

Patto di stabilità interno e politiche di bilancio: studio di approfondimento su alcuni enti locali emiliano-romagnoli

Sommario

1. Introduzione. – 2. Autonomia finanziaria e patto di stabilità interno per l'anno 2005. – 3. Analisi di alcuni casi concreti. – 4. Politiche di bilancio e rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2005. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

L'adesione e la permanenza dell'Italia all'Unione economica e monetaria europea impone al nostro paese il rispetto di alcuni macro obiettivi di finanza pubblica stabiliti con il Trattato di Maastricht. Anche gli enti locali sono chiamati a concorrere al contenimento della spesa pubblica al fine di raggiungere tali obiettivi. In funzione di ciò, con la legge n. 448 del 1998 (la legge finanziaria per l'anno 1999) è stato introdotto il cosiddetto patto di stabilità interno, il quale fissa per ciascun ente locale specifici obiettivi di bilancio, finalizzati al contenimento della spesa e alla riduzione del proprio *stock* di debito.

Le disposizioni del patto di stabilità interno sono state modificate dalle successive leggi finanziarie. Anche la legge finanziaria per l'anno 2005 è intervenuta in materia, imponendo agli enti locali – comuni con più di 5.000 abitanti, province, comunità montane con più di 50.000 abitanti – una nuova serie di vincoli di bilancio. In estrema sintesi, per ciascun ente locale è stato quantificato un tetto di spesa massima sostenibile nell'anno 2005, determinato in base alla spesa annua mediamente sostenuta dallo stesso ente nel triennio 2001-2003. Negli anni precedenti, il risanamento dei conti pubblici è stato perse-

guito invece fissando degli obiettivi di miglioramento del cosiddetto saldo finanziario, inteso come differenza fra entrate e spese sostenute nell'anno da ciascun ente locale. Ulteriore novità introdotta con il patto di stabilità interno per il 2005 è l'inclusione – fra le spese considerate ai fini del patto – delle spese di investimento, fino al 2004 escluse invece dal calcolo del saldo finanziario.

Scopo del presente contributo di ricerca ⁽¹⁾ è evidenziare gli effetti del patto di stabilità interno per il 2005 sulle politiche di bilancio degli enti locali, con particolare attenzione proprio all'introduzione di tetti massimi di spesa e alla inclusione delle spese di investimento nei vincoli del patto.

Il tema è di particolare interesse se si considera che anche la legge finanziaria per l'anno 2006 – attualmente all'esame del Parlamento – con ogni probabilità riproporrà l'impostazione del patto di stabilità interno per l'anno 2005, e quindi il metodo dei tetti massimi di spesa, prendendo a riferimento la spesa sostenuta da ciascun ente nel corso del 2004.

L'analisi sviluppata in questo capitolo intende approfondire questi temi, tramite lo studio dei bilanci di alcuni enti locali del territorio emiliano-romagnolo (comuni e province) evidenziando concretamente quali impatti e quali strategie sono state adottate da comuni e province per far fronte ai vincoli posti dal patto di stabilità interno 2005. L'analisi vuole anche mettere in evidenza i riflessi e i condizionamenti del patto di stabilità interno 2005 rispetto all'autonomia e al ruolo che la stessa Costituzione riconosce agli enti locali territoriali.

Da alcuni anni in occasione della definizione dei contenuti della legge finanziaria annuale e dei provvedimenti ad essa collegati, scoppia puntuale la polemica fra governo centrale regioni e sistema delle autonomie rispetto alle misure necessarie per il risanamento dei conti pubblici, a cui regioni ed autonomie locali concorrono in primo luogo attraverso il patto di stabilità interno. Uno dei temi centrali di tale polemica è proprio il rappor-

(1) Si precisa che il presente studio è stato realizzato nel periodo compreso fra il mese di ottobre e la prima metà del mese di dicembre del 2005.

to fra autonomia degli enti locali e vincoli di bilancio fissati dal patto di stabilità interno e da altre norme contenute nella legge finanziaria.

2. *Autonomia finanziaria degli enti locali e patto di stabilità interno per l'anno 2005*

Negli ultimi decenni, gli enti locali territoriali hanno visto rafforzarsi il proprio ruolo istituzionale e la propria autonomia come livello territoriale di governo. Tale processo è culminato nella riforma costituzionale del 2001, approvata con la legge costituzionale 7 ottobre 2001 n. 3, con la quale è stato sancito un ordine istituzionale di tipo “quasi” federale, fondato sui principi di sussidiarietà e federalismo fiscale. Nel nuovo ordine costituzionale, comuni province città metropolitane regioni e stato vengono considerati enti equiparati.

Per quanto concerne la ripartizione delle funzioni amministrative fra i diversi livelli di governo, la Costituzione (art. 118) prevede che le funzioni amministrative siano attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Compiti e funzioni amministrative sono attribuite alle autorità territorialmente e funzionalmente più vicine ai cittadini interessati, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni dell'ente considerato (principio di sussidiarietà verticale). Il principio di adeguatezza implica la considerazione delle caratteristiche organizzative, associative, demografiche e territoriali dell'ente chiamato ad esercitare le funzioni. Il principio di differenziazione richiama la possibilità di conferire una stessa funzione a diversi tipi di enti territoriali in base alle rispettive caratteristiche. Infine, il principio di sussidiarietà orizzontale prevede che stato, regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

Ma proprio quando il ruolo degli enti locali territoriali è stato sancito e rafforzato dalla riforma costituzionale del 2001, il percorso di crescita delle autonomie locali come livello territoriale di governo sembra essersi sostanzialmente arrestato. Il dettato costituzionale del 2001 può dirsi in buona parte non attuato. Ad oggi non sono stati ancora approvati i decreti legislativi di attuazione delle deleghe contenute nella legge 131 del 2003 (cosiddetta legge La Loggia) finalizzate alla modifica della normativa che regola l'ordinamento degli enti locali per adeguare tale normativa alla riforma costituzionale del 2001. Lo stesso può dirsi per quanto riguarda l'attuazione del federalismo fiscale, secondo cui ogni livello di governo territoriale determina quali e quante risorse drenare, divenendone responsabile di fronte alla comunità di riferimento. Solo lo scorso settembre, dopo una serie di proroghe e ritardi, si sono conclusi i lavori dell'Alta commissione per il federalismo fiscale, prevista dalla legge finanziaria per il 2003 (L. n. 289/2002, art. 3) allo scopo di dare avvio al percorso di attuazione del federalismo fiscale.

L'autonomia degli enti locali territoriali si manifesta sotto molteplici profili: politico, amministrativo, normativo, organizzativo, finanziario. Il concetto di autonomia richiederebbe approfondimenti per ciascuno di tali profili. In questa sede si intende soffermarsi sul concetto di autonomia finanziaria.

Citando la stessa Costituzione (art. 19), comuni province città metropolitane e regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa e hanno risorse autonome; stabiliscono e applicano tributi e entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio. Stabilire ed applicare tributi propri in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario dovrebbe significare che comuni e province possono determinare gli elementi strutturali dei tributi di loro competenza e, ad esempio, possono determinare i livelli di compartecipazioni tra valori minimi e massimi predefiniti dal legislatore na-

zionale e regionale.

In materia di trasferimenti, ancora l'articolo 119 della Costituzione prevede che lo stato istituisca un fondo perequativo senza vincolo di destinazione, per i territori con minor capacità fiscale per abitante. Le entrate proprie e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dovranno consentire agli enti territoriali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Ma, per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di comuni, province, città metropolitane e regioni. Da ciò scaturisce che i trasferimenti statali senza vincolo di destinazione non dovranno più esistere, ad eccezione di quelli che alimentano il fondo perequativo.

In sintesi, gli enti locali territoriali sono soggetti dotati di ampia autonomia sia di entrata che di spesa. Tale autonomia è riconosciuta agli enti locali dall'ordinamento già da prima della riforma costituzionale del 2001.

Concretamente, autonomia di entrata significa per l'ente locale poter disporre di entrate proprie, ovvero significa avere la possibilità e la responsabilità di determinare, almeno in parte, le caratteristiche e il livello di risorse finanziarie prelevate dalla propria comunità di riferimento per svolgere i propri compiti. Comunemente, l'autonomia finanziaria dell'ente locale si misura calcolando l'incidenza delle cosiddette entrate "proprie" sul totale delle entrate correnti iscritte in bilancio.

Le entrate correnti (cioè, il complesso delle entrate che finanziano l'attività ordinaria dell'ente) per comuni e province sono costituite da:

- tributi, cioè imposte, tasse e altri tributi;
- contributi e trasferimenti correnti dallo stato, dalla regione, da altri soggetti pubblici e privati;
- entrate extratributarie, cioè tariffe dei servizi pubblici erogati, proventi dei beni di proprietà dell'ente, interessi ed utili da

aziende speciali e società partecipate ecc., altri proventi e rimborsi diversi.

Sono considerate entrate correnti “proprie” dell’ente locale, ovvero espressione di autonomia finanziaria, le entrate tributarie ed extratributarie.

È vero che l’ammontare delle entrate tributarie non sono determinate solo dalle scelte dell’ente locale, ma anche e soprattutto dalle caratteristiche e dalla “ricchezza” del territorio. Come pure le entrate extratributarie sono determinate non solo dalle scelte tariffarie dell’ente, ma anche dal tipo e dalla quantità di servizi che la comunità locale richiede, nonché dalla forma di gestione dei servizi adottata dall’ente locale (che può essere diretta o indiretta, con la possibilità che entrate ed spese connesse al servizio non transitino dal bilancio dell’ente locale). Di certo, però, è sulle entrate tributarie ed extratributarie che si gioca principalmente la responsabilità di comuni e province per quanto riguarda il tipo e l’ammontare di risorse drenate da cittadini e aziende per finanziare servizi e attività delle amministrazioni locali.

In specifico, lo ricordiamo, le principali entrate tributarie dei comuni sono:

- l’imposta comunale sugli immobili, asse portante dell’autonomia tributaria dei comuni. Si applica con aliquote differenziate in base alla natura e alla destinazione degli immobili. Il comune determina le aliquote fra livelli minimi e massimi prefissati dal legislatore nazionale, può differenziare le aliquote in base al tipo e all’uso dell’immobile, può aumentare il livello di detrazione applicata alla prime case, può determinare l’esenzione per specifiche categorie di immobili;

- l’addizionale sul consumo di energia elettrica, che si applica ai fabbricati ad uso abitativo. Il comune non può influire in alcun modo sull’ammontare del gettito;

- la tassa per il servizio rifiuti solidi urbani (TARSU), determinata dal comune in base ad una serie di fattori connessi al tipo di utenza. Il d.lgs. 22 del 1997 ha previsto una riforma del servizio RSU che comporta il progressivo innalzamento del grado di copertura dei costi del servizio attraverso il gettito della

tassa. Entro la fine del periodo transitorio di attuazione della riforma, ancora in corso, ciascun comune deve provvedere a trasformare la tassa in una tariffa e a esternalizzare il servizio con l'uscita dei relativi proventi dal bilancio del comune;

- la compartecipazione dei comuni all'IRPEF con aliquota fissa, attualmente pari al 6,5% del gettito IRPEF riscosso sul territorio del comune. Il comune non può influire in alcun modo sull'ammontare del gettito; si tratta formalmente di un tributo, ma nella sostanza è un trasferimento corrente dallo stato;

- l'addizionale IRPEF facoltativa; spetta al comune decidere di applicarla e in che misura, entro un limite minimo e massimo fissati dal legislatore. Si tratta quindi di una vera entrata propria per il comune. Attualmente, però, la sua applicazione risulta "congelata" nel senso che nel 2003 e nel 2004 la legge finanziaria ha sospeso la possibilità per i comuni di aumentare l'aliquota applicata o di applicare il tributo (nel caso dei comuni che non l'avessero ancora applicato); per il 2005, la legge finanziaria ha consentito l'applicazione dell'addizionale IRPEF ai comuni che ancora non l'avevano applicata, ma solo nella misura minima dello 0,1%.

Passando a considerare le amministrazioni provinciali, le loro principali entrate tributarie sono:

- l'imposta provinciale di trascrizione nel Pubblico Registro Automobilistico (PRA). La provincia può scegliere di applicare una maggiorazione pari al 20% rispetto alle aliquote di base fissate con decreto ministeriale;

- l'imposta sulle assicurazioni per la responsabilità civile auto, che si applica ai veicoli iscritti al PRA e delle macchine agricole. Il gettito dell'imposta viene devoluto alle province, le quali però non sono titolari del tributo e non ne determinano in alcun modo struttura e importo;

- l'addizionale sui consumi di energia elettrica applicata a tutte le utenze diverse dalle abitazioni (commerciali, industriali, ecc.). Le province possono determinare un incremento del gettito, fino ad importo massimo pari a 0,01136 euro per Kwh;

- la compartecipazione IRPEF che per le province ammonta all'1% del gettito IRPEF riscosso nel proprio territorio. Come

per i comuni, la provincia non ha alcun potere di incidere sulla struttura o sul gettito del tributo; si tratta formalmente di un tributo, ma nella sostanza è un trasferimento corrente dallo stato;

- l'imposta per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente. Si tratta di un'addizionale provinciale sulla tassa/tariffa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani applicata dai comuni. Le province possono stabilirne l'aliquota fra un minimo ed un massimo fissati per legge.

Occorre subito precisare che le addizionali e le compartecipazione degli enti locali territoriali ai principali tributi statali hanno costituito solo un timido avvio verso il federalismo fiscale. Basta pensare al sostanziale blocco dell'addizionale comunale all'IRPEF. Ma soprattutto si consideri che, quando il legislatore ha applicato le addizionali sul consumo di energia elettrica e le compartecipazione all'IRPEF, sia per i comuni che per le province, le relative somme sono state compensate da una diminuzione di pari importo dei trasferimenti correnti dallo stato spettanti a ciascun comune e provincia; e se l'importo della compartecipazione o dell'addizionale teoricamente riconoscibile supera l'ammontare di trasferimenti spettanti a ciascun ente, allora tale importo viene ridotto al livello dei trasferimenti spettanti a ciascun ente (principio di invarianza). Concretamente, per la stragrande maggioranza dei comuni e delle province dell'Emilia-Romagna i trasferimenti correnti dallo Stato sono ridotti a pochi punti percentuali sul totale delle entrate correnti.

Ad oggi, i margini di manovra a disposizione degli enti per incrementare le entrate tributarie sono ormai molto ridotti. Se anche i governi locali volessero offrire più servizi al proprio territorio, le leve impositive a disposizione sono molto poche.

