connesse all'esigenza di assicurare un livello minimo di prestazioni.

Tuttavia, le interazioni tra il sistema dei trasferimenti e quello fiscale non sempre sono state armonicamente svolte e non si è riuscito a combinarne l'azione, pur essendo tale sistema concepito secondo un disegno complessivo e condizionato nella messa a regime all'applicazione della nuova disciplina sui tributi locali.

Oltre a ciò, va considerato che, nella revisione dei sistemi di finanziamento degli enti locali, un ruolo di notevole rilievo dovrebbe essere attribuito al completamento del processo in atto, rivolto al decentramento dell'amministrazione pubblica con attribuzione di maggiori funzioni agli enti locali.

L'elemento costituito dall'incremento dei fabbisogni, connesso con il completamento del trasferimento delle funzioni agli enti locali, potrebbe rendere non adeguato il sistema innanzi descritto, introdotto con leggi di riforma piuttosto recenti, ma che ha avuto difficoltà ad imporsi nell'attuazione concreta.

Non sono mancate, al riguardo, indicazioni da rinvenire, sia nelle proposte della commissione bicamerale, che nell'attuale disegno di legge di riforma costituzionale al vaglio parlamentare, dalle quali si avverte l'esigenza che il sistema dei trasferimenti venga ancora revisionato, non solo per completare sul fronte delle entrate derivate l'azione del nuovo sistema dei tributi locali, quanto per impostare una riforma organica che contenga in sé anche i principi di perequazione e di valutazione complessiva dell'azione dei trasferimenti.

Al momento, è dato intravedere una non esatta sintonia tra i sistemi di finanziamento ed il processo di conferimento di nuove funzioni agli enti, in quanto appare che il sistema finanziario stenti a seguire l'evoluzione di quello ordinamentale. Con ciò, non si vogliono misconoscere i notevoli progressi fatti dal 1994 nella direzione dell'autonomia finanziaria, quanto si rileva il

raggiungimento di una fase di maturità dei sistemi adottati e la innegabile difficoltà di trovare nuove soddisfacenti ricette.

Nel panorama dei tributi locali, l'imposta immobiliare riveste un ruolo centrale incontrastato, mentre la recente riforma opera una revisione complessiva che comporta la cancellazione dei cespiti di minor rilievo e la modifica della natura di altri tributi che si trasformano in entrate tariffarie. Una linea emergente, pertanto, potrebbe essere individuata nelle maggiori aspettative riposte negli strumenti di entrata non legati all'imposizione, privilegiando il ruolo delle entrate extratributarie. Difatti, alla base della riforma dei tributi locali, è posta un'esigenza di razionalizzazione e di snellimento, in modo tale che l'attività degli uffici tributari degli enti si concentri su pochi tributi, ma affini gli strumenti per la loro gestione, ottenendone tutte le potenzialità di gettito.

Il sistema delle entrate viene, tuttavia, posto sotto tensione, in relazione all'inevitabile incremento del fabbisogno proveniente dallo sviluppo delle funzioni e quindi si profila un difficile percorso per il loro sviluppo, nel quale si pongono una serie di vincoli che vanno dal contenimento della pressione fiscale, all'impatto che un ricorso eccessivo alla leva tariffaria comporta in termini inflazionistici, al rispetto dei vincoli di bilancio imposti dal patto di stabilità, sia a livello centrale che locale.

Il ruolo delle compartecipazioni e le esigenze di perequazione

L'attribuzione della compartecipazione all'IRPEF ha riaperto i termini delle questioni qui all'esame, avendo la potenzialità di completare il percorso di sviluppo delle entrate proprie, facendo raggiungere agli enti locali notevoli livelli di autonomia finanziaria.

In questo quadro si inseriscono, poi, le norme della legge n. 133 del 1999 ed il recente decreto legislativo sul federalismo fiscale²² che, con riferimento agli enti territoriali maggiori, introduce un modello che delinea le linee salienti del nuovo sistema delle autonomie, anche se non appare ancora configurare un assetto definitivo.

Emerge, in primo luogo, una coerente impostazione dei poteri di coordinamento orientati a consentire il raggiungimento di finalità comuni, nel senso di assicurare livelli essenziali ed uniformi di prestazioni. In questo modo si intendono contenere le incongruenze e i trattamenti non conformi a principi di equità che avrebbero potuto essere prodotti da un eccesso di autodeterminazione degli enti di autonomia.

Nel caso della Sanità vengono imposti vincoli alle Regioni a destinare una spesa corrente pari al fabbisogno finanziario per le tipologie di assistenza, delle prestazioni e dei servizi individuati dal Piano sanitario nazionale. Si tratta di un vincolo non solo di destinazione delle risorse, ma anche riferito ai risultati che devono essere conformi agli indirizzi e agli obiettivi di tutela della salute perseguiti dal Servizio nazionale.

In sostanza va a delinearsi un sistema, ed è emblematico il caso della Sanità, nel quale nuovi conferimenti di risorse vengono strettamente vincolati allo svolgimento di funzioni e connessi al raggiungimento degli obiettivi settoriali, stabiliti per il complesso degli enti.

Questo sistema non può essere considerato invasivo delle prerogative degli enti, ma semmai ispirato al concetto di un interesse nazionale, che travalica quello di ciascun ente e si pone a presidio dei principi di equità e di solidarietà.

Va, infatti, notato che la linea di sviluppo delle entrate proprie, in atto negli enti di autonomia territoriale, potrebbe avere un impatto non neutrale sulle differenze che caratterizzano le diverse zone del Paese. Il tema dello squilibrio territoriale è destinato a divenire di rilevante attualità, allorché ad un sistema di finanziamento, nel quale svolgono

²² Il d.lgs 18 febbraio 2000, n. 56 recepisce le disposizioni di delega riguardanti il finanziamento delle regioni a statuto ordinario, mentre non considera il punto f) dell'art. 10 della legge n. 133 del 1999, che prevedeva la delega in materia di revisione del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali, in relazione alle esigenze di perequazione connesse all'aumento della capacità impositiva.