Da tempo, tutte le province applicano le aliquote e gli importi massimi consentiti. Applicare da subito le aliquote massime è stata per le province una necessità, dovendo far fronte negli ultimi anni ad un crescente carico di servizi e funzioni loro assegnate, spesso senza un adeguato trasferimento di risorse finanziarie, strumentali e di personale. In ogni caso, i margini di manovra a disposizione delle province sono sempre stati minimi. Invece, i due principali tributi provinciali – l'imposta di tra-

scrizione al PRA e l'imposta sulla RCA – dipendendo fortemente dall'andamento del mercato automobilistico, senza che la provincia possa incidere in qualche modo sul loro gettito.

Non molto migliore è la situazione dei comuni, che pure godono di una maggiore autonomia impositiva rispetto alle province. Ad oggi, molti comuni applicano già aliquote ICI vicine ai livelli massimi consentiti⁽²⁾, a fronte di entrate tributarie il cui gettito tende ad essere eroso dall'inflazione. In effetti, le rendite catastali per il pagamento dell'ICI non sono rivalutate da anni e, peraltro, non garantiscono in alcun modo equità di prelievo tributario. Inoltre, come detto, l'addizionale IRPEF dei comuni è praticamente bloccata già da alcuni anni.

Molti servizi cosiddetti a rilevanza economica che fanno capo ai comuni (servizi idrico, distribuzione gas ed energia elettrica, gestione rifiuti, trasporti pubblici locali, ecc.) sono ormai gestiti da soggetti diversi dal comune e le relative entrate e spese non transitano dal bilancio comunale. Per i servizi non a rilevanza economica (servizi sociali, culturali, ecc.), rette e tariffe vengono per lo più aumentate nella misura minima indispensabile a coprire gli effetti dell'inflazione.

In sintesi, si può affermare che i margini di manovra su entrate proprie sono pressoché nulli per le province e sono piuttosto stagnanti anche per i comuni, in un contesto in cui i trasferimenti erariali sono in calo secondo la dinamica prima descritta e anche la regione vede ridursi le risorse a disposizione con inevitabili ricadute sui bilanci sugli enti locali.

Ad oggi la fiscalità locale è sostanzialmente bloccata. Tutto è in sospenso in attesa che venga dato corpo al federalismo fiscale.

Sul versante della spesa, autonomia significa per l'ente locale libertà di scelta nelle modalità di organizzazione delle proprie attività, libertà nella scelta dei fattori produttivi da impiegare, libertà di scelta nelle modalità di erogazione della spesa. L'autonomia di spesa è connessa, anzi è parte integrante

(2) Costituisce una parziale eccezione l'ICI applicata sulle prime case che per motivi di equità e perequazione sociale viene tenuta molto più bassa del limite massimo teoricamente consentito.

dell'autonomia organizzativa: l'ente locale deve poter scegliere come strutturarsi e quali forme dare ai servizi che gestisce, ovviamente nel rispetto delle normative che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni locali, nonché i singoli settori di attività dell'ente (istruzione, servizi sociali, ambiente, viabilità, trasporti, ecc.).

Il presupposto della autonomia di spesa è la certezza di poter disporre delle risorse finanziarie necessarie a svolgere i compiti che il legislatore attribuisce all'ente locale.

Ebbene, l'esigenza di un sempre maggior rigore finanziario per risanare i conti pubblici e per poter rispettare i parametri fissati dal trattato di Maastricht, hanno portato negli ultimi anni il legislatore all'introduzione di diverse misure restrittive per i bilanci delle amministrazioni pubbliche e quindi anche degli enti locali territoriali, misure che in alcuni casi rischiano di limitare fortemente l'autonomia organizzativa e di spesa degli enti locali.

Non si tratta solo delle misure definite dal patto di stabilità interno, ma anche di altri provvedimenti, ad esempio le restrizioni alle assunzioni di personale e il contingentamento delle spese per l'acquisto di beni e servizi specifici.

Negli ultimi anni, per ciascun ente, sono stati previsti limiti stringenti alla spesa di personale e alla possibilità di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato. Tali limiti hanno concorso – insieme ad altri fattori di natura politica, organizzativa, legislative, ecc. – a far propendere più spesso gli enti locali verso scelte di esternalizzazione di attività e servizi, in luogo di una gestione diretta.

Con specifico riferimento al 2005, anche la legge 311 del 2004 (la legge finanziaria per il 2005) ha previsto limiti alle assunzioni a tempo indeterminato per gli enti locali. Il principio generale è quello di non consentire la sostituzione di tutto il personale cessato dal servizio nell'anno precedente, allo scopo di ottenere una certa quota di risparmio delle spesa di personale ⁽³⁾.

(3) Più in dettaglio, le assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2005 possono es-

Si deve segnalare che in materia di limitazioni alle assunzioni di personale a tempo indeterminato per gli enti locali, la sentenza della Corte costituzionale n. 390 del 2004 – pronunciata poche settimane prima dell’approvazione della legge finanziaria per il 2005 – ha evidenziato l’incostituzionalità di alcune disposizioni delle leggi finanziarie per il 2003 e per il 2004, in quanto fissavano una precisa percentuale di personale cessato che poteva essere sostituito dall’ente locale con nuove assunzioni. Secondo la Corte costituzionale, le norme censurate non si limitavano a fissare un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma imponevano precetti specifici e puntuali, invadendo una sfera riservata all’autonomia degli enti locali (ovvero l’organizzazione della propria attività amministrativa). La legge statale deve invece limitarsi a definire dei criteri (ad esempio il contenimento della spesa pubblica) senza imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungerli. La finanziaria per il 2005 ha cercato di porre rimedi che recepissero tali rilievi ma i vincoli che ha posto alle assunzioni e alla spesa di personale degli enti locali restano molto incisivi.

Ulteriori limiti alla spesa degli enti locali sono stati introdotti dal legislatore in riferimento ad altre voci specifiche di spesa. In particolare, si ricordano le disposizioni contenute nel cosiddetto decreto “taglia-spese” – DL n. 168/2004 convertito con la L. n. 191/2004 – il quale recava misure urgenti per il conteni-

sere effettuate solo dopo l’emanazione di D.P.C.M. che, previa intesa raggiunta in sede di conferenza unificata stato regioni ed autonomie locali, definiscano concretamente criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per il triennio 2005-2007. Si tenga presente che solo il 24 novembre 2005 è stata raggiunta l’intesa in sede di conferenza unificata e che a inizio dicembre 2005 non era ancora stato approvato il relativo D.P.C.M. Ciò significa che di fatto, fino ad emanazione del suddetto D.P.C.M., vige un sostanziale blocco delle assunzioni a tempo indeterminato; fanno eccezione le assunzioni di personale appartenente a categorie protette. A titolo esemplificativo, l’accordo del 24 novembre prevede un complesso meccanismo di quantificazione del risparmio che ciascun ente deve realizzare nel triennio 2005-2007 in termini di spesa di personale; sia per il 2005 che per il 2006, ciascun ente può scegliere se procedere ad un numero di assunzioni che garantisca di ottenere un determinato risparmio o se applicare il criterio della sostituzione del 25% del personale cessato nel corso dell’anno precedente. Nel 2007 resta solo l’obiettivo di risparmio e non più la possibilità di applicare il criterio del 25%. Ciò perché al termine dei tre anni il risparmio complessivo preventivato deve essere comunque conseguito.

mento della spesa corrente delle amministrazioni pubbliche. Per gli enti locali, con riferimento al 2004, si imponeva il taglio del 10% (rispetto alla spesa annua mediamente sostenuta nel triennio 2001-2003) di alcune specifiche voci di spesa (incarichi di studio, ricerca e consulenza affidati a soggetti esterni all'ente; spese di rappresentanza; missioni all'estero, spese per mostre e convegni). Da tali limitazioni erano esclusi i comuni con meno di 5.000 abitanti, ai quali si riconosceva una maggiore difficoltà di manovra di spesa, avendo una struttura organizzativa più rigida.

Anche la legge finanziaria per il 2005 prevede per gli enti locali il contenimento di spese relative ad incarichi di studio, ricerca e consulenza a soggetti esterni all'ente, che non devono superare nel 2005 la spesa impegnata nel 2004 per le medesime voci. Anche in questo caso le limitazioni non si applicano ai comuni con meno di 5.000 abitanti.

Su queste norme incombono le ripercussioni della sentenza della Corte costituzionale n. 417 del 2005 che ha dichiarato l'incostituzionalità delle norme del decreto "taglia-spesa" che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci degli enti locali. Per la Corte, "tali norme non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'articolo 119 della Costituzione".

Al di là dei profili di incostituzionalità di singole norme contenute nelle leggi finanziarie, si pone il problema di valutare le tensioni che si creano fra limitazioni alla capacità di spesa e il principio di autonomia finanziaria degli enti locali.

In discussione non è certo il concorso degli enti locali allo sforzo di risanamento dei conti pubblici, ma il metodo e le misure talora adottate dal legislatore a tal scopo.

In ogni caso, l'ordinamento impone già agli enti locali di finanziare la propria spesa sempre in equilibrio, diversamente dallo stato che ha facoltà di finanziare la propria spesa in disavanzo. L'ente locale deve approvare bilanci preventivi in pareggio e se a consuntivo si produce un disavanzo, questo deve

essere applicato al bilancio dell'anno successivo per essere subito riassorbito. L'ente locale, inoltre, deve rispettare limiti di bilancio finalizzati a garantire la sostenibilità finanziaria dell'ente, anche nel medio e lungo periodo. Ad esempio, può indebitarsi solo per finanziare la spesa di investimento (art. 19, Cost.), mentre non può contrarre debiti per finanziare la spesa corrente o per restituire debiti pregressi. Non può contrarre nuovi debiti se la spesa per interessi passivi che già sostiene è superiore al 12% del totale delle entrate correnti iscritte nell'ultimo bilancio consuntivo approvato.

Con il patto di stabilità interno, si richiede a ciascun ente locale di raggiungere uno specifico obiettivo programmatico di bilancio che cambia di anno in anno ed è finalizzato al raggiungimento di un complessivo obiettivo di miglioramento del disavanzo pubblico, quantificato nella legge finanziaria per ciascun comparto di amministrazioni pubbliche.

Il patto di stabilità interno è, tecnicamente, una norma di coordinamento della finanza pubblica che, come già anticipato in premessa, scaturisce dal processo di integrazione dell'Italia nell'Unione europea.

Le regole del patto di stabilità interno, introdotte per la prima volta con la legge finanziaria per l'anno 1999, sono state ridefinite – in modo più o meno incisivo – da ciascuna delle successive leggi finanziarie. Gli obiettivi di fondo del patto sono rimasti immutati: ovvero il concorso del comparto regioni ed autonomie locali al contenimento della spesa pubblica al fine di ridurre il disavanzo pubblico e il debito pubblico.

A livello comunitario il trattato di Maastricht individua, per ciascun stato membro, due obiettivi di finanza pubblica: primo, il disavanzo pubblico annuo – che è un saldo finanziario fra entrate finali e spese finali – non deve essere superiore al 3% del PIL; secondo, il debito pubblico non deve essere superiore al 60% del PIL. In particolare, questo secondo obiettivo è solo tendenziale, visto che per molti paesi, compresa l'Italia, tale rapporto è attualmente molto più elevato.

Fin dalle prime fasi di vigenza del patto di stabilità interno, sono stati individuati due obiettivi: il primo connesso alla ridu-

zione del disavanzo pubblico, il secondo connesso alla riduzione del rapporto fra debito pubblico e PIL.

Mentre il primo obiettivo ha subito continue modifiche dal 1999 ad oggi, il secondo è rimasto invariato ed è tuttora vigente. Più nel dettaglio, l'art. 28, comma 3, della legge 448/98 prevede, per ciascun ente locale, un obiettivo di riduzione del 10% del rapporto fra *stock* di debito dell'ente locale e PIL, in un arco temporale di 5 anni. Tale norma non è mai stata resa obbligatoria. Resta una facoltà per ciascun ente locale. È previsto invece un premio per chi la attua, ovvero la possibilità di estinguere anticipatamente mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti senza pagare le previste penali. Per accedere a questa possibilità, l'ente locale presenta un programma quinquennale di rientro sul debito che garantisca, a fine periodo, una diminuzione del rapporto fra il proprio debito e il PIL pari almeno al 10%. Se allo scadere del quinquennio l'obiettivo non viene raggiunto, l'ente locale è tenuto a pagare tutte le somme dovute a titolo di penale per i mutui della Cassa Depositi e Prestiti estinti anticipatamente.

Da alcuni anni, si applicano sui mercati finanziari tassi di interesse molto più bassi di quelli applicati solo qualche anno prima. Tale circostanza rende molto interessante l'opportunità di estinguere anticipatamente, senza penali, vecchi mutui contratti dagli enti locali con la Cassa DDPP, quando i tassi di interesse applicati erano molto più alti di quelli applicati oggi. Estinguere vecchi mutui più onerosi, per contrarne oggi dei nuovi a tassi più vantaggiosi, consente all'ente locale un significativo risparmio sulla spesa per interessi passivi. In effetti, negli ultimi anni, diversi enti locali – e, fra loro, un numero rilevante di enti locali emiliano-romagnoli – hanno presentato alla Cassa Depositi e Prestiti il programma quinquennale di rientro sul debito, versando le somme dovute per la restituzione anticipata di una quota significativa di vecchi mutui.

Il primo obiettivo del patto di stabilità interno, invece, è stato ampiamente rivisto da tutte le leggi finanziarie successive alla legge 448 del 1998. Ad eccezione del primo anno, fino al 2004 l'obiettivo connesso al miglioramento del disavanzo pub-

blico è stato declinato, per ciascun ente locale, in un obiettivo di miglioramento del cosiddetto saldo finanziario fra entrate finali e spese finali. In una prima fase, l'obiettivo era determinato solo come saldo finanziario di cassa (riscossioni meno pagamenti), in quanto a livello comunitario a prevalere è il criterio della cassa.

Lo si specifica per i non addetti ai lavori, considerare il bilancio in termini di cassa significa considerare soltanto le somme effettivamente riscosse ed effettivamente pagate dall'ente pubblico nell'anno di riferimento. La gestione di cassa si distingue da quella di competenza – tipica delle amministrazioni pubbliche – che riguarda invece le somme per le quali nell'anno l'ente locale accerta un diritto a riscuotere nei confronti di determinati soggetti, e le somme che l'ente locale si impegna a pagare. Un esempio può meglio chiarire il concetto: l'ente accerta una entrata tributaria nel momento in cui identifica il soggetto che deve pagare il tributo, la ragione per cui tale tributo è dovuto all'ente, nonché l'importo dovuto (accertamento); l'entrata tributaria potrà essere registrata in termini di cassa solo nel momento in cui la somma viene effettivamente “incassata” dall'ente (riscossione). Per quanto riguarda il procedimento di spesa, l'ente locale può effettuare una spesa solo dopo aver assunto un atto di impegno. L'impegno è la fase nella quale viene determinata la somma da pagare, l'obiettivo della spesa, il soggetto creditore e la ragione del debito ⁽⁴⁾; inoltre, con l'impegno viene costituito il vincolo sulla previsione di bilancio, ovvero la stessa somma non potrà essere impiegata per un'altra spesa. Per acquistare, ad esempio, del materiale di cancelleria, l'ente locale determina il soggetto fornitore – in base a precise regole procedurali e dopo aver pattuito le condizioni del contratto di fornitura – e iscrive la somma da pagare

(4) Fanno eccezione le spese per investimenti e le spese correnti correlate a specifiche entrate a destinazione vincolata. In questi casi, l'impegno di spesa viene assunto al momento dell'accertamento dell'entrata che finanzia tale spesa, quindi l'impegno di spesa può essere assunto anche molto tempo prima del momento in cui viene determinato il soggetto da pagare. L'impegno implica comunque, anche in questi casi, la costituzione del vincolo sul relativo stanziamento di bilancio.

nell'apposito stanziamento di bilancio (impegno). Solo dopo che il bene richiesto sarà stato consegnato all'ente, la somma impegnata verrà effettivamente pagata al fornitore (pagamento). Se un impegno viene assunto in un determinato anno senza che venga effettuato nello stesso anno il relativo pagamento, la somma impegnata confluisce a fine anno fra i residui di spesa e potrà essere pagata l'anno successivo; in questo ultimo caso, si dice che il pagamento viene effettuato in conto residui, anziché in conto competenza.

Ebbene, il bilancio di previsione che ogni ente locale approva a inizio anno è deliberato dal consiglio come bilancio di competenza, ovvero vi sono iscritte le somme che l'ente prevede di accertare e le somme che prevede di impegnare nell'anno. Mentre, nel corso della gestione e a consuntivo, nel bilancio vengono iscritti i movimenti finanziari sia di competenza che di cassa.

Ovviamente, per raggiungere un determinato obiettivo in termini di saldo finanziario fra riscossioni e pagamenti, occorre a monte impostare il bilancio di competenza secondo determinati obiettivi, per poi verificare nel corso della gestione che l'andamento dei flussi di cassa sia coerente con tali obiettivi.

Per questa ragione, dall'esercizio 2003, l'obiettivo di miglioramento del saldo finanziario fissato dal patto di stabilità interno è stato sdoppiato, ovvero è stato riferito in modo distinto sia alla gestione di cassa (riscossioni meno pagamenti) che a quella di competenza (accertamenti meno impieghi), proprio allo scopo di rafforzare i vincoli posti dal patto.

In via generale, fino al 2004, l'obiettivo programmatico sia di cassa che di competenza è stato calcolato come saldo finanziario fra il totale delle entrate finali (tributarie, da contributi e trasferimenti correnti, extratributarie, da alienazioni e trasferimenti in conto capitale) e il totale delle spese correnti. A livello comunitario, in realtà, si calcola il saldo fra entrate finali e spese finali, ovvero conteggiando sia le spese correnti che le spese in conto capitale. Il patto di stabilità interno invece, fino al 2004, ha escluso la spesa di investimento dal calcolo del saldo finanziario.

Si tratta di un aspetto di grande rilevanza che ha consentito agli enti locali di dare continuità e sviluppo alle proprie politiche di investimento sul territorio, anche se ha significato sottrarre dai vincoli del patto una quota rilevante di spese che invece rilevano ai fini del rispetto dei parametri di Maastricht.

Lo scopo di tale esclusione era quello di non penalizzare gli investimenti, anche considerato il ruolo che gli investimenti attivati da regioni ed enti locali rivestono nel contesto nazionale, con evidenti effetti di volano sull'economia complessiva.

Oltre alle spese in conto capitale, altre specifiche voci di entrata e di spesa sono state escluse dal calcolo del saldo finanziario, con alcune modifiche da un anno all'altro. È cambiata inoltre, di anno in anno, la base di calcolo con cui determinare l'obiettivo programmatico di miglioramento del saldo finanziario. In sintesi, si applica il calcolo del saldo finanziario al bilancio di un anno precedente (base di calcolo), quindi l'obiettivo programmatico viene determinato come scostamento percentuale rispetto alla base di calcolo.

Considerando più in dettaglio le regole del patto per l'anno 2004, il saldo finanziario, riferito sia alla gestione di cassa che a quella di competenza, doveva essere calcolato escludendo:

- dalle entrate tributarie (Titolo I), la compartecipazione IRPEF (che, come detto, di fatto costituisce in realtà un trasferimento erariale);
- dalle entrate da contributi e trasferimenti (Titolo II), i trasferimenti correnti dallo Stato, dall'Unione europea e dagli altri enti partecipanti al patto;
- dalle entrate da alienazioni e trasferimenti di capitale e riscossione di crediti (Titolo IV), i proventi della dismissione di beni patrimoniali e di attività finanziarie, i trasferimenti in conto capitale dallo stato dall'Unione europea e dagli altri enti partecipanti al patto, le riscossioni di crediti;
- dalle spese correnti (Titolo I), la spesa per interessi passivi, le spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla Unione europea, le spese per calamità naturali, le spese elezioni amministrative, le spese connesse a funzioni statali o regionali trasferite o delegate, le spese per rim-

borsi eseguiti allo Stato, la spesa di personale relative ad aumenti contrattuali e a maggiori ineri di personale per attività istruttoria del condono.

Il saldo programmatico 2004, sia di cassa che di competenza, era determinato dal saldo programmatico per l'anno 2003 (a sua volta determinato prendendo a base di calcolo il bilancio 2001) incrementato del tasso di inflazione programmato nel DPEF, pari all'1,7%. A consuntivo, i saldi finanziari 2004 non dovevano essere peggiorativi degli obiettivi programmatici così calcolati.

Un elemento che di certo ha favorito una gestione di bilancio meno condizionata e più flessibile per gli enti locali, è stata appunto l'esclusione di una serie di voci di entrata e di spesa, a partire dalle spese di investimento. Ogni voce esclusa dal calcolo del patto risponde ad una logica specifica: ad esempio, non considerare entrate e spese che hanno carattere di eccezionalità o che scaturiscono da modifiche legislative e da attribuzione di nuovi compiti agli enti locali, e che quindi falserebbero il confronto con bilanci di anni passati; oppure escludere dal conteggio entrate e spese già poste a carico degli obiettivi programmatici di altre amministrazioni pubbliche (è il caso dei trasferimenti).

Un altro aspetto rilevante del patto di stabilità interno è costituito dal sistema di incentivi e sanzioni connesse agli obiettivi di patto. In premessa, occorre ricordare che le disposizioni del patto di stabilità interno non dettano requisiti di legittimità dei documenti di bilancio. In altri termini, se il bilancio di un ente a consuntivo non rispetta il patto di stabilità, non è per questa ragione illegittimo. L'ente però subirà, se previste, le sanzioni stabilite dal legislatore per gli enti inadempienti.

In una prima fase, il patto di stabilità interno non prevedeva sanzioni per gli enti che non raggiungevano gli obiettivi fissati, ad eccezione del caso in cui l'Italia fosse incorsa nelle sanzioni europee per mancato rispetto dei parametri del patto di stabilità e crescita, nel qual caso le relative sanzioni sarebbero state ripartite fra gli enti che non avessero rispettato il patto. Era previsto, invece, un sistema di premi, consistenti in riduzioni dei tassi di interesse

da pagare sui mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti. Essendo stato poi raggiunto l'obiettivo complessivo definito per il comparto autonomie locali per il biennio 1999-2000, tutti gli enti locali hanno potuto beneficiare di una riduzione del 0,5% del tasso di interesse praticato dalla Cassa Depositi e Prestiti. Molti enti locali hanno ottenuto anche l'ulteriore riduzione del 0,5% del tasso di interesse, prevista per gli enti che nel biennio avessero ottenuto una complessiva riduzione del disavanzo superiore allo 0,3% del PIL.

Successivamente, con la finanziaria per l'anno 2001 non è stato confermato il sistema di incentivi previsto per il biennio 1999-2000. Al contrario, la legge finanziaria del 2002 ha previsto, con effetto retroattivo, che gli enti che non avevano rispettato gli obiettivi del patto di stabilità per il 2001 non potessero procedere all'assunzione di personale nel 2002.

Con le leggi finanziarie per il 2003 e il 2004 vengono introdotte ulteriori sanzioni per gli enti inadempienti (oltre al blocco delle assunzioni di personale a qualsiasi titolo sempre riconfermato, il divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare investimenti, l'obbligo di ridurre di almeno il 10% le spese per acquisto di beni e servizi). Tali sanzioni sono state sostanzialmente confermate anche dalla legge finanziaria del 2005, di cui si dirà più nel dettaglio di seguito.

In sintesi, si è passati da un sistema premiante (che peraltro ha anche distribuito benefici a pioggia, ovvero senza escludere quegli enti che non avevano raggiunto gli obiettivi di patto) ad un sistema di sanzioni estremamente pesanti per gli enti locali. Di fatto, dal momento in cui sono state introdotte le sanzioni, il patto di stabilità interno ha assunto il carattere di un vincolo stringente e per l'ente è assolutamente strategico rispettarlo.

Si deve anche segnalare che, sotto alcuni profili, l'evoluzione del patto ha consentito anche un alleggerimento della pressione sugli enti locali. Il riferimento va alla esclusione a partire dall'anno 2000 delle comunità montane e isolate e delle unioni di comuni dall'ambito di applicazione del patto⁽⁵⁾.

(5) La ragione di tale esclusione è da ricercare nella volontà del legislatore di non o-

Lo stesso è valso per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, esclusi a partire dal 2001: ciò ha consentito di affrancare i comuni più piccoli da adempimenti molto onerosi, considerata la minore flessibilità di bilancio e anche la complessità delle norme da applicare.

Passando a considerare nel dettaglio le regole del patto di stabilità interno per il 2005, come già accennato, due sono le principali novità introdotte dalla legge finanziaria per il 2005 (l. n. 311/2004, art. 1, commi 21-41): il passaggio dal metodo dei saldi finanziari al metodo dei tetti massimi di spesa; l'inclusione della spesa per investimenti nel calcolo degli obiettivi del patto.

I tetti di spesa, sempre in modo distinto per la gestione di cassa e di competenza, sono determinati calcolando la spesa annua mediamente sostenuta dall'ente locale nel triennio 2001-2003. In specifico, il complesso delle spese soggette al patto (spese correnti e spese di investimento) non può essere superiore alla corrispondente spesa media sostenuta nel triennio 2001-2003 incrementata del 10% oppure dell'11,5%. La scelta della percentuale di incremento da applicare viene determinata in base ad un parametro di "virtuosità" riferito al singolo ente. Virtuoso è definito l'ente la cui spesa corrente (in termini di pagamenti in conto competenza e in conto residui) media *pro capite* del triennio 2001-2003 risulti inferiore alla spesa corrente media *pro capite* della classe demografica di appartenenza. I valori di riferimento (medie per classi demografiche) sono stati determinati con apposito decreto ministeriale (d.m. 26 gennaio 2005). Se l'ente è "virtuoso" applica la percentuale dell'11,5%, viceversa applica il 10%.

Appare molto discutibile attribuire un carattere di virtuosità (il termine è quantomeno improprio) ad un ente locale, sulla base della spesa corrente *pro capite*, la quale è determinata da una pluralità di fattori: il tipo e alla quantità di servizi che l'ente ge-

stacolare, ma anzi di incentivare, lo sviluppo di processi di integrazione e gestione associata di funzioni e servizi (attraverso unioni di comuni e comunità montane/isolane) da parte di comuni di piccole e piccolissime dimensioni, che sono nel nostro paese la stragrande maggioranza.

stisce in forma diretta o esternalizzata; la quantità di servizi e funzioni che in base a leggi regionali sono trasferite o delegate agli enti locali; la presenza di consistente pendolarismo o di rilevanti flussi turistici; e così via. Nel voler ottenere una riduzione della spesa, il legislatore classifica l'ente locale come più virtuoso se la sua spesa corrente per abitante è più bassa della media. In realtà, la spesa corrente per abitante inferiore alla media della propria classe demografica di appartenenza non può essere considerata un indice di efficienza dell'ente locale.

Rispetto all'ambito soggettivo di applicazione del patto di stabilità interno per il 2005, la l. n. 311/04 aveva inizialmente previsto un ampliamento degli enti locali soggetti al patto: non più solo tutte le province e i comuni con più di 5.000 abitanti, ma anche le i comuni fra 3.000 e 5.000 abitanti, le unioni di comuni con più di 10.000 abitanti, le comunità montane ed isolate con più di 10.000 abitanti. Con il d.l. n. 44 del 31 marzo 2005, convertito con la legge 88/2005, sono stati esclusi dall'applicazione dei vincoli del patto, tutti i comuni con meno di 5.000 abitanti, le comunità montane e isolate con meno di 50.000 abitanti e tutte le unioni di comuni.

Anche per il 2005 è prevista l'esclusione di una serie di voci di spesa dal calcolo del patto. Sono escluse le spese di personale, soggette ad uno specifico regime di limitazioni, a cui si è fatto cenno in precedenza. Sono escluse le spese per acquisire partecipazioni azionarie e attività finanziarie, per conferimenti di capitale, per concessioni di crediti, spese che non vengono conteggiate ai fini del patto perché, trattandosi di operazioni finanziarie, non sono considerate ai fini del calcolo dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni utilizzato a livello europeo. Sono esclusi i trasferimenti destinati alle amministrazioni pubbliche (ma devono essere però inclusi nel patto quei trasferimenti verso amministrazioni pubbliche, che sono in realtà corrispettivi per servizi ricevuti dall'ente).

La TAB. 1 esemplifica il metodo di calcolo degli obiettivi programmatici per il 2005, evidenziando anche le singole voci di spesa escluse dal limite del patto.

TAB. 1. *Modalità di calcolo degli obiettivi programmatici definiti dal patto di stabilità interno 2005, per comuni con più di 5.000 abitanti, province, comunità montane con più di 50.000 abitanti.*

SCor	TITOLO I - SPESE CORRENTI
a detrarre: S1	Spese per il personale
S2	Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche
S3	Spese connesse agli interventi a favore dei minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile
S4	Spese per calamità naturali
S5	Spese per funzioni trasferite o delegate dalle regioni dal 1° gennaio 2004 (art. 1, L. 88/05)
S6	Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1, L. 88/05)
S7	Spese svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 quater, L. 168/05) - solo enti locali Piemonte
SCorN	SPESE CORRENTI NETTE (Scor-S1-S2-S3-S4-S5-S6-S7)
Scap	TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE
a detrarre: S8	Spese per partecipazioni azionarie
S9	Spese per acquisizioni di attività finanziarie (es. titoli)
S10	Spese per conferimenti di capitale
S11	Spese per concessione di crediti
S12	Spese per trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche
S13	Spese per calamità naturali
S14	Spese cofinanziate dall'U.E., ivi comprese le quote di parte nazionale
S15	Spese per funzioni trasferite o delegate dalle regioni dal 1° gennaio 2004 (art. 1, L. 88/05)
S16	Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1, L. 88/05)
S17	Spese svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 quater, L. 168/05) - solo enti locali Piemonte

Di particolare rilevanza per gli enti locali, è l'esclusione dai vincoli del patto delle spese in conto capitale finanziate con determinate voci di entrata ⁽⁶⁾: cofinanziamenti comunitari, alie-

(6) Si ricorda, per i non addetti ai lavori, che le spese di investimento di comuni e province sono finanziate:

- con entrate proprie, ovvero proventi di alienazioni di beni del patrimonio disponibile dell'ente locale come edifici, terreni, diritti di superficie ecc.; oppure, per i soli comuni, i proventi dei permessi di costruire rilasciati a coloro che vogliono procedere a edificazioni sul territorio comunale (cosiddetti oneri di urbanizzazione);
- con il ricorso all'indebitamento, cioè con la contrazione di mutui o l'emissione di

TAB. 1. *Segue*

SCapN	SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE (SCap-S8-S9-S10-S11-S12-S13-S14-S15-S16-S17)
CSN	COMPLESSO DELLE SPESE NETTE SOGGETTE AL PATTO (ScorN+ScapN)
SMT	SPESA MEDIA DEL TRIENNIO 2001/2003 (CSN 2001+ CSN 2002 + CSN 2003) / 3
Inc %	INCREMENTO % PER IL 2005
Inc 2005	INCREMENTO PER IL 2005 (SMT * Inc % 2005)
OP 2005	OBIETTIVO PROGRAMMATICO PER IL 2005 (SMT + Inc 2005)
S18	Eventuali spese in conto capitale sostenute nel 2005 finanziate da proventi derivanti da alienazione di immobili, mobili e da erogazioni a titolo gratuito e liberalità
S19	Detrazione delle quote di spese sostenute nel 2005 dall'ente "capofila" di competenza di altri enti
S20	Incremento della quota di spesa sostenuta nel 2005 dall'ente "capofila" di propria competenza
CS 2005	COMPLESSO DELLE SPESE CORRENTI E IN CONTO CAPITALE SOSTENIBILI NEL 2005 PER RISPETTARE GLI OBIETTIVI DEL PATTO (OP 2005 + S18 + S19 - S20)

nazioni di beni dal patrimonio dell'ente, erogazioni a titolo gratuito e liberalità.

Fra le possibili esclusioni, si segnala che l'ente locale può detrarre anche le spese che ha sostenuto per conto di altre amministrazioni in qualità di ente "capofila", nell'ambito di accordi/convenzioni per la gestione in forma associata di servizi ed attività. Per contro, ciascun ente dovrà includere, nel proprio limite di spesa, eventuali spese sostenute da altre amministrazioni (in qualità di enti "capofila") per suo conto, in quanto ente beneficiario di un determinato servizio.

In merito all'inclusione della spesa di investimento nei vincoli di spesa del patto, si deve osservare che fino al 2004 gli enti sono stati spinti a incrementare la spesa di investimento (fuori dal patto), in qualche caso anche forzando i criteri di contabilizzazione delle spese, come ad esempio quelli che consentono

- prestiti obbligazionari in forma di BOC e BOP;
- con trasferimenti in conto capitale dallo stato, dalla regione e da altri enti pubblici o privati.

di distinguere quando una spesa di manutenzione debba essere qualificata come straordinaria (e quindi, spesa di investimento), piuttosto che ordinaria (ovvero spesa corrente).

Mentre la spesa corrente – legata alla erogazione dei servizi e al funzionamento ordinario della struttura amministrativa dell'ente – è di solito caratterizzata da un andamento più costante da un anno all'altro (salvo esternalizzazioni o conferimenti di nuove funzioni, o altro), la spesa di investimento specie per un piccolo comune, tende ad avere un andamento molto discontinuo. Anche per gli enti locali medio grandi si possono, comunque, riscontrare forti discontinuità da un anno all'altro, ad esempio se l'ente locale è destinatario di un contributo straordinario relativo al finanziamento di una grande opera pubblica.

L'aver assunto come base di calcolo un triennio anziché un solo anno, certamente può aiutare a ridurre i picchi nell'andamento della spesa, specie di investimento.

Il principale problema resta comunque il confronto fra esercizi finanziari, che non di rado hanno caratteristiche e dimensioni di bilancio diverse.

Ma mentre il vincolo della spesa impegnata è più gestibile perché l'ente, al limite, non assume impegni di spesa, il vincolo sui pagamenti può essere più problematico da gestire, quando si debba dare corso a pagamenti per spesa di investimento connessi a opere di grande impatto sul bilancio dell'ente locale, avviate in anni precedenti e da pagare nel corso del 2005. In merito, la legge 311/04 ha previsto un meccanismo per il quale un ente può richiedere di rimettere alla Cassa Depositi e Prestiti il pagamento delle spese di investimento che eccedono il limite fissato dal patto di stabilità: la Cassa DDPP anticipa le somme dovute dall'ente a fornitori terzi, ricorrendo ad un apposito fondo. L'ammontare di pagamenti per così dire "differiti" deve essere reso dall'ente locale alla Cassa DDPP entro il 31/12/2006. Di conseguenza, tali pagamenti verranno computati a carico del bilancio dell'ente locale sull'esercizio 2006. Il meccanismo appena descritto ha trovato concreta attuazione so-

lo a novembre 2005 ⁽⁷⁾. Nel frattempo, gli enti locali si sono organizzati a prescindere da tale meccanismo, ricorrendo a differenti strategie di cui si dirà meglio più avanti.

Ogni ente locale deve rispettare entrambi gli obiettivi programmatici di contenimento della spesa, ovvero sia sui pagamenti che sugli impegni. Il mancato rispetto di uno solo di questi obiettivi, comporta l'applicazione delle sanzioni previste per gli enti inadempienti: divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo; divieto di contrarre mutui e prestiti obbligazionari; divieto di effettuare spese per acquisto di beni e servizi in misura superiore alla corrispondente spesa dell'ultimo anno in cui si è accertato il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno.

Fra commentatori, amministratori ed operatori degli enti locali, il sistema dei tetti di spesa ha sollevato non poche perplessità, in merito alla compatibilità di tali vincoli con il riconoscimento degli enti locali territoriali come istituzioni di governo al livello locale, dotati di autonomia politica, organizzativa, finanziaria (in particolare dopo la riforma costituzionale del 2001).

Limiti e vincoli alla sfera di autonomia finanziaria degli enti si pongono anche nella vigenza di un patto di stabilità fondato sul metodo dei saldi finanziari. I bilanci degli enti locali possono mutare da un anno all'altro per le ragioni più diverse e contingenti: ad esempio per il trasferimento di nuove funzioni amministrative, o perché si attuano politiche di riorganizzazione dei servizi, o perché si verificano eventi di natura straordinaria *una tantum* che hanno particolari e rilevanti impatti sulle dimensioni di bilancio, ecc. Molti sono stati, negli anni di vigenza del patto, gli aggiustamenti introdotti per rendere comparabile l'esercizio assunto

(7) Per accedere al fondo della Cassa DDPP, gli enti locali interessati dovevano presentare domanda entro aprile 2005. Nell'impossibilità di prevedere esattamente di quanto avrebbero eventualmente superato il limite di spesa sui pagamenti, molti enti locali hanno presentato domanda di anticipazione e per importi rilevanti, ben oltre la disponibilità del fondo previsto. È presumibile che volutamente, a livello di governo centrale, si sia aspettata la fine dell'anno per dare concreta attuazione alla procedura di anticipazione. In effetti, molti enti locali che inizialmente avevano presentato domanda, si trovano a fine 2005 nella condizione di non avere più bisogno dell'anticipazione della Cassa DDPP.

a base di calcolo e l'anno su cui viene applicato l'obiettivo programmatico di patto.

Non sempre però questo tipo di accorgimenti è stato sufficiente a neutralizzare gli effetti discorsivi, generati dal confronto fra esercizi finanziari differenti, ponendo in alcuni casi limiti e penalizzazioni significative ai bilanci degli enti locali.

In ogni caso, pur con i limiti che pure pone, il metodo del saldo finanziario garantisce comunque maggior flessibilità. Se l'ente locale aumenta le entrate tributarie per incrementare i servizi erogati e le maggiori entrate coprono interamente le maggiori spese, il bilancio resta in pareggio e l'impatto finale sul disavanzo pubblico sarà pari a zero. Lo si ribadisce, l'ente locale non può finanziare la propria spesa in disavanzo. A ciò si aggiunga che, per il risanamento dei conti pubblici ai fini patto di stabilità e crescita della comunità europea, a livello nazionale si persegue un obiettivo di miglioramento del disavanzo pubblico, il quale è per definizione un saldo fra entrate e spese.

La definizione di tetti di spesa in rapporto alla spesa sostenuta in anni precedenti crea molti più vincoli ai bilanci degli enti locali.

Già con riferimento alla legge finanziaria per il 2002 che aveva inserito, fra gli obiettivi del patto di stabilità interno, un tetto di crescita alla spesa corrente, erano stati sollevati dei dubbi sulla costituzionalità di tale vincolo. Con la sentenza n. 36 del 20-26 gennaio 2004, la Corte Costituzionale si è espressa in proposito, ritenendo non contestabile il potere del legislatore nazionale di imporre a enti locali territoriali dei vincoli pure stringenti alle politiche di bilancio, se ciò è giustificato da esigenze di coordinamento della finanza pubblica per il raggiungimento di obiettivi nazionali condizionati anche da obblighi comunitari; e anche se questi vincoli si traducono in limitazioni dirette all'autonomia di spesa degli enti locali. Con specifico riferimento al vincolo della crescita della spesa, la Corte ha ritenuto che il legislatore nazionale possa farvi ricorso come strumento di riequilibrio della finanza pubblica (con una propria autonoma valenza), anche quando a livello nazionale viene posto invece un vincolo relativo al disavanzo pubblico. Al tempo stesso però, la Corte ha anche precisato che tali limitazioni alla spesa corrente possono essere imposte dal legislatore naziona-

le come misure d'emergenza, connesse a obiettivi di carattere nazionale. Ciò sembrerebbe significare che un ricorso prolungato a simili misure potrebbe effettivamente tradursi in una eccessiva compressione della autonomia di spesa che la Costituzione riconosce in capo agli enti locali territoriali. Forse proprio recependo questo tipo di orientamento la legge finanziaria del 2003 aveva reintrodotta per il patto di stabilità interno, il solo metodo dei saldi finanziari.

Se è indiscutibile che ogni comparto di amministrazioni pubbliche debba concorrere al crescente sforzo di risanamento finanziario e di contenimento della spesa pubblica, è anche vero che gli strumenti adottati a questo scopo, non sembrano sempre in linea con l'autonomia e il ruolo riconosciuto dalla Costituzione agli enti locali territoriali.

Con lo studio di alcuni casi concreti illustrato nel prossimo paragrafo, oltre a valutare le strategie adottate dagli enti analizzati per rispettare i vincoli del patto di stabilità interno 2005, si mettono anche meglio in evidenza i condizionamenti che ciascun ente sperimenta rispetto alle proprie dinamiche e politiche di bilancio.

Oltre a quanto già evidenziato finora, si deve ancora osservare che il patto di stabilità fissa vincoli di bilancio uguali per tutti gli enti locali. Non tiene conto, ad esempio, dei risultati già conseguiti dagli enti che hanno sempre rispettato il patto di stabilità. In particolare quando il vincolo è espresso solo in termini di spesa, più l'ente è "virtuoso" riducendo la spesa, più la propria base di calcolo si riduce e il vincolo si fa stringente l'anno dopo. Paradossalmente, ad essere favoriti sono quegli enti che ancora non hanno applicato in passato tagli significativi (e consistenti operazioni di esternalizzazione di servizi) e che quindi si trovano a disporre di una base di calcolo più ampia. A titolo di esempio, gli enti che hanno accelerato nel dare attuazione alla riforma del servizio rifiuti, trasformando la tassa in tariffa ed esternalizzando completamente il servizio già prima del 2003-2004, non possono contare sui benefici di una tale operazione ai fini del rispetto del patto di stabilità 2005.

Altre implicazioni negative per la programmazione e la gestione del bilancio scaturiscono dalla estrema mutevolezza delle rego-

le fissate dal patto di stabilità, da un anno all'altro. Amministratori e funzionari delle amministrazioni locali ormai concentrano l'attenzione sul primo anno finanziario disciplinato dalla legge finanziaria, perdendo interesse per molte delle norme che si proiettano oltre questo arco temporale.

3. *Analisi di alcuni casi concreti*

Per esemplificare l'impatto delle norme fissate dalla legge finanziaria 2005 in materia di patto di stabilità per gli enti locali, si sono scelti alcuni comuni ed alcune province del territorio emiliano romagnolo: più esattamente, tre comuni di dimensioni demografiche differenti e due province. Non si sono scelti enti che necessariamente presentavano difficoltà gravi nel rispetto del patto di stabilità, ma piuttosto enti con caratteristiche e contesti organizzativi e territoriali differenti. Tutti gli enti analizzati hanno rispettato gli obiettivi fissati dal patto di stabilità interno negli anni precedenti al 2005.

Per valutare la situazione di bilancio degli enti prescelti per l'analisi, sono state realizzate delle interviste con i responsabili dell'area finanziaria di ciascun ente e sono stati esaminati alcuni documenti contabili: il bilancio consuntivo del 2004 e il bilancio preventivo per il 2005 con i loro rispettivi allegati obbligatori; i documenti contenenti gli obiettivi programmatici definiti in base alle norme del patto e i dati relativi al monitoraggio dell'andamento della spesa in rapporto a tali obiettivi programmatici; i dati del bilancio preventivo 2005 definitivo, ovvero il cosiddetto bilancio assestato al 30 novembre 2005.

I bilanci preventivi non hanno come requisito di legittimità il rispetto dei vincoli posti dal patto di stabilità, anche se per prassi gli enti tengono conto di quanto prospettato dalla legge finanziaria, sia al momento della prima approvazione del bilancio preventivo, sia in occasione delle successive variazioni delle previsioni di bilancio. In verità, come detto nel paragrafo precedente, nemmeno il bilancio consuntivo ha come criterio di legittimità il rispetto del patto di stabilità interno, anche se le

pesanti sanzioni applicate agli enti inadempienti rendono i vincoli del patto assolutamente cogenti per l'ente locale.

In ogni caso, il rispetto dei vincoli del patto di stabilità deve essere dimostrato solo a consuntivo. Il bilancio preventivo dell'ente locale però consente di vedere le tendenze in atto nell'andamento delle entrate e delle spese, in modo sempre più attendibile quanto più ci si avvicina alla fine dell'anno. Ovviamente, però, il bilancio di previsione (se pur definitivo al 30 novembre) non ha il contenuto informativo di un bilancio consuntivo.

Per ciascun ente analizzato, si sono evidenziate le eventuali difficoltà e le correlate strategie per far fronte ai vincoli posti dal patto di stabilità per il 2005.

Il primo comune analizzato (il comune A) è un comune di pianura non costiero, con una popolazione compresa fra 5.000 e 10.000 abitanti, una struttura produttiva mista con attività industriali artigianali ed agricole, un'economia locale in espansione. Inoltre, il comune A appartiene ad una unione di comuni che dal 2002-2003 ha progressivamente incamerato un crescente numero di servizi e funzioni, fra cui la polizia municipale, la manutenzione di strade e verde pubblico, lo sportello unico delle attività produttive, il servizio appalti, il servizio personale, ecc. I servizi a rilevanza economica (servizio idrico, distribuzione gas, ecc.) sono tutti gestiti da soggetti esterni all'amministrazione comunale. Inoltre, il comune non gestisce in forma diretta ad esempio strutture residenziali per anziani, le quali normalmente comportano ingenti entrate e spese nel bilancio comunale: per tale servizio, il comune A si appoggia ad un comune limitrofo; con queste modalità di gestione del servizio, a bilancio restano solo le spese di rimborso al comune limitrofo per la parte di costi non coperta da entrate proprie del servizio, entrate incamerate direttamente dal comune limitrofo.

Tutti questi elementi concorrono a spiegare la ragione per cui il comune A riscontra una spesa media *pro capite* inferiore alla media della propria classe demografica di riferimento secondo i parametri riportati nel d.m. 26 gennaio 2005. Il comune quindi applica, ai fini del patto, l'incremento dell'11,5% rispet-

TAB. 2. *Variazione percentuale delle entrate finali del comune A (accertamenti di competenza). Dati di bilancio consuntivo anni 2003-2004 e dati di bilancio di previsione definitivo 2005.*

	Variatz % entrate accertate 2004 su 2003	Variatz % previsioni definitive entrate 2005 su entrate accertate 2004
Entrate tributarie (Tit. I)	-1,8	9,4
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti (Tit. II)	-16,8	-2,4
Entrate extratributarie (Tit. III)	12,6	16,2
Tot. entrate correnti (Tit. I+II+III)	-0,3	10,1
Entrate derivanti da alienazioni e da trasferimenti di capitale (Tit.IV, escluse entrate da riscossione di crediti)	72,9	107,2
Totale entrate finali (Tit. I+II+III+IV)	14,6	39,9

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai documenti di bilancio del comune A.

to alla spesa media sostenuta nel triennio 2001-2003.

Prima di passare a valutare le politiche di spesa del comune A, è utile andare a considerare anche l'andamento delle entrate. In linea teorica, gli enti locali possono anche trovarsi nella paradossale situazione di avere a disposizione delle risorse aggiuntive che poi non possono spendere per non superare i tetti di spesa fissati dal patto.

La TAB. 2 evidenzia l'andamento delle entrate finali del comune A, nel periodo 2003-2005. Per il 2005, sono stati utilizzati i dati del bilancio di previsione definitivo (assestato al 30 novembre).

Per il comune A, le entrate correnti sono sostanzialmente invariate nel 2004 rispetto al 2003 (-0,3%). Nel 2005, invece, il comune ha incrementato dal 5,6 al 6,2 per mille l'aliquota ICI ordinaria (quella che si applica a seconde case, fabbricati produttivi e altro); ha applicato l'addizionale IRPEF nella misura consentita per i comuni che non l'avevano applicata in precedenza ovvero lo 0,1%; ha incrementato le tariffe per la determinazione della TARSU. Le entrate da trasferimenti invece continuano a calare (nel 2005 rispetto al 2004 a calare sono soprat-

TAB. 3. *Variazioni percentuali della spesa corrente e di investimento (gestione di competenza) del comune A. Bilanci consuntivi 2001-2004, bilancio di previsione definitivo 2005*

	Var. % impegni 2002 su 2001	Var. % impegni 2003 su 2002	Var. % impegni 2004 su 2003	Var. % impegni 2005 su 2004	Var. % previsioni 2005 su media triennio 2001-2003
Spese correnti (Tit. I)	-4,4	7,7	6,7	14,6	26,5
Spese di investimento (Tit. II, escluse concessioni di crediti)	40,1	-31,1	65,8	69,5	141,8
Totale spese correnti e di investimento	8,5	-6,8	23,0	35,0	62,7

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai documenti di bilancio del comune A.

tutto i trasferimenti regionali). Le entrate extratributarie continuano a crescere. Un forte dinamismo in termini di crescita si registra anche per le entrate in conto capitale, dovuto in primo luogo ai proventi di alienazioni di immobili con cui vengono finanziati nuovi investimenti.

Rispetto alla politica di finanziamento degli investimenti, il comune A gode di un elevato e costante livello di oneri di urbanizzazione⁽⁸⁾ (nel bilancio preventivo assestato nel 2005, gli oneri incidono sulle entrate correnti per circa il 20% e sono destinati, come in passato, quasi tutti al finanziamento degli investimenti). Solo nel 2004, il comune A è ricorso alla stipula di un nuovo mutuo, dopo tre anni in cui non ne erano stati contratti. Lo *stock* di debito è piuttosto basso.

In estrema sintesi, per il 2005 il comune A ha attuato una politica di espansione delle entrate, ciò pur in presenza del tetto di spesa posto dal patto di stabilità 2005.

In effetti anche la TAB. 3 evidenzia una forte crescita della

(8) Lo ricordiamo, gli oneri di urbanizzazione sono i proventi che derivano al comune dal rilascio di permessi di costruire sul proprio territorio, in base a quanto consentito dagli strumenti urbanistici. I proventi dei permessi di costruire e delle sanzioni edilizie sono destinati alla realizzazione di opere di pubbliche di urbanizzazione del territorio (strade, fognature, illuminazione pubblica, scuole, ecc.). I comuni possono anche destinare una parte degli oneri di urbanizzazione (al massimo il 50%) al finanziamento delle spese di manutenzione ordinaria degli immobili dell'ente.

spesa.

Cresce la spesa corrente, in particolare nel 2005 (+14,6% rispetto al 2004 e addirittura +26,5% rispetto alla spesa media del triennio 2001-2003). A fronte della crescita della popolazione residente e in generale della richiesta di servizi dal parte del territorio, il comune ha attuato una politica di espansione delle entrate per continuare a offrire lo stesso livello di servizi.

Cresce anche la spesa di investimento ⁽⁹⁾: +65,8% nel 2004 rispetto al 2003, e +141,8% nel 2005 rispetto alla media del triennio 2001-2003. Anche scontando il fatto che spesso le opere previste nei bilanci preventivi (pur aggiornati al 30 novembre) non sono sempre tutte realizzate nell'anno, è evidente l'espansione degli investimenti nel 2005.

Come spesso capita per i piccoli comuni, gli investimenti hanno un andamento piuttosto discontinuo. Il comune A ha previsto di realizzare a partire dal 2004 un importante progetto di riqualificazione del proprio centro urbano. A tal fine, nel 2004 ha acquistato un vecchio immobile poi demolito, per costruire al suo posto un centro polivalente, con inizio lavori nel 2005. L'opera viene finanziata in parte con la vendita di fabbricati e terreni e in parte con un mutuo.

Vista la definizione degli obiettivi del patto di stabilità interno 2005 e considerate le spese escluse dal calcolo del patto, il comune A è certamente favorito dal fatto che nello stesso arco temporale prende piede l'unione dei comuni, con due importati riflessi sul bilancio del comune A. In primo luogo, le entrate di

(9) Per spesa di investimento si intende la spesa in conto capitale (titolo secondo) da cui è sottratta la spesa per concessione di crediti ed anticipazioni (intervento 10). Le spese per concessione di crediti ed anticipazioni sono in pratica operazioni finanziarie che non costituiscono una spesa reale per l'ente. Infatti a fronte di tali spese, si registra sempre una entrata di uguale importo fra le entrate in conto capitale (entrate da riscossione di crediti). Le restanti voci della spesa in conto capitale costituiscono spese di investimento dell'ente locale, con la sola eccezione dei trasferimenti in conto capitale destinati a privati che non siano gestori di pubblici servizi, nel qual caso non si può parlare di un vero e proprio investimento dell'ente locale a norma di legge (in certo modo sono investimenti che l'ente fa indirettamente sul territorio, finanziando la spesa di investimento di aziende, famiglie, istituzioni private, ecc.). I trasferimenti in conto capitale verso privati che non sono propriamente investimenti a norma di legge, sono più consistenti nei bilanci delle province.

alcuni servizi confluiscono direttamente nel bilancio dell'unione senza più transitare dal bilancio del comune (ad esempio, i proventi da sanzioni per violazioni del codice della strada, o le entrate dell'AUSL connesse al servizio di assistenza domiciliare agli anziani); di conseguenza anche le relative spese non escono più dal bilancio del comune (le spese diminuiscono). In secondo luogo, le spese pagate dal comune all'unione come rimborso delle spese per servizi conferiti all'unione, costituiscono per il comune A trasferimenti verso altra pubblica amministrazione ⁽¹⁰⁾: si tratta nel 2005 di circa il 13% della spesa corrente prevista nel bilancio preventivo assestato al 30 novembre.

Considerando la spesa di investimento, a inizio 2005 era evidente che la parte di investimenti non finanziata con alienazioni di beni patrimoniali, avrebbe comportato di certo il non rispetto del patto di stabilità, sull'obiettivo di competenza (spesa impegnata nell'anno). Si è posto, quindi, il problema di valutare se portare comunque avanti il progetto di riqualificazione del centro urbano di cui si detto; e se sì, in che modo.

Quando il legislatore è intervenuto a modificare la legge finanziaria 2005 escludendo le unioni di comuni dall'ambito di applicazione del patto di stabilità 2005, il comune ha deciso di affidare all'unione il compito di realizzare la suddetta opera. A tal scopo, è stata stipulata una convenzione fra il comune A e l'unione di comuni, in base alla quale il comune trasferisce all'unione i proventi della vendita di alcuni terreni, destinati al finanziamento dell'opera; l'unione contrae il mutuo necessario a finanziare la restante parte dei costi dell'opera; il comune si fa carico delle spese di rimborso della rata del mutuo stipulato dall'unione, compie tutte le scelte fondamentali connesse alla realizzazione dell'opera (approva i progetti, sceglie il sistema di gara ed, eventualmente, nomina la commissione di gara per l'affidamento dei lavori in appalto, ecc.), rimborsa all'unione i

(10) I trasferimenti verso l'unione non sono considerati spese per acquisire servizi (che sarebbero da includere nel calcolo del patto), bensì veri e propri trasferimenti (esclusi dal patto), in quanto la titolarità dei servizi conferiti è spostata in capo all'unione.

costi amministrativi connessi alla gestione dei relativi procedimenti. A lavori e collaudo ultimati, l'unione trasferirà l'opera realizzata al comune, il quale provvederà ad iscrivere nel proprio patrimonio il nuovo immobile.

La scelta di conferire all'unione la realizzazione di un'opera certamente molto rilevante per il comune, è stata dettata dai limiti posti dal patto di stabilità 2005, anche se diversi elementi hanno comunque reso tale scelta coerente con lo sviluppo organizzativo dell'unione di comuni: in primo luogo, perché l'unione gestisce per i comuni membri, l'ufficio contratti e altri servizi di carattere tecnico; in secondo luogo, proprio perché è in crescita la qualità e la quantità dei servizi conferiti all'unione ed è in crescita l'integrazione organizzativa e amministrativa fra i comuni che ne sono parte.

Di certo, gli obiettivi di bilancio definiti dal patto di stabilità 2005 (e, con ogni probabilità, anche 2006) possono essere meglio affrontati dai comuni che sono parte di una unione in fase di sviluppo.

Nel caso specifico, l'obiettivo complessivo di rispetto del patto viene garantito dalla crescente incidenza delle spese correnti per trasferimento verso l'unione, dal finanziamento della spesa di investimento con alienazioni di altri beni patrimoniali e dall'affidamento all'unione della realizzazione di una rilevante opera di riqualificazione del centro urbano. Avendo "esternalizzato" una parte della spesa di investimento, il comune ha potuto spendere di più sulla parte corrente.

In estrema sintesi, il comune ha costruito la propria strategia di rispetto del patto "appoggiandosi" all'unione, senza dover rinunciare ad attuare la propria politica di investimenti, peraltro perfettamente compatibile con le condizioni finanziarie del comune. Si pensi al solo fatto che nel triennio 2001-2003 non erano stati contratti mutui e che gli investimenti "ordinari" sono finanziati quasi interamente con i proventi degli oneri di urbanizzazione. Nel 2004, la spesa per restituzione di mutui e prestiti era solo il 3,3% delle entrate correnti.

Il secondo comune analizzato (il comune B) è un comune di pianura non costiero, con una popolazione compresa fra 10.000

TAB. 4. *Variazione percentuale delle entrate finali del comune B (accertamenti di competenza). Dati di bilancio consuntivo anni 2003-2004 e dati di bilancio di previsione definitivo 2005*

	Variaz % entrate accertate 2004 su 2003	Variaz % previsioni definitive entrate 2005 su entrate accertate 2004
Entrate tributarie (Tit. I)	-0,5	-10,9
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti (Tit. II)	-16,9	-0,4
Entrate extratributarie (Tit. III)	10,5	14,2
Tot. entrate correnti (Tit. I+II+III+IV)	0,6	-3,0
Entrate derivanti da alienazioni e da trasferimenti di capitale (Tit. IV, escluse entrate da riscossione di crediti)	33,9	94,9
Totale entrate finali (Tit. I+II+III+IV)	7,7	23,1

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai documenti di bilancio del comune B.

e 20.000 abitanti. Anche questo comune ha una popolazione in crescita ed è caratterizzato da un territorio economicamente forte, con un significativo sviluppo sia abitativo che dell'economia insediata.

Ai fini del patto di stabilità, il comune B applica l'incremento del 10% poiché la spesa corrente media per abitante nel triennio 2001-2003 supera quella della propria classe demografica di appartenenza ai sensi del d.m. 16 gennaio 2005. In effetti, rispetto ad esempio al comune A precedentemente analizzato, il comune B gestisce internamente più servizi.

Un primo dato che rileva ai fini del rispetto del patto di stabilità 2005 è la trasformazione nel 2005 della TARSU in tariffa con la relativa fuoriuscita dal bilancio sia le entrate che le spese connesse al servizio rifiuti solidi urbani. La TAB. 4 evidenzia, infatti, una previsione definitiva di entrate tributarie per il 2005 inferiore di circa il 10% rispetto al bilancio consuntivo 2004, ciò nonostante sempre nel 2005 il comune abbia applicato lo 0,1% di addizionale IRPEF e abbia innalzato l'aliquota ordinaria ICI dal 6 al 7 per mille, ovvero al limite massimo consentito. Di fatto, l'ente ha spinto al livello massimo le principali leve tributarie disponibili, ciò al fine di finanziare un rilevante program-

ma di investimenti.

Sempre la TAB. 4 evidenzia anche per il comune B la tendenza ad un calo dei trasferimenti (nel 2004, -16,9% rispetto al 2003).

Crescono invece le entrate extratributarie (lo ricordiamo, composte in larga parte da proventi dei servizi pubblici): +10,5% nel 2004 rispetto al 2003 e +14,2% nelle previsioni 2005 rispetto al consuntivo 2004. Con incrementi alle tariffe il comune punta a recuperare il tasso di inflazione; però, i servizi sono sempre in espansione perché cresce la domanda che viene dal territorio, quindi continuano a crescere anche le entrate extratributarie. Inoltre, nel 2005, il comune si è avvalso della possibilità di aprire nel proprio centro urbano una farmacia comunale: ciò ha significato, nel bilancio 2005, nuove entrate da proventi dei servizi pubblici e nuove spese (di personale, per l'acquisto di beni e servizi, ecc.).

Complessivamente, come evidenzia la TAB. 5, le spese correnti crescono da un anno all'altro in modo significativo, ad eccezione del 2005 dove calano del 2,6% rispetto al 2004 soprattutto per la fuoriuscita dal bilancio delle spese per il servizio RSU (solo in parte compensata dalla spese connesse alla gestione della nuova farmacia comunale).

La spesa di investimento mostra invece un andamento più discontinuo da un anno all'altro (TAB. 5); un forte incremento si registra nel 2002, un altro nel 2004. Si segnala in particolare che nel 2004 sono stati avviati alcuni rilevanti investimenti, quali l'ampliamento di una struttura residenziale per anziani e il rifacimento di alcune palestre. Come noto, per la realizzazione di nuove opere o importanti interventi di ristrutturazione di beni immobili, sono spesso necessari diversi anni. Le somme impegnate in un dato anno per investimenti (gestione di competenza) spesso vanno in pagamento negli anni successivi; per contro, in un dato anno, è normale che la maggior parte delle somme pagate per investimenti siano riferite ad interventi decisi in anni precedenti (si tratta in questo caso di pagamenti in conto residui).

TAB. 5. *Variazioni percentuali della spesa corrente e di investimento (gestione di competenza) del comune B. Bilanci consuntivi 2001-2004, bilancio di previsione definitivo 2005*

	Var. % impegni 2002 su 2001	Var. % impegni 2003 su 2002	Var. % impegni 2004 su 2003	Var. % impegni 2005 su 2004	Var. % previsioni 2005 su media 2001- 2003
Spese correnti (Tit. I)	4,9	9,6	6,0	-2,6	11,3
Spese di investimento (Tit. II, escluse concessioni di crediti)	48,2	-3,3	40,1	-6,9	43,3
Totale spese correnti e di investimento	16,3	5,3	16,5	-4,2	21,1

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai documenti di bilancio del comune B.

Ad esempio, per il comune B, la percentuale di pagamenti in conto competenza sugli investimenti dal 2001 al 2004 è stata sempre inferiore al 30%. Ed in particolare nel 2004 è stato pagato solo il 9,5% della spesa impegnata nell'anno 2004. Ciò ha significato per il comune avere, a inizio 2005, una massa di residui di spesa in conto capitale altissimo, con la possibilità che una parte molto rilevante di tali residui dovesse essere pagata proprio nel 2005. C'era il rischio di non rispettare l'obiettivo fissato dal patto di stabilità in termini di cassa (pagamenti sia in conto competenza che in conto residui).

Nei programmi dell'amministrazione c'era, a inizio 2005, anche un nuovo piano di investimenti finalizzato alla realizzazione di un importante progetto di riqualificazione urbana e sviluppo di servizi in un'area del territorio comunale. Questo progetto avrebbe certamente comportato il superamento del tetto di spesa in termini di competenza (impegni). Il comune B quindi ha deciso la costituzione di una società patrimoniale a cui affidare compiti di gestione e sviluppo del patrimonio immobiliare comunale. Più in dettaglio, è stata costituita una società a totale capitale pubblico in forma di s.r.l., in pratica un ente strumentale del comune che ne è il socio unico. Lo statuto della società patrimoniale prevede la possibilità dell'ingresso di nuovi soci, ma prevede anche che sia sempre mantenuta l'integrale parteci-

pazione pubblica al capitale della società.

Alla società patrimoniale è stata trasferita la proprietà di un'area edificabile a titolo di conferimento di capitale di dotazione: in questo modo, non si è generata nessuna spesa nel bilancio finanziario del comune, ma solo movimenti fra le poste del conto del patrimonio (dalla voce immobili, alla voce conferimenti di capitale). Una seconda area con alcuni immobili è stata invece venduta dal comune alla società patrimoniale ed i relativi proventi sono stati impiegati dal comune per finanziare la restituzione anticipata di vecchi mutui della Cassa DDPP senza pagamento di penali (in relazione al secondo obiettivo definito dal patto di stabilità interno, *ex l. 448 /1998*, consistente nella riduzione di almeno il 10 % in 5 anni, del rapporto fra debito del comune e PIL). In merito, si ricorda che la spesa per rimborso di mutui e prestiti è esclusa dal calcolo del patto di stabilità.

Attraverso la costituzione della società patrimoniale, il comune esternalizza un pezzo delle sue attività. Le relative spese in parte non transitano più dal bilancio comunale. Infatti la società finanzia la sua attività attraverso la vendita e/o la gestione dei beni del patrimonio comunale trasferiti alla società stessa. Il trasferimento di beni del patrimonio dell'ente alla società non generano spese nel bilancio finanziario.

Oltre al rispetto del patto di stabilità, altri fattori hanno pesato a favore della decisione di costituire la società patrimoniale:

- l'obiettivo dichiarato di gestire in modo più flessibile ed efficace il patrimonio immobiliare comunale e di aumentare la capacità di attrarre finanziatori e investitori privati; in linea quindi con l'orientamento spesso dimostrato dal legislatore, ovvero quello di incentivare e stimolare l'impiego di forme di tipo privatistico per la gestione dei servizi pubblici, specie se dotati di un potenziale di redditività;
- preparare la gestione del possibile rientro (fra alcuni anni) delle reti e degli impianti dei servizi gas e sistema idrico integrato, in base alle vigenti normative in materia di servizi pubblici locali;
- ottenere vantaggi di ordine fiscale, in relazione alla ge-

stione IVA, dal momento che la società patrimoniale recupera l'IVA, mentre per il comune l'IVA costituisce un costo.

Logisticamente e operativamente la società patrimoniale si “appoggia” alla struttura comunale. Per contenere i costi di gestione della società patrimoniale, è stata adottata la soluzione organizzativa più “leggera”, prevedendo ad esempio un amministratore unico in luogo di un organo collegiale. Il piano economico-finanziario della nascente società evidenzia anche gli oneri connessi alla sua costituzione (spese notarili ecc.) e alle altre spese di gestione della società patrimoniale (imposte camerali, spese per redazione bilanci e contabilità, compensi dell'amministratore unico e dei revisori dei conti, ecc.). Ma gli oneri vengono bilanciati e si auspica superati, nel medio e lungo periodo, dai vantaggi fiscali di cui la società può godere e dalle entrate derivanti dalla gestione delle opere realizzate dalla società patrimoniale per conto del comune.

La società patrimoniale consente al comune anche di “dare sfogo” a eventuali ulteriori spese di investimento che dovessero prospettarsi in corso d'anno, ma che porterebbero l'ente a non rispettare i vincoli del patto. Nel corso del 2005, in effetti, il comune B ha deciso di ampliare un intervento di ristrutturazione già avviato, relativo ad una scuola. Per fare ciò, il progetto è stato affidato alla società patrimoniale, cedendo a lei il diritto di costruire sull'area interessata dall'intervento. La società ha provveduto a contrarre il mutuo necessario a finanziare l'opera e ne paga la restituzione. Il comune corrisponde alla società l'affitto per l'utilizzo del bene immobile costruito, fino alla estinzione del diritto di superficie (33 anni). Il pagamento dell'affitto va a compensare le spese sostenute dalla società per costruire l'opera. L'area interessata invece rimane di proprietà del comune.

Per il finanziamento degli investimenti e della operazione di restituzione anticipata di prestiti con la Cassa Depositi e Prestiti, il comune B ha fatto ampio ricorso alle alienazioni patrimoniali, le quali che spiegano i forti incrementi di entrate del titolo IV evidenziate dalla TAB. 4. Vale la considerazione che le spese di investimento finanziate con i proventi da alienazioni immo-

biliari sono escluse dai vincoli del patto.

Sempre in tema di finanziamento degli investimenti, si evidenzia che lo sviluppo urbanistico del comune B garantisce un significativo livello di entrate da oneri di urbanizzazione, che il comune destina quasi interamente a finanziare la spesa di investimento. Il ricorso all'indebitamento è invece abbastanza contenuto.

Complessivamente le scelte strategiche adottate dal comune B da ricollegare ai vincoli di spesa fissati dal patto di stabilità sono: la scelta di passare nel 2005 da tassa a tariffa nel servizio di gestione dei RSU, il ricorso ad un maggior uso di alienazioni per finanziare investimenti, la costituzione della società patrimoniale. Tali misure hanno consentito al comune di portare a compimento le proprie politiche di bilancio che comportavano una crescita della spesa sia corrente che di investimento.

In contro tendenza rispetto al contenimento della spesa perseguito dal patto di stabilità, si evidenzia anche la scelta di avviare nel 2005 la farmacia comunale. Una farmacia garantisce introiti rilevanti e certi al bilancio del comune. Ma ai fini del patto, un nuovo servizio gestito in forma diretta si traduce in un aggravio, a prescindere dal fatto che sotto molti profili invece costituisca un fatto positivo per l'amministrazione comunale.

In ordine al rispetto del patto, si osserva infine che il comune B, a inizio 2005, aveva anche richiesto l'anticipazione di spese in conto capitale a carico della Cassa DDPP di cui si è detto nel paragrafo precedente. A fine 2005, il comune si trova invece nella necessità di realizzare il maggior numero possibile di pagamenti sul 2005 ⁽¹¹⁾. Le strategie portate avanti dal comune per rispettare il patto e lo slittamento al 2006 di alcuni rilevanti pagamenti relativi ai lavori pubblici in corso, hanno fatto sì che a fine 2005 l'ente si trovi ben al di sotto del tetto massimo di spesa consentito, mentre rischia di trovarsi in serie difficoltà nel 2006.

(11) Ad esempio, chiedendo al proprio ufficio tecnico di concordare con le società appaltatrici di lavori la presentazione di stati avanzamento lavori parziali per poter anticipare sul 2005 una parte dei pagamenti previsti per il 2006.

TAB. 6. *Variazione percentuale delle entrate finali del comune C (accertamenti di competenza). Dati di bilancio consuntivo anni 2003-2004 e dati di bilancio di previsione definitivo 2005.*

	Variaz % entrate accertate 2004 su 2003	Variaz % previsioni definitive entrate 2005 su entrate accertate 2004
Entrate tributarie (Tit. I)	2,9	-0,2
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti (Tit. II)	-15,5	1,0
Entrate extratributarie (Tit. III)	5,8	13,0
Tot. entrate correnti (Tit. I+II+III+IV)	5,1	3,0
Entrate derivanti da alienazioni e da trasferimenti di capitale (Tit. IV, escluse entrate da riscossione di crediti)	-60,9	-36,9
Totale entrate finali (Tit. I+II+III+IV)	-15,2	-2,7

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai documenti di bilancio del comune C.

Il terzo comune analizzato (il comune C) è un grande comune capoluogo di provincia.

Rispetto agli obiettivi programmatici fissati dal patto di stabilità 2005, il primo elemento da rilevare è che la spesa media corrente nel triennio 2001-2003 per il comune C supera, se pure non di molto (+1,95%), la spesa media della propria classe demografica di riferimento. Quindi, il comune C applica l'incremento del 10% sulla spesa complessivamente soggetta al patto di stabilità.

Rispetto alla composizione delle entrate di bilancio (Tab. 6), dal confronto fra entrate accertate nel 2004 e previsioni definitive del bilancio di previsione 2005, emerge che le entrate correnti crescono del 3% per effetto del dinamismo delle entrate extratributarie (+13%), dovuto principalmente alla previsione di un forte incremento delle entrate da sanzioni per violazioni del codice della strada. Le entrate tributarie sono sostanzialmente stabili (-0,2%), mentre le entrate da contributi e trasferimenti crescono dell'1%. In effetti, l'amministrazione del comune non ha sostanzialmente previsto per il 2005 manovre sulle entrate. Il comune applica l'addizionale IRPEF dal 2002, ed è già al 0,4% che costituisce il limite massimo consentito. An-

TAB. 7. *Variazioni percentuali della spesa corrente e di investimento (gestione di competenza) del comune C. Bilanci consuntivi 2001-2004, bilancio di previsione definitivo 2005.*

	Var. % impegni 2002 su 2001	Var. % impegni 2003 su 2002	Var. % impegni 2004 su 2003	Var. % impegni 2005 su 2004	Var. % previsioni 2005 su media 2001-2003
Spese correnti (Tit. I)	-5,2	5,7	2,4	5,0	9,6
Spese di investimento (Tit. II, escluse concessioni di crediti)	30,9	42,4	6,8	-35,6	-7,8
Totale spese correnti e di investimento	-0,9	11,5	3,3	-3,5	6,7

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai documenti di bilancio del comune C.

che le aliquote ICI sono a livelli piuttosto elevati, e non sono state aumentate. Sono stati applicati aumenti delle tariffe applicate per la tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU), a recupero del tasso di inflazione. Infine, sono state confermate le tariffe in vigore nel 2004 per i servizi comunali.

Il confronto con il responsabile del comune ha fatto emergere che in effetti non erano previste importanti manovre sulle entrate tributarie e tariffarie per il 2005, ciò a prescindere dai limiti di spesa posti dal patto.

Le entrate da trasferimenti in conto capitale e da alienazioni patrimoniali diminuiscono sia nel 2004 (-60,9%) che nel 2005 (-36,9%). Il calo registrato nel 2004 dipende in primo luogo dal fatto che, nel 2003, il comune ha attuato un ingente piano di dimissioni di beni immobili del comune, al fine di finanziare una consistente operazione di restituzione anticipata di mutui con la Cassa Depositi e Prestiti senza pagamento di penali, ai sensi dell'art. 28, comma 3, della L. 448/98. Il calo del 2005, invece, è da ricondurre in primo luogo al fatto che nel bilancio 2004 è stato accertato un ammontare di contributi dalla regione molto elevato.

La spesa corrente (Tab. 7) prevista nel bilancio preventivo assestato 2005 è in aumento rispetto alla spesa impegnata nel 2004 (+5%), ciò principalmente a causa di spese straordinarie generate da sopravvenienza passive evidenziate nel corso del

2005, per un importo pari a circa 10 milioni di euro. Scontato ciò, la spesa corrente 2005 risulta in crescita ma in misura molto più ridotta.

Nel comune C, i servizi a rilevanza economica sono quasi tutti esternalizzati, con poche eccezioni, quale ad esempio la gestione di parcheggi e zone a sosta controllata. Anche la gestione di molti altri servizi non a rilevanza economica è esternalizzata⁽¹²⁾.

Nel 2005, non sono state previste modifiche rilevanti all'assetto organizzativo della gestione dei servizi, cosa che invece l'amministrazione sta valutando per il 2006: si ipotizza infatti di esternalizzare alcuni servizi che consentano di applicare la riscossione diretta dei relativi proventi da parte del gestore esterno. In questo modo, non transiteranno più dal bilancio comunale le entrate e la quota di spese coperte dai proventi riscossi direttamente dal gestore esterno, consentendo al comune di rispettare gli obiettivi di riduzione della spesa corrente che si profilano con il patto di stabilità 2006.

Passando a considerare la spesa di investimento, la Tab. 7 evidenzia un forte calo delle previsioni definitive 2005 rispetto al consuntivo 2004 (-35,6%). Mentre si è registrata una forte crescita nel 2002 (+30,9% rispetto al 2001) e nel 2003 (+42,4% rispetto al 2002), e una crescita più contenuta nel 2004 (+6,8% rispetto al 2003).

Un fattore che ha concorso al contenimento della spesa di investimento nel 2005 è da ricondurre al fatto che, come detto, il comune C è impegnato dal 2003 nella realizzazione del programma quinquennale di riduzione del proprio debito rispetto al PIL. Ciò implica la necessità di contenere entro certi limiti il ricorso a nuovo indebitamento. In effetti, il bilancio assestato di previsione 2005 evidenzia un calo del 25% della contrazione di mutui e prestiti rispetto al valore registrato nel consuntivo 2004, e il valore a consuntivo per il 2005 potrebbe essere ancora più basso. Se dunque non intervengono contributi straordina-

(12) Non sempre, lo si ricorda, una gestione esternalizzata significa che le entrate e le spese connesse al servizio non transitano dal bilancio comunale, anche se spesso accade.

ri a finanziare gli investimenti e non si ritiene opportuno ricorrere ad un consistente programma di alienazioni patrimoniale (magari già ampiamente sfruttate negli anni immediatamente precedenti), allora si riduce la spesa di investimento. A ciò si aggiunga il fatto che, in questi anni, il comune ha destinato una quota rilevante degli oneri di urbanizzazione al finanziamento della spesa corrente, anziché alla spesa di investimento.

In sintesi, il *trend* negativo degli investimenti non è certo da collegare ai vincoli di crescita della spesa del patto 2005, quanto piuttosto da un ciclo di investimenti che non poteva mantenersi sui livelli raggiunti nel triennio precedente.

Rispetto all'obiettivo di cassa fissato dal patto di stabilità, al 30 settembre il comune C evidenziava una tendenza a superare il limite del 10% riferito alla sola spesa corrente, mentre per la spesa di investimento soggetta al patto i pagamenti risultavano molto inferiori rispetto alla media del triennio 2001-2003.

Pur impegnato costantemente in un'attenta opera di monitoraggio delle spese sia in conto competenza che per cassa, il comune C non si è trovato nella condizione di dover rivedere radicalmente le proprie strategie di bilancio o di dover adottare misure straordinarie per rispettare i vincoli del patto.

Passando a considerare le province, il primo caso analizzato (la provincia A) registra una spesa corrente media *pro capite* nel triennio 2001-2003 superiore del 52% rispetto alla spesa media della propria classe di riferimento. Di conseguenza anche in questo caso è stata applicata la percentuale di incremento del 10% rispetto alla spesa annua mediamente sostenuta nel triennio 2001-2003.

Ma prima di esaminare l'andamento delle entrate della provincia A (Tab. 8), si deve ricordare che, nei bilanci delle province, le entrate correnti sono costituite in larga parte da entrate tributarie. Rispetto ai bilanci dei comuni, molto bassa invece è l'incidenza di entrate extratributarie, non gestendo le province i servizi a domanda individuale e a rilevanza economica propri dei comuni.

Nei bilanci delle province della regione Emilia-Romagna, incidono considerevolmente i trasferimenti correnti dalla regio-

TAB. 8. *Variazione percentuale delle entrate finali della provincia A (accertamenti di competenza). Dati di bilancio consuntivo anni 2003-2004 e dati di bilancio di previsione definitivo 2005.*

	Variaz. % entrate accertate 2004 su 2003	Variaz % previsioni definitive entrate 2005 su entrate accertate 2004
Entrate tributarie (Tit. I)	8,2	-3,5
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti (Tit. II)	-26,0	-3,6
Entrate extratributarie (Tit. III)	-20,0	4,1
Tot. entrate correnti (Tit. I+II+III+IV)	-8,5	-3,2
Entrate derivanti da alienazioni e da trasferimenti di capitale (Tit. IV, escluse entrate da riscossione di crediti)	175,2	-69,3
Totale entrate finali (Tit. I+II+III+IV)	40,7	-37,8

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai documenti di bilancio della provincia A.

ne per funzioni delegate (ad esempio, in materia di formazione professionale, di interventi in agricoltura, di contributi a favore di imprese artigiane, ecc.). Ciò, peraltro, concorre a spiegare la ragione per cui le province della regione Emilia-Romagna hanno quasi sempre una spesa corrente per abitante, superiore alla media registrata dalle province della propria classe demografica di appartenenza.

La provincia A (Tab. 8) nel 2004 registra un aumento delle entrate tributarie rispetto al 2003 (+8,2%). Nel 2005, invece, si registra una battuta di arresto nella crescita delle entrate tributarie (-3,5% rispetto al 2004). I trasferimenti diminuiscono. In particolare, diminuiscono i trasferimenti dalla regione a causa del calo, fra il 2003 e il 2004, di circa 10 milioni di euro relativi a funzioni nel campo dei trasporti, che ora transitano direttamente nelle casse dell'agenzia d'ambito per la mobilità e il trasporto pubblico locale: di conseguenza anche la spesa corrente si riduce dello stesso importo, anche se ai fini del patto questo non si rileva in quanto i trasferimenti verso l'agenzia sono contabilizzati come trasferimenti verso una pubblica amministrazione e sono quindi comunque esclusi dal calcolo della spesa

TAB. 9. *Variazioni percentuali della spesa corrente e di investimento (gestione di competenza) della Provincia A. Bilanci consuntivi 2001-2004, bilancio di previsione definitivo 2005.*

	Var. % impegni 2002 su 2001	Var. % impegni 2003 su 2002	Var. % impegni 2004 su 2003	Var. % impegni 2005 su 2004	Var. % previsioni 2005 su media 2001-2003
Spese correnti (Tit. I)	7,3	2,5	-10,9	5,9	-1,8
Spese di investimento (Tit. II, escluse concessioni di crediti)	127,9	-2,8	71,7	-48,7	6,6
Totale spese correnti e di investimento	41,3	0,1	25,6	-27,1	1,6

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai documenti di bilancio della provincia A.

media del triennio 2001-2003 soggetta al patto.

Complessivamente le entrate correnti si riducono, sia nel 2004 che nel 2005.

Le entrate del titolo IV registrano una fortissima crescita nel 2004 rispetto al 2003 (+175,2%). In merito, si deve segnalare che nel 2004 è stata stipulata una convenzione fra ANAS, Ministero delle infrastrutture e trasporti, regione Emilia-Romagna e provincia, che prevede il trasferimento alla provincia della competenza per la realizzazione di alcune grandi infrastrutture viarie. Si tratta di opere complesse, per le quali le procedure e gare di appalto erano già state avviate. Se nel corso del 2005 una parte significativa di questi lavori fosse stata portata a termine (ma così non è stato), si sarebbe determinata una situazione insostenibile rispetto all'obiettivo sui pagamenti fissato dal patto di stabilità interno.

Passando a considerare l'evoluzione degli impegni di spesa, la Tab. 9 mostra come la spesa corrente 2005 sia prevista in calo rispetto alla spesa annua mediamente sostenuta nel triennio 2001-2003 (-1,8%). Il calo della spesa corrente registrato nel 2004 rispetto al 2003 (-10,9%) è da ricollegarsi principalmente alla riduzione, di cui si è detto, dei trasferimenti dalla Regione per funzioni in materia di trasporti pubblici, settore interessato in questi anni da un profondo riassetto organizzativo.

La spesa in conto capitale del 2005 aumenta solo del 6,6% rispetto alla spesa media del triennio 2001-2003.

La riduzione, sia pure contenuta, delle entrate correnti e quindi anche delle spese correnti, insieme ad livello di investimenti nel triennio 2001-2003 piuttosto elevato, hanno fatto sì che, per la provincia A, il conseguimento dell'obiettivo di competenza fissato dal patto non risulti problematico.

A inizio 2005, nel bilancio di previsione era iscritta un'ingente spesa di investimento relativa ad una grande opera viaria (per 75 milioni di euro), finanziata con trasferimenti in conto capitale da altre amministrazioni pubbliche. Le risorse non sono poi state accertate e l'opera è stata differita al 2006. In caso contrario, si sarebbe posto un serio problema di rispetto dell'obiettivo di competenza per il 2005. Infatti, in base alla vigente normativa contabile, quando si accerta un'entrata a destinazione vincolata, come in questo caso, è necessario impegnare tale somma contestualmente all'accertamento dell'entrata, generando una spesa.

Con un attento monitoraggio e governo dei flussi di entrata e di spesa, contenendo la spesa corrente e incrementando la spesa di investimento (esclusa dal patto fino all'esercizio 2004), la provincia A è riuscita a rispettare i vincoli del patto di stabilità in regime di saldi finanziari, senza ricorrere a particolari manovre di bilancio. Dal 2005, le difficoltà sono aumentate, in particolare rispetto al tetto di spesa sui pagamenti. A fine 2004, i residui da pagare derivanti dalla parte corrente erano diminuiti del 12,2% rispetto a fine 2003, ma i residui da pagare sulla spesa di investimento erano aumentati del 48,3%.

Al raggiungimento dell'obiettivo di cassa per il patto 2005, concorre in modo significativo l'accordo raggiunto dalle province emiliano-romagnole con la regione, in merito alla spesa corrente per formazione professionale (fondi FSE obiettivo 3), materia oggetto di delega amministrativa da parte della regione Emilia-Romagna alle province. In base a tale accordo, raggiunto a fine 2005, le province possono detrarre le spese per formazione professionale come spese sostenute in qualità di ente "capofila" per conto di un'altra amministrazione pubblica soggetta

al patto, ovvero la regione (cfr. Tab. 1). La Regione applicherà le medesime somme nel proprio conteggio ai fini del patto di stabilità. Nel caso della provincia A, si tratta di importi pari a circa il 18% della spesa corrente pagata.

Fra le spese escluse dal calcolo del patto di stabilità, per la provincia A si segnala anche una significativa crescita dei trasferimenti ad altre pubbliche amministrazioni, sia correnti che in conto capitale, rispetto ai valori medi registrati nel triennio 2001-2003. Ma più che ad una strategia collegata agli obiettivi del patto 2005, la crescita dei trasferimenti correnti verso altre amministrazioni pubbliche è da ricondurre, in primo luogo, ad un consistente rimborso rateizzato che la provincia sta pagando allo stato.

La seconda provincia analizzata (la provincia B) presenta una spesa media *pro capite* nel triennio 2001-2003 appena inferiore alla media della propria classe demografica di riferimento, quindi applica la percentuale di incremento dell'11,5%.

Dal lato delle entrate (Tab. 10), anche la provincia B registra una battuta di arresto nella crescita delle entrate correnti (esattamente 0% nelle previsioni definitive per il 2005 rispetto al 2004). Lo ricordiamo, le province non dispongono di significative leve di manovra sulle entrate tributarie, il cui andamento è condizionato dall'andamento del mercato delle auto e da altri fattori esogeni non controllabili dalla provincia.

I trasferimenti correnti dallo stato sono quasi azzerati per effetto delle compensazioni con il gettito di tributi sostitutivi dei trasferimenti, ma le entrate del titolo secondo complessivamente aumentano (+29,4% nel 2005 rispetto al 2004).

Le entrate da alienazioni patrimoniale e da trasferimenti di capitale registrano un'impennata nel 2004 (+98,7% rispetto al 2003), dovuta ad ingenti trasferimenti da altre amministrazioni pubbliche per la realizzazione di una grande opera viaria da circa 40 milioni di euro.

Sul versante della spesa, la Tab. 11 evidenzia un andamento discontinuo della spesa corrente da un anno all'altro. Nel 2005, in ogni caso, si prevede una crescita rispetto alla spesa annua mediamente registrata nel triennio 2001-2003, pari all'11,4%.

TAB. 10. *Variazione percentuale delle entrate finali della provincia B (accertamenti di competenza). Dati di bilancio consuntivo anni 2003-2004 e dati di bilancio di previsione definitivo 2005.*

	Variaz % entrate accertate 2004 su 2003	Variaz % previsioni definitive entrate 2005 su entrate accertate 2004
Entrate tributarie (Tit. I)		0,0
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti (Tit. II)	-0,1	29,4
Entrate extratributarie (Tit. III)	-43,5	33,8
Tot. entrate correnti (Tit. I+II+III+IV)	-0,3	11,5
Entrate derivanti da alienazioni e da trasferimenti di capitale (Tit. IV, escluse entrate da riscossione di crediti)	98,7	-57,0
Totale entrate finali (Tit. I+II+III+IV)	19,6	-11,3

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai documenti di bilancio della provincia B.

La spesa corrente cresce nel 2005 anche rispetto al 2004, grazie alla crescita delle entrate da trasferimenti e delle entrate extra-tributarie.

Rispetto alla spesa di investimento, la provincia B ha dato corso nel triennio 2001-2003 ad un rilevante piano di investimenti sulle strade provinciali. Dunque, la media spesa per investimenti nel triennio 2001-2003 ha consentito un buon margine di espansione degli investimenti anche nel 2005, anno in cui peraltro non si sono registrati finanziamenti straordinari per grandi opere. La previsione di spesa 2005 rispetto alla media del triennio 2001-2003 è di -14,7%.

Nel 2004, gli impegni di investimento sono pure aumentati (+49,7% rispetto al 2003), per effetto dell'impegno di spesa da 40 milioni di euro assunto in merito all'opera infrastrutturale di cui si è detto appena sopra.

Fin da inizio 2005, si è visto quindi che la provincia B non avrebbe avuto problemi per rispettare l'obiettivo di competenza e avrebbe potuto dare corso alle politiche di spesa consentite dalle risorse disponibili in bilancio, senza essere vincolata dal patto di stabilità.

Più problemi, invece, si sono posti nella prima parte

TAB. 11. *Variazioni percentuali della spesa corrente e di investimento (gestione di competenza) della provincia B. Bilanci consuntivi 2001-2004, bilancio di previsione definitivo 2005.*

	Var. % impegni 2002 su 2001	Var. % impegni 2003 su 2002	Var. % impegni 2004 su 2003	Var. % impegni 2005 su 2004	Var. % previsioni 2005 su media 2001-2003
Spese correnti (Tit. I)	8,1	-9,1	0,1	15,6	11,4
Spese di investimento (Tit. II, escluse concessioni di crediti)	5,6	5,9	49,7	-46,1	-14,7
Totale spese correnti e di investimento	7,1	-2,8	22,8	-18,8	0,1

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai documenti di bilancio della provincia B.

dell'anno rispetto all'obiettivo di cassa. A fine 2004 erano scritti a bilancio residui (ovvero somme impegnata ma ancora non pagate) superiori del 27,6% rispetto a quelli conservati a fine 2003. Ciò scaturiva dalla crescita dei residui di parte corrente, ma soprattutto dall'alto livello di residui sulla spesa di investimento (a fine 2004 +42,3% rispetto al corrispondente dato a fine 2003).

Anche considerato l'incremento ammesso dell'11,5% ed escluse le spese da non conteggiare ai fini del patto di stabilità, restava comunque una grande quantità di residui soprattutto sulla parte investimenti.

Sui pagamenti di spesa corrente, pesa favorevolmente l'accordo con la regione in merito alla spesa per la formazione professionale.

Sul versante degli investimenti, il blocco dei lavori sull'opera da 40 milioni di euro per motivi tecnico amministrativi e il complessivo rallentamento dei pagamenti sugli investimenti in corso di realizzazione consentono di rispettare ampiamente anche l'obiettivo di cassa del patto. Anzi, a fine 2005 si pone un problema contrario: portare avanti il maggior numero possibile di pagamenti sul 2005 per non trovarsi in difficoltà con il patto di stabilità 2006 e anche per mantenere alta la spesa 2005, in previsione del fatto che il 2005 possa diventare base di calcolo per determinare gli obiettivi programmatici di futuri e-

servizi.

Visto l'andamento complessivo della gestione di bilancio 2005, si può concludere che la provincia B ha incontrato più difficoltà nel rispetto dell'obiettivo programmatico di cassa per il 2004, anno in cui è stato necessario ricorrere al rallentamento di alcuni pagamenti verso fornitori esterni.

A conclusione dell'analisi sui singoli casi, si può osservare che per alcuni enti non è stato necessario mettere in atto manovre straordinarie per rispettare il patto di stabilità 2005. Questi enti hanno potuto mantenere l'impostazione programmatica voluta o, comunque, consentita dalle condizioni complessive dell'ente e dalle risorse disponibili in bilancio, a prescindere dal patto di stabilità.

Altri enti, invece, hanno dovuto ricorrere a strategie specifiche allo scopo di potersi "svincolare" dai limiti posti dal patto di stabilità: ciò per non dover ridurre i servizi erogati; oppure per dare corso a programmate politiche di sviluppo di servizi ed investimenti; oppure per poter far fronte ai pagamenti connessi ad opere avviate in anni precedenti; e così via.

In ogni caso, per tutti gli enti locali il monitoraggio dell'andamento delle entrate e delle spese è stata continuo sia sulla gestione di competenza (impegni) che sulla gestione di cassa (pagamenti), specie per la spesa di investimento che può avere andamenti molti diversificati da un anno all'altro e da un investimento all'altro.

In via generale, il patto di stabilità condiziona la gestione di tutti gli enti locali che ne sono soggetti, ma il condizionamento è diverso da ente a ente.

4. Politiche di bilancio e rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2005

Come già evidenziato nel precedente paragrafo, diverse sono le strategie adottate dagli enti locali per rispettare il patto di stabilità interno per il 2005.

Per quanto riguarda il vincolo sui pagamenti, l'ente può ri-

spettare il patto cercando di posticipare alcune spese all'anno successivo, rallentando dei pagamenti, dove è possibile. Ciò ovviamente rischia di creare più problemi l'anno successivo. Già in passato alcuni enti hanno rispettato gli obiettivi programmatici del patto, agendo sui tempi di pagamento delle spese oppure cercando di controllare meglio i flussi di entrata.

Come detto in precedenza, la stessa legge finanziaria per il 2005 ha previsto un meccanismo di posticipo dei pagamenti per spesa di investimento. Gli enti locali che a fine anno si trovino in situazioni di difficoltà (posto che abbiano presentato entro maggio 2005 apposita domanda) potranno procedere a richiedere alla Cassa DDPP il pagamento delle spese che eccedono i limiti definiti dal patto, sempre che le risorse messe a disposizione siano sufficienti a fronte di tutte le domande che perverranno alla Cassa DDPP.

Il posticipo delle spese costituisce comunque una strategia di corto respiro, un palliativo che in molti casi serve solo a rimandare il problema.

Un secondo tipo di strategie fa leva sulle spese che sono escluse dal calcolo del patto di stabilità. Si richiama in merito il contenuto della Tab. 1. Ad esempio, molti enti locali hanno aumentato il ricorso alla vendita di beni del patrimonio – non solo immobili e terreni ma anche partecipazioni azionarie, titoli, ecc. – per finanziare la spesa di investimento. L'ente evita così di ricorrere all'indebitamento, anche se la disponibilità di beni da alienare non è certo illimitata, e per alcuni enti è pressoché nulla.

Un'altra strategia incentivata dalle regole del patto di stabilità è l'utilizzo più intensivo delle opere di urbanizzazione realizzate a scomputo totale o parziale degli oneri di urbanizzazione: i soggetti che realizzano insediamenti abitativi o produttivi sul territorio comunale, invece di pagare al comune gli oneri di urbanizzazione dovuti per ottenere il permesso di costruire, realizzano direttamente le opere di urbanizzazione (strade, parcheggi, opere fognarie, ecc.) per un importo equivalente agli oneri dovuti. In questo modo, una parte delle entrate e delle spese connesse alle opere pubbliche di urbanizzazione non

transitano più dal bilancio comunale e si riduce di conseguenza la spesa.

Sulla stessa linea si colloca il ricorso da parte di alcuni enti (soprattutto medio grandi) alla cosiddetta finanza di progetto e alle concessioni di costruzione e gestione dei servizi. In questi casi, l'ente locale realizza investimenti e servizi in modo indiretto: soggetti privati forniscono i capitali necessari e, attraverso i proventi e la gestione delle opere realizzate, ottengono la remunerazione del capitale investito. Operazioni di questo genere ovviamente richiedono che l'investimento da realizzare abbia un sufficiente potenziale di redditività tale da attrarre investimenti privati.

Ove ne ricorrano le condizioni e vi siano le competenze necessarie, gli enti locali hanno cercato di ottenere contributi comunitari per il finanziamento di progetti di investimento. Alcuni enti hanno cercato di incentivare l'erogazione di contributi a titolo gratuito e liberalità da parte di soggetti privati (ad esempio, le fondazioni bancarie).

Ma la strategia principe adottata dagli enti locali è quella di ricorrere a forme di gestione dei servizi che consentano di portare le relative spese fuori dal bilancio dell'ente locale o, quanto meno, di farle transitare dalle voci di bilancio escluse dal conteggio del patto di stabilità, come le spese per trasferimenti verso altre amministrazioni pubbliche (privilegiando ovviamente quelle amministrazioni che non sono soggette ai vincoli del patto).

Alcuni esempi sono stati illustrati nel paragrafo precedente: l'affidamento di parte della gestione del patrimonio dell'ente locale ad una società patrimoniale; il trasferimento di funzioni e servizi alla unione di comuni se esistente (lo stesso meccanismo si può applicare alle comunità montane con meno di 50.000 abitanti che sono escluse dall'ambito di applicazione del patto di stabilità); il passaggio da tassa a tariffa per la gestione del servizio raccolta e smaltimento rifiuti solidi urbani, con il completo affidamento all'esterno del servizio.

Altri esempi riguardano: l'affidamento di servizi e funzioni a istituzioni (ovvero strutture organizzative costituite dagli enti

locali e dotate di ampia autonomia); il ricorso a consorzi fra amministrazioni pubbliche a cui affidare la gestione di servizi o la realizzazione di opere pubbliche; l'affidamento di servizi a società di capitali che in base ai criteri definiti dall'ordinamento vigente (quota di partecipazione al capitale della società da parte di amministrazioni pubbliche, prevalenza dell'attività svolta dalla società a favore di enti pubblici nell'esercizio di servizi pubblici, ecc.) possano essere classificati come enti pubblici. Anche in questi casi, i trasferimenti verso tali soggetti vengono esclusi dalla spesa soggetta al patto.

Anche l'esclusione dal calcolo del patto delle spese per conferimenti di capitale e partecipazioni azionarie pare coerente con l'orientamento del legislatore nazionale di incentivare l'affidamento di servizi ed attività a soggetti con struttura privatistica (società di capitali, società per azioni, consorzi pubblico privati, ecc.). Così come sono incentivate le forme associative di gestione dei servizi: unioni di comuni, comunità montane, consorzi fra amministrazioni pubbliche.

Vi sono anche rischi connessi alle operazioni finanziarie e alle strategie di bilancio appena descritte. In primo luogo, quanto previsto un anno dal patto, ad esempio in termini di spese escluse, potrebbe non esserlo l'anno successivo (sempre che l'impostazione complessiva del patto resti la stessa). In secondo luogo, massicce operazioni di esternalizzazione e repentini cambiamenti della struttura organizzativa dei servizi possono "stravolgere" eccessivamente la struttura di bilancio, rendendone più difficoltoso il controllo.

Dai vincoli del patto di stabilità interno, scaturiscono anche aspetti positivi tutte le volte che gli enti sono effettivamente indotti a dare corpo a comportamenti più "virtuosi". Ad esempio, un aspetto positivo indotto dal patto di stabilità interno è l'importanza che, per gli enti locali, hanno assunto la programmazione e il controllo dei flussi di cassa, anche se con l'introduzione dei tetti di spesa l'attenzione si è spostata tutta sulla dinamica della spesa. In tutti gli enti analizzati in questo studio, si è riscontrato un potenziamento del raccordo fra il settore finanziario e gli altri settori dell'amministrazione, al fine di

consentire un controllo stringente dei flussi di spesa, sia di cassa che di competenza.

Molti e più significativi sembrano invece i risvolti negativi, come l'analisi precedente ha evidenziato in più punti. Primo fra tutti, il rischio di mettere in atto ingegnerie contabili o di adottare soluzioni organizzative finalizzate prioritariamente al rispetto del patto di stabilità, invece che concentrare i propri sforzi nella ricerca di modalità operative e comportamenti finalizzati ad una gestione più efficace ed efficiente.

5. Conclusioni

Il patto di stabilità interno, così come impostato attualmente, ovvero in termini di tetti massimi di spesa definiti in base alla spesa sostenuta dall'ente locale in uno o più anni precedenti, raggiunge il suo scopo? Ovvero razionalizzare e contenere la spesa pubblica del comparto enti locali?

L'impressione è che gli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2005 siano stati definiti in condizioni di emergenza, a fronte di risultati macroeconomici particolarmente sfavorevoli. In altri termini, si doveva dimostrare in sede comunitaria una forte riduzione della spesa pubblica da conseguire in tempi rapidi, nella convinzione che questa riduzione possa tradursi in tempi rapidi in una riduzione del *deficit* pubblico (che invece, per definizione, è un saldo fra entrate e spese).

Ad una più attenta considerazione della costruzione dei vincoli del patto su ciascun ente locale e anche alla luce delle concrete strategie che gli enti hanno messo in atto in questo quadro di regole, sembra di poter concludere che il legislatore non ha costruito il patto di stabilità interno in modo tale da indurre un contenimento "reale" della spesa degli enti locali soggetti al patto, bensì ha indotto una riduzione di spesa che transita dai loro bilanci. Sarà interessante capire se con questa impostazione del patto di stabilità interno si otterrà un effetto positivo in termini di concorso delle amministrazioni locali alla riduzione del disavanzo pubblico annuo.

In ogni caso, gli enti locali che avevano una base di calcolo sfavorevole, non sono stati costretti a ridurre le spese e con esse i servizi e gli investimenti, ma piuttosto hanno dovuto ripensare la propria organizzazione, adottando scelte di esternalizzazione di servizi o privilegiando forme di gestione associata delle attività, ecc.

Il principale effetto del patto di stabilità interno del 2005 è stato quello di indurre gli enti locali a portare fuori dal proprio bilancio una parte della spesa, oppure a farla transitare per quelle voci di bilancio che sono escluse dai vincoli del patto di stabilità.

Il patto di stabilità interno espresso in termini di tetti di spesa comporta significativi condizionamenti dell'autonomia organizzativa e di spesa degli enti locali. I bilanci degli enti locali si irrigidiscono. In qualche caso, gli enti locali sono indotti a operazioni artificiali o, comunque, condizionate pesantemente dall'esigenza di rispettare i vincoli del patto di stabilità interno, invece che da logiche di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Il primo problema di comuni e province è quello di far quadrare i bilanci, a fronte di risorse sempre più scarse, una domanda di servizi che è mediamente in crescita, e la necessità di garantire un certo livello di investimenti per infrastrutture e servizi. Il patto ha comportato ulteriori vincoli e costretto gli enti a varie contorsioni per poter continuare a dispiegare in autonomia le proprie politiche di bilancio.

Occorre rivedere il patto di stabilità, fissando obiettivi rigorosi di equilibrio e di risanamento dei conti pubblici ⁽¹³⁾, ma al contempo applicando meccanismi più flessibili rispetto alle diverse realtà coinvolte, e soprattutto senza sacrificare autonomia e responsabilità degli enti locali.

(13) In merito, si deve comunque osservare che gli enti locali, dal 1999 ad oggi, hanno concorso positivamente al contenimento della spesa pubblica, raggiungendo nella maggioranza dei casi, gli obiettivi di volta in volta fissati dal patto, come evidenziato dalle relazioni annuali della Corte dei Conti. Con specifico riferimento alla regione Emilia-Romagna, ad esempio nel 2004, solo il 4,3% dei comuni con meno di più di 5.000 abitanti non ha rispettato il patto di stabilità.

Rigore e razionalizzazione della spesa difficilmente possono essere ottenuti a scapito della autonomia e della piena responsabilizzazione delle amministrazioni locali nei confronti della propria comunità di riferimento, sia per le risorse finanziarie che vengono drenate attraverso tributi e tariffe, sia per la qualità e la quantità dei servizi che vengono erogati.